

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	8217
• <i>Pacte vert et l'autonomie alimentaire de l'Union européenne au regard de la guerre en Ukraine – Proposition de résolution européenne (sera publié ultérieurement)</i>	8217
• <i>Présentation du rapport d'information sur l'intention du législateur sur l'application de l'article 7 de la loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs relatif aux pénalités logistiques infligées par les distributeurs.....</i>	8217
• <i>Audition de Mme Mary Warlick, directrice exécutive adjointe de l'Agence internationale de l'énergie (sera publié ultérieurement).....</i>	8222
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	8223
• <i>Audition du général d'armée Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées (ne sera pas publié)</i>	8223
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	8225
• <i>Mission d'information sur le contrôle des Ehpad - Audition de Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie.....</i>	8225
• <i>Mission d'information sur le contrôle des Ehpad - Audition de MM. Philippe Charrier, président directeur général d'Orpea, et Jean-Christophe Romersi, directeur général d'Orpea France.....</i>	8240
• <i>Mission d'information sur le contrôle des Ehpad - Audition de Mme Sophie Boissard, directrice générale de Korian, et de M. Nicolas Mérigot, directeur général France de Korian.</i>	8260
• <i>Audition de Mme Fabienne Bartoli, candidate proposée pour la direction générale de la Haute Autorité de santé.....</i>	8278
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	8287
• <i>Mission d'information sur les perspectives pour l'aménagement du territoire sur les volets « inclusion numérique » et « accès territorial aux soins » – Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs</i>	8287
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	8309
• <i>Mission d'information sur la mise en œuvre de la réforme de l'accès aux études de santé – Présentation du rapport d'information visant à actualiser les conclusions</i>	8309
• <i>Réalité de la mise en œuvre du plan de relance en faveur des patrimoines – Présentation du rapport d'information</i>	8316

COMMISSION DES FINANCES..... 8325

- *Projet de décret d'avance – Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics..... 8325*
- *Proposition de nomination aux fonctions de président du Haut Conseil du commissariat aux comptes en application de l'article 13 de la Constitution – Désignation d'un rapporteur 8333*
- *Projet de décret d'avance - Communication et adoption de l'avis de la commission 8334*
- *Nominations article 13 - Audition de Mme Florence PEYBERNES, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de présidente du Haut Conseil du commissariat aux comptes..... 8344*
- *Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Florence Peybernes aux fonctions de présidente du Haut Conseil du commissariat aux comptes..... 8353*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL ET LE SYSTÈME DE SANTÉ EN FRANCE..... 8355

- *Examen du rapport..... 8355*

COMMISSION D'ENQUÊTE « AFIN DE METTRE EN LUMIÈRE LES PROCESSUS AYANT PERMIS OU POUVANT ABOUTIR À UNE CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS EN FRANCE, ET D'ÉVALUER L'IMPACT DE CETTE CONCENTRATION SUR LA DÉMOCRATIE » 8371

- *Examen du rapport (sera publié ultérieurement)..... 8371*

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.. 8373

- *Audition de M. Franck von Lennep, directeur de la sécurité sociale..... 8373*
- *Audition de M. Éric Chenut, président de la Fédération nationale de la mutualité française 8381*

MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE 8391

- *Audition de M. Vincent Séguéla, secrétaire général de la Fédération Léo Lagrange..... 8391*
- *Audition des acteurs de la démocratie participative..... 8399*
- *Échanges avec des membres ou anciens membres de conseils de jeunes : Mme Aya Himer, conseillère municipale déléguée au suivi des Conseils enfants, adolescents et jeunes et à la Vie étudiante à Mulhouse, MM. Lylien Hubin, membre du conseil départemental des jeunes de l'Allier, Maxime Keshmiri, membre du conseil villeurbannais de la jeunesse, Mmes Adjara Ouedraogo, membre du Conseil parisien de la Jeunesse et Marie-Pierre Pernette, déléguée générale de l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ)..... 8416*
- *Audition sur la démocratie participative (sera publié ultérieurement)..... 8423*

- *Échanges avec des membres de conseils de jeunes (collectivités ultramarines) (sera publié ultérieurement)..... 8423*
- *Audition de M. Martin Hirsch, ancien président de l'Agence du service civique, président de l'Institut de l'engagement (sera publié ultérieurement)..... 8423*
- *Audition de M. Philippe Brousse, délégué général adjoint de l'Union nationale des missions locales (UNML) (sera publié ultérieurement)..... 8424*
- *Audition de Mmes Chantal Bruneau, membre du bureau, et Stéphanie Andrieux, présidente de la commission engagement et bénévolat du Haut Conseil à la vie associative et M. Hubert Pénicaud, référent national vie associative de France bénévolat (sera publié ultérieurement).. 8424*

MISSION D'INFORMATION SUR « L'EXPLORATION, LA PROTECTION ET L'EXPLOITATION DES FONDS MARINS : QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ? » 8425

- *Audition de M. Hervé Guillou, président du Comité stratégique de filière des industriels de la mer (CSF IM) et vice-président du Groupement des industries de construction et activités navales (Gican). 8425*

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LA JUDICIARISATION DE LA VIE PUBLIQUE : UNE CHANCE POUR L'ÉTAT DE DROIT ? UNE MISE EN QUESTION DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ? QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA MANIÈRE DE PRODUIRE DES NORMES ET LEUR HIÉRARCHIE ? »..... 8433

- *Examen du rapport..... 8433*

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « EXCELLENCE DE LA RECHERCHE/INNOVATION, PÉNURIE DE CHAMPIONS INDUSTRIELS : CHERCHEZ L'ERREUR FRANÇAISE » 8445

- *Audition du professeur Stewart Cole, directeur général, et du docteur Isabelle Buckle, vice-présidente exécutive en charge des applications de la recherche et relations industrielles, et de M. François Romaneix, directeur général adjoint chargé de l'administration et des finances de l'Institut Pasteur 8445*
- *Audition de M. Gilles Bloch, président-directeur général de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), et de Mme Pascale Augé, présidente du directoire d'Inserm Transfert..... 8452*
- *Audition de Mme Anne Lauvergeon, co-présidente de la commission Innovation du MEDEF, présidente fondatrice d'ALP, MM. Jean-Luc Beylat, membre du bureau de la commission Innovation du MEDEF, président de Nokia Bell Labs France, Patrick Schmitt, directeur Recherche Innovation au MEDEF, M. Fabrice Chevaleyre, membre de la commission Innovation de la CPME, délégué général de la fédération Amics, et Jérôme Normand, économiste à la CPME..... 8460*
- *Audition de Mme Claire Chabrier, présidente de France Invest et M. Laurent Vronski, secrétaire général de Croissance Plus..... 8474*

- *Audition de MM. Philippe Poletti, président du directoire d’Ardian France, membre du comité exécutif et responsable d’Ardian Buyout, Laurent Foata, responsable d’Ardian Growth et managing director, et Laurent Fayollas, deputy head d’Ardian Infrastructure* 8483
 - *Audition de M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l’investissement, et Mme Patricia Barbizet, présidente du Comité de surveillance des investissements d’avenir (CSIA)* 8495
 - *Audition de MM. Julien Cantegreil, fondateur de SpaceAble, Éric Carreel, président-directeur général de Withings, et Pierre Garçon, président-directeur général d’EcoMundo*..... 8504
 - *Audition de M. Jean-Luc Beylat, président de l’Association française des pôles de compétitivité, et de Mme Fadwa Sube, vice-présidente du pôle de compétitivité Systematic Paris-Région* 8512
 - *Audition de MM. Gabriel Giabicani, directeur innovations et opérations à la direction de l’investissement de la Banque des territoires, Gabriel Chung, directeur de la mission PIA à la Caisse des dépôts et consignations, et François Blouvac, responsable du programme Territoires d’industrie de la Banque des territoires (sera publié ultérieurement)*..... 8519
 - *Audition de MM. Antoine Le Roux, directeur général adjoint en charge de l’innovation à la Région Auvergne-Rhône-Alpes et Sylvain Dorschner, directeur général de Grand E-nov (sera publié ultérieurement)*..... 8519
 - *Audition de M. Régis Réau, directeur scientifique recherche et développement d’Air liquide (sera publié ultérieurement)*..... 8519
 - *Audition de MM. Jean-Pierre Nozieres, fondateur et président d’Antaios, Matthieu Masselin, président et Jean-Louis Constanza, directeur du développement de Wandercraft (sera publié ultérieurement)*..... 8519
 - *Audition de M. Paul-François Fournier, directeur exécutif Innovation de Bpifrance (sera publié ultérieurement)*..... 8520
 - *Audition de M. Stéphane Bancel, directeur général de Moderna (sera publié ultérieurement)*.. 8520
- MISSION D’INFORMATION SUR LE THÈME « PROTÉGER ET ACCOMPAGNER LES INDIVIDUS EN CONSTRUISANT LA SÉCURITÉ SOCIALE ÉCOLOGIQUE DU XXI^{ÈME} SIÈCLE »** **8521**
- *Examen du rapport (sera publié ultérieurement)*..... 8521

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 4 AVRIL ET À VENIR.. 8523

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 30 mars 2022**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques,
et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes –

La réunion est ouverte à 9 h 5

Pacte vert et l'autonomie alimentaire de l'Union européenne au regard de la guerre en Ukraine – Proposition de résolution européenne (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

Présentation du rapport d'information sur l'intention du législateur sur l'application de l'article 7 de la loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs relatif aux pénalités logistiques infligées par les distributeurs

Mme Sophie Primas, présidente. – Je souhaite que l'on revienne sur l'article 7 de la loi du 19 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite « Égalim 2 », relatif aux pénalités logistiques infligées par les distributeurs, car des dérives ont été observées. À défaut de pouvoir aborder la question en séance publique, il nous a semblé intéressant d'en discuter en commission afin qu'un compte rendu officiel soit établi.

Cette loi est majoritairement entrée en vigueur lors des négociations commerciales qui se sont achevées au début du mois de mars dernier.

Les négociations commerciales entre industriels et distributeurs sur les produits de marques ont été difficiles jusqu'au bout et les premiers éléments dont nous disposons font état d'un bilan mitigé : certes, les résultats officiels devraient montrer un retour de l'inflation sur le prix 3x net. Certes, cette inflation est relativement hétérogène entre filières, mais elle est largement insuffisante pour compenser la hausse considérable des coûts des industriels à la suite de l'envolée des cours des matières premières agricoles, des coûts de l'énergie, du transport et des emballages.

Pour ces raisons, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a demandé la réouverture des négociations commerciales afin que les industriels renégocient leurs tarifs et puissent passer un accord commercial prenant davantage en compte le contexte actuel du marché. Rappelons toutefois que cette volonté politique dépend du contenu juridique des clauses de renégociation figurant dans les contrats et que ces clauses fixent non pas une obligation de résultat, mais une simple obligation de moyens. Puisse l'optimisme politique du ministre en cette période électorale transformer ce vœu pieux en évolution concrète !

Cette annonce fera bien entendu l'objet d'une attention particulière de notre groupe de suivi de la loi Égalim, qui devrait débiter prochainement ses travaux d'analyse.

Toutefois, nous avons été alertés par de très nombreux industriels sur la question des pénalités logistiques. Dans les contrats, les interprétations de la loi retenues par les distributeurs ont pu être volontairement provocatrices, ce qui a abouti à un travestissement, voire à une méconnaissance claire de l'intention du législateur.

Ainsi, certains distributeurs ne parlent plus de pénalités logistiques mais « d'indemnités » ou de « pénalités » tout simplement, espérant ainsi échapper au cadre législatif en vigueur. D'autres distributeurs interprètent la loi d'une telle manière qu'ils n'ont pas à justifier avoir subi un préjudice de manière suffisamment précise : cela prive donc le fournisseur de son droit de contestation. Enfin, certaines déductions d'office persistent. Ainsi, dans de nombreux cas, tout se passe comme si rien n'avait changé !

Nous savions que les contournements de la loi seraient mécaniques. Vous ne l'ignorez pas, nous avons de sérieuses réserves quant à la bonne application de la loi Égalim 1 et de la loi Égalim 2. Mais si nous ne réglons pas le problème des pénalités logistiques rapidement, nous mettrons nos industriels dans une position intenable compte tenu de la situation actuelle liée à la guerre en Ukraine et des difficultés massives de logistique auxquelles ils seront confrontés, tant en raison du manque de chauffeurs que du coût du transport.

J'ai donc demandé à notre rapporteure de la loi, Anne-Catherine Loisier, de préciser, par un rapport verbal, l'intention du législateur sur le point précis des pénalités logistiques pour en faciliter une application stricte et homogène par tous les acteurs.

J'avertirai, au terme de la réunion de la commission, les ministres de l'agriculture et de l'économie, ainsi que la directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de ce rapport précisant officiellement l'intention du législateur sur cette question essentielle.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Le Sénat a proposé, lors de l'examen de la loi, un encadrement strict des pénalités logistiques imposées par les distributeurs aux industriels. Il a voulu ainsi inverser le rapport de force et éviter de donner une arme aux distributeurs pour reprendre avec le prix 5x net ce qu'ils ont dû lâcher, contraints par le législateur, dans le prix 3x net.

C'est pourquoi l'article 7 de la loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs a précisé la définition des pénalités logistiques. Le nouvel article L. 441-17 les définit comme des pénalités infligées à un fournisseur en cas d'inexécutions d'engagements contractuels. Le préjudice doit être avéré et documentable, les pénalités doivent être proportionnées. Si les pénalités ne sont pas conformes aux dispositions de ce nouvel article, le distributeur voit sa responsabilité engagée et doit réparer le préjudice subi par le fournisseur. Il est dès lors passible d'une sanction sous astreinte de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Le déclenchement de ces pénalités dépend de plusieurs conditions générales définies au I de l'article L. 441-17. Il convient d'abord de retenir une marge d'erreur suffisante au regard du volume de livraisons prévues. Si cette marge d'erreur est abusive, nous entrons dans le cas d'une pratique restrictive de concurrence, qui engage la responsabilité du distributeur au sens de l'article L. 442-1 du code de commerce. Les pénalités doivent être plafonnées en fonction des volumes du contrat et proportionnées au préjudice subi. Il en résulte qu'il ne peut y avoir de pénalités infligées s'il n'y a pas eu de

préjudice évalué et constaté. Le distributeur doit apporter la preuve du manquement par tout moyen et, dès lors, consécutivement à la condition précédente relative au préjudice subi, documenter le préjudice. Le fournisseur dispose alors d'un délai raisonnable pour vérifier et constater le grief.

C'est justement l'objectif du sixième alinéa de préciser ce cadre. Cet alinéa mentionne que seules les situations ayant entraîné des ruptures de stock peuvent justifier l'application de pénalités logistiques, c'est-à-dire précisément les situations où un préjudice est mécanique et démontrable et documentable rapidement. Toutefois, par dérogation à ce cas général, des pénalités peuvent être infligées dans d'autres cas, tant que le distributeur documente par écrit l'existence d'un préjudice.

Dans les deux cas, j'y insiste, le préjudice doit être documenté et prouvé. Sinon, cela contreviendrait au deuxième alinéa de l'article, qui fixe le principe de proportionnalité au préjudice subi, et priverait le fournisseur d'un droit de contestation au regard des pièces apportées par le distributeur dans tous les cas, ce qui est prévu à l'alinéa 4.

Enfin, l'article apporte d'autres précisions essentielles.

Aucune marchandise ne peut être refusée ou retournée par le distributeur, sauf non-conformité et non-respect des dates de livraison. Ensuite, il est interdit de déduire d'office les pénalités du montant de la facture établie. Il est tenu compte, bien entendu, des circonstances indépendantes de la volonté des parties. Ainsi, en cas de force majeure, aucune pénalité ne peut être infligée. Le délai de paiement exigé par le distributeur ne peut être différent du délai de paiement qu'il s'applique à lui-même.

Enfin, sur la notion de taux de service, nous avons refusé de fixer un seuil dans la loi et avons préféré poser le principe suivant : ce taux ne saurait être abusif. Pour encadrer ce principe, nous avons prévu en commission mixte paritaire la réalisation d'un guide des bonnes pratiques précisant la doctrine de la DGCCRF et devant être régulièrement actualisé, afin d'accompagner les acteurs. Ce guide permettra de régenter tous les contournements éventuels sur les pénalités logistiques, lesquels, malheureusement, sont déjà nombreux.

Pour le législateur, le principe est clair : il ne saurait y avoir de pénalités logistiques infligées sans préjudice subi et donc documenté. Le cas échéant, ces pénalités ne sauraient être disproportionnées.

Mon collègue rapporteur à l'Assemblée nationale, Grégory Besson-Moreau, a indiqué lors de la réunion de la commission mixte paritaire : « Je veux rappeler [...] que, dans la section 4 du chapitre I^{er} du titre IV du livre IV du code de commerce, relative aux pénalités logistiques, nous avons bien écrit que la preuve du manquement doit être apportée par le distributeur par tout moyen. Le fournisseur dispose d'un délai suffisant pour lui apporter ses observations écrites afin d'être en mesure de contrôler la réalité du grief correspondant. » Le Sénat et l'Assemblée nationale partagent donc une vision claire et commune de l'intention du législateur.

Il m'a paru important de rappeler clairement l'intention du législateur, car il semblerait qu'un certain nombre de distributeurs entendent toujours capter les flux financiers générés par les pénalités logistiques, qui se sont élevés à 180 millions d'euros pour l'année 2020-2021. Il est important que ceux qui se livrent à de telles pratiques prennent conscience

que ces interprétations contreviennent au cadre voulu par le législateur et qu'ils auront à s'en expliquer en cas de contentieux.

M. Laurent Duplomb. – Je commencerai par faire un *mea culpa* : j'ai certes commis une erreur de personne en m'adressant à Michel-Edouard Leclerc lors de son audition, laquelle a déclenché une polémique sur internet, mais l'essentiel des questions que je lui ai posées portait bien sur le respect de la loi Égalim 2 par les distributeurs, en particulier sur les pénalités logistiques.

À cet égard, il me paraît important, comme l'a fait Anne-Catherine Loisier, de préciser certains éléments.

L'article L. 441-17 introduit une clarification essentielle sur la nature juridique des pénalités : celles-ci sont uniquement applicables en cas de rupture de stock ou en cas de démonstration d'un préjudice – il y a une inversion de la charge de la preuve – et absolument plus en cas d'inexécution contractuelle n'ayant causé aucun préjudice. Il prévoit par ailleurs le respect d'une marge d'erreur suffisante. Cela signifie que l'application de taux proches de 100 %, comme le font aujourd'hui certains distributeurs, n'est pas conforme à la loi. L'article prévoit ensuite une proportionnalité des pénalités par rapport au préjudice subi : il n'est pas possible d'appliquer une pénalité de 150 000 euros quand le préjudice subi est de l'ordre de quelques milliers d'euros ! L'article contraint le distributeur à justifier tout manquement par écrit au fournisseur. Le distributeur ne peut s'arroger le droit d'appliquer des pénalités sur la facture sans en avoir au préalable informé le fournisseur afin de permettre à ce dernier de se défendre. L'article prévoit un délai suffisant pour le fournisseur afin qu'il puisse contrôler la réalité du grief et apporter ses observations écrites. Enfin, l'article prévoit la prise en compte des cas de force majeure. Je rappelle que certaines enseignes, qui s'étaient montrées un peu plus vertueuses pendant le confinement, se sont ensuite arrangées, dans les mois qui ont suivi, pour récupérer les pénalités logistiques qu'elles avaient perdues pendant la crise.

L'article L. 441-18 du code de commerce prévoit l'instauration en droit français du principe de réciprocité des pénalités, qui permet aux industriels d'appliquer des pénalités aux grandes surfaces. Ce principe est peu appliqué, le fournisseur étant considéré souvent comme le seul coupable.

Nous estimons aujourd'hui que la manne financière résultant des pénalités logistiques s'élève à plus de 250 millions d'euros par an. Ces pénalités ont une incidence sur la capacité économique des entreprises et nuisent à leur capacité d'investissement. En outre, elles constituent pour la grande distribution une source de revenus déguisée.

Le Sénat n'a pas tous les pouvoirs, mais il a celui de rappeler la volonté très ferme du législateur.

Le guide des bonnes pratiques prévu à l'article L. 441-19 précise que les pénalités logistiques, quelle que soit leur appellation, constituent des dommages et intérêts qui doivent réparer un préjudice, toute autre interprétation étant erronée ; que la charge de la preuve repose sur celui qui invoque le préjudice, celui-ci devant démontrer sa matérialité et ses conséquences en termes financiers ; que, à titre principal, ce préjudice doit entraîner une rupture de stock, la rupture en entrepôt ne générant pas forcément un préjudice ; que les montants des pénalités doivent être proportionnés au préjudice ; que le taux de service est négociable.

La DGCCRF doit jouer son rôle. Il appartient au Sénat de rappeler que ces éléments s'appliquent à la grande distribution, mais aussi à l'administration française.

Mme Sophie Primas, présidente. – La rupture de stock en magasin n'est pas toujours un bon indicateur : on sait que, dans deux tiers des cas, cette rupture est due à une mauvaise organisation du distributeur lui-même !

M. Daniel Gremillet. – Le législateur doit suivre l'application de la loi et vérifier que son intention est bien respectée. C'est ce que fait le groupe de suivi de la loi Égalim, qui est reconnu comme un acteur majeur sur la question. Il appartient désormais au Gouvernement de prendre ses responsabilités.

Une bonne loi fixe des principes clairs et durables. Elle ne doit donc pas être modifiée tous les ans pour être adaptée à la réalité si les principes demeurent. C'est à mon avis d'autant plus vrai dans le domaine mouvant des relations commerciales agricoles, où des armées de juristes chevronnés s'évertuent à trouver des solutions pour contourner la loi dès qu'elle a été adoptée. Plus nous modifierons le cadre législatif fréquemment, plus nous donnerons le pouvoir aux juristes et plus nous pénaliserons nos industriels, notamment nos PME, au lieu de leur venir en aide.

Pour autant, cela ne signifie pas qu'il ne faille pas adapter les règles en vigueur. Simplement, il faut le faire au moyen d'outils souples. À cet égard, la loi n'est pas l'outil le plus pertinent : quand un contournement apparaît, il faut plusieurs mois, voire plusieurs années pour l'encadrer par la loi ! C'est autant de temps perdu pour l'industriel et pour les producteurs et cela laisse du temps au distributeur pour inventer un nouveau contournement. En procédant ainsi, il a toujours un temps d'avance.

Le Gouvernement doit jouer son rôle par le biais de circulaires ou de lignes directrices claires et adaptatives afin de répondre rapidement aux contournements inventés par les acteurs les plus réticents au système proposé par le législateur.

Je rappelle que le Sénat, dans sa sagesse, a prévu, à l'article L. 441-19 du code de commerce, la publication d'un guide des bonnes pratiques sur les pénalités logistiques, régulièrement actualisé. Il faut disposer d'un document souple, rappelant ce qu'il est possible et interdit de faire pour encadrer strictement ces pénalités et éviter qu'elles ne demeurent une arme trop forte aux mains des distributeurs.

Les principaux contournements peuvent d'ores et déjà être sanctionnés par ce mécanisme par le Gouvernement. Je regrette son attentisme sur la question.

Mme Sophie Primas, présidente. – J'invite donc le Gouvernement à adopter au plus vite, sur cette question des pénalités logistiques, déjà traitée au sein de la commission d'examen des pratiques commerciales (CEPC), des lignes directrices qu'il modifiera en fonction des résultats de ses contrôles. C'est une obligation légale, c'est nécessaire et c'est surtout le seul moyen d'être réactif et pertinent pour réellement inverser la tendance.

J'insiste sur le fait que ces travaux doivent être menés par la DGCCRF et non par la CEPC, qui reste une instance consultative.

Si vous en êtes d'accord, j'inclurai cette demande dans le courrier à destination des ministres en charge de l'économie et de l'agriculture.

La commission adopte le rapport d'information dans la rédaction issue de ses travaux et en autorise la publication.

M. Laurent Duplomb. – Je pense que, aujourd'hui, il faut également réfléchir à l'impact environnemental et au gaspillage alimentaire induits par ces pénalités. Des entreprises sont contraintes de reprendre à leurs frais des palettes entières et de les éliminer au motif qu'un sac, sur les cinquante ou soixante que compte une palette, est percé, sans savoir en outre qui en est à l'origine. N'oublions pas que la grande distribution interdit, pour des raisons de sécurité, aux chauffeurs des camions, qui sont pourtant responsables de la qualité de leur cargaison, d'assister à leur déchargement. Cela conduit à faire circuler un grand nombre de camions et provoque un gaspillage alimentaire colossal. Je travaillerai sur cette question.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je pense qu'il faut étudier les dispositifs qui permettent aux distributeurs de refuser une palette lorsqu'un sac est percé ! Nous travaillerons bien entendu sur cette question.

Audition de Mme Mary Warlick, directrice exécutive adjointe de l'Agence internationale de l'énergie (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 12 h 25.

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES
FORCES ARMÉES**

Mardi 29 mars 2022

- Présidence de M. Cédric Perrin, vice-président -

La réunion est ouverte à 18 h 00.

**Audition du général d'armée Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées
(ne sera pas publié)**

Le compte rendu ne sera pas publié.

La réunion est close à 19 h 40.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 29 mars 2022**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 15 h 30.***Mission d'information sur le contrôle des Ehpad - Audition de Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Dans le cadre de la mission d'information sur le contrôle des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), nous entendons cet après-midi Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie.

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Je salue ceux de nos collègues qui participent à cette réunion à distance.

Notre commission a mis en place cette mission d'information dotée des prérogatives de commission d'enquête à la suite de la parution de l'enquête journalistique *Les Fossoyeurs* le 26 janvier dernier.

Cet ouvrage pointe notamment l'inadéquation de la forme actuelle des contrôles opérés, non pas sur les groupes mais sur les établissements, et la grande difficulté des autorités à s'assurer du bon emploi de l'argent public. C'est pourquoi notre commission a choisi de s'intéresser à la question du contrôle.

Depuis la parution du livre, différentes investigations ont été lancées, dont une mission de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des finances (IGF). Le Gouvernement a fait différentes annonces, notamment celle du lancement d'un vaste programme de contrôle et du renforcement des moyens juridiques des contrôleurs.

Nous avons souhaité que cette audition intervienne à quelque distance de la parution du livre, une fois l'émotion légitime un peu retombée, afin de disposer non seulement d'une enquête journalistique, fût-elle de qualité, mais aussi du rapport des inspections.

Depuis lors, les événements se sont succédé : le Gouvernement a annoncé la saisine de la justice et le groupe Orpea a présenté des excuses.

Madame la ministre, nous souhaiterions cet après-midi que vous nous présentiez les principaux éléments de ce rapport, afin de comprendre comment les services contrôleurs, qu'il s'agisse de l'État, de la sécurité sociale ou des départements, ont pu passer à côté de tels dysfonctionnements.

J'aurai, pour ma part, trois questions.

Le Gouvernement indique que le rapport des inspections relève du secret des affaires, ce qui explique notamment qu'il ne m'ait été communiqué que tardivement. Pouvez-vous nous indiquer ce qui a motivé ce « classement » ? Puisque ce secret protège les entreprises, pouvez-vous nous confirmer que le groupe Orpea pourrait demander sa levée, ce qu'il semble par ailleurs souhaiter ?

Pouvez-vous nous indiquer sur quel fondement le Gouvernement envisage de saisir la justice ?

Dernière question, en forme de remarque : pensez-vous que la puissance publique soit aujourd'hui correctement équipée pour gérer et contrôler, au service de l'intérêt général, une relation contractuelle de cette nature avec un groupe privé de dimension internationale ? N'y a-t-il pas matière à rassembler les forces et à renforcer, par exemple, l'intervention de la Cour des comptes ?

Je demanderai à chacun d'être concis aussi bien pour les questions que les réponses.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander, madame la ministre, de prêter serment.

Je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Brigitte Bourguignon prête serment.

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie. – Avant de commencer mon propos liminaire, je voulais vous remercier de vous être constitués en commission d'enquête, à la suite à la parution du livre *Les Fossoyeurs*. Je salue la qualité des travaux de la représentation nationale et sa capacité à aller, sans polémique ou outrance, au fond de ce sujet grave et essentiel pour les familles, les résidents ou les proches de résidents, lesquels, je le sais, nourrissent une angoisse légitime. Car les accusations portées contre le groupe Orpea les ont choqués, comme nous toutes et tous ici.

C'est bien un ensemble de faits graves que je dénonce, organisés au niveau du groupe Orpea, dans le seul objectif de la recherche du profit.

Ces faits graves, tels que décrits par les inspections, ont conduit au reniement de l'accompagnement des personnes âgées, notamment en matière alimentaire. Ils soulèvent également des questions de sécurité, avec de probables sous-déclarations d'événements indésirables graves. Ce système présente également des pratiques financières présumées irrégulières, en particulier de surfacturation d'achats de produits de santé et de surcapacité des Ehpad.

Ces faits présumés sont retranscrits dans le rapport d'inspection de l'IGAS et de l'IGF. Nous avons demandé aux inspections de vous le transmettre dans les meilleurs délais, en respectant les règles de sécurité et de secret des affaires qui régissent en droit ces travaux. Le Gouvernement a signalé au Procureur de la République ces faits, pour qu'il puisse procéder à leur instruction et les qualifier.

Le Gouvernement ne s'est jamais opposé à la publication du rapport d'inspection. Seul le groupe Orpea peut l'empêcher, notamment au titre du secret des affaires. J'ai lu ce dimanche dans un quotidien que le président du groupe Orpea regrettait la non-publication du rapport.

Si les regrets exprimés par M. Charrier se confirment, alors je lui demande, comme je l'ai fait hier à deux reprises par courriel, de lever le secret des affaires sur tout le rapport. Pour l'instant, le directeur général France d'Orpea m'a répondu qu'il ne voulait pas lever ce qui est couvert par le secret des affaires. Je regrette ce recul par rapport aux propos tenus ce dimanche. Vous lui poserez sans doute cette question demain.

Dans ces conditions, n'ayant aucune intention de laisser s'installer une ambiguïté qui viendrait alimenter les mauvais procès politiques, j'ai décidé, avec Olivier Véran, de publier le rapport d'ici à quelques jours, en veillant à occulter les parties qui doivent l'être, si Orpea confirme ne pas vouloir lever totalement le secret des affaires.

La saisine du Procureur ne sera pas la seule action du Gouvernement pour ce qui concerne ce que l'on appelle désormais l'« affaire Orpea ».

L'État demandera le remboursement des financements publics qui auraient été irrégulièrement employés, en enclenchant, pour la première fois après un rapport de l'inspection des finances, une procédure de demande de remboursement de fonds publics.

Par ailleurs, j'ai demandé un vaste programme de contrôles et d'enquêtes flash par les agences régionales de santé (ARS) sur l'ensemble des Ehpad qui avaient connu des signalements, et en particulier sur les Ehpad gérés par des groupes privés lucratifs.

Entre février et mars, outre les contrôles habituels inopinés sur signalement, plus de 230 établissements particulièrement signalés, appartenant principalement au groupe Orpea, ont été contrôlés de manière inopinée par les ARS, avec, le plus souvent, le concours des conseils départementaux.

Grâce à ces contrôles, plusieurs dysfonctionnements majeurs ont été identifiés, conduisant, pour 70 d'entre eux, à des injonctions ou des sanctions. Dans certains cas, nous avons été jusqu'à la mise sous administration provisoire et même la fermeture.

Une telle décision était nécessaire, car il fallait rétablir la confiance de nos concitoyens dans des établissements qui fournissent un service essentiel à notre nation.

Je ne peux que regretter l'opprobre qui s'est abattu sur tout un secteur, en faisant payer les agissements inacceptables d'un groupe à tous les professionnels, à tous les directeurs, à toutes les structures.

Je veux ici rendre hommage aux professionnels de l'immense majorité des établissements, qui s'investissent au quotidien dans la bienveillance. Nous leur devons beaucoup.

La confiance, cela ne se décrète pas. Pour la rétablir, il nous fallait des actes forts à destination de ces établissements, pour ne plus jamais vivre de telles dérives systémiques de quelques acteurs d'un secteur accompagnant les plus vulnérables d'entre nous.

Il nous fallait un « choc de transparence », au service d'un meilleur accompagnement des personnes âgées en perte d'autonomie.

C'est pourquoi nous avons annoncé le 8 mars dernier, avec Olivier Véran, le déploiement de mesures nouvelles, pour prévenir et lutter contre la maltraitance et les abus décrits dans le rapport des inspections.

Tout d'abord, nous avons décidé d'augmenter et de renforcer les contrôles dans les établissements, pour lutter contre la maltraitance. Tous les Ehpad seront soumis à un contrôle systématique dans les deux prochaines années. Nous investissons dans les moyens humains des ARS, avec 150 embauches supplémentaires, pour qu'elles soient, dans la durée, capables d'assumer cette tâche essentielle.

Aussi, nous renforcerons les possibilités de signalement et leur suivi par l'ensemble des services de l'État et des départements compétents au niveau territorial, de façon à bien cibler notre politique de contrôle et à garantir un suivi adapté à ces opérations.

Je crois également que nous devons rendre aux résidents et aux familles le pouvoir d'agir sur leur choix d'établissement. Il faut les aider à sortir d'un choix par défaut, en mettant en place une véritable cure de transparence. Nous avons ainsi décidé de publier chaque année dix indicateurs clés permettant d'évaluer et de comparer les établissements, pour éclairer le choix.

Seront concernés les taux d'encadrement, de rotation des professionnels, d'absentéisme, le profil des chambres et du plateau technique de l'établissement ou encore le budget quotidien pour les repas par personne. Un décret sera pris à cet effet avant le 1^{er} mai ; il a déjà été concerté avec l'ensemble du secteur.

Renforcer les contrôles et la transparence, c'est bien sûr œuvrer à améliorer l'accompagnement en établissement. Mais il nous fallait entamer une démarche plus structurelle, embarquant les collectifs de travail, pour renforcer la qualité de l'accompagnement.

C'est pourquoi il était nécessaire de refondre le système d'évaluation externe des établissements, pour le rendre totalement indépendant, plus régulier, avec une évaluation tous les cinq ans, contre sept ans à l'heure actuelle. Un nouveau référentiel publié par la Haute Autorité de santé (HAS) le 10 mars dernier, donne toute sa place à la parole des personnes et des familles. Bien évidemment, nous n'avons pas attendu l'affaire Orpea pour y travailler. Les travaux étaient engagés depuis de longs mois, mais la crise du covid avait conduit à du retard.

Nous sommes désormais prêts, et je me réjouis de cette refondation de l'ambition de qualité pour tous les établissements médico-sociaux, qu'il faudra naturellement accompagner dans cette démarche nouvelle, exigeante et motivante pour les équipes.

Les évaluations seront rendues publiques sur la fiche internet de l'Ehpad et une mesure de la satisfaction sera affichée dans tous les établissements.

Pour faire vivre ces démarches, j'ai en outre la conviction que la libération de la parole des résidents, des familles et des personnels est un puissant moteur, et un gage *in fine* de qualité pour nos concitoyens.

Je souhaite que nous soutenions la libération de cette parole, en renforçant la démocratie au sein même des établissements et en agissant pour plus de médiation, à l'instar du secteur sanitaire. C'est notamment le sens de la réforme des conseils de la vie sociale (CVS). Nous en simplifions les procédures et les ouvrons à un plus grand nombre d'acteurs. Je pense aux élus locaux, mais aussi aux bénévoles, aux personnels soignants de l'établissement et aux résidents et à leurs familles.

Les CVS doivent être des lieux de dialogue, de démocratie, mais aussi, parfois, des lieux de contre-pouvoir contre les pratiques de certains groupes commerciaux. Là encore, un décret sera pris avant le 1^{er} mai, après concertation avec l'ensemble du secteur.

Car c'est bien cette question qui est la plus importante dans le scandale qui nous a toutes et tous marqués. Que des groupes commerciaux sacrifient l'accompagnement de personnes vulnérables à la rentabilité de leurs entreprises et aux dividendes versés à leurs actionnaires ne peut plus être acceptable et ne sera plus accepté.

Concrètement, nous mettrons en place une réponse globale avec des outils juridiques et comptables pour mieux contrôler et réguler les pratiques tarifaires de ces groupes.

D'abord, le droit de la consommation doit protéger particulièrement les personnes vulnérables. Ensuite, nous œuvrons en faveur d'une plus grande transparence visant à garantir le bon usage des fonds publics dont ces groupes bénéficient.

Nous proposerons donc d'élargir par la loi les capacités de contrôle des services d'inspection de l'État et de la Cour des comptes non plus aux seules dotations publiques, mais bien aux sommes qui sont payées par les résidents de ces établissements.

Ces mesures essentielles, que nous avons annoncées avec Olivier Véran, prendront effet, pour beaucoup d'entre elles, avant la fin de ce quinquennat.

Il aurait été en effet inacceptable de se limiter à des effets d'annonce avant une élection présidentielle. Toutes les modifications réglementaires seront ainsi prises, grâce à la mobilisation sans faille des services du ministère des solidarités et de la santé.

Pour finir, mesdames, messieurs les sénateurs, cher Bernard Bonne – vous êtes l'auteur d'un rapport qui a beaucoup inspiré mon action et qui fera date –, je souhaite partager avec vous un vœu.

L'action publique et les enjeux qui nous rassemblent aujourd'hui, ceux du grand âge, de la perte d'autonomie et de la transition démographique, ne sauraient se limiter à la réponse à un scandale, à des propos de tribunes, caricaturaux et convenus, à un intérêt trop passager. La réforme de l'accompagnement de la perte d'autonomie dans notre pays nécessite bien plus que cela. D'autres pays, en particulier le Danemark, nous ont ouvert la voie.

Les changements qu'implique la transition démographique appellent à une action invariable, centrée sur le soutien à domicile de nos concitoyens âgés.

C'est cette priorité qui m'a fait mener des combats pour revaloriser les salaires des aides à domicile, pour débloquer des financements historiques pour ces services, pour lancer des transformations structurelles de ce secteur, en vue d'une meilleure qualité pour les personnes et les professionnels.

C'est cette priorité qui nous a conduits à investir dans une plus grande médicalisation de nos établissements, en rénovant nos établissements publics, en revalorisant les salaires de ces professionnels, en augmentant le temps de médecin dans tous les établissements et en les ouvrant sur leurs bassins de vie et sur la vie sociale de leur commune.

Cette réforme pour l'autonomie de nos concitoyens âgés ne s'arrêtera pas quand l'attention médiatique pour ce secteur s'estompera. Elle continuera grâce à la création de la cinquième branche de la sécurité sociale, grâce à l'affectation de moyens nouveaux, et grâce à la mobilisation des conseils départementaux, acteurs essentiels du virage domiciliaire.

Dans ce combat, vous pourrez toujours compter sur mon engagement. C'est dans cet état d'esprit que je me sou mets bien volontiers à vos questions.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Madame la ministre, Michelle Meunier et moi-même vous poserons nos questions une par une. En effet, lors des auditions menées par l'Assemblée nationale, j'ai constaté qu'un trop grand nombre de questions posées en même temps n'amenaient aucune réponse.

Nous avons mis en place une mission de contrôle du contrôle. Il ne s'agit absolument pas de jeter l'opprobre sur les personnels des établissements qui s'occupent de nos aînés.

Le livre *Les Fossoyeurs* a permis de faire bouger des choses complètement anormales. Il a mis en relief, tout d'abord, le manque de moyens de la plupart des établissements, que tout le monde reconnaît depuis longtemps. Nous attendons la loi sur le grand âge, qui devrait permettre, avec des moyens supplémentaires, de doter les établissements en personnels. Surtout, il a fait ressortir l'opacité, et toutes les déviances qu'on peut imaginer, des structures privées à but lucratif et, peut-être, d'autres structures.

Cette opacité a permis à ces groupes d'échapper au contrôle des départements et de l'État. Permettez-moi de revenir sur la notion de secret des affaires, qui me surprend quelque peu. En effet, dans la mesure où le président d'Orpea s'est étonné que le rapport n'ait pas été rendu public, nous devons faire la clarté sur ce sujet.

Il faut le dire, le journaliste des *Fossoyeurs* a souvent rencontré des difficultés pour obtenir des renseignements de la part des ARS, qui lui opposaient le secret des affaires. Fort heureusement, les départements ont bien voulu ouvrir leurs documents, ce qui a permis de dévoiler certains faits. Le refus des ARS de transmettre ces éléments devra être clarifié.

Vous dites qu'il sera enjoint au groupe Orpea de restituer des financements publics irrégulièrement employés. Cela signifie-t-il que ce sujet ne relèvera pas d'un contentieux ? Une telle mesure ne concernera-t-elle qu'Orpea ou bien tous les établissements à but lucratif, y compris les petits groupes, sur lesquels il faudra aussi faire des contrôles.

Il est de votre devoir et de notre devoir de faire toute la clarté sur ces sujets, en rendant public, le plus vite possible, ce rapport.

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Je le répète, le Gouvernement ne s'est jamais opposé à la transmission et à la publication de ce rapport. Toutefois, le secret des affaires étant invoqué par le groupe, nous nous devons de le respecter. Nous rendrons donc ce rapport public, avec la précaution d'usage.

Le plus important, à mes yeux, c'est que tous ceux qui ont eu à souffrir de cette situation soient entendus. Rien ne doit venir empêcher l'équilibre et la justice. Par conséquent, si on m'affirme qu'un élément pourrait venir perturber le déroulement d'une procédure judiciaire, je m'en tiens à la prudence la plus élémentaire.

Je tiens à votre disposition les mails échangés avec le groupe Orpea sur ce sujet.

S'agissant des contrôles, nous n'avons pas visé un groupe en particulier, même si cette affaire nous a précipités vers une inspection rapide. À partir du moment où un scandale était révélé, nous devons bien évidemment agir.

À l'heure actuelle, nous menons un travail en profondeur de réforme des inspections et des contrôles, dont nous avons constaté l'insuffisance, dès lors qu'il s'agit d'un système aboutissant à des formes de maltraitance des personnels et des résidents. Cela n'est pas aussi simple qu'un contrôle sur la base d'un signalement de maltraitance !

Nous devons accentuer nos efforts s'agissant des groupes privés commerciaux en matière de transparence. Nous suivrons à cet égard la recommandation de la Cour des comptes, en permettant que la « boîte noire » liée à la section hébergement ne fasse plus l'objet d'un système de vases communicants. Il convient donc de sacraliser la section « soins », de manière qu'il n'y ait plus d'interactions entre les sections.

Nous commençons avec Orpea, puisque nous disposons d'un travail assez poussé sur trois ans. Nous avons voulu renforcer le contrôle des ARS, grâce aux autorités indépendantes que sont l'IGAS et l'IGF. Ce travail, mené tambour battant par douze inspecteurs, nous permet de saisir aujourd'hui la justice.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'IGAS et l'IGF ont réalisé un travail remarquable, que nous n'avons pas encore eu le temps de lire entièrement. Il est d'ailleurs étonnant qu'une synthèse n'ait pas été faite.

Pourquoi le contrôle des Ehpad et des groupes n'a-t-il été mis en place que récemment ? Les ARS auront-elles désormais les moyens de mener ces contrôles ? En effet, les syndicats des médecins, des pharmaciens et des inspecteurs nous ont dit clairement que, d'une part, le nombre des fonctionnaires affectés au contrôle avait diminué depuis un certain nombre d'années et, d'autre part, qu'il n'existait pas d'affichage réel d'une volonté de contrôler.

En 2014, Claude Évin, en tant que directeur de l'ARS de l'Île-de-France, avait signalé un problème de marges arrières concernant les établissements Korian. Or rien n'a été fait. Pourquoi n'y a-t-il pas eu de réaction de la part des ARS ? Certes, le livre permet de bousculer le fonctionnement des contrôles. Toutefois, on ne peut que regretter que rien ne se soit passé auparavant. Nous devons pouvoir dire aux résidents et à leurs familles : « nous avons failli ; nous allons y remédier rapidement, et nous nous excusons profondément. »

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Chaque année, 10 % des établissements sont contrôlés. Plus précisément, 634 contrôles ont été menés en 2014 ; 708 en 2015 ; 649 en 2016 ; 668 en 2018 et 671 en 2019.

Nous voulons renforcer ces contrôles grâce à un renforcement des moyens humains : 150 équivalents temps plein (ETP) seront affectés aux ARS. Surtout, les départements seront systématiquement associés à ces contrôles.

À l'heure actuelle, 62 ETP sont dédiés aux contrôles, contre 61 en 2015. En ajoutant les effectifs dévolus au traitement des signaux, événements ou alertes, 150 ETP étaient consacrés au contrôle des Ehpad en 2018. Nous allons doubler ces effectifs, en embauchant 150 ETP supplémentaires.

Entre 2003 et 2015, l'offre de places en Ehpad a augmenté d'un tiers, tandis que l'offre des seuls Ehpad commerciaux a augmenté de plus de 50 %.

En 2010, avant l'entrée en vigueur de la loi Bachelot, le développement des Ehpad commerciaux connaissait son âge d'or. Cette loi a introduit le mécanisme d'appel à projets obligatoire, pour réguler l'attribution des autorisations.

Par ailleurs, pour mettre en perspective l'historique de cette évolution, je souligne que l'article 63 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a libéralisé les tarifs d'hébergement, en supprimant l'obligation de retracer les charges et les produits dans des comptes distincts, ce que la Cour des comptes a récemment critiqué.

En 2014, M. Evin, alors directeur de l'ARS d'Île-de-France, avait alerté la ministre de l'époque sur les rétrocommissions financières opaques mises en place par le groupe Korian. Rien n'a été fait alors, et l'ARS a dû se débrouiller seule pour trouver un accord financier avec Korian, consistant en des dotations moindres.

Il faut noter qu'en 2015 a été votée la loi ASV (loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement), qui n'interdisait pas ces pratiques. Pire, elle ouvrait deux possibilités, que je tiens à dénoncer aujourd'hui, favorisant encore plus les groupes privés. Il s'agit, tout d'abord, de la possibilité de ne pas reverser des excédents financiers tous les ans, ce qui a conduit Orpea aux manœuvres aujourd'hui critiquées. Il s'agit, ensuite, de la possibilité pour les groupes d'Ehpad commerciaux de faire des états des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD) simplifiés. Ainsi, l'ARS n'avait plus connaissance du budget consacré à l'hébergement.

En outre, la loi ASV a entraîné la convergence tarifaire, qui a beaucoup bénéficié aux Ehpad commerciaux, le public donnant au privé ! Cela a entraîné une baisse des financements dépendance des Ehpad publics de 125 millions d'euros. Ainsi, plus de 40 % des Ehpad publics ont vu leur financement baisser.

Alors que j'étais présidente de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, j'avais demandé un rapport immédiat, une mission « éclair », à deux députées, qui ont dressé un état des lieux. À aucun moment, la situation d'Orpea n'y est évoquée.

Vous le savez comme moi, au cours de ces dix dernières années, ces établissements ont changé de nature. En termes de dépendance, les pathologies traitées sont beaucoup plus lourdes. La médicalisation croissante de ces établissements s'est avérée nécessaire. Dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018 puis pour 2021, nous avons prévu le financement de 8 000 puis de 10 000 postes supplémentaires. Entre-temps, ne l'oublions pas, nous avons connu une crise sanitaire majeure.

Mme Catherine Deroche, présidente. – La semaine dernière, *Le Monde* faisait état d'une synthèse du rapport avant contradictoire. En avez-vous eu connaissance ?

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Non, je n'ai pas eu ce document.

En revanche, j'ai eu connaissance des suites proposées par les inspecteurs, au vu des dysfonctionnements graves observés. Ils ont confirmé qu'il y avait matière à saisir la justice.

Pour être très précise, vendredi soir dernier, la mission d'inspection nous a informés, premièrement, que nous ne disposerions pas du rapport, du fait de contraintes de cryptage, deuxièmement, qu'il y avait matière à poursuites, troisièmement, que le rapport relève, pour une large part, du secret des affaires.

Dans la même soirée, la mission d'inspection transmettait à Orpea le rapport final.

Lundi matin, le Gouvernement et le Parlement ont reçu le rapport définitif. Je laisse à votre disposition la note de suite rédigée par la mission d'inspection.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Pour ma part, je n'ai eu ce rapport, qui fait plus de 500 pages, qu'hier vers 17 heures. Avouez-le, il n'est pas possible de travailler dans ces conditions, d'autant que vos propos rassurants en termes de transparence paraissent décalés par rapport aux faits.

Le rapport pointe un pouvoir de contrôle amoindri des ARS lié à l'adoption de la loi ASV. Envisagez-vous de remédier à cet état de fait ? De quelle manière ?

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Vous évoquez essentiellement le manque de transparence concernant la section « hébergement ». Du fait du secret commercial, les Ehpad privés bénéficient d'un modèle de document budgétaire simplifié à transmettre aux autorités, ce qui les a privées d'une vision d'ensemble des finances de ces établissements.

Le 8 mars dernier, nous avons annoncé des mesures pour plus de transparence financière. Nous allons renforcer les règles budgétaires et comptables. Certaines mesures, qui concernent notamment le siège des groupes, relèvent de la loi. Toutefois, nous souhaitons agir vite, et nous ferons donc tout ce qu'il nous est permis de faire par la voie réglementaire.

Un décret a déjà été soumis à la concertation des parties prenantes, pour améliorer la transparence financière. Il mettra fin aux EPRD simplifiés et contraindra les Ehpad commerciaux à transmettre les éléments relatifs à la section « hébergement ». Ce sera la fin de cette « boîte noire ». Il imposera également une compatibilité analytique propre à chaque Ehpad, attestée par un commissaire aux comptes.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Cela se fera par voie réglementaire ?

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie. – Absolument !

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Le secret des affaires ne pourra pas empêcher une telle évolution ?

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Non !

Ce décret imposera également qu'une rétrocession ne pourra être conservée au niveau du siège. Elle sera obligatoirement répercutée dans le budget de l'établissement dédié aux seuls soins. Ce terme de « soins » est très large ; il comprend également la dépendance.

Cela renforcera l'obligation de transparence des contrats entre Ehpad et autorités.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – S'agissant de la base de données Prisme (Prévention des risques, inspections, signalements des maltraitances en établissement), depuis le 30 décembre 2015, les établissements ont l'obligation légale de signaler « tout dysfonctionnement grave dans leur gestion », ce qui inclut les situations de maltraitance. Quel est le caractère opérationnel de cette plateforme ? À votre connaissance, est-elle utilisée ?

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Les bilans annuels de la mission de veille et d'alerte, que nous menons depuis 2017, font état d'une faible remontée de ces signalements au niveau national. Les pratiques sont très hétérogènes selon les ARS et les conseils départementaux.

D'abord, le circuit de repérage et d'alerte au sein des structures est assez peu visible. Les conseils départementaux ont des systèmes de remontée inégaux.

Bien avant les annonces du 8 mars dernier, un plan d'action a été déployé en 2019 par la DGCS. Il a été structuré en quatre actes visant à améliorer le repérage, le signalement et le traitement d'événements indésirables graves. Il s'agit d'accompagner les établissements concernés dans la généralisation des circuits d'alerte internes, de clarifier et illustrer les motifs et les critères des formulaires de remontée des signalements, de préciser les objectifs et les modalités de remontée au niveau national et d'optimiser les outils et les systèmes d'information, pour faciliter la transmission et le traitement des signalements.

Nous allons également renforcer les moyens de la plateforme du 3977, qui n'était pas suffisamment outillée pour effectuer la remontée des signalements dans les meilleures conditions.

Un nouveau circuit d'alerte sera également établi au sein des établissements, afin d'améliorer le traitement de chaque signalement.

Je me suis aperçue, en auditionnant la Défenseure des droits, qu'elle faisait état de 9 000 signalements, dont il était impossible de connaître la nature. Il était également impossible de savoir si ces signalements avaient été transmis aux ARS. J'ai aussi voulu savoir si ces signalements aboutissaient toujours à des affaires graves. Or tel n'est pas toujours le cas, car la médiation peut s'avérer utile pour renforcer le lien entre familles, soignants et résidents.

Enfin, j'ai voulu préciser la définition de la maltraitance, afin de permettre à des plaintes éventuelles d'être suivies d'effets.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Lors de votre audition par l'Assemblée nationale le 8 mars dernier, vous avez annoncé votre volonté de mettre en œuvre, dans les Ehpad, « une cure de transparence », en rendant publics et accessibles « dix indicateurs clés permettant d'évaluer les établissements et de les comparer, pour éclairer le choix ». Il s'agit notamment du taux d'encadrement, du taux de rotation des professionnels, de l'absentéisme, du budget quotidien alloué aux repas par personne et de la présence d'un médecin coordonnateur.

Comment comptez-vous vous organiser pour rendre cette « cure » opérationnelle ? Selon quel calendrier ?

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Nous avons déjà commencé à travailler sur ces dix indicateurs, dans le cadre d’une concertation de l’ensemble du secteur du grand âge. Ils seront bientôt rendus publics. Nous avons également renforcé et rendu obligatoires les enquêtes de satisfaction des résidents, en fonction de ces indicateurs. Le questionnaire a été élaboré par la Haute Autorité de santé. Ces enquêtes seront affichées dans les Ehpad.

Nous renforcerons également les obligations des établissements pour ce qui concerne la lisibilité des contrats contre les pratiques tarifaires abusives.

Je l’ai dit tout à l’heure, le décret sera publié avant le 1^{er} mai.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nous parlons bien des contrats privés qui ne sont pas soumis au secret des affaires ?

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Je parle des contrats de séjour, entre l’établissement et la personne.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Il n’y aura donc plus de raison d’avoir un secret des affaires !

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Ne mélangeons pas ce qui relève de l’Ehpad et ce qui relève du système d’un groupe privé !

S’agissant de la transparence de ces groupes, nous mènerons des inspections inopinées, y compris de la Cour des comptes. Quant aux contrats de séjour des établissements, ils permettent aux parents et aux résidents d’avoir une parfaite information.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – S’agissant des moyens, on le sait, un tiers des Ehpad n’ont pas de médecin coordonnateur et les équipes sont éreintées et, souvent, incomplètes. Par ailleurs, vous annoncez la création de 150 ETP affectés au contrôle.

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Nous donnons des moyens, puisque nous prévoyons 150 ETP supplémentaires pour les ARS, qui seront affectés à une mission de contrôle.

Pour ce qui concerne les établissements, depuis 2018, et malgré la pandémie - je rappelle que les personnes âgées dépendantes ont payé un lourd tribut à la crise sanitaire -, nous avons financé, par le biais du PLFSS pour 2018, 10 000 postes supplémentaires et, dans le cadre du PLFSS pour 2021, 10 000 nouveaux postes supplémentaires. Par ailleurs, avec le Ségur de la santé, nous avons investi pour rénover le parc public, en raison d’une vétusté des locaux ne favorisant pas la qualité de vie au travail.

L’attractivité de ces métiers passe également par une revalorisation salariale, ce que nous avons fait dans le cadre du Ségur et du PLFSS.

Par ailleurs, nous avons mis en chantier les dossiers de la validation des acquis, de l’apprentissage et de l’alternance. Nous devons continuer de travailler ensemble sur l’attractivité de ces métiers. Notre projection, c’est 50 000 postes supplémentaires dans les années qui viennent, dans le cadre de la trajectoire que vous avez définie dans vos rapports. En effet, nous devons construire le schéma de l’approche domiciliaire. Car les Ehpad ne sont

plus les maisons de retraite que nous connaissions ; ils ont besoin d'être davantage médicalisés.

Quand j'évoque des moyens supplémentaires, je parle bien de soignants. Il est difficile de définir un ratio minimum d'encadrement. Celui-ci ne peut être fixé que par le besoin d'accompagnement des résidents. Certes, on peut toujours annoncer la création de postes. Mais si l'on ne crée pas les conditions de l'attractivité, à savoir une meilleure qualité du travail, des conditions matérielles plus favorables et des salaires plus décents, nous n'y arriverons pas.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – S'agissant du transfert d'exploitation des Ehpad, les élus du département n'ont souvent pas leur mot à dire et sont placés devant le fait accompli. Comment comptez-vous réguler en la matière ?

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les établissements privés associatifs, mais aussi les établissements publics, rencontrent des difficultés financières, qui les font se tourner vers les établissements privés à but lucratif et leurs millions d'euros. C'est la raison pour laquelle, si on a assisté à une augmentation de 17 % du nombre de places en Ehpad, le nombre des établissements privés à but lucratif a, quant à lui, doublé. Ils ont en effet racheté des établissements déjà existants.

Pourrons-nous empêcher une telle évolution ?

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – C'est bien le but que nous poursuivons ! Quand nous investissons 2 milliards d'euros dans la rénovation du parc public, c'est bien pour contrecarrer une telle évolution.

Permettez-moi de rappeler les termes de l'article D. 313-10-8 du code de l'action sociale et des familles, introduit par le décret du 13 mars 2020, qui prévoit les modalités de cession et d'autorisation des établissements, ainsi que les conditions d'examen de la demande.

En résumé, la demande de cession doit être déposée par le cessionnaire et non par le cédant aux autorités compétentes, qui ont toute latitude pour demander tout document permettant de s'assurer des capacités de gestion du cessionnaire, au regard des établissements qu'il gère, si c'est le cas. Le dossier est réputé complet, si, un mois après l'avoir reçu, l'autorité compétente n'a pas fait connaître au demandeur la liste des pièces manquantes. Dans le cas d'un rejet, l'ARS doit rédiger un avis motivé, qui repose sur l'incapacité du nouveau gestionnaire à remplir les conditions de gestion de l'Ehpad.

J'ai demandé, le 2 février, une vigilance accrue à tous les directeurs généraux des ARS en la matière.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Il s'agit surtout d'éviter une stratégie !

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Bien évidemment, nos questions ne constituent pas une remise en cause des personnels des Ehpad, lesquels, nous le savons tous, sont dévoués.

J'ai lu plusieurs rapports syndicaux faisant état, entre 2014 et 2020, d'une diminution de 117 médecins inspecteurs, de 11 pharmaciens inspecteurs et de 256 inspecteurs de l'action sanitaire et sociale.

Pensez-vous que les 150 ETP que vous annoncez aujourd'hui seront suffisants face à l'ampleur du travail à accomplir ? En effet, dans les deux ans à venir, 7 500 maisons de retraite, regroupant 600 000 résidents, devraient être contrôlées.

Si nous sommes favorables à ces contrôles, n'oublions pas que les structures du groupe Orpea ont déjà été contrôlées par le passé, sans que des mesures d'avertissement ou de sanction soient prises. Faire du chiffre pour ce qui concerne le contrôle n'aurait pas de sens si cela ne débouchait sur rien.

Les organisations syndicales des inspecteurs ont appelé de leurs vœux le recrutement d'experts médicaux, pour les accompagner lors des contrôles et vérifier les prescriptions, qui doivent être en adéquation avec les besoins.

Enfin, vous avez évoqué les élus locaux, les résidents et les familles. Mais à aucun moment je ne vous ai entendu parler des organisations syndicales. Nous avons reçu la CGT, qui a dénoncé, au sein du groupe Orpea, l'organisation d'un dialogue social fondé sur « un trucage des élections professionnelles, la mise en avant d'un syndicat maison, la discrimination syndicale, la répression sociale, le travail dissimulé et l'escroquerie caractérisée par le fait d'avoir obtenu des fonds publics ».

Allez-vous soutenir les organisations syndicales ? Prendrez-vous des mesures préventives pour assurer l'exercice du droit syndical, qui est un droit constitutionnel ?

M. Laurent Burgoa. – Je vous remercie de vos informations concernant le nombre de contrôles. Vous avez également annoncé un recrutement de 150 personnes.

Les Ehpad, à ce jour, sont contrôlés par les ARS et les conseils départementaux. Peut-on envisager de les contrôler par un organe indépendant ?

En outre, le Gouvernement envisage le remboursement des fonds publics octroyés à des Ehpad commerciaux qui n'auraient pas utilisé à bon escient ces financements. Dès lors, ces derniers pourront se retrouver dans des situations financières compliquées conduisant à la fermeture de chambres. Quelle serait alors la solution pour les résidents ?

Mme Pascale Gruny. – Venant du milieu de l'audit, je reviendrai sur la question du contrôle.

Vous avez dû recevoir des écrits sur ces problèmes. Comment avez-vous réagi ? Pourquoi a-t-il fallu attendre la publication d'un livre pour faire bouger les choses ?

Le contrôle n'est pas la délation, il est important de le préciser. Quand j'ai signalé certains problèmes à l'ARS et au conseil départemental, j'ai vu la difficulté de ces organismes à aller sur le terrain pour effectuer un contrôle, car ils n'ont pas la culture du contrôle.

Par ailleurs, s'agissant de la formation, les personnels des Ehpad doivent avoir une certaine empathie.

Je veux également le souligner, si les familles sont présentes, il n'y a pas de problème ! Dans le cas contraire, les personnes vulnérables peuvent être menacées.

Une personne de ma famille est hébergée dans un établissement Orpea, dans la ruralité. Or le personnel de l'établissement habite dans le canton, voire dans la commune, ce

qui crée une proximité avec les résidents. Les problèmes sont donc surtout liés aux milieux urbains.

Je le souligne également, les personnes souhaitent rester à domicile le plus longtemps possible. Par conséquent, celles qui arrivent dans les Ehpad sont déjà bien malades.

M. Olivier Henno. – Ma question concerne les rétrocessions, également appelées marges arrières. Je l'avoue, lors de l'audition de l'auteur du livre *Les Fossoyeurs*, j'ai découvert l'importance de ces pratiques, que je connaissais dans la grande distribution, et non dans le domaine médico-social.

Si j'ai bien compris, vous voulez, dans un souci de transparence, faire apparaître ces marges arrière dans la comptabilité de chaque établissement, et non plus au niveau du siège, ce qui crée bien évidemment une forme d'opacité. N'y aurait-il pas d'autres solutions en la matière, par exemple l'interdiction pure et simple des marges arrières dans le domaine médico-social ? Je crains en effet la créativité des groupes à cet égard !

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Jusqu'où remontez-vous pour obtenir le remboursement des sommes indûment perçues ?

Estimez-vous normal que des personnels de l'ARS puissent ensuite être embauchés par des structures privées ? Un meilleur contrôle ne serait-il pas nécessaire ?

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Madame Apourceau-Poly, les syndicats ont été auditionnés, notamment pour préparer nos annonces sur le renforcement des contrôles. De fait, nous avons aussi mobilisé les inspections du travail pour les faits que vous avez évoqués.

S'agissant des effectifs supplémentaires dédiés aux ARS, ils seront suffisants dans la mesure où ils se consacreront exclusivement aux Ehpad, ce qui n'est pas le cas des ETP actuels. Nous souhaitons également faciliter les liens avec les départements et lever les obstacles qui auraient pu être soulevés.

Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) que j'ai signés en 2019 avec les 18 ARS, appartiennent à la troisième génération. Leur philosophie est fondée sur des indicateurs de résultats et non pas de moyens. Il s'agit de renforcer la garantie de la qualité et de la sécurité de la prise en charge au sein des objectifs prioritaires de chaque ARS. Ces objectifs sont matérialisés par cinq indicateurs, en lien avec les signalements d'événements indésirables. Un indicateur concerne le traitement des réclamations des usagers, tandis que les autres indicateurs sont liés au contrôle, avec une insistance sur la qualité du suivi de ces contrôles.

Monsieur Burgoa, la récupération des financements publics concernera les groupes privés et ne mettra pas en danger les Ehpad.

S'agissant d'un organisme indépendant que vous avez évoqué, je recherche toujours la bonne solution, à savoir la plus opérante et la plus efficace. Les ARS ont la compétence. Elles ont par ailleurs prouvé qu'elles pouvaient s'adapter, dans un contexte difficile de crise.

Nous élargissons les capacités de contrôle des services d'inspection de l'État pour ce qui concerne non pas les seules dotations publiques, mais aussi les tarifs payés par les résidents. J'ai mentionné la Cour des comptes, qui apporte une garantie d'indépendance.

Madame Gruny, le ministère a reçu un grand nombre de courriers, auxquels nous avons répondu. Lorsque j'ai été nommée, j'ai demandé à ce que le confinement soit levé, afin que les personnes puissent retrouver une certaine liberté en matière de visites. Il s'agissait de protéger sans isoler, pour revenir aux droits des résidents et à leurs familles. J'ai mis en place un groupe de travail « éthique », afin de trouver le bon équilibre entre la protection sanitaire et le droit des résidents et des familles.

Nous avons rappelé à l'ordre certains directeurs d'Ehpad ; nous avons également écrit à des ARS en diligentant des enquêtes supplémentaires. Nous n'avons pas attendu la parution du livre pour agir. Rien ne serait pire que de laisser penser qu'il n'y avait pas de contrôle ! Nous sommes dans un climat de défiance envers les soignants et les gestionnaires de ces établissements, et ce n'est pas simple à gérer au quotidien !

S'agissant de la formation du personnel, je suis entièrement d'accord avec vous, ce ne sont pas des métiers comme les autres. On ne le dit pas assez, les personnels adorent leurs métiers et en parlent très bien. Selon moi, leur formation doit inclure des modules de bientraitance. Nous avons déjà des modules, pour les hôpitaux, qui concernent la dignité des personnes. Il convient de les renforcer. Nous avons ainsi demandé aux organismes de formation de revoir leurs logiciels de référents de compétences et de qualité, en incluant la bientraitance.

Monsieur Henno, pour lutter contre les rétrocessions, nous demanderons aux Ehpad et aux groupes de transmettre leurs comptes sous forme de comptabilité analytique, afin d'avoir une vision claire et sincère de l'affectation des recettes et des dépenses, établissement par établissement, pour ce qui concerne tant les personnels que les consommables.

Permettez-moi de vous donner lecture du décret : « Les rabais, remises et ristournes obtenues sont imputés sur les budgets sur lesquels ils ont été obtenus. Lorsqu'ils portent sur plusieurs budgets, ils sont répartis proportionnellement au montant des charges correspondantes. »

M. Bernard Bonne, rapporteur. – C'est bien !

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Monsieur Bonne, j'en viens à la collusion que vous avez évoquée. Si les faits étaient avérés, ce serait grave et inacceptable. Bien sûr, cela sera vérifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nous demanderons aux opérateurs de nous fournir nominativement et de façon exhaustive toutes les personnes qui sont passées d'une structure à une autre.

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Dans le livre, il s'agit d'une seule personne !

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Il paraît qu'il y en a beaucoup plus !

Par ailleurs, pourquoi ne remontez-vous qu'à 2017 en matière de remboursement des financements ?

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Avant 2017, il y a prescription.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Mais on peut mettre des amendes !

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Oui ! Je dénonce comme vous cette collusion. Les règles de déontologie de la fonction publique permettront sans doute d'éviter désormais ce genre de travers.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie, madame la ministre.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 16 h 50.

Mercredi 30 mars 2022

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Mission d'information sur le contrôle des Ehpad - Audition de MM. Philippe Charrier, président directeur général d'Orpea, et Jean-Christophe Romersi, directeur général d'Orpea France

Mme Catherine Deroche, présidente. – Dans le cadre de la mission d'information sur le contrôle des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), nous entendons ce matin M. Philippe Charrier, président-directeur général d'Orpea, et Jean-Christophe Romersi, directeur général d'Orpea France.

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Je salue ceux de nos collègues qui participent à cette réunion à distance.

Notre commission a mis en place cette mission d'information dotée des prérogatives de commission d'enquête à la suite de la parution, le 26 janvier dernier, de l'enquête journalistique *Les Fossoyeurs*.

Cet ouvrage pointe notamment l'inadéquation de la forme actuelle des contrôles opérés, non pas sur les groupes, mais sur les établissements, et la grande difficulté des autorités à s'assurer du bon emploi de l'argent public.

C'est pourquoi nous avons choisi de nous intéresser à la question du contrôle.

Nous avons souhaité que cette audition intervienne à quelque distance de la parution du livre, une fois l'émotion, légitime, un peu retombée et surtout afin de disposer non

pas seulement d'une enquête journalistique, fût-elle de qualité, mais aussi du rapport des inspections.

Depuis, les événements se sont succédé : le Gouvernement a saisi la justice ; le groupe Orpea a présenté des excuses et a fait de nouvelles annonces.

Je voudrais, avant toute chose, rappeler quelques éléments.

Cette commission d'enquête n'est pas un tribunal. Nous sommes ici pour comprendre et formuler des préconisations de politique publique.

Il ne s'agit pas non plus de jeter l'opprobre sur tout un secteur, dont nous connaissons très bien les problématiques : l'état de dépendance accrue des résidents ; la difficulté, en raison d'un déficit important d'attractivité, à recruter, former et fidéliser des personnels ; la question non résolue du financement.

Nous savons aussi la grande sensibilité du sujet, confirmée par le succès du livre : chacun se sent concerné pour ses proches ou anticipe la question de sa propre vulnérabilité.

En votre nom à tous, je voudrais redire notre confiance dans l'engagement des professionnels du secteur comme notre volonté de soutenir les résidents et leurs proches.

Nous savons enfin quelle peut être la vulnérabilité d'une entreprise au risque de réputation. C'est aussi pourquoi nous avons été surpris qu'une entreprise puisse elle-même se mettre en danger par des pratiques risquant de lui porter gravement atteinte.

Nous avons voté la loi d'adaptation de la société au vieillissement (ASV) de 2015 dans une logique de confiance, de souplesse et de convergence tarifaire. Faut-il aujourd'hui réexaminer cet état d'esprit ? Nous espérons que les auditions d'aujourd'hui permettront notamment d'apporter une réponse à cette question.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment.

Je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Philippe Charrier et Jean-Christophe Romersi prêtent serment.

M. Philippe Charrier, président-directeur général d'Orpea. – Le 30 janvier dernier, j'ai accepté de prendre la direction générale du groupe Orpea, dont je présidais jusqu'alors le conseil d'administration, parce qu'il était indispensable de permettre à l'entreprise de continuer à assurer sa mission dans les meilleures conditions. Je me suis porté volontaire pour faire face et assumer les responsabilités éthiques, morales et juridiques de notre groupe dans ce moment difficile, alors que je n'y étais pas tenu et qu'il n'y avait pas pléthore de candidats. J'ai fait ce choix simplement, en responsabilité, parce que je suis attaché à cette entreprise, à la suite d'une histoire personnelle qui m'a permis d'en connaître la valeur et l'expertise, notamment dans l'accompagnement des personnes les plus fragiles, en particulier ceux atteints de troubles psychiatriques.

C'était aussi mon devoir à l'égard des familles qui ont choisi de nous confier leurs aînés, dans cette mission si difficile, mais essentielle de l'accompagnement en fin de vie des personnes fragiles et dépendantes. Selon le rapport Jeandel-Guérin, 80 % des résidents d'Ehpad souffrent de troubles de la cohérence, associés à des comorbidités qui aggravent leur état, sans qu'ils puissent toujours le réaliser en raison d'une fréquente anosognosie.

Il était aussi de mon devoir de protéger et de défendre l'honneur et la fierté de nos 70 000 collaborateurs, qui ont choisi de réaliser au quotidien ce métier exigeant en rejoignant les rangs d'Orpea dans l'un des 1 000 établissements que nous opérons à travers 23 pays.

Depuis plusieurs semaines, nous sommes pris dans la tourmente. Fin janvier paraissait *Les Fossoyeurs*, un livre à charge rédigé à la suite d'une enquête de trois ans, dont je n'ai appris l'existence que le 23 janvier dernier. Le 1^{er} février, cinq jours après que le conseil d'administration d'Orpéa eut lui-même mandaté deux cabinets d'audit internationaux pour faire toute la lumière sur les allégations contenues dans cet ouvrage, le Gouvernement annonçait le lancement d'une double enquête confiée à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'Inspection générale des finances (IGF), avant même que nous n'ayons pu faire valoir notre droit au contradictoire sur le rapport provisoire. Nous en découvrons la semaine dernière les conclusions dans la presse et recevons le rapport définitif le 27 mars en fin de soirée.

En parallèle, les contrôles se sont intensifiés sur nos établissements, qui ont fait l'objet de plus de 150 visites d'inspection depuis la fin du mois de janvier, soit sept fois plus en deux mois qu'en une année normale. Mais cela n'est pas choquant en soi dans le contexte émotionnel et politique que nous connaissons.

Le 28 mars, sur la base du rapport de la mission des deux inspections, le Gouvernement a publié un communiqué annonçant notamment le signalement de certains faits au procureur de la République, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale. Nous contestons la matérialité de ces éléments. Il résulte de cette circonstance que certains faits que nous sommes appelés à examiner aujourd'hui seront très certainement également analysés par le parquet, et peut-être par un juge d'instruction. Je n'ai pas d'inquiétudes à ce sujet. Au contraire, je crois à l'examen approfondi des faits par des experts et aux vertus du contradictoire, mais cette circonstance m'amènera à m'exprimer avec prudence sur certains sujets, par exemple la question de l'usage des dotations publiques, un sujet très technique qui dépasse très largement le cas d'Orpea. Elle donne manifestement lieu à des interprétations variables, notamment de la doctrine comptable.

J'ai pleine conscience de l'importance cardinale de votre mission et de la nécessité d'offrir une totale transparence devant la représentation nationale, mais je ne veux pas me livrer à des appréciations qui pourraient dépasser mes compétences et mettre en danger le groupe que je représente.

Après cette exposition factuelle du déroulé des événements tels que nous les avons vécus, vous saisirez sans doute l'ampleur du choc qui nous a affectés, même si je mesure parfaitement en parallèle l'émotion que ces informations ont suscitée parmi les familles de nos résidents, dans le grand public et auprès des élus et des pouvoirs publics.

Les faits qui nous sont reprochés sont graves, et j'ai conscience de l'exigence de réponses et d'actions que l'on attend de ma part et de celle de Jean-Christophe Romersi, notre directeur général pour la France, présent à mes côtés ce matin. Je mesure également la gravité,

la souffrance, l'émotion et la colère ressenties par les collaborateurs d'Orpea, mais aussi la stigmatisation et l'opprobre qu'ils subissent à tout instant depuis des semaines alors qu'ils doivent prendre soin des aînés que nous leur confions.

Je ne vous dirai pas que le groupe Orpea n'a rien à se reprocher, je ne vous dirai pas que nous ne sommes coupables de rien. La mission conjointe de l'IGF et de l'IGAS nous fait des reproches graves et précis. Nous avons répondu point par point à ces questionnements légitimes, nous avons reconnu des dysfonctionnements, pour certains inacceptables, même si le rapport définitif permet de conclure qu'il n'y a pas de système organisé qui aboutirait à une maltraitance généralisée et dément clairement les allégations les plus choquantes du livre.

Nous regrettons profondément ces dysfonctionnements et nous tenons à présenter nos sincères excuses aux résidents et à leurs familles. Mais il y a aussi dans ces attaques et ces reproches beaucoup de choses inexactes et injustes, et c'est aussi notre devoir de le dire, de le démontrer, comme nous l'avons fait dans les réponses au rapport de la mission conduite par les deux inspections. Les semaines et les mois qui viennent seront, je l'espère, l'occasion pour notre groupe de nous expliquer, de nous défendre, mais aussi de nous amender et de prendre des décisions pour repartir de l'avant.

Ma tâche et ma responsabilité sont de sortir le groupe Orpea de la tourmente dans laquelle il est plongé aujourd'hui. Toutes les irrégularités qui nous ont été reprochées, dont certaines sont avérées, trouveront des réponses et des solutions : changement de comportement, changement parfois de lignes directrices... Et, bien entendu, nous nous conformerons à toute injonction administrative et judiciaire.

Nous ne limiterons pas nos efforts à réagir ou à nous défendre. Dès aujourd'hui, j'annoncerai une série de mesures précises et concrètes pour rétablir un fonctionnement efficace et fiable d'Orpea vis-à-vis de toutes les parties prenantes, et ainsi redonner confiance à nos résidents, à leurs familles, à nos salariés, aux pouvoirs publics et à nos actionnaires. Ces mesures sont la première amorce d'un plan plus vaste de transformation du groupe que nous allons annoncer en mai prochain à la lumière des résultats de nos audits externes. Le sujet du vieillissement de la population, de la dépendance et de la perte d'autonomie sont des sujets de débat et d'intérêts nationaux. Vous le savez mieux que quiconque, puisque sur les territoires dont vous vous êtes les élus, vous êtes en contact régulier avec des maisons de retraite et des établissements de santé. Vous y consacrez beaucoup de temps et d'efforts, et vous savez que le sujet dépasse le cas d'Orpea, qui ne peut être le bouc émissaire de toutes les difficultés du secteur.

Je remarque d'ailleurs que le Gouvernement engage un mouvement visant à renforcer les contrôles, la transparence et la qualité pour l'ensemble des Ehpad privés et publics. Nous sommes face à un enjeu de société majeur. Vous êtes suffisamment expérimentés et avisés pour savoir que les sanctions éventuelles contre Orpea ou les mesures de correction que nous prendrons ne régleront pas tous les problèmes associés aujourd'hui à l'accompagnement de la fin de vie de nos aînés. Soyez assurés en revanche que nous contribuerons pleinement à élaborer les solutions de demain.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – En préambule, je souligne que notre mission ne vise pas seulement Orpea, mais tous les Ehpad, même si une attention particulière sera portée aux établissements privés à but lucratif.

Monsieur Charrier, dans *Le Figaro* du 26 mars, vous regrettiez que le rapport des deux inspections ne soit pas rendu public. Or Mme la ministre déléguée chargée de l'autonomie nous a confié hier que la publication du rapport s'était heurtée à l'opposition d'Orpea, courriel à l'appui.

Ma question est donc simple : le groupe Orpea autorise-t-il la publication du rapport IGAS-IGF ?

M. Philippe Charrier. – La réponse est oui.

Nous n'avons jamais sollicité la non-publication de ce rapport.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Le rapport peut donc être publié dès demain, sous réserve du respect du secret des affaires...

M. Philippe Charrier. – Le secret des affaires se limite aux règles du droit de la concurrence. Nous ne pouvons pas publier le contenu de nos contrats en intégralité, par exemple. Mais tout le reste mérite d'être largement diffusé.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Pourquoi n'avoir à ce jour déposé aucune plainte contre l'auteur du livre *Les Fossoyeurs* ?

Pourquoi les contrôles menés par les ARS n'ont-ils pas pleinement rempli leur rôle ? Comment les améliorer ?

M. Philippe Charrier. – Des dysfonctionnements financiers et dans la prise en charge sont pointés dans le rapport.

Ils sont pour l'essentiel attribuables à un manque constant de personnel soignant.

Le rapport IGF-IGAS ne fait que confirmer ce qui est dit dans le rapport de la Cour des comptes, que vous avez eu la grande pertinence de réclamer, madame la présidente.

S'agissant de la diffamation, nous essayons d'être aussi professionnels que possible. Nous avons mandaté deux cabinets de renom international pour répondre à toutes les allégations du livre. Sur la base des réponses qui nous seront fournies, nous déciderons ce qu'il convient de faire au regard de la diffamation.

D'ores et déjà, bien des allégations du livre se sont avérées infondées. La mission d'inspection le confirme.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Selon Victor Castanet, le groupe Orpea a organisé un système de rationnement des repas désigné sous l'acronyme « CRJ ». Vous auriez recours à des compléments alimentaires pour pallier la dénutrition qui toucherait un tiers de vos résidents. Est-ce le cas ? MM. Le Masne et Brdenk ont confirmé l'existence de ce CRJ.

M. Jean-Christophe Romersi, directeur général d'Orpea France. – Le « coût résident jour » (CRJ) existe, mais il n'est pas le fruit d'une décision immédiate, et il ne porte que sur le volet alimentation.

Nos résidents sont en situation de dépendance et présentent le plus souvent des états dépressifs et des troubles cognitifs. La question de la nutrition impose beaucoup de travail et de concertation. Les régimes, les textures doivent être adaptés en fonction des pathologies.

La moitié des résidents sont dénutris avant d'entrer en Ehpad. Une année après, près des deux tiers ne le sont plus.

Les menus sont établis en partant des besoins des résidents et en appliquant les recommandations de la HAS et de l'Anses en matière d'apports protéino-énergétiques. Sur cette base, un travail est effectué par les médecins nutritionnistes et les chefs de cuisine. La restauration n'est pas sous-traitée : nos chefs sont salariés et nos repas produits dans les établissements. Des menus sont alors établis sur cinq semaines, avec quatre cycles correspondant aux saisons.

C'est seulement sur la base de ces menus que nous procédons aux achats. Nous servons plus de 13 millions de repas par an dans les Ehpad Orpea, et les négociations avec nos fournisseurs en amont nous permettent d'obtenir des tarifs intéressants basés sur le volume de commandes.

S'agissant des compléments alimentaires, lorsqu'une personne est en situation de dénutrition, son alimentation est enrichie, soit de manière naturelle dans ses repas, avec de la crème, du fromage, soit, si nécessaire, en cas de dénutrition plus sévère, à l'aide de compléments nutritionnels oraux qui font l'objet d'une prescription médicale.

Nous luttons contre la dénutrition en suivant, par des pesées mensuelles, l'albumine, l'indice de masse corporelle et la perte de poids dans le temps. En cas de dénutrition, une surveillance accrue de l'alimentation et des pesées hebdomadaires sont mises en place. La mission IGF-IGAS a relevé ces éléments.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Les membres de la commission des affaires sociales connaissent bien le fonctionnement des Ehpad, ce qui peut éventuellement vous épargner votre effort de pédagogie, monsieur Romersi.

Pour les repas, confirmez-vous le chiffre de 4,73 euros hors taxes par jour cité par M. Brdenk ?

M. Jean-Christophe Romersi. – Le coût alimentaire hors taxes est aujourd'hui de 4,80 euros.

Nous avons, constat d'huissier à l'appui, réalisé en 2018 des courses dans des enseignes de grande distribution pour confectionner nos menus. Nous obtenions une différence d'un peu plus d'un euro par rapport aux tarifs que nous pouvions obtenir après négociations auprès de nos fournisseurs.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Entre les recommandations établies par le groupe d'étude des marchés de restauration collective et nutrition (GEM-RCN) et les pratiques d'Orpea, le rapport IGAS-IGF relève des différences comprises entre 10 % et 30 %.

D'où la question : y a-t-il vraiment une volonté de réduire au maximum le coût journalier de la nourriture ?

M. Philippe Charrier. – La réponse est non. Nous ne rationnons absolument pas.

La moitié des résidents sont dénutris à leur arrivée. Un an après, la moitié d'entre eux ont retrouvé un profil bien meilleur.

Je n'accepterai jamais de rationner la nourriture de nos aînés ; j'en prends formellement l'engagement sous serment !

M. Bernard Bonne, rapporteur. – On a beaucoup parlé des rétrocessions ou des réductions de fin d'année (RFA) qui étaient consenties par les groupes Bastide, Hartmann et par des laboratoires de biologie médicale.

Vous avez dit que ces RFA correspondaient à des prestations de service. Quelles sont-elles ? Cet argent bénéficiait-il aux résidents ?

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Par ailleurs, vos prestataires pouvaient-ils refuser ces RFA ?

M. Philippe Charrier. – Nous avons arrêté de recourir aux RFA ; nous utilisons des prestations de service.

La mission a considéré que certaines prestations de service étaient imprécisément décrites dans les contrats, une appréciation discutable à nos yeux.

Ces prestations de service peuvent concerner le développement de nouveaux produits qui peuvent être très utiles pour nos résidents. Nous travaillons ainsi avec Hartmann sur des changes connectés, avec Bastide sur un nouveau matelas anti-escarres.

L'allégation du livre scandaleuse selon laquelle nous dégradons la qualité des changes pour économiser de l'argent est absolument fausse. Au contraire, nous avons listé le change le plus coûteux fourni par Hartmann. J'en souffre de lire cela, voyez-vous.

Autre type de prestations : on peut aider des fournisseurs comme Bastide à s'internationaliser, car nous sommes présents dans 23 pays, de la Chine jusqu'au Brésil.

Malgré cela, nous avons désormais décidé d'exclure de l'assiette du calcul des redevances dues au titre des prestations de service le montant des commandes de produits relevant du secteur des soins et de la dépendance. J'ai pris cette décision pour éviter toute ambiguïté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Vous n'êtes pas les seuls à avoir pratiqué ce type de rétrocessions. On peut les concevoir, mais à condition qu'elles profitent aux résidents, puisque c'est de l'argent public. Il est dommage de ne pas les avoir arrêtées auparavant.

M. Philippe Charrier. – Je n'arrête pas les prestations de service, qui peuvent améliorer l'accueil des résidents. Je les écarte de l'assiette pour éviter la confusion.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le forfait dépendance est-il vraiment fait pour favoriser l'internationalisation de vos fournisseurs ?

M. Philippe Charrier. – Cela permet des économies d'échelle et des réductions de coût considérables.

Nous payons par exemple nos changes 45 % de moins que sur internet et entre 13 % et 21 % de moins qu'auprès des grossistes qui fournissent les établissements de santé.

Enfin, madame Meunier, je n'avais pas répondu à votre question : nous représentons nettement moins de 1 % du chiffre d'affaires du groupe Hartmann. Nos prestataires ont donc vraiment le choix.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Est-il avéré, comme Victor Castanet l'affirme dans son livre, que vous choisissez les laboratoires d'analyses médicales en fonction des réductions qu'ils vous accordent ? Les laboratoires « locaux » semblent avoir été écartés.

M. Philippe Charrier. – Non, nous n'écartons pas certains fournisseurs pour gagner plus d'argent.

J'ai dirigé un groupe de biologie médicale européen : les prestations de service existent.

Notre échelle étant nationale, il est plus simple et plus efficace pour nous de travailler avec un grand groupe qui peut répondre à l'ensemble de nos besoins.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Il est intéressant parfois de travailler avec un laboratoire de proximité qui peut répondre immédiatement aux demandes du médecin.

M. Jean-Christophe Romersi. – Les laboratoires de biologie médicale se sont regroupés en grands groupes, mais ils disposent d'antennes proches de nos établissements.

Pendant la crise sanitaire, avoir une discussion au niveau national nous permettait aussi d'avoir un meilleur service localement, une plus grande réactivité.

M. Philippe Charrier. – Partout dans le monde, nous avons assisté à une consolidation du secteur de la biologie médicale, afin de disposer de plateaux techniques performants qui alimentent un grand nombre de laboratoires.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Avez-vous des taux d'occupation supérieurs à 100 %, comme le prétend M. Castanet dans son livre ?

M. Jean-Christophe Romersi. – L'IGF et l'IGAS ont analysé ces éléments : aucune suroccupation n'a été programmée ou demandée, mais de telles situations peuvent se produire, par exemple lorsqu'une personne en court séjour reste un peu plus longtemps que prévu, et qu'une entrée programmée a été réalisée entre-temps.

Cette suroccupation temporaire doit être déclarée aux autorités et, en effet, elle ne l'a pas toujours été. S'il y a eu des consignes locales, nous les dénonçons.

Enfin, la surcapacité au sein des établissements d'Orpea en France sur l'année 2019, base de l'IGAS dans cette analyse, représente 0,016 % des journées facturées. Ce n'est donc pas une politique, mais une exception.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Ces taux sont surprenants, en effet. On constate le plus souvent des taux inférieurs à 100 % dans les Ehpad en raison des hospitalisations et des décès.

M. Philippe Charrier. – Les taux d’occupation des résidences Orpea sont les suivants : 86 % au 27 mars 2022 et au 31 décembre 2021, 90 % au 31 décembre 2020 et 92 % au 31 décembre 2019.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – On le sait, les établissements ont intérêt à avoir un taux d’occupation maximum. La politique d’Orpea consistait-elle à faire en sorte que le taux d’occupation ne descende jamais sous un certain seuil ?

M. Philippe Charrier. – Dans les états prévisionnels des recettes et des dépenses (EPRD), les ressources sont attribuées pour une norme d’occupation de 95 %.

Le paradoxe, c’est que nous avons parfois sous-budgété, du fait de la modulation, parce que nous n’étions pas à 95 % d’occupation. Mais en même temps, on nous reproche cette sous-budgétisation...

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – S’agissant de la qualité de l’accueil, chaque établissement du groupe possède-t-il un conseil de la vie sociale qui fonctionne ?

M. Jean-Christophe Romersi. – Ces conseils sont obligatoires et doivent se réunir au moins trois fois par an. La loi exige un représentant des familles, un représentant des résidents et de la direction.

Oui, les conseils de la vie sociale sont constitués. Nous vérifions leur conformité lors des contrôles, ce qui était le cas de 80 % d’entre eux. Il arrive toutefois qu’un poste soit vacant, et les conseils ont eu beaucoup de mal à se réunir pendant la crise sanitaire.

Les conseils de la vie sociale peuvent se réunir à huis clos, avec les seuls représentants élus. J’ai toujours demandé pour ma part qu’ils se tiennent de façon ouverte, afin que l’ensemble des familles et des résidents puissent y assister.

Les commissions d’animation et de restauration permettent aussi de discuter collectivement des activités et des menus proposés. Il nous semble nécessaire de renforcer la représentation de ces instances très importantes.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les contrôles se font au niveau de chaque établissement. Or, dans un groupe comme Orpea, tout est réglé au niveau régional. Les ARS ne peuvent pas contrôler le groupe et contrôlent mal les établissements. Il faudra certainement modifier la réglementation, pour éviter une forme d’opacité.

Par ailleurs, les directeurs d’établissement ont-ils une autonomie suffisante ?

La loi ASV repose sur la confiance, mais elle a permis aussi certaines des dérives que l’on constate aujourd’hui.

M. Philippe Charrier. – Les contrôles locaux sont très utiles pour la prise en charge, et nous prenons soin de mettre en œuvre les recommandations qui y figurent. Nous ne sommes absolument pas opposés à des contrôles supplémentaires réalisés au niveau du groupe.

La réglementation du secteur est très complexe, sa mise en œuvre délicate. Il faudrait pouvoir entrer dans le détail. Il est difficile par exemple pour une société d’élaborer son budget pour octobre ou novembre avec des EPRD approuvés fin juillet. Comment

anticiper correctement la modulation tarifaire mise en œuvre par la loi d'adaptation de la société au vieillissement ?

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les départements et l'ARS déterminent précisément le nombre de personnels pour chaque établissement.

Y avait-il au niveau des ressources humaines une volonté délibérée de ne pas remplacer les personnels absents ? Le groupe a-t-il explicitement formulé de telles demandes aux établissements ?

M. Philippe Charrier. – Il n'y a pas de volonté de ce type au niveau du groupe. Je n'ai vu aucun mail émanant de la direction générale du groupe donnant ce type de consignes.

Il y a eu des erreurs, mais cela reste des exceptions. Nous allons être extrêmement vigilants à l'avenir. Je m'en porte garant.

Mais n'oublions pas le vrai sujet de société : je rappelle qu'il y a eu 40 % de candidats en moins aux derniers concours d'aide-soignant.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Les « directeurs nettoyeurs » évoqués par M. Castanet font-ils partie de ces « erreurs » que vous évoquez ?

M. Philippe Charrier. – Cette expression est odieuse. Le rapport IGF-IGAS est très clair sur ce point : il n'y a jamais eu de directeur nettoyeur.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Avez-vous mis en place des procédures pour vous assurer que les dépenses imputées sur le forfait soin relèvent exclusivement de dépenses de soin ?

Le livre estime par ailleurs que certains établissements sont peu regardants sur les critères d'accueil des résidents relevant de la psychiatrie. Que répondez-vous ?

M. Philippe Charrier. – Le rapport IGF-IGAS dit que 50 millions d'euros ont été imputés à tort aux budgets soins et dépendance, sur un total de 1,4 milliard d'euros pour la période considérée.

Une grosse part de cette somme vient des auxiliaires de vie faisant fonction d'aide-soignante. Le rapport de la Cour des comptes est extrêmement clair sur ce point. Orpea doit progresser. L'écart de salaire entre une auxiliaire de vie et une aide-soignante est insuffisant, par exemple. On va également travailler sur les carrières.

L'autre élément concerne la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) : doit-on oui ou non imputer la CVAE à la dotation soins ? Le personnel soignant est financé par les dotations. S'il était mis à notre disposition, nous n'aurions pas à payer de taxe sur la valeur ajoutée. Mais comme ces personnels sont rémunérés par les opérateurs, nous devons acquitter une taxe sur la valeur ajoutée. Les sociétés doivent-elles la prendre sur leurs profits, comme un coût, ou peuvent-elles l'imputer sur la dotation soins ? La justice est saisie, nous verrons, mais c'est un vrai sujet.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nous sommes d'accord sur ce dernier point.

Autre question : pourquoi un turn-over si important parmi vos directeurs ?

M. Jean-Christophe Romersi. – À ce jour, nous avons quatre postes de direction vacants sur l'ensemble des établissements français.

Le turn-over est de 12 % cette année, et l'ancienneté moyenne des directeurs de sept ans.

Dans ce secteur infiniment humain, mais également infiniment réglementé, le travail d'un directeur est extrêmement compliqué.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Quelle formation exigez-vous de vos directeurs ?

M. Jean-Christophe Romersi. – Nous exigeons un master 2 en lien avec le secteur, conformément à la loi. Nous accompagnons nos salariés qui n'en disposent pas à travers une formation. Ceux de nos directeurs qui n'auraient pas encore de master sont en cours de formation pour se mettre en conformité. Quand des personnes sont capables et ont envie de faire ce métier, il est de notre devoir de les accompagner pour qu'ils obtiennent le diplôme permettant de l'exercer.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Combien d'établissements ont-ils été créés ou rachetés en France par Orpea depuis 2005 ?

Combien d'anciens fonctionnaires des ARS ou des départements avez-vous embauchés depuis une dizaine d'années ? Quelles fonctions exercent-ils – ou ont-ils exercées – chez Orpea ?

Je souhaiterais avoir des chiffres très précis en la matière, et je vous demanderai de bien vouloir me les communiquer par écrit si vous ne pouvez pas le faire aujourd'hui.

M. Philippe Charrier. – Nous répondrons précisément à votre question par écrit.

Il n'y a aucune volonté d'établir des connivences chez Orpea. La lecture des rapports d'inspection de l'ARS peut d'ailleurs en attester.

Enfin, nous ne sommes pas acheteurs en France depuis de nombreuses années déjà.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Vous annoncez des mesures à venir, notamment des enquêtes de qualité faites par des cabinets renommés indépendants. En quoi consistent ces enquêtes ? Quel est le degré d'indépendance de ces cabinets par rapport au conseil d'administration du groupe Orpea ?

M. Philippe Charrier. – Ces enquêtes trouvent leur origine dans la découverte par le conseil d'administration, le 23 janvier à dix-neuf heures, de l'existence d'une longue enquête menée par un journaliste depuis trois ans. Nous voulions comprendre et apporter une réponse complète à toutes les allégations du livre. Nous avons mandaté des cabinets de réputation mondiale, dont l'éthique leur commande de répondre scrupuleusement à l'ordre de mission, celui-ci ayant lui-même été rédigé par un avocat extérieur spécialisé, et non par le conseil d'administration. Je vous en transmettrai une copie.

Nous aurons dans quelques jours les résultats de ces travaux.

Mme Laurence Cohen. – Comme cela a été dit, nous ne devons pas nous focaliser exclusivement sur le groupe Orpea, mais interroger la prise en charge de nos aînés de manière globale.

Vous dites avoir fait appel à deux cabinets de renommée internationale. J’attire votre attention sur les travaux de la commission d’enquête sénatoriale sur le recours intempestif auxdits cabinets, et je vous encourage à faire preuve de la plus grande vigilance. On l’a vu avec McKinsey : c’est souvent beaucoup d’argent dépensé pour pas grand-chose...

Nous avons évoqué aussi les RFA. Notre collègue député Pierre Dharréville, co-auteur d’une mission flash sur les Ehpad, a déjà soulevé ce problème, et le journal *Les Echos* critiquait un pilotage par la masse salariale préjudiciable à la qualité de prise en charge des résidents, ce système ayant abouti à un cumul de 20 millions d’euros de dotations non consommées entre 2017 et 2020. Allez-vous rembourser cette somme à la sécurité sociale ?

Vous avez souligné vos difficultés de recrutement. Toutefois, devant les députés, les représentants syndicaux du groupe Korian ont été unanimes à dire que votre groupe constituait une zone de non-droit social : recours excessif aux CDD, licenciements abusifs, pratiques antisyndicales... Or une entreprise ne peut fonctionner correctement sans contre-pouvoirs.

Avec l’appui du Centre for International Corporate Tax Accountability and Research (Cictar), la CFDT et la CGT ont montré que votre groupe a créé une cascade de sociétés au Luxembourg afin d’y transférer la propriété des murs d’une bonne partie de vos établissements. Avez-vous eu recours à l’optimisation fiscale afin de ne pas payer d’impôts en France ?

Nous avons tous été choqués par le livre de Victor Castanet et par différents témoignages, notamment celui de la famille de Françoise Dorin, qui est morte dans des souffrances terribles faute de matelas anti-escarres. Il est difficile de ne voir que diffamation dans ce livre.

En pleine pandémie, en 2021, votre groupe a versé 58 millions d’euros à ses actionnaires et a attribué un parachute doré de 2,7 millions d’euros à l’ancien directeur général Yves Le Masne. Monsieur Charrier, vous avez parlé de « marché », avant de vous reprendre. N’est-il pas indécent de faire des profits sur l’or gris ?

M. Philippe Charrier. – Je parlais de « marché » seulement pour l’achat de fournitures, pas pour l’ensemble de nos missions.

La priorité doit aller à l’accueil, je vous rejoins. Mais nombre de nos résidents souffrent de maladies neurodégénératives ou de dépression, et le simple fait de se nourrir est déjà difficile pour eux, indépendamment des quantités qu’on leur propose.

S’agissant des cabinets que nous avons mandatés, il fallait bien répondre aux allégations contenues dans le livre *Les Fossoyeurs*. Leurs prestations seront payées par les actionnaires, considérant que la réputation d’une société est son plus grand capital.

Les 20 millions d'euros d'excédents que vous mentionnez n'ont nullement été intégrés aux profits. Nous avons passé une écriture comptable pour les neutraliser ; cet argent est donc toujours disponible.

S'agissant du syndicat Arc-en-ciel, le rapport IGF-IGAS ne nous impute aucun tort. Ce syndicat a été créé par deux anciens membres de FO. Cependant, oui, il faut plus de dialogue syndical dans le groupe, et j'ai donné des instructions très claires en ce sens. Nous pouvons faire beaucoup mieux.

Le Cictar a lui-même conclu qu'il n'existait pas de fraudes dans notre système. Nous avons en effet des SCI au Luxembourg, mais elles ne contiennent que des actifs internationaux ; aucun bâtiment français n'y est logé. Cela ne diminue en rien les impôts liés à nos opérations françaises.

Nous n'avons pas payé de dividendes aux actionnaires lors de la crise du covid. Nous avons été la première société à prendre cette décision.

M. Jean-Claude Brdenk avait un contrat, approuvé par l'assemblée générale des actionnaires, qui prévoyait deux ans de rémunération. Nous l'avons respecté.

M. Jean-Christophe Romersi. – L'excédent de 20 millions d'euros est certes important, mais ramené au nombre de postes qui n'ont pas été déployés dans les établissements, il représente 0,56 ETP par jour et par établissement en moyenne.

Dans le cadre de l'EPRD, nous prévoyons un ratio d'encadrement et, lors de l'état réalisé de recettes et de dépenses (ERRD), le 30 avril de l'année suivante, nous déclarons les moyens réellement utilisés. Les taux d'encadrement que nous avons déclarés dans les ERRD ont toujours été supérieurs aux EPRD.

La mission IGAS-IGF relève enfin que les salaires pratiqués au sein du groupe Orpea sont légèrement supérieurs à ceux du secteur.

M. Philippe Charrier. – Pourquoi ces excédents ? Ils ont été réalisés au cours des années 2020 et 2021, pendant la crise du covid. Avec des taux d'occupation de 86 % en 2021 et de 88 % en 2020, nous étions nettement en dessous des EPRD. Durant les deux années précédant la crise sanitaire, nous étions soit en perte, soit proche de l'équilibre.

On l'a oublié, mais nous avons vécu deux années terribles dans les Ehpad, avec l'impossibilité d'hospitaliser nos résidents. Orpea a été la première société à acheter des masques au prix fort en Chine, avant leur livraison massive, sans aucune certitude d'être remboursée.

Mme Laurence Cohen. – J'ai cité le témoignage de la famille de Françoise Dorin : il est choquant, qui plus est dans un établissement haut de gamme, qu'il n'y ait pas de matelas anti-escarres !

M. Philippe Charrier. – Il est très délicat de parler de faits couverts par le secret médical. Nous avons demandé à un juge de désigner un expert médical pour examiner chacun des cas cités dans l'ouvrage. Cela nous a été refusé. Nous verrons si nous engageons une autre forme de procédure.

La mission IGF-IGAS relève que le taux d'escarres est plutôt plus faible chez Orpea qu'ailleurs, ce qui veut dire aussi que la nutrition n'est pas aussi mauvaise que cela.

M. Jean-Christophe Romersi. – Si un matelas anti-escarres est inadapté ou mal-positionné, c'est bien entendu une erreur qu'il est de notre responsabilité de corriger. Mais il ne s'agit pas d'une volonté délibérée.

M. René-Paul Savary. – C'est en effet un secteur infiniment humain et complexe, mais aussi financier. Reconnaissons-le : il y a un marché de la personne âgée. Et les derniers développements donnent l'impression que le système a permis des dérives ou des erreurs.

Vous avez pris beaucoup d'engagements lors de cette audition. Cela prouve bien qu'il y avait des dysfonctionnements. Pourquoi ne pas avoir pris ces décisions plus tôt ?

On assiste à une forme d'industrialisation de la prise en charge des personnes âgées par le secteur médico-social, avec des directeurs d'établissement davantage au service de leur groupe que de leurs résidents.

EPRD, GIR moyen pondéré, forfait soins, forfait hébergement : toutes ces dotations publiques ne sont-elles pas trop élevées finalement ? Leur vocation n'est pas de vous permettre d'accroître vos bénéfices.

Ce secteur a-t-il vraiment vocation à s'industrialiser ? Ne faut-il pas changer le système en profondeur pour éviter ces dérives ?

M. Philippe Charrier. – On n'industrialise pas l'accompagnement de la fin de vie. Cela n'a pas de sens. C'est un métier extraordinairement difficile humainement. On s'attache aux résidents, on les voit partir...

Il s'agit en revanche de grouper les moyens. Le rapport de la Cour des comptes reconnaît d'ailleurs que les groupes ont une plus grande capacité à faire face aux difficultés du secteur.

Y a-t-il une volonté financière ? En 2020, le rendement sur les capitaux propres de notre groupe s'est élevé à 5 %. Nos actionnaires ne cherchent pas le rendement, mais une croissance régulière et une récurrence.

Mme Élisabeth Doineau. – Après le choc créé par ce livre-document et les témoignages bouleversants qui ont été recueillis, c'est la société dans son ensemble qui est placée face à ses responsabilités. On ne devrait plus utiliser le terme de *silver economy*, tant il s'avère inacceptable de faire de l'argent sur le dos des anciens.

Il est toujours difficile pour les familles de dénoncer une maltraitance soupçonnée. Quand elles osent néanmoins le signaler, quel protocole appliquez-vous ?

Votre groupe s'est-il engagé dans une démarche qualité ou une démarche de responsabilité sociale des organisations (RSO). La démarche prend du temps, mais elle fait souvent le plus grand bien à l'entreprise.

Enfin, vous appuyez-vous sur des ressources externes comme les associations de retraités, de malades ou de consommateurs ?

M. Jean-Christophe Romersi. – Nous avons en effet un protocole de traitement des plaintes, car nous devons accorder la plus grande attention à chacune d’elles. Deux tiers des plaintes sont adressés directement à la direction de l’établissement, un tiers à la direction régionale ou au siège. Quand une plainte nous arrive, nous commençons par en accuser réception, puis la direction prend rendez-vous avec la famille. Si le problème n’est pas résolu, la direction régionale peut intervenir, avec une personne spécialement dédiée au suivi des plaintes.

Mais il faut aller encore plus loin. Nous allons mettre en place un numéro vert, avec au bout du fil des psychologues formés à l’écoute de la souffrance, mais aussi un médiateur au niveau national pour les problèmes qui ne trouvent pas de solutions.

La démarche qualité existe depuis vingt ans au sein d’Orpea. De nombreux critères sont évalués sur la base de référentiels et de protocoles qui concernent aussi bien les soins, l’accompagnement et la prise en charge que la restauration, l’hébergement, les locaux ou la sécurité.

Le groupe Orpea compte 82 % de sites avec médecin coordonnateur, ce qui est largement supérieur à la moyenne du secteur. Mais nous avons aussi au niveau régional des médecins coordonnateurs, des référents qualité et des infirmières coordonnatrices, car l’œil externe est extrêmement important. Le danger, c’est toujours le huis clos.

Nous sommes engagés dans la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Nous disposons d’une fondation, dont nous avons décidé d’augmenter les moyens.

Il est extrêmement important de s’appuyer sur un réseau pour ne pas s’isoler. Nous avons travaillé par exemple avec France Alzheimer pendant de nombreuses années et mis en place des conférences ainsi que le café des aidants.

Enfin, j’ai moi-même été directeur d’établissement, et mon action consistera toujours à faire en sorte que les directions bénéficient de suffisamment d’autonomie et de confiance, mais aussi d’accompagnement, tant le champ de leurs responsabilités est large.

M. Philippe Charrier. – Nos enquêtes de qualité sont réalisées par un tiers, elles sont complètement indépendantes de la direction du groupe. Les familles et les résidents y participent. Nous avons un taux de réponse de l’ordre de 50 %. Ces enquêtes sont réalisées tous les ans et prennent en compte 400 critères.

M. Jean Sol. – J’ai quelques questions, notamment concernant les ratios agents, lits et places sur lesquels vous vous adossez pour prendre en charge les résidents, en particulier la nuit. Combien de personnels soignants pour combien de résidents ? Vous évoquiez le dispositif de signalement. Selon vous, deux tiers étaient traités au niveau de vos directions et un tiers était reporté sur les tutelles. Quantitativement, qu’est-ce que cela signifie ? Pourriez-vous être précis ?

Concernant les postes dont vous avez besoin au sein de vos établissements, les prérequis en matière de formation et de compétences sont-ils respectés ? Vous nous disiez tout à l’heure que vous remplaciez beaucoup d’aides-soignantes par des auxiliaires de vie. Ce n’est pourtant pas le même métier. En termes de prestations, de fonctionnement et de compétences mises à la disposition des résidents, il doit y avoir quelques failles...

M. Jean-Christophe Romersi. – Plus de 80 % de nos établissements comptent désormais trois agents la nuit. C’est une demande que nous avons faite auprès de nos établissements avant même la réforme de la loi relative à l’adaptation de la société au vieillissement (ASV). À l’époque, c’était le département et les ARS qui fixaient le nombre d’agents par nuit, en général deux. Nous avons décidé d’anticiper et de porter ce chiffre à trois. Nous voulions absolument avoir une personne dédiée, en particulier dans les unités où les personnes souffrent de troubles cognitifs. Peut-être faut-il même prévoir davantage de personnel.

M. Jean Sol. – S’agit-il d’infirmiers ou d’aides-soignants ?

M. Jean-Christophe Romersi. – Les infirmiers de nuit relèvent d’expérimentations qui n’ont pas été généralisées. Dans quelques endroits, il y a effectivement des infirmières de nuit, soit dans l’établissement, soit mutualisé, soit d’astreinte. Mais les agents que j’évoque sont des aides-soignants. Il y a deux aides-soignants et une auxiliaire de vie la nuit. C’est ce que veut la réglementation, mais les besoins de prise en charge évoluent largement avec le vieillissement de la population et la dépendance.

M. Charrier faisait référence tout à l’heure aux auxiliaires de vie qui imputaient la dotation soin. Nous avons reçu 1,2 milliard d’euros de dotation soin sur ces quatre années, dont 28 millions imputés aux auxiliaires de vie. Le montant n’est donc pas si important, même s’il reste encore trop élevé. Évidemment, ces auxiliaires ne correspondent pas à la description du code de l’action sociale et des familles (CASF), mais quand vous êtes directeur d’établissement et qu’il vous manque du monde le matin, vous prenez le personnel disponible : ce qui compte avant toute chose, c’est d’apporter l’accompagnement et le soin.

Nous devons tous collectivement travailler, notamment au travers de la validation des acquis de l’expérience (VAE), à améliorer le dispositif de formation des auxiliaires de vie. Parfois, ces personnes échouent à leur diplôme pour un simple module. Or bon nombre de compétences des aides-soignants pourraient être portées par des auxiliaires de vie diplômés d’un niveau intermédiaire. Je pense au bac pro accompagnement, soins et services à la personne (ASSP), par exemple, qui donne cinq modules sur huit.

M. Alain Duffourg. – Nous vous avons posé des questions assez précises sur les manquements et dysfonctionnements ; vous les avez reconnus. Vous avez évoqué des changements de comportement pour l’avenir. Au regard des reproches qui vous ont été adressés, qu’envisagez-vous de faire pour modifier votre façon de fonctionner, notamment au niveau des établissements ?

M. Daniel Chasseing. – Pendant le Covid, nous avons localement pris en charge des établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Nous avons donc l’habitude. Votre prix de journée alimentaire est extraordinaire. Dans nos Ehpad à moins de 2 000 euros par mois, le prix de la journée est le double du vôtre. Vous ne devez pas acheter beaucoup de produits alimentaires français !

Vous nous avez dit qu’il fallait un laboratoire avec un plateau technique national pour plus d’efficacité. C’est complètement faux. On a souvent besoin d’analyses de base. Il est utile de pouvoir disposer d’un laboratoire de proximité.

Pour ma part, l'existence de parachutes dorés me semble complètement indécente. C'est un traitement industriel. Notre société va devoir accepter des changements à l'avenir. Les directeurs au niveau régional ne sont-ils pas choisis pour faire de la rentabilité ?

Enfin, vous nous avez indiqué que si l'on voulait remplacer une aide-soignante par une auxiliaire de vie, cela ne fonctionnait pas par rapport au budget soin. C'est totalement faux. On peut, en cas d'absence d'une aide-soignante, la remplacer momentanément par une auxiliaire.

J'espère qu'une autre philosophie émergera à l'avenir pour la prise en charge des personnes âgées. Nul ne doit faire de l'argent sur le dos des familles ou des personnes dépendantes.

M. Jean-Luc Fichet. – Quel est le coût mensuel le plus faible pratiqué au sein d'Orpea et quel est le coût mensuel le plus élevé ? Qu'est-ce qui justifie une telle différence dans la prise en charge des résidents ? Avez-vous des critères d'évaluation économique par établissement ? De la même manière, avez-vous des critères d'évaluation qualitative dans la prise en charge ?

M. Philippe Charrier. – Alain Duffourg nous a interrogés sur les améliorations à apporter. Nous parlons d'un secteur et d'une mission qui ne peut atteindre la perfection, même si nous en avons la volonté. Quelles sont les grandes actions ? La première est de donner plus d'autonomie à nos directeurs d'établissement sur beaucoup de sujets. Nous y veillerons, c'est un élément essentiel. Notre deuxième objectif concerne les résidents et les familles. Au-delà des études qualitatives, qui visent à recueillir leur opinion de façon indépendante par un tiers, nous mettrons en place un numéro vert pour les résidents, les familles et les proches. Nous nommerons des médiateurs et créerons des comités d'éthique proches des établissements.

Par ailleurs, au niveau des salariés, nous voulons progresser dans le dialogue social. Beaucoup de choses restent à faire et nous allons commencer maintenant dans ce domaine-là. Nous travaillerons notamment à la fidélisation des équipes, en mettant l'accent sur les parcours professionnels. Il s'agit de développer les politiques de rémunération pour valoriser les parcours de carrière de nos soignants. Nous devons également recruter beaucoup plus de jeunes talents. Nous envisageons d'engager 500 apprentis aides-soignants. Nous allons décentraliser notre fonction ressources humaines vers les établissements et vers les régions.

Pour répondre à Daniel Chasseing, nous achetons bien sûr également des produits alimentaires français. En ce qui concerne les laboratoires, j'ai entendu votre remarque ; nous allons l'examiner. Encore une fois, nous voulons donner plus d'autonomie aux directeurs d'établissement. Vous avez évoqué le traitement industriel en citant le versement d'une forte prime de départ. Il s'agit d'un groupe mondial. Nous sommes implantés dans vingt-trois pays. Le marché des dirigeants est ce qu'il est, avec une très grande complexité. Je suis assez heureux pour mon pays qu'une entreprise comme la nôtre puisse être une forme de signatures en dehors de nos frontières : un développement si rapide est la preuve que nous avons su apporter quelque chose hors de France pour l'accompagnement de nos seniors.

Au niveau des directeurs d'établissement et des directeurs régionaux, la qualité demeure l'objectif numéro un. D'ailleurs, quand la qualité n'est pas au rendez-vous, on

supprime immédiatement la moitié des bonus. Rien n'est plus important que la qualité, c'est fondamental.

M. Jean-Christophe Romersi. – Monsieur Duffourg, les mesures d'avenir évoquées par M. Philippe Charrier, même si elles interviennent aujourd'hui, sont des notions que nous avons travaillées ces derniers mois et ces dernières années. C'est exactement ce que je veux dans l'entreprise, c'est-à-dire des équipes opérationnelles. Je connais parfaitement ce métier, je sais ce que méritent les équipes dans l'accompagnement et l'autonomie.

Monsieur Chasseing, nous respectons la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi Egalim. Celle-ci fixe des obligations nouvelles. Nous avons été entendus par le ministère en charge de cette transition pour savoir où nous en étions. Il semblerait que nous en sommes à un stade plus avancé que bon nombre d'autres acteurs.

Concernant les remplacements des auxiliaires de vie, Mme la ministre a dit elle-même sur France Inter samedi matin que les auxiliaires de vie pouvaient être admises au vu de la pénurie des personnels soignants en remplacement. Nous ne remontons pas les postes vacants en bénéfiques, mais nous avons des auxiliaires de vie qui pallient toutes les difficultés sectorielles du recrutement des aides-soignants.

Monsieur Fichet, le tarif moyen en France dans les établissements Orpea est de 84 euros par jour. Dans dix-sept de nos établissements, le tarif mensuel est inférieur à 2 000 euros. Nous avons quatre établissements, soit 1,77 % d'établissements, dont le tarif mensuel est supérieur à 6 000 euros.

M. Jean-Luc Fichet. – Quel est le coût le plus faible et le coût maximum ? J'aimerais avoir un chiffre très précis.

M. Jean-Christophe Romersi. – Je compléterai ma réponse par des éléments que nous vous transmettrons pour vous répondre de manière très précise. Le tarif le moins cher est inférieur à 70 euros par jour. Quant à l'établissement de Neuilly, mais il ne s'agit que de quelques chambres faisant plus de 50 mètres carrés, certains tarifs sont supérieurs à 10 000 euros. Je le répète, le nombre d'établissements dont les tarifs sont supérieurs à 6 000 euros par mois en France sont au nombre de quatre.

Ces différences de prix s'expliquent tout simplement la localisation des établissements. Quand Orpea construit un établissement, l'achat du terrain et la construction du bâtiment ne relèvent d'aucun financement public, d'aucune aide. C'est l'entreprise qui assure cette charge. Or la charge foncière et le prix au mètre carré sont absolument différents selon qu'il s'agisse d'un établissement dans le centre de Paris ou en province et en zone rurale.

Depuis dix ans, Orpea a construit et rénové en France de nombreux établissements. Il en a assuré la maintenance. Orpea a repris beaucoup d'établissements vétustes, d'ailleurs M. le ministre Véran a annoncé des mesures pour le secteur public. Orpea en dix ans a investi plus de 1 milliard d'euros dans des établissements en France, y compris pour améliorer les qualités d'accueil, de prise en charge et d'accompagnement, sans oublier, bien sûr, la qualité de travail pour les équipes.

M. Jean-Luc Fichet. – Vous n’avez pas répondu à ma question sur les critères d’évaluation économique et les critères d’évaluation qualitative par établissement.

M. Jean-Christophe Romersi. – Comme nous l’avons souligné précédemment, nous disposons dans les établissements de critères qualité qui font l’objet d’auto-évaluations par les équipes. Nous les vérifions formellement deux fois par an, en dehors de l’accompagnement des équipes – infirmières coordinatrices régionales, médecins coordonnateurs régionaux, référents qualité régionaux. Les critères qualitatifs reposent sur 400 points de contrôle extrêmement larges, allant du soin, de l’accompagnement, de la prise en charge, jusqu’à la restauration, l’hébergement, les conditions d’accueil, le suivi des dossiers administratifs, le respect des droits et des libertés, le bon suivi des contrats de séjour, des contrats de travail, *etc.* Cet ensemble-là est vérifié tout au long de l’année.

Des plans d’action sont établis en cas d’écart *via* un logiciel spécialement dédié à ce suivi, avec des dates d’échéance. L’ensemble des inspections ou des contrôles dans nos établissements figurent également dans ce plan d’action. Ils sont suivis par les directions d’établissement, leurs équipes et les équipes d’appui au niveau régional. Comme l’a rappelé M. Charrier, si les critères qualitatifs ne sont pas atteints, cela a un impact immédiat sur les critères de performance financière de l’établissement. Il est en effet absolument important que la performance ne se fasse pas au détriment de la qualité.

M. Philippe Charrier. – Madame la présidente, madame, monsieur les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, avant de nous séparer, je voudrais vous remercier de la qualité de votre écoute.

J’espère que nous avons répondu le plus précisément possible à vos questions et que nous avons été à la hauteur de vos attentes. Je mesure parfaitement le chemin qu’il nous reste à parcourir pour redonner confiance en notre groupe. Cela passera par des efforts, des explications, des réformes, mais aussi par de l’innovation et de l’initiative.

À cet égard, je voudrais vous faire part de deux décisions que j’ai prises, et qui contribueront à donner la bonne direction à Orpea.

La première est de maximiser la décentralisation des décisions et des responsabilités vers les établissements, de renforcer leur autonomie, de nous appuyer plus encore sur les directeurs d’établissement, les personnels qui travaillent au quotidien pour les résidents. Ce chantier va être prioritaire pour nous. Nous allons notamment, entre autres améliorations, instaurer des médiateurs famille, rapprocher les comités éthiques du terrain et améliorer le fonctionnement de notre plateforme d’alerte.

Dans le même esprit, la deuxième décision que je tenais à vous annoncer aujourd’hui est celle d’ouvrir les portes de tous nos établissements et de faire au mois de mai, si la Covid le permet, une journée d’états généraux du grand âge dans chacun de nos établissements : résidents, familles de résidents, élus, membres de la représentation nationale, personnel, presse locale, chacun sera convié à participer, à s’exprimer, à débattre pour faire émerger à la fois des critiques, mais aussi des solutions.

Je m’engage à ce que ce grand débat ait lieu partout en France et soit suivi d’un compte rendu, d’une synthèse de propositions concrètes, dont tous les participants seront destinataires, ainsi que la représentation nationale.

À la rentrée, la deuxième étape de ces états généraux donnera lieu à une réunion nationale associant les représentants de toutes les parties prenantes afin de présenter les grands axes et les propositions qui pourraient être menées à bien, précisément pour améliorer l'accueil, la prise en charge et les soins de nos résidents. Voilà comment nous voulons procéder.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je vous remercie de vos réponses, qui ont été complètement différentes de celles de l'Assemblée nationale, cela tient sans doute à l'organisation choisie par notre présidente.

Je remercie également Victor Castanet. Sans son ouvrage, nous n'aurions pas les modifications attendues aussi bien en ce qui concerne vos groupes privés à but lucratif, mais aussi en ce qui concerne la prise en charge de nos aînés. J'espère que la remise de nos rapports en juin débouchera sur une loi grand âge, avec des moyens supplémentaires. Il importe d'en affecter partout : il ne s'agit pas seulement de parler des difficultés au niveau de vos résidences, mais de toutes les résidences pour personnes âgées.

Vous recevrez peut-être d'autres questions écrites d'ici à la fin de notre mission, auxquelles vous répondrez aussi sous serment, bien entendu. Vous nous annoncez des changements. Vous avez été nommés tous les deux depuis très peu de temps, c'est-à-dire depuis la sortie du livre. Mais *quid* des autres ? En voiture, si on fait un dépassement de vitesse minime, on a une petite sanction. S'il est plus important, on a une grosse sanction et s'il est très important, on a une suppression de permis. Or il semblerait, puisque vous l'admettez, que de nombreux changements vont s'opérer et que les responsables précédents ont commis beaucoup de fautes. Force est de reconnaître que la gestion des structures privées à but lucratif, en particulier la vôtre, a davantage visé le profit que le bien-être des résidents. Qu'en sera-t-il des précédents responsables de votre structure ? Que faut-il faire ? Des poursuites seront-elles engagées ? Pensez-vous les engager vous-mêmes ? Estimez-vous normal que le Gouvernement ou d'autres les engagent ? Il faudra bien que l'on trouve une solution. Bien sûr, je ne vous demande pas de me répondre aujourd'hui, c'est un peu trop compliqué.

Vous avez parlé des changements à venir, c'est important. Ce que vous nous dites est capital. Effectivement, l'autonomie des établissements me paraît indispensable. Il est également indispensable de redonner confiance à nos résidents. Nous serons sans doute amenés à proposer des modifications au niveau des établissements à but lucratif, à la fois dans les transferts d'autorisation, mais aussi dans l'application de ce que l'on souhaite pour nos personnes âgées. Peut-être faudra-t-il voir comment les systèmes public, privé, associatif ou privé à but lucratif peuvent fonctionner correctement ensemble sans dérives ou risques de dérives.

Vous évoquez aussi la journée de mai. Je rappelle que notre rapport sera publié fin juin. Notre objectif est de faire des préconisations et d'avancer des propositions, à la fois par rapport à vos structures à but lucratif, mais surtout pour l'ensemble des personnes âgées, notamment dans le cadre de la loi grand âge.

Vous avez prêté serment, j'espère que la sincérité de vos déclarations, notamment en ce qui concerne les changements, est réelle. En tout état de cause, nous condamnons fermement la façon dont ont été gérés précédemment certains établissements.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Nous avons pris bonne note de votre communication très bien préparée et léchée pour redorer l’image d’Orpea. Nous serons néanmoins très attentifs, car ce sont les actions que vous allez mener qui seront déterminantes. Comme l’a souligné Bernard Bonne, c’est le modèle des Ehpad qu’il convient de questionner. Nous aurons des propositions en ce sens.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Avant de terminer cette audition, je vous rappelle que nous attendons la communication de vos réponses écrites au questionnaire dans les meilleurs délais. Vous nous avez proposé également de nous transmettre les réponses aux interrogations des corps d’inspection. Nous souhaitons aussi que vous nous communiquiez à la fois l’ordre de mission et les résultats fournis par ces cabinets de réputation internationale qui font l’actualité.

Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Mission d’information sur le contrôle des Ehpad - Audition de Mme Sophie Boissard, directrice générale de Korian, et de M. Nicolas Mériqot, directeur général France de Korian

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons à présent Mme Sophie Boissard, directrice générale de Korian, premier acteur français du secteur des Ehpad, ainsi que M. Nicolas Mériqot, directeur général France de Korian.

J’indique que cette audition fait l’objet d’une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Je salue ceux de nos collègues qui participent à cette réunion à distance.

Notre commission a mis en place cette mission d’information dotée des prérogatives de commission d’enquête à la suite de la parution de l’enquête journalistique *Les fossoyeurs : Révélations sur le système qui maltraite nos aînés* le 26 janvier dernier.

Cet ouvrage pointe, notamment, l’inadéquation de la forme actuelle des contrôles opérés non pas sur les groupes, mais sur les établissements et la grande difficulté des autorités à s’assurer du bon emploi de l’argent public.

C’est pourquoi notre commission a choisi de s’intéresser à la question du contrôle. Comme je l’ai rappelé en préambule de l’audition précédente, nous sommes ici pour comprendre et pour formuler des préconisations de politique publique.

Par ailleurs, il ne s’agit pas pour nous de jeter l’opprobre sur tout un secteur dont nous connaissons très bien les problématiques : l’état de dépendance accrue des résidents, la difficulté, dans un secteur de main-d’œuvre qui souffre d’un déficit d’attractivité, à recruter, à former, à fidéliser des personnels et la question, non résolue, du financement.

Nous savons aussi la grande sensibilité du sujet, confirmée par le succès du livre, qui touche un public très large, chacun se sentant concerné pour ses proches ou anticipant la question de sa propre vulnérabilité.

En votre nom à tous, je voudrais redire notre confiance dans l'engagement des professionnels du secteur, comme notre volonté de soutenir les résidents et leurs proches.

Nous savons enfin quelle peut être la vulnérabilité d'une entreprise au risque de réputation. Nous avons voté la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV) de 2015 dans une logique de confiance, de souplesse et de convergence tarifaire. Faut-il aujourd'hui réexaminer cet état d'esprit ? Nous espérons que les auditions d'aujourd'hui permettront notamment d'apporter une réponse à cette question.

Je demanderai à chacun d'être concis dans les questions et les réponses.

Je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Sophie Boissard et M. Nicolas Mérigot prêtent serment.

Mme Sophie Boissard, directrice générale de Korian. – Je vous remercie de nous donner l'occasion aujourd'hui, avec Nicolas Mérigot, directeur général de Korian France, de nous exprimer devant votre commission.

Nous connaissons le travail approfondi que vous menez de longue date au sein de cette commission, notamment sur les sujets liés aux politiques publiques de l'autonomie et de la dépendance. Il me semble essentiel aujourd'hui pour un acteur comme Korian, qui est l'une des entreprises actives dans ce secteur en France, mais aussi dans six autres pays européens, de pouvoir échanger avec vous lucidement, en responsabilité et, je l'espère, dans un contexte un peu plus apaisé que celui d'il y a quelques semaines.

Cette audition nous donnera l'occasion de revenir sur la situation dans les maisons de retraite de notre réseau et, au-delà, sur la conception que nous nous faisons, en tant qu'entreprise responsable, de notre rôle au côté des personnes âgées et des aidants. Il importe que nous étudions ce qui fonctionne et ce qu'il convient d'améliorer incontestablement.

Deux mois après la sortie du livre *Les Fossoyeurs*, l'émotion reste encore légitimement très vive. Elle est très vive pour toutes les personnes qui ont été directement concernées par les révélations du livre sur Orpea, bien sûr, mais elle est très vive, plus largement, pour toute l'opinion publique. Vous l'avez souligné, madame la présidente, le sujet de la vieillesse et de la fin de vie touche intimement chacun d'entre nous, à la fois comme parent, comme aidant et aussi, évidemment, à titre personnel, pour soi-même.

J'ai déjà eu l'occasion de le dire publiquement à plusieurs reprises, j'ai personnellement été très choquée par les faits et par le système très cynique décrit dans l'ouvrage de Victor Castanet. Je considère – c'est la raison pour laquelle que je suis là aujourd'hui – qu'être un acteur privé actif dans le secteur du soin et de l'accompagnement des fragilités suppose une éthique, une culture d'entreprise, des valeurs, mais aussi des garde-fous internes à la hauteur des responsabilités exercées, et ce à tous les niveaux de l'entreprise : dans les établissements, mais aussi dans l'état-major et à tous les niveaux qui soutiennent le

fonctionnement des établissements au quotidien. C'est à tout le moins ce que je m'efforce de faire prévaloir et de mettre en œuvre chez Korian depuis 2016.

Ne vous méprenez pas, je ne suis pas en train de vous dire que tout est parfait. Je vous dis juste quel est vraiment et très profondément mon état d'esprit, mais aussi celui de toutes celles et de tous ceux qui travaillent avec moi chez Korian.

Pourtant, au-delà du cas de l'entreprise mise en cause dans ce livre, le débat né des révélations suscite aujourd'hui un choc de défiance globale, comme vous l'avez très largement abordé, madame la présidente. Depuis plusieurs semaines, le fonctionnement des maisons de retraite, notamment des maisons de retraite privées, est devenu la cible de critiques parfois virulentes, au point que certains appellent aujourd'hui à leur suppression pure et simple.

Sur le terrain, je mesure combien ces critiques sapent la confiance aussi bien du côté des familles et des résidents que du côté des personnels, notamment des soignants. Je vous avoue que cette situation m'inquiète. Je passe beaucoup de temps sur le terrain, je circule énormément, j'écoute les résidents et les collaborateurs : ces dernières semaines, ce qu'ils me disent, c'est leur découragement et leur désarroi de se sentir directement ou à travers l'entreprise à laquelle ils appartiennent – en l'occurrence Korian – stigmatisés et mis en cause parce qu'ils travaillent dans une entreprise privée.

La semaine dernière, j'étais à Toulouse où j'ai entendu des infirmières et des médecins travaillant chez nous depuis longtemps et donc expérimentés dire, alors qu'ils n'avaient jamais pensé à baisser les bras au cours des deux années de pandémie extrêmement éprouvantes que nous avons traversé, qu'ils avaient le sentiment d'être face à la crise de trop. Ils m'ont exprimé leur envie de raccrocher et de quitter le secteur. Je crains cet effet de découragement et de désengagement irréversible, même parmi les plus fidèles et les plus expérimentés, alors qu'on a tant besoin d'eux pour accompagner nos aînés, mais aussi pour transmettre leur savoir et mettre le pied à l'étrier des jeunes soignants qui s'engagent dans la carrière, et dont nous avons un besoin impératif.

Je voudrais partager avec vous un message qui me tient à cœur. Si nous voulons faire progresser le grand âge et réformer ce qui doit l'être impérativement, il faut le faire non contre, mais avec les soignants et avec les institutions, publiques et privées, aujourd'hui investies dans le secteur.

Par ailleurs, les critiques qui se sont exprimées aujourd'hui ont le grand mérite de remettre la question du grand âge au cœur du débat public. Ce sujet a souvent été oublié alors même que nous savons que notre pays sera confronté, comme tous les pays européens, à ce défi démographique sans précédent. D'ici à 2030, le nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans augmentera de 40 % dans notre pays. C'est dès maintenant que, tous ensemble, nous devons nous organiser pour que chacun puisse être accompagné et entouré comme il ou elle le souhaite, pour que les aidants, qui sont en première ligne et qui sont souvent bien seuls, soient soutenus. C'est maintenant surtout – j'insiste – qu'il importe de planifier le nombre de soignants supplémentaires à former et c'est maintenant qu'il faut promouvoir la lutte contre l'isolement ainsi que les permanences des soins dans les territoires.

Nous avons commencé chez Korian, à notre échelle, modestement, à être actifs sur ces sujets, notamment en ce qui concerne la formation et l'accompagnement à domicile –

j'y reviendrai dans le courant des échanges –, mais nous sommes évidemment prêts à y travailler beaucoup plus activement avec les pouvoirs publics.

Avant de répondre à vos questions, il est utile que je vous présente ce qu'est Korian, dont j'ai la responsabilité depuis six ans.

Korian, c'est d'abord une communauté humaine. C'est 56 000 femmes et hommes, dont 26 000 en France, qui ont choisi de se mettre au service des personnes âgées ou fragiles et des aidants, et qui font du respect de la dignité et du libre choix de chacun une valeur cardinale.

Nous sommes aussi, on l'oublie parfois, avant tout une communauté de soignants. Je n'en suis pas une, je le dis, modestement. Quoi qu'il en soit, 70 % des personnes qui travaillent pour Korian sont des professionnels de santé, paramédicaux ou médecins. Parmi les douze membres du comité de direction générale qui m'entourent, il y a quatre médecins de quatre nationalités différentes – un Français, un Allemand, un Belge, une Italienne –, qui ont tous une longue expérience clinique dans la gériatrie ou dans les spécialités qui y concourent.

Vous me croirez si vous le voulez, mais aucun des collaborateurs dans le groupe, quel que soit son rôle, quel que soit son parcours, n'est là par hasard. Plus important encore, aucun d'entre nous n'est là pour « faire du fric », pardonnez-moi la vulgarité de l'expression. Si tel était le cas, nous serions ailleurs.

Au-delà des maisons de retraite, qui est l'activité dans laquelle le groupe s'est historiquement développé, nous nous sommes efforcés ces dernières années de nous investir aussi dans la prévention des fragilités, dans le maintien à domicile, sous toutes ses formes. Certains d'entre vous connaissent peut-être le réseau des colocations Âges & Vie dans les territoires ou le réseau national d'aide à domicile Petits-fils ? Sans parler des cliniques et établissements de santé spécialisés, qui sont de plus en plus présents en matière de suivi ambulatoire des patients chroniques. Aujourd'hui en France, 80 % des personnes – patients, résidents, personnes fragiles – qui sont en contact avec l'une de nos structures le sont, en réalité, à travers l'un de ces réseaux d'aides de maintien ou de retour à domicile.

Notre dernier trait caractéristique est notre investissement dans la formation, l'alternance et l'insertion professionnelle. J'en ai fait l'un des objectifs principaux du groupe puisque nous avons pris l'engagement ferme de parvenir à 10 % de collaborateurs engagés dans une formation diplômante. Cela va du certificat d'aptitude professionnelle (CAP) au diplôme universitaire d'approfondissement pour les médecins. Nous avons pris ces engagements en 2019 où ce taux s'élevait à 4 %. L'année dernière, j'ai eu la joie de constater que nous avons déjà atteint notre objectif de 10 %, notamment en France. Nous avons énormément mis l'accent sur l'alternance et les formations d'approfondissement. Nous avons désormais nos propres écoles, nos propres centres de formation en alternance et nous avons noué des partenariats avec des universités, en particulier de médecine, dans chaque pays.

Nous faisons aussi du dialogue, notamment, social une priorité. L'une des caractéristiques de Korian en France est que 7 % des collaborateurs ont un mandat, ce qui est énorme. Il s'agit de représentants de proximité et des comités sociaux et économiques (CSE) pour les structures régionales. C'est un comité central et c'est aussi un comité européen, avec les quatre principales organisations syndicales, très actives dans le groupe.

Nous dialoguons également avec les familles et les élus locaux à travers les conseils de la vie sociale (CVS), on y reviendra dans la discussion, mais aussi à travers un conseil des parties prenantes, en France, aux Pays-Bas et en Belgique. L'objectif est qu'il y en ait dans chaque pays. On y retrouve à la fois des représentants des associations de familles, des organisations syndicales, des principales organisations de médecins et d'infirmiers ainsi qu'un certain nombre de personnalités qualifiées. C'est Françoise Weber, ancienne directrice générale de Santé publique France, qui préside depuis maintenant trois ans ce conseil des parties prenantes. Elle nous a aussi beaucoup accompagnés pendant le Covid pour trouver le bon réglage entre fermeture et protection des maisons, maintien des contacts avec les familles et organisation des visites.

Dernier trait caractéristique, l'ancrage territorial est au cœur de notre projet. Nous sommes un groupe local, décentralisé, présents dans 700 bassins de vie, à travers 1 000 établissements et réseaux de soins. Par ailleurs, 50 % nos implantations sont situées en milieu rural. C'est là que nous nous développons aujourd'hui le plus vite. À l'heure actuelle, nous ouvrons une collocation Âges & Vie par semaine et l'on constate que ces structures résidentielles de proximité correspondent à un besoin énorme dans les territoires.

Cet ADN de la proximité et de l'investissement durable dans les territoires, nous le devons à notre premier actionnaire, qui est Crédit Agricole assurances. Crédit Agricole assurances soutient le développement de Korian depuis l'origine. Avec Malakoff Humanis, il détient aujourd'hui un tiers de notre capital. Nous le devons aussi à notre collaboration avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Banque des territoires, qui sont nos partenaires avec le Crédit Agricole pour développer Âges & Vie, et qui sont aussi des actionnaires significatifs.

Parmi les acteurs privés du grand âge, nous sommes aujourd'hui les seuls à compter de tels acteurs institutionnels et de long terme à nos côtés. Cela fait la différence par rapport à un certain nombre de fonds d'investissement, qui ont des visions beaucoup plus financières et de court terme.

La mention de ces principaux actionnaires m'amène enfin à dire quelques mots sur le modèle d'activité, qui fait partie des questions que vous vous posez, et des profits.

En tant qu'entreprise, nous nous devons évidemment par nature d'avoir une activité profitable : c'est la seule manière d'assurer la pérennité de nos missions, pour les patients et les résidents au premier chef, et de garantir à nos collaborateurs des conditions d'exercice de qualité.

Compte tenu de la nature même de notre mission, qui participe du bien commun, j'en suis pleinement consciente, les profits que nous réalisons sont un moyen au service d'une prise en charge de qualité. Ils ne sont en aucun cas – j'insiste – une fin en soi. Plus encore, nos profits se doivent d'être raisonnables.

Il y a, sur ce point, un complet alignement avec nos principaux actionnaires et avec nos parties prenantes. C'est ce qui nous a conduits, d'ailleurs, après un cheminement qui a pris plusieurs années, à opter pour le statut d'entreprise à mission, qui nous permettra d'ancrer ces facteurs-là dans nos statuts afin d'en faire des éléments opposables et contraignants. Nous allons préparer ce statut d'entreprise à mission avec l'ensemble des collaborateurs de l'entreprise et des parties prenantes externes pour le soumettre à l'assemblée générale des actionnaires en 2023.

Ce sont les profits que nous réalisons qui nous permettent aujourd'hui d'investir dans nos établissements, dans nos structures d'accueil, et d'améliorer l'accompagnement ainsi que la prise en charge que nous pouvons offrir. Je citerai quelques chiffres précis pour appuyer mon propos. En France, nous avons généré en 2020 un peu plus de 1,8 milliard d'euros de revenus. Sur cette somme, presque 60 %, soit 1,1 milliard, ont été consacrés aux salaires et aux charges des collaborateurs. Près de 500 millions ont été dépensés en achats externes et en loyer. Le résultat net de 74 millions a représenté 4 % du chiffre d'affaires français.

Dans le même temps, les actionnaires ont perçu sur la totalité du périmètre du groupe, c'est-à-dire 3,8 milliards d'euros de chiffre d'affaires – donc pas seulement sur la France, qui est aujourd'hui une partie un peu minoritaire –, 30 millions de dividendes, soit moins de 1 % du chiffre d'affaires total du groupe. Sur ces 30 millions, ils en ont réinvesti 15 millions dans l'entreprise, soit la moitié.

Au cours de ce même exercice 2020, nous avons pu investir 400 millions dans le seul réseau français. Nous avons engagé depuis 2017 un plan de rénovation très vaste sur le parc médico-social, qui sera terminé d'ici à 2025, soit plus de 1 milliard d'euros dans les 270 établissements médico-sociaux du groupe. Il s'agit de les adapter aux situations de grande dépendance, notamment cognitives, madame la présidente, de revoir complètement la configuration des bâtiments et de prévoir des espaces de vie aux étages. Je n'oublie pas non plus les grandes salles à manger du rez-de-chaussée qui ne fonctionnent pas du tout et les investissements en termes de domotique pour détecter les chutes. Repenser ces établissements est un gros travail, c'est long, les établissements sont évidemment exploités et l'investissement est considérable. Nos actionnaires soutiennent financièrement et politiquement, année après année, le déploiement de ce programme. C'est pour moi essentiel.

Nous pouvons le faire sans nous endetter de manière déraisonnable et – j'insiste – sans recourir à des ventes à la découpe. Nous n'avons pas recours chez Korian – cela se pratiquait avant mon arrivée – aux fameuses locations meublées professionnelles (LMP). Nous recevons tous, en tant qu'épargnants, de telles publicités qui offrent des rendements invraisemblables. Je considère aujourd'hui que ce n'est pas le bon dispositif pour investir durablement. Nous ne voulons pas risquer de nous retrouver dans des situations de propriétés morcelées, avec des loyers exorbitants, ce qui pourrait nous mettre dans l'incapacité totale d'assurer durablement l'activité.

Dernier point de ce propos liminaire, je voudrais insister sur un élément qui me paraît essentiel : nous ne réalisons aucune marge sur les dotations publiques perçues au titre du soin et de la dépendance allouées à nos maisons de retraite en France.

Sur chacun des quatre exercices de la période 2017-2020, soit après l'entrée en vigueur de la loi ASV, les dépenses réalisées à ce titre ont été chez Korian supérieures aux financements alloués. Cela se traduit dans l'évolution comparée des dotations soin, d'une part, qui ont progressé d'un peu plus de 12 % sur ces quatre exercices sous l'effet de la convergence tarifaire, c'est-à-dire de l'effort consenti par la représentation nationale pour le grand âge, et de la masse salariale sur cette section, d'autre part, qui a progressé dans le même temps de 16 %, ce qui traduit l'augmentation du taux d'encadrement moyen qui est d'un peu moins de 0,7 % aujourd'hui, la progression des salaires et le renforcement du temps des médecins, le recrutement d'infirmiers référent, de psychologues ou d'ergothérapeutes. Bref, le renforcement du soutien médical et paramédical de proximité.

J'ai bien conscience que cette question du bon usage de l'argent public est essentielle dans le rétablissement du climat de confiance. De ce point de vue, les mesures de transparence, de clarification et de contrôle renforcé qui ont été annoncées par le Gouvernement il y a quelques jours sont les bienvenues. Elles permettront, je l'espère, de lever les doutes pour l'avenir. C'est indispensable. Bien entendu, nous y contribuerons pleinement, c'est d'ailleurs notre devoir.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Notre mission a pour volonté de contrôler les contrôles afin d'étudier ce qui a failli dans le système. Comment corriger le tir ? Quelles propositions ou préconisations permettront-elles demain d'éviter de telles dérives ?

L'intérêt du livre de Victor Castanet est d'abord d'avoir dévoilé les pratiques des groupes privés à but lucratif. Je dis bien « les » groupes privés à but lucratif. Cela signifie qu'il n'y a pas qu'Orpea. Tous les groupes privés à but lucratif, y compris Korian, sont concernés. Ce n'est pas à nous d'en juger aujourd'hui, mais il va falloir revoir un peu toutes ces pratiques. L'aspect lucratif de ces entreprises nécessite des précisions. Au niveau législatif ou autre, il faudra certainement revoir le système pour l'améliorer.

Vous admettez vous-même, comme les représentants d'Orpea tout à l'heure, que des modifications sont à apporter et qu'il y a eu des erreurs dans le passé. Vous voulez trouver des solutions, c'est ce que vous nous avez dit. Depuis que vous avez été nommée, vous avez apporté des modifications. Cela signifie que le système n'était pas tout à fait au point et qu'il fallait contrôler un peu mieux ce qui se faisait dans ces établissements.

Autre gros avantage pour nous du livre, c'est qu'il a mis l'accent sur les difficultés des établissements qui reçoivent des personnes âgées en général. On sait pertinemment qu'il y a un manque de moyens, on sait pertinemment que la loi grand âge devrait arriver avec des moyens supplémentaires que tout le monde attend. C'est un point qui nous paraît extrêmement important. J'espère que les propositions que nous ferons d'ici au mois juin, donc en dehors de tout contexte politique, permettront au nouveau Gouvernement de prendre des mesures réelles pour accélérer un peu la mise en place de la loi grand âge, ainsi que les moyens qui vont avec. Toujours est-il que ces établissements à but lucratif ont nécessité des enquêtes de la part de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF).

Nous n'auditionnerons pas toutes les structures privées à but lucratif, mais un grand nombre d'entre elles seront entendues, soit en commission plénière, soit en commission rapporteur. Toutes s'exprimeront sous serment. Si besoin, nous les reconvoquerons.

Des difficultés ont été constatées. Les rétrocessions de fin d'année (RFA) ont été largement évoquées ; nous attendons des clarifications à ce sujet. M. Mérigot nous avait indiqué que les RFA n'existaient pas. Madame la directrice générale, vous avez soutenu que celles-ci avaient été supprimées à votre arrivée. Si le livre de M. Castanet comporte des inexactitudes, il vous revient de nous le dire !

Comment les prestations effectuées par les sociétés sont-elles effectuées ? Les résidents en bénéficient-ils réellement ? Je rappelle que celles-ci sont financées par de l'argent public.

Vous répondrez aux différentes questions que nous vous avons adressées par écrit, puis nous aimerions connaître le fonctionnement interne du groupe Korian. Quel est le

nombre de vos directeurs régionaux ? Quel est leur rôle par rapport aux directeurs locaux ? Ces derniers disposent-ils d'une certaine autonomie ? Dans quelle mesure le groupe influence-t-il les achats effectués auprès des sociétés ?

J'en viens au prix de journée. Dans une émission, vous avez déclaré que le prix de revient des repas journaliers s'élevait à 4,35 euros, ce qui est insuffisant pour nourrir une personne correctement – d'autant que bien manger représente l'un des plaisirs des personnes âgées. Or vous pratiquez des prix de journée relativement importants. Comment expliquez-vous cette situation ?

Entre 2005 et aujourd'hui, combien de lits ont-ils été créés ou rachetés par Korian, *via* des transferts d'autorisation ? Je souhaiterais disposer d'un chiffre exact, car nous souhaiterions faire des propositions afin d'encadrer ces pratiques des établissements privés à but lucratif.

Mme Sophie Boissard. – Depuis mon arrivée en 2016, je n'ai pas eu connaissance de pratiques de marges arrière ou de remises de fin d'année. À l'époque, l'ARS Île-de-France n'avait pas rejeté le compte de régulation – la loi sur l'adaptation de la société au vieillissement n'avait pas encore été votée – et n'avait pris aucune mesure à l'encontre de notre groupe. Je n'ai pas retrouvé de traces plus précises de cette procédure.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Lors d'une audition qui s'est tenue à l'Assemblée nationale le 9 mars dernier, M. Yves Le Masne, alors directeur général d'Orpea, déclarait : « La marge du résultat d'exploitation avant loyers – la plus proche du résident – était en 2018 de 26,2 % pour Korian et de 26,7 % pour nous, la légère différence s'expliquant notamment par le fait que nous avons des établissements en Suisse. En 2019, elle était à nouveau de 26,2 % pour Korian, contre 26,3 % pour nous, soit moins de 0,1 point d'écart – je ne fais pas là de publicité pour Korian... ». Madame la directrice générale, cette marge existe donc bien.

Mme Sophie Boissard. – Monsieur Le Masne compare les marges des groupes, c'est-à-dire les activités réalisées à l'échelle européenne. Or les rapports annuels des deux groupes nous indiquent que Korian a réalisé une marge opérationnelle avant loyers de 24,8 % en 2020, contre 26,8 % pour Orpea, sur le périmètre France-Benelux, le Benelux représentant une petite activité. J'ai donc constaté un écart de deux points, considérable pour une activité comme la nôtre. Ce même écart se retrouve en 2017, 2018 et 2019. Je récusé donc l'analyse de M. Le Masne, selon laquelle, en France, la rentabilité de Korian serait équivalente à celle d'Orpea, qui a réalisé durablement une marge significative.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Pouvez-vous affirmer aujourd'hui que vous ne pratiquez pas de rétrocessions ou des prestations de service ?

Mme Sophie Boissard. – J'affirme que les achats font systématiquement l'objet d'appels d'offres sur le fondement de cahiers des charges très détaillés recensant des caractéristiques précises pour chaque type de produit. Plusieurs sociétés sont ensuite mises en concurrence. Nous établissons une liste de prix avec les entreprises retenues. Nous veillons à ce que ceux-ci soient inférieurs aux prix pour les achats en détail : en 2019 et 2020, l'écart moyen constaté s'élève à 20 %. Nos établissements ont accès à cette liste et peuvent passer commande directement auprès des fournisseurs référencés. La direction du siège n'intervient pas dans ce processus. Les établissements choisissent d'utiliser ce portail ou de commander directement auprès d'un distributeur local.

Le volume de livraison de certains de nos fournisseurs est très important. Dès lors, le siège de Korian internalise le suivi de certaines opérations, telles que la facturation. Nous réalisons une prestation de service pour ces gros fournisseurs, qui, en échange, nous rémunèrent. Ces contrats, sur lesquels nous payons la TVA, sont déclarés et ne sont pas clandestins.

Sachez par ailleurs que 55 collaborateurs du siège de Korian accomplissent un certain nombre de prestations de soins au profit des établissements. Ces prestations ne sont pas refacturées ou prises en compte dans les dotations relatives aux soins.

Deux mondes coexistent. Premièrement, les établissements disposent de leur dotation et de leur personnel propre et peuvent acheter des produits de qualité à des prix préférentiels. Deuxièmement, les fonctions du siège ne bénéficient de dotations d'aucune sorte et ne font pas l'objet d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM). Elles interviennent en soutien des établissements.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Ce matériel est payé avec de l'argent public. Est-ce à dire que lorsque vous payez le matériel 80 euros au lieu de 100 euros, Korian récupère les 20 euros restants ?

M. Nicolas Mérigot. – Non. Les tarifs facturés aux établissements et les charges transmises aux agences régionales de santé (ARS), dans les états réalisés des recettes et des dépenses (ERRD), correspondent aux tarifs négociés, c'est-à-dire les tarifs obtenus après la remise de 20 %. La collectivité profite donc de notre capacité de négociation, puisque la remise consentie par les fournisseurs bénéficie aux établissements, en plus des subventions publiques dont ceux-ci disposent.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – C'est donc l'inverse de ce que pratique Orpea ?

M. Nicolas Mérigot. – Je ne connais pas les pratiques d'Orpea.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je suis sûr que vous les connaissez bien.

M. Nicolas Mérigot. – Je connais les pratiques de mon groupe. Je vous le répète : les établissements ont majoritairement recours à la centrale de référencement, qui propose des tarifs plus intéressants que les prix publics. Les fournisseurs facturent directement chaque établissement afin d'assurer la traçabilité des consommations dans les ERRD.

M. Bernard Bonne. – Quel degré d'autonomie Korian accorde-t-il aux directeurs d'établissements par rapport aux directeurs régionaux ? Les directeurs locaux sont-ils suffisamment autonomes ?

M. Nicolas Mérigot. – Le directeur d'établissement est autonome : il établit le projet d'établissement et il prépare le budget, qui fait ensuite l'objet d'échanges avec le siège afin de le consolider. Il est libre de passer commande auprès de la centrale de référencement ou de tout autre fournisseur de son choix. Il valide les recrutements et il dispose d'une grande latitude lorsqu'il doit remplacer des absents : je n'adresse aucune instruction visant à limiter les remplacements.

Cela dit, il existe un partage de compétences entre l'établissement et le siège, qui apporte son expertise et assure le contrôle de la qualité du service rendu. Le directeur

d'établissement doit respecter les manuels opératoires et les bonnes pratiques définis par le siège.

M. Bernard Bonne. – Les normes que vous évoquez sont-elles édictées par les autorités de tutelle ou par les directions régionales de Korian ?

M. Nicolas Mérigot. – Ce sont les directions régionales qui s'en chargent dans le cadre du CPOM et qui assurent la régulation des financements complémentaires.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Madame la directrice générale, avez-vous eu accès au rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des finances (IGF) ?

Mme Sophie Boissard. – Non.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Vous insistez sur le fait que votre groupe est fortement décentralisé, contrairement au groupe Orpea.

Mme Sophie Boissard. – Le livre de M. Castanet insiste longuement sur ce point. Korian se caractérise par une organisation décentralisée, à tel point que cela engendre parfois trop de procédures hétérogènes : nous devons veiller à établir des règles identiques pour l'ensemble de nos établissements.

Mme Michelle Meunier. – Pouvez-vous nous donner les chiffres des personnes recrutées en CDD et en CDI ? Quel est le niveau du *turnover* et de l'absentéisme des personnels, notamment au niveau de la direction ?

M. Nicolas Mérigot. – Le taux de recours aux CDD est stable : il s'élève à 19 % en 2021, contre 18,69 % en 2020. Nous souhaitons que ce taux diminue. En 2019, nous avons proposé de transformer 900 postes de CDD d'aides-soignantes en CDI ; finalement, seules 400 personnes ont accepté. Le CDI ne représente pas nécessairement le Graal d'une carrière. Certaines personnes préfèrent conserver plusieurs employeurs afin de disposer d'un niveau de vie plus élevé.

Le recours aux CDD s'explique également par le taux d'absentéisme, qui s'élève à environ 12 %. Celui-ci a fortement augmenté durant la pandémie de covid-19.

Mme Sophie Boissard. – Lorsque nous avons engagé cette démarche de transformation de CDD en CDI, nous espérions que chaque établissement puisse disposer de deux équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, afin de simplifier le travail des directeurs en diminuant le recours aux remplacements pour pallier les absences imprévues. Or nous avons constaté que les personnes en CDD disposaient déjà d'un CDI dans d'autres structures : c'est aujourd'hui une réalité dans l'univers des soins. Il convient de doubler le nombre de personnels médicaux et paramédicaux pour faire face aux besoins, sinon nous devons affronter des situations terribles.

Nous avons également constaté que les personnels étaient attachés à conserver un poste permanent et souhaitaient éviter de changer de service régulièrement.

Dans l'idéal, le taux de personnes en CDI devrait s'élever à 90 %.

La validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les aides-soignants a été multipliée par trois depuis 2018, avec des taux de succès de 70 %, contre 30 % en moyenne. Malheureusement, les capacités des jurys sont insuffisantes : en 2022, seules 60 personnes pourront se présenter à l'examen dans la région Île-de-France. À lui seul, notre groupe présentera 20 candidats.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Cette difficulté sera abordée dans la loi consacrée au grand âge, que nous attendons tous avec impatience.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Vous avez insisté à juste titre sur les difficultés de recrutement. Toutefois, je conserve le souvenir de l'émission *Cash investigation* durant laquelle une journaliste, qui ne dispose d'aucune formation, est recrutée au pied levé pour assurer un remplacement. Or c'est le manque de personnel et l'absence de formation qui entraînent les situations de maltraitance des personnes âgées. Quels sont les garde-fous prévus par votre groupe à cet égard ?

Mme Sophie Boissard. – Je suis moi-même intervenue dans cette émission. La journaliste en question, Marie Maurice, a déposé sa candidature dans un établissement en très grande difficulté : sa directrice était décédée d'un cancer quelques semaines auparavant et plusieurs membres du personnel souffraient du covid-19. Dans son CV, vraisemblablement faux, Mme Maurice avait indiqué disposer d'une expérience de trois ans auprès des personnes âgées dépendantes. Cette pratique est indigne. Elle a été recrutée non pas en tant qu'aide-soignante, mais en tant qu'auxiliaire de vie. Je reconnais toutefois un dysfonctionnement au niveau de la traçabilité du médicament au sein de l'établissement. Des sanctions ont ensuite été prises. Je souscris à votre analyse : les pratiques alors constatées ne sont pas acceptables.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Elles sont même dangereuses.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – On ne peut pas se contenter du seul CV lors de l'examen d'une candidature. Une personne peut très bien se présenter avec un faux diplôme d'infirmière par exemple.

M. Nicolas Mérigot. – Nous vérifions systématiquement les diplômes pour tous les emplois réglementés. En l'occurrence, Mme Maurice évoquait dans son CV non pas un diplôme, mais une expérience. Je reconnais que nous aurions dû vérifier ses références.

Fréquemment, nous mettons un terme à des périodes d'essai lorsque des personnes récemment recrutées sont incapables de produire un diplôme dont elles prétendaient être titulaires. Nous avons parfois été contraints de licencier des personnels qui nous avaient fourni de faux diplômes ou qui avaient fait l'objet d'une interdiction d'exercer.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Dans ce documentaire, il est aussi question de directives des ressources humaines pour ne pas remplacer certaines personnes pendant leur absence – congé, maladie, *etc.* Qu'en est-il ? Comment mener les contrôles pour éviter ce risque de dérives et d'écart entre les personnels annoncés et ceux effectivement présents ?

M. Nicolas Mérigot. – Pour mesurer les effectifs, il faut s'appuyer sur l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD), l'état réalisé des recettes et des dépenses (ERRD) et l'annexe sur les personnels. Régulièrement les services des conseils départementaux ou les ARS réalisent des tests ou nous demandent de fournir les contrats de travail. La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes d'Occitanie et de

Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) ont d'ailleurs réalisé des contrôles à ce sujet, nous demandant à plusieurs reprises de justifier les effectifs figurant dans les EPRD et ERRD. La Cour n'a émis aucune remarque à ce sujet.

Il n'existe pas de directive visant à ne pas remplacer les personnes absentes. Il est possible dans la matrice budgétaire de déterminer des taux de remplacement des personnes. Il y a deux manières de les utiliser : la mauvaise vise à les employer comme des variables d'ajustement budgétaire ; la bonne consiste à les utiliser pour anticiper les absences inopinées qu'il sera difficile de remplacer. On sait en effet qu'à certaines périodes il est impossible de remplacer les absents à 100 % : on a ainsi enregistré de nombreux arrêts maladie entre Noël et le jour de l'an à cause de la vague omicron ; il est aussi difficile de trouver des remplaçants au mois d'août. Il est donc raisonnable d'anticiper ces difficultés et de prévoir une répartition des tâches adaptée au cours de l'année pour ne pas surcharger certaines périodes.

Mme Sophie Boissard. – J'indique aussi que les dotations soins et dépendance, essentiellement destinées à couvrir la masse salariale des soignants, sont totalement consommées.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Avez-vous procédé à des rachats d'autres établissements ces dernières années pour augmenter votre nombre de lits ?

M. Nicolas Mérigot. – Nous vous transmettrons la liste exacte des structures qui ont été rachetées. De mémoire, on n'a racheté aucun établissement associatif ou issu du secteur public depuis 2017.

M. Bernard Bonne. – J'aimerais savoir ce qu'il en est depuis 2005 pour pouvoir apprécier quelle a été l'évolution entre les secteurs public et privé. Votre groupe semble enregistrer une forte progression du nombre de lits depuis 2005.

M. Nicolas Mérigot. – Depuis la canicule de 2003, des créations de lits ont eu lieu et le privé a investi et a financé les investissements immobiliers nécessaires à ces créations. Nous n'avons pas eu de nouvelles autorisations depuis 2017, si ce n'est des autorisations relatives à des lits complémentaires ou à des autorisations d'accueil de jour en plus de l'accueil permanent. Je vous transmettrai le compte exact des lits par année et par département.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Quel est l'écart de prix entre l'établissement le moins cher et le plus cher ?

M. Nicolas Mérigot. – L'établissement le moins cher est à 60 euros par jour, le plus cher est autour de 180 euros par jour, quant au prix moyen par jour, il s'élève à peu près à 86 euros. J'ajoute que 12 % du parc est habilité à l'aide sociale.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Dans ce cas, les départements peuvent réaliser des contrôles plus facilement : sont-ils nombreux ? prévus ou inopinés ? L'habilitation entraîne-t-elle davantage de contrôles ?

M. Nicolas Mérigot. – En 2018, nous avons eu 13 contrôles des ARS ou des départements dans la toute la France, 10 en 2019, 7 en 2020 et 7 en 2021. On n'observe pas une fréquence de contrôles plus élevée en cas d'habilitation à l'aide sociale. Ces contrôles sont de qualité. Ils peuvent s'accompagner de recommandations ou d'injonctions.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les contrôles sont-ils prévus ou inopinés ?

M. Nicolas Mérigot. – Il est très rare d’avoir un contrôle inopiné le jour même ; les contrôles sont annoncés quelques jours à l’avance pour s’assurer que les responsables de l’établissement seront là.

Nous regrettons que ces contrôles ne donnent pas lieu à des rapports de clôture. Entre 2018 et 2021, nous n’avons reçu qu’un seul rapport de clôture, alors que nous avons répondu à toutes les remarques faites.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Il faut revoir le système. J’ai en tête un rapport de 2018, qui ne concerne pas votre établissement, dont les préconisations n’ont toujours pas été réalisées.

M. Nicolas Mérigot. – Outre les contrôles externes des ARS et des conseils départementaux, nous avons mis en place des contrôles internes, des audits à 360 degrés, menés par des auditeurs internes venant du siège et qui sont séparés des directions opérationnelles. Nous avons comme objectif de réaliser un audit complet des établissements tous les deux ans ; quand des établissements sont classés C ou D dans notre grille, qui va de A à D, nous organisons des visites de contrôle interne tous les six mois et la direction de la qualité aide l’établissement à construire son plan d’amélioration de la qualité.

Un autre élément de contrôle réside dans les autoévaluations sur les médicaments ou l’hygiène par exemple. Enfin, nous nous sommes engagés depuis 2019 dans le processus de certification selon la norme ISO 9001 ; 41 Ehpad ont été certifiés en 2021, et nous prévoyons d’obtenir la certification de tous nos établissements en France par l’Afnor d’ici trois ans. Nous sommes très satisfaits de ce système de certification fondé sur une norme opposable, comme cela existe dans le domaine sanitaire défini avec le référentiel défini par la Haute Autorité de santé. Nous poussons le Syndicat national des établissements et résidences privés et services d’aide à domicile pour personnes âgées (Synerpa) à devancer l’appel du Gouvernement. Nous pourrions parvenir à un système fondé sur des contrôles externes régaliens en cas de dénonciation ou de risque important, sur une certification de qualité afin de rassurer les tutelles, les médecins prescripteurs, les patients et les familles sur les performances de chaque établissement, et enfin sur des audits internes menés par les groupes.

Mme Michelle Meunier. – Vous avez l’objectif de certifier l’ensemble de vos établissements en 2023 : cela s’accompagnera-t-il d’embauches d’évaluateurs ?

Mme Sophie Boissard. – Nous devons installer dans chaque établissement médico-social un référent qualité. C’est pour cela que nous embauchons des infirmiers référents et complétons les équipes pour que chaque équipe soignante soit dotée d’un référent qualité. Nous avons aussi déjà une équipe d’audit interne importante ; enfin nous nous appuyons aussi sur organismes de certification spécialisés, comme l’Afnor ou Bureau Veritas, qui nous offrent un regard extérieur.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Dans la mesure où les contrats pluriannuels d’objectifs et de moyens (CPOM) sont définis au niveau des groupes et des régions, ne faut-il pas y voir une source d’opacité pour les contrôles au niveau des établissements ? Le risque est de ne pas déceler des fautes au niveau d’un établissement.

Mme Sophie Boissard. – Définir les CPOM au niveau départemental permet de constituer des réseaux entre les établissements, en mutualisant certaines fonctions d'expertise : à l'échelle d'un département, un établissement peut ainsi se spécialiser dans la prise en charge des patients atteints de la maladie d'Alzheimer, d'autres dans l'accueil de jour, *etc.* Cette possibilité de mutualisation, y compris des dotations, me paraît bénéfique.

En revanche, on n'a pas été assez loin pour définir, avec les autorités, ce qui doit être restitué, et avec quel degré de précision, dans les ERRD, ni pour définir les modalités du dialogue de gestion aux niveaux des établissements, départemental, voire régional. Il ne faut évidemment pas masquer ce qui se joue au niveau de chaque établissement, mais il faut conserver la fluidité d'organisation. Les CPOM sont un bon outil, la mutualisation permet de travailler en réseau, ce qui semble indispensable si l'on veut aider les gens à rester à domicile et privilégier la prévention. En revanche, un CPOM ne se réduit pas à un simple document de papier, il doit constituer le socle d'un dialogue de gestion qui doit avoir lieu avec chaque établissement de manière régulière.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Et vous trouvez que ce dialogue de gestion est dynamique en ce moment ?

Mme Sophie Boissard. – Les CPOM datent de 2017 pour notre secteur. À peine ont-ils été signés, en 2018 ou 2019, que la crise sanitaire a éclaté ! Il existe évidemment des marges de progrès, mais l'essentiel désormais est de regarder l'avenir, en exploitant au mieux le potentiel du CPOM. Certaines fonctions – pilotage de la qualité, orientation médicale, formation, recrutement, *etc.* – relèvent d'un niveau plurirégional ou national. Il serait sans doute pertinent de créer une agence référente pour définir un contrat-cadre. Le problème est que l'on n'a pas tiré toutes les conséquences des règles existantes : ce manque de clarté est pénalisant tant pour les pouvoirs publics que pour nous.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Sur quel budget imputez-vous la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) ou la taxe sur les salaires ? En cas de remplacement d'une aide-soignante par une auxiliaire de vie, opérez-vous un glissement du salaire vers le forfait soins ? Enfin, arrive-t-il que le taux d'occupation soit supérieur à 100 % dans certains établissements ?

M. Nicolas Mérigot. – La taxe sur les salaires est imputée sur les sections « soins » et « dépendance » ; la CVAE et la C3S sont imputées sur la section « hébergement ». Cette imputation a fait l'objet de contrôles réguliers par les ARS dans le cadre du dialogue de gestion. Elle a aussi fait partie du contrôle réalisé par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes d'Occitanie et de PACA.

Quand une personne remplace quelqu'un qui relève du forfait soins, son salaire est imputé sur le forfait soins. Les personnes exerçant des professions réglementées sont imputées par défaut sur le budget des sections « soins » et « dépendance » ; il appartient au directeur d'établissement d'imputer nominativement les remplaçants et d'opérer les reclassements entre les sections « hébergement » et « soins ».

Enfin, nous n'avons pas de suroccupation à plus de 100 % dans nos établissements.

M. Jean-Luc Fichet. – Ma première question portait sur la démarche qualité et la certification. Vous avez répondu, je n'y reviens pas. Je souhaiterais connaître les montants

minimal et maximal facturés mensuellement aux usagers, et ce qui explique la différence de tarifs.

M. René-Paul Savary. – Quel a été le taux d’occupation moyen d’occupation dans votre groupe au cours de ces dernières années ? Quel est le coût repas journalier (CRJ) par résident ?

Mme Annie Le Houerou. – Je voulais également vous interroger sur le CRJ. Certaines prestations sont prises en charge au niveau national dans le domaine médical : de quelles natures sont ces fonctions ? Comment les financez-vous et comment les répercutez-vous sur les établissements ?

Quelle est la durée moyenne des CDD dans votre groupe ? Quel est le taux de travail moyen en CDI et en CDD ? Enfin, comment traitez-vous les plaintes ou les réclamations ?

Mme Chantal Deseyne. – La parution du livre dénonçant certaines pratiques chez Orpea vous a-t-il menés à analyser vos pratiques ou à les modifier ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Vous avez nié la réalité de certaines allégations parues dans la presse : avez-vous engagé des poursuites ?

M. Nicolas Mérigot. – Les prix mensuels facturés aux résidents varient entre 1 800 et 5 400 euros. Il convient toutefois de ne pas oublier le ticket modérateur sur la dépendance, qui correspond à une perte d’autonomie évaluée en GIR 5 et 6, d’un montant de 5 euros par jour environ. Les prestations supplémentaires – coiffure, manucure, *etc.* – sont à la charge des résidents.

M. Jean-Luc Fichet. – Comment expliquer cette différence de prix ?

M. Nicolas Mérigot. – La différence s’explique par la qualité de l’hébergement : hébergement en chambre simple ou double ; taille plus ou moins grande de la salle de restaurant ou des salons d’étages ; présence ou non d’un jardin, *etc.* La différence de prix est directement liée à la différence de qualité des prestations ou d’emplacement des établissements : les établissements les plus chers sont ceux situés à Paris intra-muros, car le foncier est plus cher.

Avant la crise sanitaire, notre taux d’occupation s’élevait à 92 ou 93 % ; le 31 décembre 2021, il s’élevait à 87 %.

Le CRJ est de l’ordre de 5 euros. Ce montant inclut uniquement les coûts d’achat de denrées brutes non transformées. Nous n’achetons pas de plats cuisinés ni de préparations industrielles. Les repas sont préparés sur place par des cuisiniers salariés de Korian. Nous sommes très vigilants sur l’apport nutritionnel quotidien, environ 2 100 calories par jour, sur l’apport en protéines – alors que la norme prévoit un apport de 1,1 gramme de protéines par kilogramme en fonction du poids de la personne, l’apport dans notre groupe s’élève à 1,2 gramme.

M. René-Paul Savary. – Pratiquez-vous un rationnement ?

M. Nicolas Mérigot. – Non. Je cite des grammages, car lorsque les cuisiniers mettent au point des recettes, ils s’expriment en grammes. Les cuisiniers sont libres de leur

approvisionnement ; en revanche, nous fixons les menus pour veiller à la qualité nutritionnelle et à la variété. Les cycles de menus sont changés toutes les quatre semaines. Nous sommes aussi très attentifs à ce que la préparation des menus soit adaptée à la situation des personnes. Nous sommes vigilants à ce que les compléments alimentaires reposent sur des prescriptions médicales, dans le cadre de régimes. Ils ne sont en aucun cas une solution de facilité. De même, les mixés et les texturés, destinés à faciliter l'alimentation des personnes ayant des troubles de la déglutition, doivent faire l'objet d'une prescription médicale. Nous travaillons aussi sur des enrobés, des « bouchées gourmande », pour les patients ayant des troubles cognitifs puissent s'alimenter sans avoir à tenir des couverts.

Si la dimension économique est évidemment importante, dans la mesure où nous gérons des quantités importantes, environ 30 millions de repas par an, elle ne se fait pas au détriment de la quantité ni de la qualité : nous avons ainsi renégocié dans notre dernier appel d'offres sur l'alimentation des garanties sur la qualité : la viande est issue en majorité de labels de qualité français, de même que nos poissons sont issus en majorité de la pêche raisonnée ; 30 % de nos fruits et légumes sont consommés à moins de 100 kilomètres de l'endroit où ils ont été produits. Notre but est que les repas restent un plaisir. Les enquêtes de satisfaction montrent qu'il s'agit d'un point à travailler : nous devons réfléchir sur les textures, les couleurs, le goût, les horaires des repas, *etc.* L'aide aux repas est fondamentale ; en jouant sur les horaires, on peut prévenir la dénutrition, même si elle s'avère irréversible en cas de démence.

Mme Sophie Boissard. – L'important est que les produits sont préparés sur place : nous n'achetons pas de madeleines à l'extérieur par exemple, celles-ci sont préparées l'après-midi pour le goûter. On essaie de faire en sorte que les repas deviennent un élément de partage en commun entre les résidents. Nous travaillons avec Gault et Millau : une cinquantaine d'établissements sont labellisés Gault et Millau. Notre groupe compte 900 chefs cuisiniers et comporte un centre de formation des apprentis (CFA) des Chefs. Nous organisons un concours des recettes, ce qui crée une émulation entre les établissements.

M. Nicolas Mérigot. – Sur le temps de travail, 82,6 % de nos contrats sont des contrats à temps complet. La durée moyenne du CDD est de 11 jours ; la loi nous oblige à rédiger un contrat par mission ; plusieurs contrats peuvent donc s'enchaîner.

Nous sommes très vigilants sur les événements indésirables graves (EIG). Tout professionnel de santé doit déclarer un EIG dont il a connaissance. La plupart du temps, c'est le directeur d'établissement qui centralise et transmet les informations.

M. Bernard Bonne. – Vous transmettez directement aux ARS ?

M. Nicolas Mérigot. – Oui. Il n'y a aucun filtre. Notre groupe a aussi une plateforme interne de déclaration des EIG. Nous possédons des indicateurs sur le niveau de fréquence et de gravité des incidents. Je porte autant d'attention aux établissements qui déclarent de nombreux problèmes, qu'à ceux qui n'en déclarent aucun. La direction de la qualité aide les établissements concernés à établir un plan d'action correctif. Tout cela est récapitulé dans notre plateforme Pélican, où nous recensons les EIG et les plans d'action. Les EIG sont classés en fonction de leur gravité. Je vérifie chaque mois le taux de clôture des EIG pour m'assurer que les établissements suivent bien leurs plans d'action.

De même, les établissements déclarent les réclamations sur cette même plateforme, selon le même dispositif : déclaration, plan d'action, *etc.* Les familles peuvent

appeler un service dédié, séparé de l'opérationnel pour garantir son indépendance, qui reçoit les réclamations, les suit et les traite. Nous avons créé un comité pour suivre les incidents, toutes les semaines pour la partie Ehapd et tous les quinze jours pour la partie sanitaire.

Nous avons aussi installé cette année un médiateur, qui est un ancien magistrat, pour résoudre les conflits. Cette voie permet de mieux écouter les personnes, d'échanger, de mieux se comprendre : une trentaine de médiations ont eu lieu cette année ; seules deux réclamations se transformeront probablement en contentieux judiciaire.

Mme Sophie Boissard. – Nous avons enregistré environ 600 réclamations l'an dernier : 80 % se règlent dans le dialogue au niveau des établissements ; seuls 20 % d'entre elles nécessitent une remontée au siège.

Le livre *Les Fossoyeurs* pointe le système d'une entreprise. À sa lecture, j'ai été choquée par certains faits : les entraves – supposées – au dialogue social ; le système managérial, car les objectifs donnés aux directeurs d'établissement semblent tournés exclusivement vers la performance économique ; et enfin la dimension relative à l'éthique des affaires.

Korian a une longue tradition de dialogue social : 7 % des salariés exercent un mandat dans ce cadre. Des instances de dialogue social existent à tous les niveaux, car nous considérons que le dialogue social de proximité participe à la détection et à la résolution des difficultés. Nous formons les représentants du personnel et les directeurs d'établissement au dialogue social pour l'animer et le faire fonctionner.

La culture d'entreprise est importante : nos résidents sont souvent des personnes fragiles ; il faut respecter l'intimité des familles, *etc.* Notre métier est très délicat sur le plan humain et exige une grande maturité émotionnelle et affective. C'est pourquoi l'existence d'une culture d'entreprise, de valeurs, de lieux de dialogue ou de supervision est cruciale, tant pour garantir la bientraitance que pour l'équilibre moral et mental des salariés.

La crise sanitaire a constitué un choc inédit. Nous avons organisé un retour d'expérience après le premier confinement, pour savoir comment chacun l'avait vécu, et comprendre pourquoi nos personnels étaient restés. On a découvert finalement que chacun avait le sens de sa mission. Ce travail est une vocation. Je me souviens d'une aide-soignante qui m'expliquait qu'elle ne pouvait pas ne pas venir travailler, alors même que les transports en commun étaient perturbés, car elle ne pouvait laisser seuls ses patients.

Nous avons beaucoup travaillé sur nos valeurs : au fond la confiance – celle que les familles nous font, celle qui existe au sein des membres d'une équipe – est fondamentale, de même que le sens des responsabilités et la capacité d'initiative. Nous avons travaillé sur les attitudes et lancé une formation entre pairs : les établissements et les équipes s'auditent mutuellement pour améliorer les pratiques ; c'est ce que nous appelons le projet « le soin à cœur ». On peut multiplier les audits, tout commence par l'attitude humaine au sein des équipes ; l'exemplarité depuis le plus haut niveau est fondamentale.

Peu de CVS sont vraiment actifs malheureusement. Il faut proposer systématiquement aux élus de participer, car nos maisons de retraite s'inscrivent avant tout dans un territoire.

Qu'allons-nous changer ? Je souhaiterais d'abord disposer d'une vision centralisée des audits de qualité ; un comité se réunit déjà tous les mois pour vérifier que le système de gestion de la qualité fonctionne. Nous allons sans doute réunir sous l'autorité de la directrice de l'audit comptable et financier du groupe l'animation de tous les audits, financiers et de qualité, pour développer une communauté d'auditeurs internes. Cette directrice, qui intervient déjà devant le comité d'audit du conseil d'administration, interviendrait aussi devant le comité d'éthique et de qualité.

En ce qui concerne la gouvernance de l'entreprise, le conseil d'administration a décidé que toutes les parties prenantes, notamment les familles, devaient être mieux associées à tous les niveaux. Les salariés sont déjà représentés par le biais des deux représentants des salariés et du secrétaire du comité d'entreprise français. Un conseil des parties prenantes pourrait être le garant du respect de nos engagements en termes de qualité de prise en charge ou de politique sociale. Il pourrait faire intervenir un organisme auditeur tiers. C'est pourquoi nous voulons devenir une entreprise à mission ; cette démarche nous permet de définir aussi quel est notre apport spécifique, ce qui nous distingue, et comment on peut l'évaluer. Nous travaillons avec les associations de patients ou les syndicats dans ce sens ; ces derniers peuvent devenir des tiers de confiance et nous aider à progresser. Nous nous donnons un an pour y parvenir. Nous consulterons largement les patients, les salariés, nos partenaires, *etc.* Ce n'est pas parce qu'une entreprise est cotée que sa logique est exclusivement financière.

Lorsque j'ai été nommée en 2016, les objectifs des directeurs d'établissement étaient exclusivement financiers. Cela a changé ; nous avons introduit des objectifs de qualité : nous tenons compte de la qualité des soins, des résultats des enquêtes menées auprès des familles par des organismes externes, d'indicateurs sociaux, notamment concernant la santé et la sécurité au travail, car les taux d'absentéisme ou d'accidents du travail sont trop élevés – un accord a d'ailleurs été signé l'année dernière pour les faire reculer, *etc.* Les objectifs que m'a fixés le conseil d'administration sont pour moitié non financiers. Cette démarche permettra d'ancrer les bonnes pratiques dans notre culture d'entreprise.

Enfin, pour répondre à la question sur l'absence de poursuites en diffamation : il était surtout important pour nous de répondre aux questions de Victor Castanet. M. Mérigot l'a reçu et nous avons répondu à son questionnaire dans une note écrite. Il nous semble que le livre en tient compte. En ce qui concerne l'émission *Cash Investigation*, j'ai exigé de m'expliquer en direct. Nous avons ensuite publié un communiqué de presse très précis.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je vous remercie. Notre rôle est de nous intéresser à ce qui ne fonctionne pas et de faire des préconisations. Nous vous adresserons un questionnaire complémentaire. Je voulais vous demander aussi si vous aviez embauché d'anciens responsables d'ARS ou de services départementaux ?

M. Nicolas Mérigot. – Non.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'intérêt de chacun est d'améliorer la prise en charge des personnes âgées et d'éviter les maltraitances.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 13 heures.

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

Audition de Mme Fabienne Bartoli, candidate proposée pour la direction générale de la Haute Autorité de santé

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous accueillons cet après-midi Mme Fabienne Bartoli, candidate aux fonctions de directrice générale de la Haute Autorité de santé (HAS). En application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, sa nomination doit être précédée de son audition par les commissions compétentes du Parlement.

Comme vous le savez, la Haute Autorité de santé est une autorité indépendante ; c'est pourquoi cette nomination nous est proposée, non pas par le Premier ministre, mais par le professeur Dominique Le Guludec, présidente de la HAS.

La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a procédé à l'audition ce matin.

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat.

Je salue nos collègues qui assistent à cette réunion par visioconférence.

Je vous laisse la parole, Madame, pour présenter votre parcours et les perspectives que vous envisagez pour le poste que la présidente de la HAS souhaite vous confier, avant que nos collègues ne vous posent des questions.

Mme Fabienne Bartoli, candidate aux fonctions de directrice générale de la Haute Autorité de santé. – Je suis très honorée de me présenter aujourd'hui devant vous dans le cadre de la procédure de nomination de directrice générale de la Haute Autorité de santé. Rejoindre une institution au cœur des enjeux de qualité, de pertinence et d'efficacité de notre système de santé représente pour moi une perspective enthousiasmante et un très beau défi. J'entends également participer à la poursuite de la progression de la notoriété et de la voie de l'excellence scientifique que cette institution a toujours suivie.

En préambule, je souhaiterais évoquer brièvement mon parcours professionnel et évoquer les perspectives que je compte tracer à ce poste de directrice générale. J'ai débuté ma carrière en tant qu'enseignant-chercheur à l'université Paris-Dauphine. Ma formation et cette première expérience m'ont permis non seulement d'appréhender les exigences d'une démarche scientifique reposant sur les données, mais aussi de travailler avec la communauté médicale. Travailler à l'interface avec des personnes venant de formation et d'horizons professionnels différents était déjà l'une des raisons ayant motivé mon choix de l'économie de la santé. Plus précisément, mes travaux de recherche m'ont plongée dans la régulation du

médicament, tant pour les incitations industrielles à l'innovation que pour les conséquences en matière de santé publique, de régulation et de dépenses de santé.

Ce premier socle m'a permis de participer à l'écriture du premier rapport du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), consacré à la régulation du médicament et à la création d'une politique de développement de médicaments génériques, lors de mon passage à la direction générale du Trésor, puis à sa mise en oeuvre par l'accompagnement de la loi de réforme de l'assurance maladie en 2004 au sein des cabinets de plusieurs ministres de la santé. J'ai ainsi pu me familiariser à la négociation avec les professionnels de santé et les industriels du secteur du médicament et des dispositifs médicaux, mais aussi avec les acteurs hospitaliers, au travers de la réforme de la rétrocession hospitalière.

À l'inspection générale des affaires sociales, j'ai eu l'occasion de traiter de nombreux sujets de régulation dans le domaine de la santé, tels que les dépassements d'honoraires médicaux, la tarification à l'activité et ses conséquences sur les finances des établissements de santé privés à but non lucratif, la régulation du secteur des cliniques privées ou encore l'évaluation du plan national contre les perturbateurs endocriniens, conjointement avec nos homologues du ministère de l'agriculture et de l'environnement.

J'ai la chance d'avoir pu compléter cette expérience d'évaluation des politiques publiques et de gestion économique des produits de santé par la régulation sanitaire de ses produits, en tant que directrice générale adjointe, puis directrice générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, aujourd'hui l'ANSM – l'Afssaps à cette époque. Cela m'a apporté une bonne connaissance des acteurs et de la réglementation française et européenne en matière de médicaments, d'accès au marché et d'alerte sanitaire. Les sujets communs avec la HAS étaient déjà nombreux. J'avais participé dans mes fonctions antérieures à la rédaction de programmes de travail qui permettaient d'optimiser la place de chaque agence dans la production – entre autres – de recommandations et de bonnes pratiques. Chaque année, une liste de recommandations était dévolue à chacune des deux agences. J'ai alors mesuré à quel point une autorité scientifique indépendante permettait au système français de bénéficier d'un panier de soins optimisé. Ses avis sont déterminants pour la prise en charge de la négociation des prix de remboursement par le Comité économique des produits de santé (CEPS).

Lors de mon mandat de directrice générale, j'ai été marquée par l'expérience du management d'une structure de près de 1 000 agents. J'ai favorisé la valorisation des compétences humaines et scientifiques d'excellence parmi ces agents. À cette occasion, j'ai constitué un groupe de travail sur le métier d'évaluateur dans les agences sanitaires. Je souhaitais favoriser le développement et la valorisation d'une capacité d'expertise publique d'excellence interne, complémentaire aux expertises externes, afin d'optimiser l'évaluation scientifique réalisée par l'ensemble des agences sanitaires.

La HAS dispose également d'une organisation rénovée, grâce à l'inclusion du secteur médico-social. Une bonne articulation entre les différentes directions métier dans la gestion des dossiers transversaux est primordiale à la HAS, car ce sont souvent les mêmes données qui sont utilisées pour évaluer les produits de santé en vue du remboursement, mais aussi pour diffuser les meilleures pratiques auprès des professionnels de santé, ou encore pour améliorer la qualité des soins à l'hôpital et en ville, ainsi que la prise en charge dans le secteur médico-social.

Enfin, exercer des responsabilités dans le secteur de la santé rime avec la préparation et la gestion de crises sanitaires. Qu'il s'agisse du premier plan de préparation aux pandémies grippales, prévu par la loi de santé publique du 9 août 2004, des retraits ou des ruptures d'approvisionnement des produits de santé à l'ANSM, ou encore de la crise Ebola ou de la lutte contre le choléra en Haïti lorsque j'étais conseillère pour les affaires sociales à la représentation permanente des Nations unies à New York, mes expériences antérieures me permettront de m'insérer dans la gestion post-crise à laquelle la HAS sera confrontée dans les prochains mois. L'ensemble de ces éléments ont joué un grand rôle pour présenter ma candidature à ce poste.

Durant cette période de crise, la HAS et ses équipes ont fait preuve d'une adaptabilité exemplaire au service des patients et des usagers du système de soins. Comme l'ensemble des acteurs de santé, la HAS a été confrontée à ce choc inouï de notoriété, de réactivité et de production. La feuille de route de la HAS se compose des axes stratégiques de travail définis par la présidente et par les précédents directrices et directeurs généraux.

L'innovation constitue le premier axe de travail. Elle se situe au cœur des missions de la HAS. Si le développement de la médecine personnalisée se poursuit au travers de combinaison de dispositifs médicaux et de médicaments, de biothérapies ou de thérapies géniques, d'autres innovations ont émergé à l'occasion de la crise sanitaire. La HAS devra relever plusieurs défis, qu'il s'agisse du développement de nouveaux vaccins, ou encore de l'émergence de la télémédecine et de l'accélération de la présence de l'intelligence artificielle dans les dispositifs médicaux. En 2020, malgré la crise sanitaire, la HAS a investi en faveur d'une stratégie pluriannuelle sur les données, qui a déjà donné des résultats, s'agissant notamment de la valorisation de données internes et de la fluidification des bases de données de gestion de conflits d'intérêts. Il nous faut poursuivre le développement de cet axe majeur.

Par ailleurs, l'adoption en décembre dernier du nouveau règlement européen sur l'évaluation des technologies de santé marque une nouvelle étape pour offrir un accès accéléré et de meilleure qualité aux produits de santé dans toute l'Europe.

Nous avons également mis en place l'accès précoce à des médicaments ou à des dispositifs médicaux, à l'interface du premier axe consacré à l'innovation et du deuxième axe portant sur les patients.

Le deuxième axe de travail porte sur le renforcement de l'intégration des usagers et des patients, acteurs à part entière des décisions et des recommandations de la HAS. Cela constitue l'ADN de notre institution. L'avis de l'utilisateur et du patient participe de l'évolution de la qualité des soins. Ce positionnement explique le boom de notoriété de la HAS, qui s'est encore renforcé durant la crise sanitaire. Par exemple, notre site internet a reçu plus de 11 millions de visites en 2021, contre 6,6 millions en 2020 et 4,8 millions les années précédentes. Les sollicitations directes auprès de la HAS se multiplient. Les sondages montrent que les usagers – les médecins ou les patients – ont une bonne perception de la HAS : ce pourcentage s'élève à 66 % pour les médecins généralistes et 82 % pour les patients participant à nos commissions.

J'en viens au troisième axe de travail : la qualité et la pertinence des parcours de soins demeurent des enjeux essentiels. Le processus de recueil des données doit être amélioré au cours du processus de certification des établissements de santé. Si les professionnels plébiscitent ce processus et l'utilisation de ces indicateurs, la tension sur les personnels de santé représente un poids difficile à supporter pour les équipes. Créer des indicateurs de

qualité plus faciles à renseigner pour les professionnels de santé constituera un défi important pour notre institution dans les années à venir. La publication, le 10 mars dernier, du référentiel d'évaluation de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux, ainsi que de son manuel d'évaluation, marque une nouvelle étape dans la création d'un cadre national unique, homogène et commun aux 40 000 établissements et services répartis sur le territoire. Le référentiel, que les équipes devront s'approprier, se concentre sur les souhaits et les besoins de la personne.

Le Parlement a confié de nouvelles missions à la HAS – nous nous réjouissons de cet honneur. Toutefois, nous avons assumé cette nouvelle charge de travail à effectif constant, voire légèrement décroissant. Il en va de même pour le budget de la HAS. De nombreux efforts de productivité ont été accomplis. Les moyens devront être en adéquation avec les missions qui nous sont confiées.

La HAS est donc une autorité indépendante de référence dans le domaine de la santé. Je serais honorée de m'atteler au défi de l'excellence promue par l'ensemble de ses experts et de ses collaborateurs. Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche maladie. – Au mois de novembre dernier, la HAS a modifié son organisation en créant un service dédié à l'évaluation dans le domaine de la santé publique et des vaccins. Quelles sont les missions exactes confiées à cette nouvelle entité ?

De nouvelles adaptations de l'organisation interne de la HAS sont-elles nécessaires afin de prendre en compte le nouveau régime d'accès précoce ?

Vous avez évoqué la question de l'innovation. La proposition de loi relative à l'innovation en santé de nos collègues Catherine Deroche et Annie Delmont-Koropoulis ouvrait la voie à des possibilités nouvelles de réorganisation. Pouvez-vous nous donner quelques éléments à ce sujet ?

La HAS a également créé une mission internationale placée sous l'autorité directe de la présidence et la direction générale. Comment concevez-vous l'exercice de cette mission ?

J'allais vous poser une question sur les moyens, mais vous y avez déjà répondu. Tout en maintenant une qualité d'expertise reconnue, où se situent les limites de votre capacité d'action ? J'ai bien noté que vous comptiez sur l'aide du Sénat en vue du renforcement de vos moyens.

Parfois, le paysage des agences et des autorités sanitaires peut sembler confus, de même que la répartition des missions est difficile à appréhender. Vous avez la chance de connaître l'ANSM : comment comptez-vous assurer une bonne coordination entre cette agence, la future agence de l'innovation en santé et la HAS ?

La prévention des conflits d'intérêts ne figurait pas dans le projet stratégique 2019-2024. Pourtant, vous nous avez indiqué qu'une base de données avait été créée à cette fin. Considérez-vous que ce sujet est pratiquement réglé ? Les règles déontologiques et les méthodes de travail sont-elles pleinement satisfaisantes ?

J'ai pris bonne note de votre souhait d'intégrer les patients et les usagers aux travaux de la HAS. Peut-être vais-je vous choquer, mais je n'attends pas la recherche de la

notoriété de la part d'une autorité comme la vôtre, qui doit avant tout assurer son indépendance et être pleinement efficace.

Enfin, l'une des missions de la HAS consiste en l'élaboration de protocoles et d'appui à la formation des parcours de soins et de prise en charge. Estimez-vous que ces productions sont suffisamment connues et appliquées par les professionnels de santé ? Pensez-vous que la HAS assume un rôle suffisant dans l'appui à la décision publique concernant la transformation de notre système de santé ?

Les hôpitaux rencontrent des difficultés lors de la procédure de certification des établissements de santé. Avez-vous identifié des pistes d'amélioration à ce sujet ?

Le secteur médico-social connaît actuellement une période dramatique. Le Sénat travaille ardemment sur ce sujet. Eu égard aux attentes en la matière, quelles sont vos ambitions à ce sujet ?

Mme Fabienne Bartoli. – L'accès précoce est un chantier ayant largement occupé les équipes. Je me réjouis de la fluidité mise en place avec l'ANSM à ce sujet. Chacun doit pouvoir mener ses missions en utilisant les mêmes données que celles utilisées lors des essais cliniques, grâce auxquelles des *gold standards* et l'*evidence-based medicine* peuvent être établis. Les règles juridiques auxquelles sont soumises les agences ne sont pas les mêmes : contrairement à la HAS, l'ANSM est habilitée à recevoir des informations entrant dans le champ du secret des affaires. Un processus d'orfèvre a donc été mis en place, afin que les patients reçoivent le traitement innovant au moment idéal. Il en va de même pour les dispositifs médicaux et certains actes biologiques, comme en témoigne le référentiel des actes innovants hors nomenclature (RIHN). Cette nouvelle procédure, dont la création était complexe, peut désormais se déployer avec, je l'espère, de nouveaux moyens financiers.

À l'occasion de la présidence française de l'Union européenne, notre mission internationale a produit ses premiers résultats avec l'adoption du règlement consacré à l'évaluation des technologies de santé. Celui-ci vise à établir une normalisation des règles d'évaluation à l'échelle européenne, tout en permettant, au nom de la subsidiarité, à chaque État de fixer les modalités de fixation des prix et des remboursements comme il l'entend. Les équipes de la HAS, qui ont accompli un travail considérable, négociaient au nom de la France et ont joué un rôle majeur dans l'adoption de ce règlement, qui sera mis en œuvre dès cette année et dont le déploiement séquencé s'étendra jusqu'en 2027.

Nous ne pouvons plus assurer l'ensemble de nos missions sans disposer de moyens financiers supplémentaires. Les attentes en matière de santé publique et d'évaluation sont grandes après la crise sanitaire. Même si les équipes de la HAS ne prennent pas en charge directement les malades, leur implication a été totale. Nous comptons sur l'aide du Parlement pour que notre voix soit entendue et pour que nous puissions relever tous ces défis.

Vous avez évoqué l'articulation entre la HAS et la future agence d'innovation en santé. La nature de leurs missions respectives n'est pas exactement similaire. Toutefois, la HAS produit elle aussi une évaluation de l'innovation : une découverte médicale ne devient une innovation que lorsqu'elle est évaluée et validée scientifiquement par la communauté médicale. La HAS joue un rôle fondamental dans cette expertise. L'articulation entre les agences se traduit également par la mission consacrée aux données de santé. C'est la révolution du *big data* : notre utilisation des bases de données doit évoluer radicalement. Cette nouvelle étape, enthousiasmante, constitue un défi majeur, car le nombre de données

disponibles est aujourd'hui beaucoup plus important. Certes, nous devons faire face à des difficultés techniques ou juridiques. Nous ne savons pas encore comment nous pourrions optimiser ces données médicales. En tout état de cause, nous devons veiller à leur confidentialité.

Il est important d'assurer la fluidité des relations entre les agences. Je tiens à rappeler que le législateur a multiplié le nombre d'agences afin d'éviter les conflits d'intérêts, non seulement les conflits financiers, mais aussi les conflits de jugement et de loyauté. Nous devons éviter d'être à la fois juge et partie. La prévention des conflits d'intérêts reste essentielle pour la HAS. À cet égard, la législation américaine a inspiré certaines dispositions de la loi relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, votée en 2011. La vigilance reste de mise, car c'est un sujet essentiel pour asseoir l'indépendance des agences et la crédibilité de leurs avis.

Vous m'interrogez sur la recherche de notoriété dont ferait preuve la HAS. Longtemps, il a été reproché aux agences de fonctionner dans des cercles fermés et médico-centrés. L'ouverture aux malades et aux usagers est essentielle, vingt ans après le vote de la loi Kouchner relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Renforcer la place des usagers permet de consolider les décisions et les avis rendus par ces autorités scientifiques.

Vous évoquez la lourdeur des protocoles de certification. La HAS se penchera sur ce sujet important, tout en veillant à faire perdurer la qualité des soins.

Les professionnels doivent s'approprier le référentiel établi pour le secteur médico-social. Le système d'accréditation doit être progressivement déployé pour que ce protocole prenne vie.

M. René-Paul Savary. – Il convient de développer des indicateurs légers et pertinents, afin que les personnels des établissements ne passent pas plus de temps à remplir des papiers qu'à être au chevet des patients.

Vous avez indiqué que les usagers qui vous contactaient directement recevaient une réponse sous six jours. Il n'en va pas de même pour les parlementaires, puisque j'ai reçu voilà quelque temps une réponse négative de la HAS au sujet de la cryothérapie. Nous devrions songer à introduire la possibilité d'une saisine de la HAS par les parlementaires. Si vous comptez sur nous pour vous aider à renforcer vos moyens financiers, nous comptons sur vous pour que vous nous apportiez votre expertise.

Le dossier médical partagé (DMP) facilitera l'accès aux données, dont la sauvegarde devrait être selon nous assurée par un hébergeur européen. Alors que les pandémies ne manqueront pas de se multiplier, ne devrions-nous pas créer un *crisis data hub* ? Tel était l'une des propositions de la délégation sénatoriale à la prospective.

Vous avez évoqué l'accès précoce aux traitements innovants. Avec l'appui de la présidente Deroche, nous avons proposé de favoriser l'utilisation testimoniale éclairée et surveillée, notamment pour les personnes souffrant de troubles cognitifs. Quel est votre avis à ce sujet ?

Par ailleurs, que pensez-vous de la prise en charge de l'homéopathie, qui suppose une évaluation différente par rapport aux médicaments ?

Avez-vous engagé une réflexion sur la vaccination concomitante contre la grippe et le covid-19 ? Celle-ci pourrait se tenir dès l'automne prochain.

Mme Fabienne Bartoli. – Je souscris à votre analyse sur la nécessité de disposer d'indicateurs légers et pertinents. Le professeur Le Guludec soutient pleinement cette démarche.

Je vous laisse le soin d'introduire, si vous le souhaitez, un droit de saisine officiel de la HAS pour les parlementaires.

M. René-Paul Savary. – L'article 45 de la Constitution limite parfois notre action.

Mme Fabienne Bartoli. – Dans mon propos liminaire, j'ai évoqué les difficultés entourant la question de la gestion des données. Nous attendons encore les évolutions techniques permettant de profiter pleinement des bases de données, conformément à l'utilisation que pourrait en faire la HAS. Vous soulignez à juste titre qu'il s'agit d'un axe de travail fondamental pour la HAS, monsieur le sénateur.

L'utilisation testimoniale d'un médicament supposerait une évolution législative.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous avons voté à plusieurs reprises un amendement en ce sens, mais il n'a pas été repris par l'Assemblée nationale.

M. René-Paul Savary. – Je ne vous demande pas une prise de position immédiate, mais je vous serais reconnaissant de bien vouloir accorder une attention particulière à ce sujet important pour de nombreux malades. Nous devons privilégier la recherche, sans quoi le coût sociétal de certaines pathologies sera immense.

Mme Fabienne Bartoli. – La question de l'homéopathie a été largement débattue et des décisions ont été prises. La perte de chance est toujours opposée au traitement homéopathique.

Le sujet de la vaccination concomitante contre la grippe et le covid-19 est très important. Des évaluations ont été menées sur les publics à risque, notamment les personnes souffrant de bronchopneumopathie chronique obstructive (BPCO).

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je vous remercie pour la présentation et les réponses que vous avez apportées aux nombreuses questions qui vous ont été posées.

Je souhaite revenir sur le thème de la pertinence des soins. Certaines personnes, pour de multiples raisons, n'ont pas accès aux soins, et subissent ainsi une perte de chance. À l'inverse, d'autres sont hypocondriaques et consultent un médecin à tout bout de champ et multiplient les actes médicaux. Je vous encourage à travailler sur le parcours de soins, qui est source non seulement d'économies, mais aussi d'une meilleure prise en charge pour les personnes les plus éloignées du monde médical. Chacun mérite un accès à des soins de qualité.

Je tiens par ailleurs à vous féliciter pour la qualité de votre site internet.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Notre commission créera prochainement une mission d'information relative aux données de santé. Nous déplorons le retard dans l'informatisation des dossiers. Un patient admis à l'hôpital est conduit à repasser des examens qu'il a pourtant subis en ville. Bien souvent, les informations sur les patients ne sont ni partagées ni consultées, engendrant autant de temps perdu pour les soignants et suscitant un sentiment de pagaille.

Alors que, par exemple, l'Espagne ou le Portugal ont avancé facilement sur le sujet des données de santé, je suis toujours effarée de la lenteur avec laquelle nous progressons dans ce domaine. Un travail important doit être mené à cet égard.

Mme Fabienne Bartoli. – Je souscris à votre analyse. Ces systèmes d'information souffrent d'un problème d'interopérabilité. Des solutions existent, nous y travaillons. Je tiens à souligner que nous avons été capables d'accomplir des actions rapidement en temps de crise.

M. René-Paul Savary. – Oui, nous en sommes capables.

Mme Fabienne Bartoli. – Une fois encore, nous devons rendre les données compatibles, mais aussi veiller à leur confidentialité.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 17 h 30.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 29 mars 2022

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Mission d'information sur les perspectives pour l'aménagement du territoire sur les volets « inclusion numérique » et « accès territorial aux soins » – Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons aujourd'hui en premier lieu les conclusions du travail mené par Patricia Demas, dont les propositions visent à renforcer l'inclusion numérique dans nos territoires à travers un meilleur accès aux réseaux internet, mais surtout l'apprentissage pour les usagers numériques.

L'Insee estimait en 2019 à 17 % la part de la population française touchée par l'illectronisme. Près d'un Français sur deux serait mal à l'aise avec les outils numériques. Ce constat est alarmant au vu de la place désormais incontournable du numérique dans la société, y compris pour l'accès aux services publics, qui se dématérialisent à marche rapide.

En 2020, le Sénat dressait dans un rapport d'information sur l'illectronisme un vaste état des lieux de l'exclusion numérique en France et des moyens mis en œuvre pour lutter contre ce phénomène à l'échelon national, auprès des citoyens, mais aussi à l'école et dans l'entreprise.

La mission d'information sur les perspectives pour l'aménagement du territoire a souhaité creuser ce sujet sous un angle plus local, pour s'intéresser aux outils mis à disposition des collectivités territoriales et aux difficultés que celles-ci rencontrent pour élaborer des projets d'inclusion numérique. La mobilisation de tous les territoires est nécessaire pour lutter contre la fracture numérique ; les élus locaux sont souvent en première ligne pour apporter des solutions d'accompagnement aux usagers rencontrant des difficultés avec les outils numériques.

Notre rapporteure a réalisé un important travail et effectué plus d'une vingtaine d'auditions ; elle s'est montrée à l'écoute des territoires en recueillant les témoignages sur ce sujet de nombreux élus locaux par une consultation en ligne.

Sur le fondement de ce travail, vingt propositions simples et pragmatiques vous seront soumises. Elles visent à mieux outiller les collectivités territoriales face au défi de l'exclusion numérique et à favoriser l'élaboration de politiques d'inclusion numérique plus claires et ambitieuses à l'échelle nationale et locale.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – Je tiens à vous remercier, monsieur le président, ainsi que M. Didier Mandelli, pour la confiance que vous m'avez accordée pour l'accomplissement de cette mission.

J'ai le plaisir de vous présenter les conclusions du travail que je mène depuis le mois de janvier sur le thème « Renforcer l'inclusion numérique, indissociable de l'équité territoriale », qui m'a conduit à organiser près de quinze auditions, en plus des dix auditions communes auxquelles j'ai participé avec mes collègues rapporteurs sur les autres volets de la mission d'information.

Afin de mieux appréhender les enjeux de ce sujet dans les territoires, une consultation en ligne a permis de recueillir les témoignages de 1 668 élus locaux. Les répondants sont issus à 80 % de l'échelon communal et à 70 % de territoires ruraux ou à dominante rurale.

Consulter les élus locaux, en particulier ceux des territoires les plus éloignés des grandes métropoles et de la *start-up nation*, m'a semblé indispensable pour deux raisons : d'abord parce que les élus locaux sont en première ligne face à l'exclusion numérique, que ce soit pour détecter les publics fragiles ou pour leur proposer des dispositifs d'accompagnement ; ensuite parce que j'avais à cœur de proposer des solutions simples, pragmatiques et lisibles à ces élus, qui peinent déjà à se retrouver dans le « maquis » de l'inclusion numérique en France.

Alors, comment lutter plus efficacement contre l'exclusion numérique dans notre pays et combler les fractures territoriales qui existent en la matière ?

D'emblée, je souhaite relever deux difficultés méthodologiques liées à l'étendue du sujet : premièrement, l'inclusion numérique touche à de nombreux pans de l'action publique – économie, enseignement scolaire et supérieur, accès aux droits sociaux, santé –, comme en témoigne le riche travail effectué par le Sénat en 2020 sur la lutte contre l'illectronisme ; deuxièmement, si l'exclusion numérique a bien une dimension matérielle, autour de l'accès aux réseaux et aux équipements numériques, elle en a une autre, liée à la compétence, qui se rapproche de la notion d'illectronisme.

Je me suis concentrée sur deux thématiques : la réduction de la fracture numérique territoriale, qui inclut la question de l'accès aux réseaux internet, facteur d'exclusion numérique majeur dans de nombreux territoires ruraux, et le renforcement des capacités des collectivités territoriales à élaborer des projets d'inclusion numérique adaptés pour améliorer les compétences numériques des Français.

Au fil des auditions, trois axes se sont dégagés de manière distincte : d'abord, la nécessité de clarifier et de renforcer le pilotage de la politique d'inclusion numérique à l'échelon national, afin de permettre aux acteurs locaux de s'inscrire dans un cadre global à la fois clair et ambitieux ; ensuite, le besoin de mettre de la cohérence dans la gouvernance locale de l'inclusion numérique ; enfin, l'opportunité de renforcer les efforts pour combler les inégalités territoriales liées au numérique et de tisser plus étroitement la toile de l'inclusion numérique à l'échelle locale.

Pour chacun de ces axes, je vais à présent vous exposer mes principaux constats et les recommandations qui seront soumises à votre vote.

Au sein du premier axe – clarifier et renforcer le pilotage de la politique d'inclusion numérique au niveau national –, plusieurs constats sont ressortis des auditions et de la consultation en ligne des élus locaux.

Tout d'abord, on manque en France de données précises et actualisées sur l'exclusion numérique. Comment pouvons-nous concevoir des politiques d'inclusion numérique efficaces, que ce soit nationalement ou localement, sans connaître et comprendre finement le phénomène qu'il s'agit de combattre ? Une étude a bien été réalisée en 2019 par l'Insee sur l'illectronisme, mais les données n'ont pas été mises à jour depuis lors, alors même que les comportements des Français à l'égard du numérique ont été bouleversés par la crise sanitaire. Les autres données disponibles sur l'inclusion numérique sont éclatées entre de multiples sources, dont le Conseil national du numérique, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), ou même l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep). Nous avons besoin de centraliser les données sur l'exclusion numérique, afin qu'elles soient facilement accessibles à tous et puissent être mises à jour de façon régulière suivant l'évolution constante des pratiques et des outils numériques.

C'est la raison pour laquelle la première proposition de mon rapport est la création d'un Observatoire national de l'inclusion numérique.

Ensuite, de l'avis de nombreux acteurs locaux, le pilotage national de la politique d'inclusion numérique manque de clarté : une multitude d'acteurs interviennent et la stratégie nationale pour un numérique inclusif n'a pas été actualisée depuis 2018.

Je propose donc de refonder la stratégie nationale pour un numérique inclusif et de l'accompagner d'une feuille de route aux objectifs clairs pour les acteurs locaux et d'un calendrier pour les atteindre.

Par ailleurs, le financement de la politique d'inclusion manque encore cruellement d'ampleur, alors qu'un Français sur deux rencontre des difficultés dans l'usage des outils numériques. Des moyens additionnels ont été prévus dans le cadre du plan de relance, mais ils restent en deçà des enjeux. Or, face à l'accélération de la dématérialisation des services publics, mettre en place une politique ambitieuse dotée de moyens financiers de long terme est impératif pour garantir l'accès aux droits des usagers.

Je préconise donc de dédier des financements pérennes à la politique d'inclusion numérique, en s'appuyant par exemple sur les préconisations formulées par le Sénat en 2020 sur ce sujet, comme l'institution d'un fonds dédié à la lutte contre l'exclusion numérique.

Enfin, j'ai constaté que les collectivités locales, en particulier les communes et les EPCI de petite taille, avaient du mal à s'approprier les dispositifs nationaux d'inclusion numérique. Lors de la consultation en ligne, certains élus issus de la ruralité ont indiqué ignorer l'existence du pass numérique, ou encore des *hubs* territoriaux pour un numérique inclusif, qui sont pourtant les clés de voûte de la stratégie nationale définie en 2018. D'autres ont souligné un manque d'information et de pédagogie de la part de l'État pour diffuser ces outils.

Je propose donc d'élaborer un guide national présentant de façon pédagogique l'ensemble des outils mis à la disposition des collectivités.

J'en viens à présent au deuxième axe de mon rapport – mettre de l'ordre dans la gouvernance locale de l'inclusion numérique.

Trois problématiques me semblent importantes au sein de cet axe : clarifier l'articulation des différentes interventions territoriales sur l'inclusion numérique, à commencer par celles des collectivités territoriales ; mieux prendre en compte l'inclusion numérique dans les outils de planification locale ; enfin, renforcer le rôle des *hubs* territoriaux de l'inclusion numérique dans les écosystèmes locaux.

S'agissant de l'articulation des interventions territoriales en matière d'inclusion numérique, je me suis heurtée à une difficulté majeure. Dans un premier temps, la solution la plus évidente pour mieux coordonner l'action des différents échelons de collectivités m'a semblé être la désignation d'un chef de file dans le code général des collectivités territoriales. Toutefois, les nombreuses auditions menées sur le sujet m'ont conduite à réviser ma position pour deux raisons principales : premièrement, chaque échelon de collectivité a sa pertinence d'intervention sur le sujet de l'inclusion numérique, qu'il s'agisse de la région, du département, ou du bloc communal ; deuxièmement, désigner un chef de file ne permet pas de tenir compte des dynamiques locales, qui varient fortement d'un territoire à l'autre : si dans les territoires ruraux le département apparaît comme l'interlocuteur principal en matière d'inclusion numérique, dans les territoires urbains l'EPCI semble davantage identifié comme l'acteur incontournable. Il m'a dès lors semblé préférable, plutôt que de désigner un chef de file, de faciliter la constitution de coalitions locales de l'inclusion numérique de manière souple.

Je propose donc d'encourager la constitution de commissions territoriales de l'inclusion numérique.

S'agissant de la prise en compte de l'inclusion numérique dans les outils de planification locale, j'ai constaté avec surprise que très peu de territoires avaient mis en place des schémas directeurs d'inclusion numérique, alors que le Gouvernement avait annoncé leur généralisation dès 2018.

Je propose donc d'inclure dans les schémas directeurs d'aménagement numérique prévus par le code général des collectivités territoriales un volet consacré à l'inclusion numérique.

Enfin, s'agissant du rôle des *hubs* pour un numérique inclusif, j'ai constaté avec inquiétude que certains d'entre eux rencontraient de réelles difficultés à se financer et étaient amenés à développer des activités économiquement rentables pour assurer leur survie, ce qui les éloigne de leur mission originelle de coordination des réseaux d'inclusion numérique et d'accompagnement des collectivités territoriales pour élaborer des projets d'inclusion numérique.

Je propose donc d'attribuer aux *hubs* une dotation financière pérenne, destinée à assurer l'accomplissement de leurs missions les plus centrales.

J'en arrive au troisième et dernier axe de mon rapport – renforcer les efforts pour combler les inégalités territoriales liées au numérique et tisser plus étroitement la toile de l'inclusion numérique au niveau local.

Deux problématiques m'ont ici intéressée : les disparités territoriales dans l'accès aux réseaux internet et les difficultés rencontrées par les collectivités pour accompagner les publics éloignés du numérique.

S'agissant d'abord de la fracture numérique territoriale, si le déploiement de la fibre avance à bon train, y compris dans les zones à réseaux d'initiative publique (RIP), il reste beaucoup de chemin à parcourir : seule la moitié des locaux prévus a été raccordée dans les RIP et les derniers raccordements seront sans doute les plus difficiles à effectuer. En outre, les alternatives à la fibre peinent à se déployer dans les territoires, alors que le Gouvernement vient de renouveler le dispositif « Cohésion numérique des territoires », qui permet aux ménages dotés d'une connexion internet inférieure à 8 Mbit/s de bénéficier d'une subvention pour recourir à l'une de ces alternatives.

Je formule donc deux propositions : d'une part, pérenniser le fonds de financement des raccordements complexes à la fibre aussi longtemps que nécessaire et l'augmenter si besoin est ; d'autre part, encourager les ménages à recourir au dispositif « Cohésion numérique des territoires » en communiquant plus largement sur cet outil et, surtout, permettre à tout ménage ne disposant pas d'une connexion à très haut débit d'y recourir. Je souhaite également que ce dispositif soit reconduit jusqu'en 2025 *a minima*.

S'agissant à présent de l'accompagnement des usagers éloignés du numérique à l'échelon local, je souhaite tout d'abord que les cartographies de l'exclusion numérique et des acteurs de l'inclusion numérique soient plus largement diffusées au niveau local, avec l'appui des *hubs*. Ces instruments sont un préalable indispensable à l'élaboration de toute stratégie locale d'inclusion numérique ; ils permettent, à partir du diagnostic de la fragilité numérique de la population, de faciliter la bonne répartition des moyens d'accompagnement dans chaque territoire.

Ensuite, il importe d'outiller les collectivités territoriales afin qu'elles soient en mesure de concevoir de véritables parcours d'accompagnement. À cet égard, plusieurs évolutions me paraissent essentielles.

Premièrement, il convient de mieux former les agents publics territoriaux chargés de l'accueil des usagers à la détection et à l'orientation des personnes rencontrant des difficultés numériques. Il importe aussi que ces agents soient en mesure d'apporter une aide d'urgence à ces personnes pour la réalisation de démarches en ligne, notamment dans les mairies, en particulier dans les territoires ruraux qui pâtissent de la fermeture de nombreux points d'accès administratifs.

Deuxièmement, il faudrait diffuser plus largement les bonnes pratiques d'inclusion numérique identifiées dans les territoires, afin que les collectivités territoriales puissent s'en inspirer.

J'en arrive au dernier point de mon propos, qui porte sur les moyens de renforcer l'offre de médiation numérique dans les territoires.

Dans le cadre de la consultation en ligne, 52 % des répondants ont indiqué ne pas disposer d'une offre de médiation numérique sur le territoire de leur commune ou à proximité. Plus inquiétant encore, 81 % d'entre eux ont indiqué ne pas disposer sur leur territoire d'une offre de médiation numérique en itinérance, alors qu'il s'agit d'une innovation très intéressante pour les territoires ruraux. Près d'un quart des participants ont indiqué que l'insuffisance de moyens financiers était le principal obstacle à l'élaboration d'une politique d'inclusion numérique sur leur territoire.

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) constituerait un outil adapté pour financer plus largement des équipements destinés à l'accompagnement numérique des habitants au sein des communes et des EPCI de la ruralité. Or, sur les 20 000 projets financés par cette dotation en 2020, moins de 500 concernaient des équipements numériques et tous n'étaient pas liés à l'élaboration d'un service de médiation numérique.

Je souhaite donc que les commissions départementales intègrent l'inclusion numérique parmi les catégories d'actions prioritaires de la DETR.

Je propose également que le financement par l'État des 4 000 conseillers numériques France Services soit pérennisé au moins jusqu'en 2025 et que leur nombre soit augmenté si besoin est.

Enfin, je me suis penchée sur le pass numérique, dispositif qui est au cœur de la stratégie nationale pour un numérique inclusif et qui est censé permettre aux personnes en difficulté numérique d'accéder à une formation gratuite. De l'avis de la Cour des comptes et de nombreux acteurs, cet outil produit des résultats peu convaincants : moins de 600 000 pass ont été déployés depuis 2019, alors que le Gouvernement avait fixé pour objectif d'en déployer plus d'un million. Plusieurs facteurs sont invoqués pour expliquer ce chiffre, parmi lesquels la complexité de la procédure d'achat, l'insuffisance de l'offre de lieux de médiation numérique, ou encore la durée de validité du pass, limitée à un an, et sa valeur insuffisante. En outre, on observe une forte déperdition entre l'achat du pass par la collectivité, sa distribution et son utilisation par l'utilisateur, notamment du fait de l'insuffisance des relations entre les multiples acteurs de cette chaîne de distribution.

Je préconise, à court terme, de consolider cet outil afin de tenter d'intensifier son déploiement, notamment en simplifiant la procédure de commande et en encourageant l'institution d'une véritable chaîne de distribution des pass. À plus long terme, il me semble indispensable d'évaluer l'efficacité et la pertinence de ce dispositif afin, si cela se révèle nécessaire, de le recalibrer ou d'envisager l'élaboration d'un outil plus opérationnel.

Tels sont, mes chers collègues, mes principaux constats et l'essentiel des recommandations contenues dans mon rapport.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci pour ces constatations et ces préconisations. Le volet DETR peut être intéressant, il faudra le faire entendre dans chaque département.

Mme Martine Filleul. – Merci à notre rapporteure pour la qualité de son travail et de ses propositions. Mon groupe partage ces éléments de diagnostic quant au manque de connaissances sur l'illectronisme et à l'éparpillement des initiatives et des intervenants, ce qui brouille la lisibilité de la stratégie et empêche certains de nos concitoyens d'avoir accès aux dispositifs mis en œuvre. La stratégie *bottom up* de l'État empêche d'atteindre les personnes les plus concernées. Nous partageons aussi son constat sur l'insuffisance des moyens consacrés à la lutte contre l'illectronisme, alors même que la numérisation s'accélère : l'État n'est pas au rendez-vous pour la mise en place d'alternatives humaines ou téléphoniques lors de chaque numérisation d'un service public. Nombreux sont ceux de nos concitoyens qui n'ont plus accès à leurs droits et ne se sentent plus partie prenante de la République. C'est gravissime : le Défenseur des droits avait parlé de rupture d'égalité.

Mon groupe ajouterait quelques suggestions à ce rapport déjà fort pertinent. La première serait de faire de la lutte contre l'illectronisme une grande cause nationale, dotée de moyens substantiels ; l'école devrait en être partie prenante, elle est l'interlocuteur nécessaire pour ne pas reproduire des générations d'éloignés du numérique.

Nous estimons ensuite que le département pourrait être le chef de file, ou d'orchestre, de la lutte contre l'illectronisme, en tant que collectivité chargée de la solidarité. Son périmètre raisonnable lui permet de conserver le lien avec toutes les communes et les associations, de rassembler et coordonner les efforts, voire de lancer des initiatives dans les territoires laissés vacants. L'Assemblée des départements de France en convient, d'autant que de nombreux départements travaillent déjà en ce sens.

Enfin, notre troisième suggestion porte sur la démarche d'« aller vers ». Bien des initiatives sont offertes dans des lieux, des centres sociaux, où les plus éloignés du numérique ne se rendent jamais ; il faut donc faire appel à des acteurs comme les auxiliaires de vie, mais aussi La Poste, qui a une présence extraordinaire au travers de ses agences et des facteurs.

M. Éric Gold. – J'adresse mes félicitations à notre rapporteure. Je retrouve dans son travail certains éléments déjà mentionnés dans le rapport d'information de Raymond Vall sur l'illectronisme. L'un des enjeux principaux est de passer d'une logique de 100 % numérique à une logique de 100 % accessible. Installer la fibre sur tous les territoires est une solution ; il faut faire attention aux alternatives qui seraient accolées au réseau cuivre, dont la disparition est envisagée dès 2030. Pour une meilleure inclusion, il faut un débit suffisant, du matériel renouvelé régulièrement et une formation continue. Si même un seul de ces facteurs est défaillant, l'accès des citoyens à leurs droits est menacé.

Dès lors, pourrait-on envisager le financement par la DETR de la connexion des particuliers et de leur matériel ? Il faut également songer à développer la formation au numérique tout au long de la vie, car on est tous frappés d'illectronisme à un moment ou à un autre ; la formation dans le milieu professionnel ne doit pas être négligée.

M. Michel Dennemont. – Je suis satisfait du déploiement intégral de la fibre dans mon département. En revanche, je souhaite attirer l'attention sur les problèmes relatifs aux déclarations d'impôts en ligne, que de nombreuses personnes ne savent pas faire. Or, du moins quand j'étais maire, le code confidentiel requis pour ces déclarations ne pouvait pas légalement être partagé, ce qui posait des difficultés aux collectivités voulant aider ces personnes. Une solution a-t-elle été trouvée ?

Mme Patricia Demas, rapporteure. – Nous sommes tous d'accord pour faire de la lutte contre l'illectronisme une cause nationale. Cette mission d'information devait rester dans un cadre d'investigation et de propositions, il était donc difficile d'aborder tous les sujets liés à l'exclusion numérique. Il faut faire de ce combat l'une des premières causes nationales, notamment dans l'enseignement.

Quant à faire du département le chef de file en la matière, l'idée m'a certes « titillée », ce serait sans doute le plus facile. Or, au fil des auditions, il s'avère que le département est certes le chef de file naturel dans les zones rurales, mais beaucoup moins dans les zones urbaines, où les EPCI et les centres communaux d'action sociale (CCAS) jouent un rôle bien plus important. Il convient de se fonder sur les caractéristiques de chaque territoire pour ne pas casser les dynamiques locales. Il faut aussi prendre en considération tous les acteurs, publics, privés et associatifs. C'est ce que je propose de faire dans les

commissions territoriales de l'inclusion numérique, pour ne pas oublier les volets économiques et culturels de cette action.

Quant à l'« aller vers », nous sommes d'accord. Pour apporter des réponses aux Français, La Poste est un maillon indispensable. J'évoque aussi dans mon rapport les aides à domicile, auxquelles on pourrait délivrer une certification « Aidants Connect ». Il faut aussi offrir une formation aux agents des collectivités territoriales, notamment aux secrétaires de mairie.

Concernant l'accessibilité, des alternatives peuvent être offertes pour une connexion internet dans les endroits les plus difficiles ; c'est tout l'intérêt du guichet « cohésion numérique des territoires ». Ce guichet reste trop peu connu. Je recommande aussi une boîte à outils lisible sur les sites des préfectures.

Quant aux déclarations d'impôts, la certification « Aidants Connect » vise justement à résoudre ces problèmes. Je propose de développer cette certification auprès d'acteurs de proximité.

M. Bruno Belin. – Il est essentiel de déterminer qui fait quoi. Avec Gilbert Favreau, nous avons créé un syndicat commun, « Poitou numérique », pour développer la fibre sur nos territoires. Il avait fallu mettre près de 300 millions d'euros sur la table, à destination avant tout des opérateurs. Ceux qui gagnent autant d'argent au bout ne peuvent-ils pas s'impliquer davantage ? Orange fait de très bonnes affaires. Contractuellement, ne peut-on pas imposer aux opérateurs d'aller faire le boulot qui va leur fournir des abonnements ? Certains opérateurs publics ou parapublics comme La Poste offrent bien un accompagnement.

Nous avons aussi remarqué que c'était parfois plus simple pour les EPCI que pour les départements d'agir en la matière : il faut y aller au cas par cas.

Quant au suivi dans les maisons France Services, l'État avait pris beaucoup d'engagements. Où en est-on ? Ce sont toujours les communes qui paient ! Pour l'accompagnement des usagers, rappelons que les secrétaires de mairie ne travaillent que rarement à temps plein dans les zones rurales et sont déjà surchargés de travail. Les opérateurs et l'État doivent prendre leur part de l'effort.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – La recherche de sources de financement pérennes est bien sûr cruciale : tous les acteurs, publics ou privés, doivent être mis autour de la table pour financer l'inclusion numérique sur le long terme.

Concernant les maisons France Services, je recommande de refonder la stratégie nationale, qui remonte à 2018 et n'a fait l'objet d'aucun *feedback*.

Quant à l'« aller vers », je préconise la mise en place d'un numéro vert, car la dématérialisation des services n'est pas une fin en soi : il faut maintenir l'accessibilité des droits à tout Français, où qu'il habite.

Mme Angèle Prévaille. – Si l'on ne choisit pas un chef de file, quelle assurance avons-nous que tous les territoires seront accompagnés et qu'il n'y aura pas de trous dans la raquette ?

Mme Patricia Demas, rapporteure. – Je propose un chef de file à la carte, car il me semble inopportun d'imposer le même à tous les territoires. Les auditions ont montré qu'il

existe des chefs de file naturels qui varient en fonction des zones : plutôt les départements en zone rurale, plutôt les EPCI en zone urbaine. Il faut travailler de manière transversale et de manière souple, en encourageant les dynamiques locales.

Mme Angèle Prévile. – Mais est-on sûr qu’aucun territoire ne sera oublié ?

Mme Patricia Demas, rapporteure. – C’est avant tout une question de volonté politique. Il y a des territoires où les élus en ont plus que dans d’autres.

M. Didier Mandelli. – Certains élus, même si on les désignait chefs de file, n’assumeraient pas ce rôle dans les faits. Tous les acteurs de l’inclusion numérique ne sont d’ailleurs pas des collectivités : il y a beaucoup d’associations, des CCAS... Il serait compliqué aujourd’hui de désigner une seule institution. Ce qui importe est d’être le plus efficace possible, au plus proche des besoins des exclus du numérique, en accompagnant tous les acteurs.

Mme Marta de Cidrac. – Je félicite à mon tour notre rapporteure pour ce travail fort intéressant. L’illectronisme est parfois dû à une mauvaise connexion, voire à l’impossibilité de se connecter. Pour résorber ce problème, l’adressage physique joue un rôle important. La Poste dispose d’un quasi-monopole en la matière, ce qui lui permet d’offrir de nombreux services. Le partage de ces données avec les collectivités compétentes est-il envisagé ? Dans quelle mesure la puissance publique peut-elle aujourd’hui accéder à l’ensemble de nos concitoyens ?

Mme Évelyne Perrot. – Dans mon département, les maisons France Services fonctionnent bien quand les EPCI sont volontaires et que les maires assurent correctement le relais.

Mme Laurence Muller-Bronn. – Merci à notre rapporteure pour ce rapport très clair et intéressant. M. Belin a suggéré que les opérateurs participent au financement de la mise en réseau des territoires. En Alsace, la région et les départements ont lancé une grande opération et se sont adressés à Orange pour couvrir notre canton : cet opérateur finance les installations dans les zones rurales, rien ne reste à la charge de notre communauté de communes. De tels accords existent !

M. Jean-François Longeot, président. – Tous les territoires ne sont pas égaux en la matière...

Mme Patricia Demas, rapporteure. – L’inclusion numérique dépend aussi de la volonté politique des élus locaux dans chaque territoire.

L’ANCT a lancé un programme sur le sujet de l’adressage en 2020, avec une base de données actuellement en construction.

Je reconnais les disparités, voire les inégalités entre territoires quant au déploiement de la fibre. Pour réduire la fracture numérique, les réseaux d’initiative publique ont déjà joué un rôle important.

La mission d’information adopte les recommandations et autorise la publication du rapport d’information.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons maintenant les travaux menés par notre collègue Bruno Rojouan dans le but de réduire les profondes inégalités territoriales d'accès aux soins. La désertification médicale est le deuxième sujet de préoccupation des Français, selon l'IFOP.

Bruno Rojouan nous présentera le fruit de ses réflexions, qui articulent solutions de court terme, incitations à l'installation dans les zones sous-dotées, renforcement des capacités de formation des universités et système de régulation corrective pour des installations de professionnels de santé plus conformes aux besoins des territoires.

Les chiffres suffisent à dresser un constat accablant : 11 % des Français n'ont pas de médecin traitant, les délais d'attente pour accéder à un professionnel de santé augmentent dramatiquement et les trois quarts des bassins de vie font face à un taux d'évolution annuel de la densité de médecins généralistes négatif depuis 2006. C'est dire la complexité des parcours de soins de certains patients et le sentiment d'abandon parfois ressenti dans les territoires.

Notre commission a abordé à deux reprises ce sujet, en 2013, avec notre collègue Hervé Maurey, puis en 2020, avec Hervé Maurey et moi-même, pour proposer des mesures courageuses visant à contrer la désertification médicale. Nous remettons le métier sur l'ouvrage, car la situation ne s'améliore pas. Le pire est même devant nous en termes de démographie médicale et d'inégalités d'accès aux soins ; il faut aujourd'hui imaginer de nouvelles solutions, lever certains tabous et investir pour la santé dans les territoires, en associant plus étroitement les élus locaux, les professionnels de santé et les services de l'État responsables de la politique de santé.

La mission d'information sur les perspectives pour l'aménagement du territoire et la cohésion territoriale a souhaité aborder ce sujet de manière pragmatique, en mobilisant des mesures et des solutions plébiscitées par les acteurs ou ayant fait leurs preuves dans d'autres pays. La démographie médicale actuelle est inadmissible : tout doit être mis en œuvre pour que les Français, où qu'ils résident, puissent avoir accès à des soins de qualité dans des délais raisonnables. C'est une question d'équité territoriale.

Notre rapporteur a réalisé un important travail d'auditions, avec plus de quarante personnes entendues, et a échangé avec un échantillon représentatif de l'écosystème de santé de ville, ce qui contribue à la pertinence de son approche et de ses recommandations.

Sur le fondement de ce travail, il nous soumet 32 propositions concrètes et opérationnelles, visant à libérer du temps médical dans les territoires et à promouvoir l'exercice et l'installation dans les zones sous-denses, en ayant à chaque fois comme objectif prioritaire la réduction des fractures médicales.

M. Bruno Rojouan, rapporteur. – J'ai le plaisir de vous présenter aujourd'hui mon premier travail de rapporteur, consacré au renforcement de l'accès territorial aux soins. Après avoir procédé à l'audition de plus de quarante personnes, j'ai acquis la conviction qu'il est urgent d'agir pour mettre fin à une démographie médicale profondément injuste, qui prive certains de nos concitoyens de médecin traitant, les contraint à renoncer aux soins et à attendre plus longtemps pour accéder à un spécialiste.

Aujourd'hui, selon l'endroit où l'on habite en France, on n'est pas soigné de la même façon. C'est inacceptable dans un pays dont le pacte républicain est fondé sur l'égalité. La protection de la santé s'est progressivement affirmée comme un objectif de valeur

constitutionnelle et le chapitre liminaire du code de la santé publique garantit « l'égal accès de chaque personne aux soins nécessités par son état de santé ». Cette promesse républicaine n'est pas tenue. Si l'on veut redonner confiance aux Français dans les institutions, il faut que les principes posés par le constituant et le législateur soient une réalité vécue par tous.

Pour commencer, afin que chacun puisse mesurer l'ampleur de la problématique, j'évoquerai quelques données éloquentes. Au moins 1,6 million de Français renoncent chaque année à des soins médicaux, dont 51 % pour des raisons liées à l'insuffisance de la démographie médicale. Pour les Français les plus éloignés des soins, les délais d'attente dépassent les 104 jours pour accéder à un cardiologue, 126 jours pour un dermatologue et 189 jours pour un ophtalmologiste. Enfin, 11 % des patients âgés de 17 ans et plus n'ont pas de médecin traitant, soit plus de 6 millions de Français.

Ces facteurs entraînent des retards de prise en charge des patients et de leurs pathologies et sont susceptibles d'entraîner, dans les cas les plus graves, des pertes de chances. C'est tout bonnement inacceptable. Or, selon les projections effectuées par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), le nombre de médecins généralistes diminuera jusqu'en 2024 et l'on ne reviendra au niveau actuel qu'en 2030. En outre, les évolutions démographiques – augmentation et vieillissement de la population – entraîneront une hausse des besoins de soins. Autrement dit, à législation constante, si nous ne faisons rien, le pire est devant nous en termes de densité médicale ! Une décennie noire pour l'accès aux soins vient de s'ouvrir.

Ces constats nous obligent ; la sévérité du *numerus clausus*, même s'il est désormais desserré, et la liberté d'installation des médecins ont conduit à la raréfaction du temps médical et à sa mauvaise répartition territoriale. C'est une ressource précieuse, qui doit être utilisée avec discernement. Le temps que les médecins consacrent au quotidien aux tâches administratives doit être limité, afin qu'ils aient plus de temps pour soigner.

J'ai beaucoup écouté les acteurs qui ont eu la bonté de répondre à mon invitation ; j'ai cherché à connaître le ressenti de tous les acteurs du système de santé ; j'ai parcouru la littérature spécialisée sur le sujet, cherché à comprendre les mesures qui ont fonctionné dans d'autres pays et la raison des échecs de celles qui n'ont pas produit les effets escomptés. De cet exercice au long cours, j'ai acquis la conviction qu'il n'existe pas, malheureusement, de solution miracle et qu'aucune mesure isolée ne saurait être suffisante ou efficace : seul un ensemble de mesures coordonnées permettra d'améliorer, de manière pérenne, l'accès aux soins. C'est la raison pour laquelle je propose une combinaison de mesures d'équilibrage territorial de l'offre de soins, libératrices de temps médical et de formation des professionnels de santé, en conférant des leviers d'action plus opérationnels à un niveau déconcentré plus fin et en associant les collectivités territoriales.

Les aides à l'installation ont montré leurs limites. Elles n'ont d'ailleurs pas été évaluées, si bien que nous ne savons pas réellement quelles sont celles qui fonctionnent et celles qui ont été inutiles. Je plaide pour que l'on puisse disposer d'études afin d'apprécier à un niveau global leurs effets et de pouvoir disposer d'un guide de bonnes pratiques et des mesures à éviter parce qu'inefficaces.

J'ai perçu au cours des auditions que les mentalités avaient évolué : la régulation n'est plus taboue, la coercition est parfois ouvertement envisagée par certains, tant les élus locaux sont désemparés face aux attentes médicales fortes de leurs populations. Ma philosophie s'est voulue modérée, afin de limiter les effets pervers et désincitatifs des mesures

contraignantes : c'est pourquoi j'ai souhaité que la liberté reste la règle et les solutions de régulation l'exception, quand aucun autre moyen ne m'a semblé opératoire pour répondre aux nécessités pressantes induites par les inégalités territoriales d'accès aux soins.

Dans un premier temps, il m'a paru nécessaire de faire face à l'urgence en matière de démographie médicale en optimisant le temps médical disponible au bénéfice des patients. Une étude du Conseil national de l'Ordre des médecins montre que les médecins considèrent « que le temps médical, sous toutes ses facettes, est cannibalisé par le poids du temps administratif ». On estime que ce temps représente, selon les praticiens, entre 10 % et 30 % de leur temps de travail. Il s'agit là d'un gaspillage de temps médical utile. Pour éviter cela, je préconise d'accompagner de manière plus volontariste la montée en puissance des assistants médicaux, que l'on pourrait d'ailleurs appeler des assistants administratifs, car ils n'ont quasiment pas de rôle médical. Ils déchargent les médecins du temps administratif, assurent de meilleures conditions d'exercice et favorisent l'accès aux soins des patients, tout en augmentant la file active des patients. En repositionnant le médecin au centre de sa relation avec le patient, l'assistant médical permet une meilleure organisation du temps médical.

Le déploiement de ces assistants, qui sont au nombre de 2 800 aujourd'hui et réservés aux seuls praticiens exerçant de manière coordonnée, pourrait être bien plus massif. Une telle solution serait rapide à mettre en œuvre, la formation des assistants médicaux étant de courte durée, d'un an environ. On pourrait fixer l'objectif d'atteindre 10 000 assistants médicaux d'ici à deux ans. En outre, il est souhaitable de permettre le recrutement d'un assistant médical par un ou plusieurs médecins dans les zones sous-denses en levant la condition d'exercice conjoint ou coordonné et d'accompagner financièrement l'aménagement du cabinet afin de permettre d'accueillir l'assistant dans de bonnes conditions. Une telle mesure produirait des effets dans une temporalité rapide.

Il me paraît essentiel de fluidifier la répartition des tâches entre professions de santé et professions paramédicales, en encourageant le développement de la pratique avancée, notamment des infirmiers, afin de leur permettre d'exercer des missions et des compétences plus étendues, jusque-là dévolues aux seuls médecins. Les infirmiers permettent de rapprocher les soins des territoires, grâce à des extensions de compétences au profit de professionnels mieux répartis. Les médecins ne se retrouvent ainsi plus seuls, sans confrère, pour organiser les parcours de soins et assurer la continuité des soins.

Je recommande la création du statut d'infirmier en pratiques avancées praticien, comme l'a proposé l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) dans un rapport au mois de janvier dernier, ainsi que des mesures adéquates de revalorisation et de financement. Ces mesures de coopération renforcée ont démontré leur efficacité et leur pertinence, à l'instar du dispositif des infirmiers Asalée, pour Actions de santé libérale en équipe. L'évaluation de ce dispositif a montré un net gain de temps médical.

De même, différentes mesures permettant au médecin de consacrer du temps de qualité à ses patients sont envisageables : permettre aux pharmaciens de renouveler les prescriptions périmées dès lors qu'un diagnostic a été posé et d'accéder à la dispensation sous protocole, c'est-à-dire à la délivrance de médicaments de prescription médicale obligatoire sans présentation d'une ordonnance ; expérimenter l'accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes et orthophonistes pour économiser une partie du temps médical consacré à l'orientation des patients dans le parcours de soins. Il s'agit ici, en bonne intelligence, de veiller à la bonne division du travail médical entre professionnels afin de décongestionner le temps médical, qui pourrait être en toute sécurité pris en charge par d'autres professionnels.

Le médecin resterait le point d'entrée principal, mais il est nécessaire de déléguer à d'autres professionnels la réalisation de certains gestes médicaux, afin de ne pas faire peser la charge des soins de ville sur les seuls médecins, dont les journées sont déjà bien chargées.

D'autres mesures temporaires permettraient d'éviter une baisse du temps médical disponible du fait d'un nombre de départs à la retraite plus grand que le nombre de médecins formés prêts à exercer dans les territoires : ainsi le cumul emploi-retraite doit être facilité et rendu beaucoup plus incitatif dans les zones sous-denses. Pour ce faire, les médecins concernés doivent être exonérés des cotisations retraite dans la mesure où ils n'acquièrent pas de droits nouveaux à pension. Il semble également opportun de relever les honoraires de consultation du médecin généraliste de 25 à 30 euros, sans augmentation du reste à charge pour les patients. La valeur de l'acte médical en France est l'un des plus bas d'Europe. Il convient donc de mieux valoriser l'expertise de l'acte médical, d'autant plus si les délégations de tâches sont plus nombreuses, les consultations potentiellement plus longues et moins nombreuses. Cette mesure contribuerait en outre à garantir l'attractivité du métier de médecin, dont le Conseil national de l'Ordre des médecins dit que c'est « une vocation de plus en plus lourde à porter ».

Il convient également de soutenir le déploiement de la télémédecine, qui facilite l'accès aux soins des populations résidant dans les territoires sous-dotés. Je tiens à préciser qu'il ne me paraît pas opportun que les téléconsultations deviennent l'unique voie d'entrée dans le parcours de santé, afin que ne se développe pas une médecine à deux vitesses. La crise sanitaire m'a cependant fait évoluer sur ce point : les solutions numériques en santé ont permis d'accompagner la continuité des soins tout en limitant les contacts humains, afin d'enrayer la progression du virus. Aujourd'hui, 71 % des médecins s'y sont mis, au moins une fois, et les patients leur ont emboîté le pas. On dénombre ainsi environ un million de téléconsultations par mois.

Dans ce contexte, il me semble souhaitable d'encourager le déploiement de bornes de téléconsultation en zones sous-denses et un accompagnement par un infirmier libéral ou un professionnel de santé. Il faut surtout assouplir les règles de prise en charge des téléconsultations par l'assurance maladie, en garantissant leur remboursement sans condition pour les patients résidant en zones sous-denses. Pour que la téléconsultation produise ses pleins effets, il convient également de soutenir le déploiement de la fibre et du haut débit afin que des patients ne soient pas privés de ces prises en charge. À cet égard, j'encourage la mise en œuvre des propositions de ma collègue Patricia Demas sur l'inclusion numérique, qui peut favoriser l'inclusion sanitaire.

J'évoquerai à présent les mesures visant à promouvoir et à faciliter l'installation et l'exercice dans les zones sous-denses. Il convient d'être plus volontariste pour les territoires à la démographie médicale la plus préoccupante, où l'accès aux professionnels de santé est insuffisant et où les habitants rencontrent les difficultés les plus grandes pour le bon déroulement de leurs parcours de soins.

Un double zonage a été élaboré pour définir ces territoires : les zones d'intervention prioritaire (ZIP) et les zones d'action complémentaire (ZAC). Un arrêté ministériel d'octobre 2021 a procédé à la mise à jour de ces zonages : la population située en ZIP est passée de 18 % à plus de 30 %. Autrement dit, près d'un tiers des Français résident dans un désert médical ! La DREES a développé un indicateur pour saisir les inégalités territoriales, l'accessibilité potentielle localisée (APL), pour tenir compte de la proximité, de la disponibilité des médecins généralistes et des besoins de la population selon l'âge. Mais du

fait de la multiplicité des indicateurs et du caractère multifactoriel des inégalités d'accès aux soins, il est aujourd'hui malaisé de cerner précisément les difficultés et de décliner des objectifs pertinents d'accessibilité dans chaque territoire. Je propose donc l'instauration d'un conseil national d'orientation de l'accès territorial aux soins et la mise en œuvre de commissions départementales de la démographie médicale.

Les médecins sont quasiment les seuls professionnels de santé à disposer d'une entière liberté d'installation. Il me paraît souhaitable d'adapter cette liberté de manière temporaire, le temps que les inégalités territoriales les plus criantes soient résorbées : c'est pourquoi je propose de conditionner l'installation dans les zones sur-dotées à la cessation d'activité d'un médecin exerçant la même spécialité afin de favoriser une meilleure répartition territoriale. De même, il me semble essentiel d'instaurer un conventionnement sélectif temporaire pour rééquilibrer les installations dans les territoires sous-dotés. En écoutant les étudiants, les professionnels de santé et les élus locaux, une idée m'est venue : les collectivités territoriales pourraient instaurer des guichets uniques à destination des étudiants en santé et des praticiens à la recherche les uns d'un terrain de stage, les autres d'un lieu d'installation, afin de leur offrir un accompagnement humain et de faire la promotion de leur territoire. Cela se fait dans certains départements, dans d'autres pas du tout.

Sur ce point, il me paraît fondamental d'augmenter le nombre de terrains de stage dans les zones sous-denses en levant les freins à leur attractivité. Je vois plusieurs mesures pour répondre à cette exigence : accroître l'incitation financière à devenir maître de stage, particulièrement dans les zones d'intervention prioritaire, en facilitant les formations à la maîtrise de stage et en bonifiant les honoraires pédagogiques de 30 %. Plusieurs études convergent sur ce point : le stage est un canal privilégié pour favoriser la découverte des territoires et les futures installations.

Il convient également d'accompagner les étudiants en leur octroyant des indemnités de transport mieux conçues. Aujourd'hui, elles s'élèvent à 130 euros brut par mois dès lors que le terrain de stage est situé à plus de 15 kilomètres et ce quelle que soit la distance parcourue. En outre, elles n'ont pas été revalorisées depuis 2014. C'est une source de blocage très puissant, qui empêche une bonne irrigation territoriale des étudiants en médecine. Il me paraît indispensable de procéder à la barémisation de cette indemnité et de la revaloriser annuellement pour tenir compte de l'évolution du coût de la mobilité et du prix des carburants. Une réflexion doit être menée pour examiner la possibilité d'ouvrir cette indemnité de transport aux étudiants en maïeutique (les sages-femmes), en pharmacie et en kinésithérapie. Dans les terrains éloignés du lieu de résidence et de formation, il faut encourager le développement des internats ruraux par les collectivités territoriales, lesquelles pourraient recevoir une dotation de lutte contre la désertification médicale pour faire face à ces nouvelles dépenses.

L'imagination est le maître mot pour lutter contre la désertification médicale. Plusieurs mesures novatrices pourraient être expérimentées, à l'instar d'une offre de soins itinérante dans les territoires ruraux, sous la forme d'un bus santé – cela a bien fonctionné pour la vaccination contre le covid –, de la mise en place d'un moratoire sur les fermetures de pharmacies pour éviter que ne se créent des déserts pharmaceutiques, de la défiscalisation des permanences de soins dans les zones sous-dotées, de la majoration des droits à retraite au terme de trois ou cinq ans d'exercice dans une zone d'intervention prioritaire et de la simplification des modalités de création des structures de coopération médicale. Les crises doivent être le creuset de solutions ambitieuses, mais simples.

J'en viens enfin aux solutions de plus long terme, afin d'accroître les capacités de formation des universités et des instituts de formation. Sur le temps long, ce sont les capacités de formation qui constituent le levier principal des politiques d'offre de soins, mais elles ne produisent leur effet qu'au terme d'un délai équivalent à la durée des études concernées, de cinq à dix ans. Le desserrement du *numerus clausus* à la rentrée 2020-2021, devenu *numerus apertus*, ne peut produire pleinement ses effets tant que les capacités de formation des universités sont contraintes. Il faut former plus d'étudiants, ce qui suppose des postes d'enseignants supplémentaires et des aménagements dans les facultés de médecine et des autres cursus pour accueillir ces nouveaux contingents.

Le cursus de formation pourrait être modifié pour tenir compte des inégalités territoriales : on pourrait ainsi créer une quatrième année de médecine professionnalisante, qui permettrait d'envoyer 3 900 médecins juniors en priorité absolue dans les zones sous-denses. Il me paraît opportun d'accroître le nombre d'étudiants en médecine en portant de 40 % à 50 % le nombre de places dans cette spécialité lors des épreuves de fin de deuxième cycle des études de médecine. Il est également de bonne pratique de rehausser le nombre de places à l'internat dans les spécialités les plus attractives dans les régions ayant plus de difficultés à attirer et d'envisager la possibilité que le cursus de masso-kinésithérapie soit universitaire pour lever les lourdes contraintes financières pesant sur le choix de ce cursus. De même, il serait de bonne pratique d'intégrer une formation à l'exercice libéral pendant les études médicales, pour éviter la fameuse peur de l'installation de certains jeunes praticiens. Il me paraît également nécessaire de diversifier l'origine sociale et géographique des étudiants en médecine pour favoriser des installations territoriales mieux réparties.

L'instauration de bourses pour les étudiants issus de zones sous-dotées est une formule à explorer : cette mesure, qui produit les effets les plus puissants à long terme, a fait ses preuves dans plusieurs pays. Un médecin qui s'installe dans un secteur sous-doté est lui-même souvent issu d'un tel territoire. Je connais la réticence de certains de mes collègues concernant les mesures de discrimination positive, mais c'est un pari qui s'appuie sur la littérature scientifique comparée, que m'ont encouragé à prendre les associations étudiantes que j'ai entendues. Je pense ici à la formule analogue mise en œuvre à l'Institut d'études politiques de Paris, dans le cadre des conventions d'éducation prioritaire.

Enfin, et c'est à mes yeux crucial, il faut déconcentrer les processus de décision en matière d'offre de soins libérale. Aujourd'hui, personne n'est responsable de la mauvaise répartition territoriale de l'offre de soins alors que plus d'un Français sur trois, voire bien plus, en pâtit. Tout le monde se renvoie la balle : l'absence de mécanismes correctifs et d'instance responsable de ces inégalités contribue au maintien des inégalités territoriales et au défaut de réponse rapide pour y remédier, tout en favorisant les corporatismes. Cela ne peut plus durer.

Il faut réaffirmer la mission de service public du système de santé, rappeler la nécessité de mettre en œuvre des mécanismes correctifs en faveur de l'équité territoriale en santé et développer la notion de responsabilité populationnelle territoriale. De même, il est impératif de mieux associer les élus locaux à l'organisation de la proximité des soins, dans une logique de subsidiarité et de connaissance territoriale plus fine, de renforcer la place des maires au sein de la gouvernance des hôpitaux et d'aller plus loin que ce qu'a permis la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) en renforçant les moyens alloués aux délégations départementales des agences régionales de santé en leur déléguant des compétences décisionnaires à l'échelon territorial.

Telle est la situation inquiétante qui nous attend en termes d'inégalités d'accès aux soins si nous ne faisons rien et si nous ne mettons pas en œuvre un bouquet de mesures pour tenter d'y remédier. Le bon accès aux soins de nos concitoyens nous oblige à être ambitieux et volontaristes ; il faut répondre à cette urgence pressante. La crise nous a montré la faiblesse de notre système hospitalier, mais aussi la résilience de notre médecine de ville. Changeons d'approche et cessons de ne penser qu'à l'hôpital. Il est en effet ici question de l'égalité qui figure au sommet de notre pacte républicain, de la santé de la population et de l'attractivité de nos territoires. Répondons aux espoirs que les Français éloignés des soins placent dans la représentation nationale et faisons en sorte que cette décennie ne soit pas perdue !

M. Bruno Belin. – Je félicite le rapporteur pour son travail et son rapport sur ce sujet.

En ce qui concerne les téléconsultations, il faut avoir conscience qu'il existe une double peine : là où elle n'est pas possible, c'est non seulement parce qu'il n'y a pas de médecins, mais également parce qu'il n'y a pas de fibre ! En outre, les conventions de la Caisse primaire d'assurance maladie prévoient que les téléconsultations ne sont prises en charge que si elles ont lieu le 29 février, s'il y a de la neige et si le patient est en train de mourir... Elles ne rendent pas possible l'accès à un spécialiste. Évidemment, il faut qu'un professionnel de santé soit présent sur le lieu d'implantation afin d'accompagner, voire d'assister le patient.

Il faut évidemment revaloriser le tarif de la consultation des généralistes. Je rappelle que les plombiers de SOS Plombiers sont mieux payés que les médecins de SOS Médecins.

Les médecins âgés aujourd'hui de 67 ou 68 ans vont bientôt partir, car ils sont usés. Or il faut absolument conserver ces médecins expérimentés et flécher les assistants médicaux sur ces professionnels en premier lieu. Surtout, il faut absolument promouvoir des formations accélérées, car il est urgent de recruter.

Enfin, le *numerus apertus* est une supercherie : chaque université fixe le nombre d'étudiants qu'elle accueille, en fonction de ses moyens humains et de ses locaux. Les riches font des riches, les pauvres font des morts !

M. Michel Dennemont. – À titre personnel, ayant été infirmier à domicile pendant quarante-huit ans, je regrette que vous n'évoquiez dans votre rapport que les médecins et non toute la chaîne de soins.

Mme Évelyne Perrot. – Connaît-on le taux de femmes et d'hommes chez les étudiants en médecine, sachant que cette profession s'est énormément féminisée ?

Dans mon département, nous avons créé une maison d'accueil pour étudiants en médecine, avec des maîtres de stage des universités. Pour autant, les étudiants ne restent pas. Ils repartent dans la ville où ils ont fait leurs études. Il va falloir trouver une autre solution pour les retenir sur place.

M. Joël Bigot. – Je remercie le rapporteur pour la qualité de son travail et son exhaustivité.

Vous proposez aujourd'hui des mesures de discrimination positives en faveur des jeunes originaires des zones sous-denses. Or un jeune de 18 ans entre seul à l'université, mais en ressort douze ans plus tard dans une situation différente : il est parfois accompagné, sans possibilité de s'installer dans les zones sous-denses. Il faudra surveiller l'efficacité d'une telle mesure.

Quelles sont les différences entre les ZIP et les ZAC ?

Quid de la proposition votée par les deux chambres prévoyant que les jeunes médecins doivent effectuer leur dernière année de médecine dans des zones sous-denses ? Nous attendons toujours la publication du décret.

Enfin, quel est selon vous l'échelon le plus pertinent pour combattre la désertification médicale ?

Le rapport nous paraît de bonne facture, bien équilibré, ouvert. C'est pourquoi nous le voterons.

M. Gérard Lahellec. – Merci, monsieur le rapporteur, pour ce travail exhaustif.

Nous savons que le desserrement du *numerus clausus* ne produira pas ses effets à court terme. Nous sommes même en droit de nous demander s'il en produira tels que nous les souhaitons un jour !

Mon département, les Côtes-d'Armor, est dans une situation encore plus difficile que les autres départements bretons. Cette situation accroît le manque d'attractivité du territoire et dissuade de nouveaux praticiens de s'y installer. Une jeune cancérologue que j'interrogeais sur l'attractivité de son métier m'a répondu : « Vous savez, quand on passe plus de douze heures par jour au boulot, l'attractivité tient aux conditions de travail et d'exercice de son métier. » On gagnerait donc sûrement à renforcer l'attractivité de toute la chaîne médicale.

M. Jean Bacci. – À mon tour, je félicite le rapporteur pour son rapport. Nous nous reconnaissons tous dans les propos qu'il a tenus.

Permettez-moi de vous faire part de l'expérience qui a été menée il y a treize ans dans mon territoire du Var, laquelle a été un fiasco. Les médecins n'assurant plus la permanence des soins le soir et les week-ends, nous avons mis en place une cabine de téléconsultation, en relation avec une maison médicale. Les médecins locaux et le SAMU y ont vu une concurrence déloyale. Le SAMU n'y envoyait personne ! Peut-être étions-nous trop en avance...

Mme Marie-Claude Varailas. – À qui incombe la charge financière liée aux assistants médicaux ? En Dordogne, malgré la politique très volontariste du département, un nombre très élevé de nos concitoyens n'ont plus aujourd'hui de médecin traitant.

Autre difficulté : les jeunes médecins touchent 2 000 euros pour une garde de vingt-quatre heures. Cela ne les incite pas à s'installer dans le département.

De nombreux professionnels, dans l'éducation nationale par exemple, ne choisissent pas leur affectation. Pourquoi ne pas exiger des étudiants qu'ils exercent quelques années dans les territoires en déficit ? La délégation aux droits de femmes a réalisé une étude

sur la situation des femmes dans la ruralité. Treize départements en France n'ont plus de gynécologues médicaux. On en est là ! Je pense donc qu'on se doit de réfléchir à des mesures coercitives.

Mme Angèle Prévile. – Je remercie M. le rapporteur et Patricia Demas pour le travail très riche qu'ils ont mené.

Je suis entièrement favorable aux mesures de discrimination positive. Quelle proportion des étudiants en médecine sont fils d'agriculteurs ou d'ouvriers ? Je suis persuadée que cette proportion a beaucoup diminué par rapport à il y a trente ou quarante ans, ce qui pourrait en partie expliquer la désertification médicale. Les enfants d'agriculteurs viendraient plus facilement s'installer dans les territoires ruraux.

Dans ma communauté de communes, nous avons mis en place une formation pour les lycéens afin de les préparer à faire des études de médecine, ainsi que des bourses. Peut-être faut-il mettre en place ailleurs ce genre de dispositif ?

M. Jean-Claude Anglars. – Je remercie M. le rapporteur pour son travail, le diagnostic qu'il pose est bon, ainsi que les ordonnances !

Certaines des mesures évoquées me paraissent fondamentales. Le statut d'infirmier en pratique avancée est un sujet important. Il faut également que les médecins aient accès à un dossier médical partagé. Il faut créer des internats en milieu rural et une quatrième année de médecine générale pour projeter dans les territoires sous-denses 4 000 médecins juniors. Enfin, il faut des maîtres de stage, car, on le sait, ce ne sont pas les aides financières qui favorisent l'installation.

Je suis d'accord sur les zonages : ils ont fait plus de mal que de bien.

Je suis également d'accord sur la création de commissions départementales. On sait comment se décident les choses aujourd'hui : les ARS décident chaque année du nombre de médecins qui seront formés. Or il faut que chaque territoire puisse s'exprimer sur le sujet.

M. Guillaume Chevrollier. – À mon tour, je salue le travail du rapporteur, qui pose un bon diagnostic.

L'accès aux soins est une préoccupation majeure de nos concitoyens. Dans la Mayenne, le conseil départemental a lancé des états généraux de la santé, qui ont abouti aux mêmes conclusions sur le développement des infirmiers en pratique avancée, le recours aux médecins retraités ou les contrats locaux de santé. Les internats doivent également être développés.

Vous n'avez pas abordé dans votre rapport la prévention, qui me semble pourtant être une voie intéressante à explorer, sachant que, selon les cancérologues, 40 % des cancers pourraient être évités.

Mme Christine Herzog. – Je félicite à mon tour le rapporteur pour son travail.

La situation des départements frontaliers n'est pas abordée dans le rapport. En Moselle, dans les communes situées près du Luxembourg, beaucoup de maires se plaignent, car de nombreux médecins quittent les maisons de santé qu'ils ont créées pour exercer au Luxembourg, pour des raisons financières.

Mme Laurence Muller-Bronn. – Je félicite également le rapporteur pour son travail sur ce véritable sujet de société.

Quel sera le profil des assistants médicaux, leur formation, leur niveau, leur rémunération ? De quelle manière pourront-ils assister les médecins ?

Nous manquons d'infirmiers. Où va-t-on en trouver ? Va-t-on déshabiller Paul pour habiller Jacques ?

Nous avons des médecins en Alsace, car ils peuvent se former en Allemagne, où le *numerus clausus* n'est pas appliqué, puis exercer en France. Cela étant, les équipements manquent. Aujourd'hui, un radiologue veut des IRM, des scanners, etc. De ce point de vue, nous sommes dépendants de l'ARS. Tant qu'on limitera le nombre de ces équipements, on n'améliorera pas l'attractivité des territoires ruraux.

Mme Évelyne Perrot. – Des communes se sont endettées pour construire des maisons de santé, accueillir des médecins étrangers, leur offrir des logements, parfois meublés, mais ces médecins rentrent chez eux au bout de deux ans, avec une manne pour faire construire une maison ! C'est un réel problème, sachant en outre qu'il arrive que ces médecins ne parlent pas du tout le français. Cette solution n'est donc pas la bonne.

M. Jean-François Longeot, président. – Je comprends les maires qui mettent en œuvre ce type de solution, mais cela provoque une concurrence entre communes.

La discrimination positive me paraît importante. On peut multiplier le *numerus clausus* par dix ou cinquante, mais si on continue à concentrer les médecins au même endroit, on n'améliorera pas la situation.

Il faudra que l'Ordre des médecins comprenne que des efforts doivent être faits, sinon des mesures coercitives devront être prises.

M. Bruno Rojouan, rapporteur. – Beaucoup de maires font l'acquisition de cabines de téléconsultation. Il est toutefois impensable qu'elles soient installées dans une mairie ou dans une maison France Services. En outre, il faut au minimum un professionnel de santé pour l'accueil des patients.

Dans le rapport, nous proposons que les médecins retraités intervenant en zones sous-denses soient exonérés de cotisations retraite. On peut aussi imaginer l'instauration d'un bonus pour les médecins retraités ou les médecins exerçant en zones sur-dotées qui consulteraient une journée ou une demi-journée par semaine dans une commune sous-dotée. Il faut imaginer des formules très souples.

Actuellement, un médecin peut suivre environ un millier de patients. Si l'on instaurait un médecin chef d'équipe, on pourrait passer à 2 500 patients par médecin. Il faut déléguer une partie des responsabilités des médecins à d'autres professionnels, pharmaciens ou infirmiers, et les décharger administrativement, sachant que nous manquerons de médecins dans les cinq ou six ans à venir. Il faut faire avec ce qu'on a !

Actuellement, les assistants médicaux sont payés par la CNAM. Ils sont en général titulaires d'un BTS. Leur temps de formation est donc assez court. L'Allemagne manque également de médecins, mais 100 % du temps du médecin est consacré au patient, grâce aux assistants médicaux.

Mme Laurence Muller-Bronn. – En France, certains médecins n’ont même pas un assistant, ils font tout eux-mêmes. Culturellement, le médecin français travaille seul. Il faut faire évoluer les mentalités, instituer une culture du partage des revenus et des connaissances.

M. Bruno Rojouan, rapporteur. – Les médecins formés aujourd’hui sont aux deux tiers des femmes, ce qui peut expliquer certaines évolutions. En outre, les jeunes disent qu’il ne faut pas compter sur eux pour travailler comme les anciens soixante-dix heures par semaine. Il faudra donc peut-être deux ou trois jeunes médecins pour remplacer un ancien !

Les ZIP sont des zones plus fragiles que les ZAC. À ce titre, les médecins installés dans les premières sont éligibles à un financement plus important.

En moyenne, les médecins étrangers restent six mois en France.

Si nous ne proposons pas d’instaurer une obligation d’installation, c’est parce que nous prévoyons par ailleurs deux mesures assez contraignantes. Nous n’autorisons les installations supplémentaires dans les territoires sur-dotés que lorsque des médecins s’en vont. En outre, il va être difficile de faire accepter la mesure sur le conventionnement / non-conventionnement ! Essayons donc de faire passer ces deux mesures d’abord. Les 4 000 médecins juniors, eux, seront envoyés dans les territoires sous-dotés, pour une période d’un an.

Le niveau départemental est plus approprié que l’échelon régional pour combattre la désertification médicale. Il est également important de faire entrer les élus locaux dans les instances de discussion et de décision.

Il ne faut pas non plus que nous donnions l’impression que l’État n’a plus de rôle à jouer dans ces inégalités.

Mme Martine Filleul. – Il faut mettre l’État face à ses responsabilités !

M. Bruno Rojouan, rapporteur. – On sait que les jeunes médecins qui s’installent dans des territoires ruraux sont souvent eux-mêmes issus du milieu rural. Il faut donc peut-être inciter les lycéens des territoires ruraux à faire des études de médecine. On compte 8 % d’enfants d’ouvriers chez les médecins, 45 % d’enfants de cadres. La discrimination positive se justifie pour ces raisons.

Par ailleurs, c’est dans les régions où l’on peine à implanter des médecins qu’il faut intensifier les formations dans les spécialités concernées.

Il faut envisager une autre chaîne de soins : le médecin serait chef d’équipe, le pharmacien entrerait dans la chaîne, ainsi que l’infirmier. Il n’y aurait plus besoin de passer systématiquement par le médecin pour renouveler une ordonnance ou pour être suivi pour une maladie chronique.

Si on arrive à mettre en œuvre ces quelques mesures – conventionnement / non conventionnement, blocage du nombre d’installations dans les territoires sur-dotés, augmentation du nombre de patients suivis par un médecin, instauration de maîtres de stage et octroi d’avantages importants, discrimination positive, dispositif des médecins juniors –, cela ne sera pas si mal !

M. Jean-François Longeot, président. – Nous évoquons ce sujet de société depuis des années. L'État doit prendre ses responsabilités, la santé étant l'une de ses prérogatives.

Pour notre part, nous devons convaincre nos collègues de la commission des affaires sociales ! En tant que sénateurs, nous ne devons pas réfléchir en tant que professionnels de la médecine. Il faut penser aux territoires et régler les problèmes qui se posent – ceux des territoires transfrontaliers, ceux des communes qui s'endettent, etc.

Mme Martine Filleul. – Comme l'a indiqué Joël Bigot, il faut rappeler au Gouvernement l'engagement qu'il avait pris de publier le décret d'application prévu dans la loi de 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé que nous avons votée de manière transpartisane et qui prévoyait l'envoi d'internes dans les déserts médicaux. Ce travail transpartisan ne doit pas passer à la trappe.

La commission adopte à l'unanimité les recommandations et autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 17 h 50.

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION

Mardi 29 mars 2022

La réunion est ouverte à 15 h 35.

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

Mission d'information sur la mise en œuvre de la réforme de l'accès aux études de santé – Présentation du rapport d'information visant à actualiser les conclusions

M. Laurent Lafon, président. – L'ordre du jour de notre réunion appelle la présentation des conclusions de deux missions d'information consacrées respectivement à l'évaluation de la réforme de l'accès aux études de santé et aux modalités d'utilisation des crédits du plan de relance en faveur des patrimoines.

Je vous propose de donner immédiatement la parole à Sonia de La Provôté afin qu'elle nous présente le résultat des travaux qu'elle a conduits au cours des dernières semaines sur la mise en œuvre de la réforme de l'accès aux études de santé.

Je vous rappelle qu'en mai 2021, nous nous étions déjà saisis du sujet pour dénoncer l'impréparation de cette réforme et les nombreuses incidences fâcheuses pour les étudiants. Cette actualisation vise notamment à vérifier si les dysfonctionnements constatés l'an dernier dans la mise en œuvre de la réforme PASS/L.AS – parcours spécifique « accès santé »/ licence « accès santé » – ont été corrigés. L'objectif est que les étudiants puissent aborder cette nouvelle année avec une plus grande sérénité.

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – Au-delà d'une simple revoyure, cette mission d'information « flash » a dû tenir compte des nouvelles problématiques et dresser un bilan complet. L'état des lieux, que nous avons voulu le plus clair possible, est en demi-teinte. Je le résumerai ainsi « Des efforts, mais peut mieux faire... ». J'ai aussi souhaité faire la part des choses entre ce qui était conjoncturel en raison de la crise Covid – c'est le cas notamment des questions de communication et d'information au sein des universités – et structurel.

Dans mon rapport précédent, j'avais identifié trois grands sujets : les actions à mener pour la première promotion PASS/L.AS qui a « essuyé les plâtres » ; celles qui doivent être prises pour la promotion suivante ; enfin, trouver les moyens de garantir dans le temps la mise en œuvre de cette réforme. En dépit de ses objectifs, que nous avons soutenus, elle s'est révélée une véritable « usine à gaz » très compliquée à comprendre et faire comprendre.

La réaction du Gouvernement a été trop tardive dans l'année universitaire – le mal était fait –, mais celui-ci a tout de même élaboré des mesures correctives, annoncées par le Premier ministre le 2 juin 2021. Certaines d'entre elles faisaient partie de nos propositions et ont permis de repêcher une partie des étudiants en difficulté : l'augmentation de la part des places en MMOP – médecine, maïeutique, odontologie et pharmacie – pouvant être réaffectées d'un parcours de formation à l'autre – principe de fongibilité des places entre PASS et L.AS ; l'organisation systématique de sessions de rattrapage, qui n'avaient pas été prévues dans certaines universités ; la continuité du choix disciplinaire entre la première

année et la deuxième année de L.AS en vertu d'une double inscription en filière santé et en licence, avec la certitude, à l'issue d'une L.AS 1, d'avoir une place en L.AS 2 de la même licence – cet objectif semblait, au départ, difficile à atteindre.

A également été annoncée la création, dans chaque université, d'une commission d'examen exceptionnelle ayant pour mission de réexaminer les situations individuelles qui le méritaient. Cela existait déjà du temps de la première année commune aux études de santé (Paces), puisque des triplements exceptionnels étaient possibles. Dans un courrier que le président de la commission et moi-même avons adressé au Premier ministre au début du mois de juillet 2021, nous insistions sur la nécessité que ces commissions puissent proposer, à titre dérogatoire, l'annulation de la première candidature en MMOP et le redoublement en première année. Des garanties avaient été apportées par le décret du 13 juillet 2021, qui étaient bienvenues pour cette promotion malmenée par la Covid et la réforme.

En permettant le repêchage d'un peu plus de 400 étudiants, soit 25 % des dossiers jugés recevables, la mise en place de ces commissions a sans doute permis d'éviter le pire – je pense à des annulations de notes éliminatoires saugrenues. Néanmoins, selon les retours de terrain, les modalités d'examen des situations individuelles ont été très variables d'une commission à l'autre, voire d'une université à l'autre – certaines n'y voyant aucune utilité spécifique. Ce n'est pas le nombre d'inscrits qui importe, c'est celui de ceux qui auraient souhaité s'inscrire. Quoi qu'il en soit, ces commissions ont œuvré à une moindre iniquité.

Quels ont été les résultats de la promotion 2020-2021 ? Au niveau national, ils se révèlent plutôt encourageants, mais une analyse « micro » montre d'importants écarts entre les parcours de formation et selon les universités. Le « mal » de cette réforme tient à sa complexité. Ses objectifs, au premier rang desquels la diversification des profils, sont louables, mais l'absence de cadrage national concernant les prérequis en mineure et en majeure, le contenu des maquettes pédagogiques, les modalités d'évaluation des connaissances suscitent des difficultés.

Au total, 17 284 étudiants ont été admis en deuxième année des filières de santé à la rentrée universitaire 2021. Parmi eux, 10 096 étudiants sont issus des nouveaux parcours de formation – l'horizon s'éclaircit quelque peu avec la disparition à venir des « redoublants Paces » –, dont 7 222 issus de PASS et 2 874 de L.AS, soit une proportion respective de 71,5 % et de 28,5 %.

Le nombre d'étudiants admis en MMOP a globalement augmenté de 15,5 % par rapport à la rentrée universitaire 2020. Mais à elle seule, la filière médecine est le moteur des inscriptions et a enregistré une hausse des admis de 19,5 %. À l'inverse, la filière pharmacie confirme son manque d'attractivité ou la méconnaissance à son égard, l'essentiel des places non pourvues se concentrant sur ce cursus. Les objectifs nationaux ne sont d'ailleurs pas atteints en la matière.

Globalement, une amorce de diversification des profils en MMOP se dessine, mais en regardant université par université, on constate que celle-ci est loin d'être au rendez-vous partout. Dans plusieurs établissements, le ratio d'admis en MMOP est, en effet, davantage de l'ordre de 90 % de PASS et de 10 % de L.AS. Ce déséquilibre semble s'expliquer par un moindre niveau des étudiants de L.AS et des abandons en cours d'année en raison de la surcharge de travail.

Sur les 11 081 étudiants de PASS/L.AS ayant validé leur première année sans avoir été reçus en MMOP, 1 450 auraient intégré la filière kinésithérapie – cette passerelle n’a malheureusement pas été proposée dans toutes les facultés – ; 5 200 se seraient inscrits en L.AS 2 – ces chiffres ministériels ne sont toutefois pas stabilisés. Les 4 400 étudiants « restants », soit 21 % des 21 177 étudiants de PASS/L.AS ayant validé leur année et pour lesquels aucune donnée consolidée n’est disponible, semblent se répartir entre des départs à l’étranger – de l’ordre de 20 % dans certaines universités – et des réorientations vers d’autres filières de santé, les études en soins infirmiers (IFSI) ou d’autres licences. Je précise qu’une seconde passerelle est ensuite possible pour revenir à des études de médecine. Cette fluidité, pourtant très utile, fait défaut dans nombre d’universités. Il existe aussi une grande disparité de résultats selon les établissements, rendant très difficile toute conclusion nationale à ce stade du déploiement de la réforme. Un suivi très précis de la part du ministère s’impose, notamment pour identifier ces 4 400 étudiants.

La deuxième année de mise en œuvre se déroule dans un climat beaucoup plus apaisé – les différents rapports sur la réforme y ont contribué. L’amélioration de la situation sanitaire et la coexistence de deux catégories d’étudiants – PASS et L.AS – contre trois l’année dernière – PASS, L.AS et doublants Paces – apparaissent clairement comme des facteurs de clarification.

Le ministère de l’enseignement supérieur a aussi fait preuve d’un pilotage renforcé et plus efficace, grâce notamment au comité national de suivi de la réforme qui se réunit très régulièrement et met en œuvre un cadrage national plus serré – il reste néanmoins des trous dans la raquette –, *via* la publication de nouveaux textes réglementaires.

Du côté des universités, un plus grand nombre s’approprie mieux la réforme en cette deuxième année et commence à œuvrer en vue d’un dialogue intercomposante. Cependant, tel n’est pas le cas dans tous les établissements. Je dresse à nouveau cette année le constat d’une grande hétérogénéité, les améliorations se déployant de manière très variable localement. Par exemple, certaines universités n’ont toujours pas réuni leur commission locale de suivi de la réforme, dont l’installation a été rendue obligatoire par l’arrêté modificatif du 22 octobre dernier.

Les remontées de terrain témoignent de la persistance de plusieurs dysfonctionnements et de l’apparition de nouvelles difficultés : une communication et une transparence encore insatisfaisantes de la part de certaines universités, qui se caractérisent notamment par une information tardive des modalités de contrôle des connaissances (MCC), et un défaut structurel d’information des étudiants de L.AS.

Les différences de niveau entre les étudiants sont parfois importantes selon le parcours de formation suivi en première année. En MMOP, les L.AS 1 ont globalement plus de difficultés à suivre les enseignements que les ex-PASS et les ex-doublants Paces, dont le niveau est meilleur. Selon que les étudiants suivent une mineure ou une majeure santé, leur niveau diffère – on le savait ; cela nécessite parfois des processus de remédiation et de remise à niveau. Mais quelques universités n’y voient rien à redire....

De grandes disparités existent aussi selon les établissements en matière d’accompagnement des étudiants, de contenu pédagogique, de modalités d’évaluation, de dialogue interdisciplinaire, ce qui conforme le constat selon lequel « il y a autant de réformes que d’universités ». Voilà pourquoi nous préconisons un cadrage minimal.

Citons encore un manque d'anticipation des problématiques propres aux L.AS 2, avec un effet « double peine » pour la promotion 2020-2021, au rang desquelles : l'insuffisance des effectifs, qui semble indiquer que les L.AS 2 n'ont pas encore trouvé leur public, des conditions d'effectivité de « la seconde chance » non respectées dans deux universités qui ont été signalées – celle-ci aurait dû être réelle, voire renforcée pour ceux qui avaient « essuyé les plâtres » de la mise en œuvre de la réforme.

Ce bilan mitigé me conduit à formuler de nouvelles recommandations. Pour ce faire, j'ai essayé de couvrir l'ensemble des volets de cette réforme de grande ampleur. Je me suis efforcé de trouver un équilibre entre le respect de l'autonomie des universités et le besoin d'un minimum d'harmonisation nationale.

Premièrement, il faut commencer par redoubler d'efforts en matière d'information et de communication pour améliorer l'acceptabilité de la réforme, en incitant les universités à plus et à mieux communiquer avec leurs étudiants. Or celles-ci considèrent trop souvent que beaucoup de choses sont déjà faites en la matière.

Il convient de garantir l'effectivité des commissions locales de suivi et leur composition transversale, d'encourager les universités à approfondir le dialogue intercomposante et développer le dialogue interuniversitaire pour favoriser l'échange de bonnes pratiques – c'est trop rarement le cas.

Il est aussi nécessaire d'accroître les actions d'information et de communication à destination des lycéens. Au moment de l'inscription sur Parcoursup, les prérequis, la distinction entre PASS et L.AS, ou encore le nombre de places disponibles en MMOP, sont de vrais sujets dans nombre d'universités.

Deuxièmement, nous devons renforcer les dispositifs d'accompagnement des étudiants, en développant le tutorat et les sessions de remise à niveau.

Troisièmement, il faut poursuivre l'adaptation des programmes pédagogiques.

Il s'agit, au niveau du ministère de l'enseignement supérieur, d'élaborer un socle pédagogique commun afin d'assurer un minimum d'harmonisation entre les universités. Il ne paraît pas incongru de prévoir une « maquette » pour les prérequis comme celle qui est prévue dès la deuxième année de MMOP.

Au niveau des universités, il faut poursuivre le travail engagé par les équipes pédagogiques sur le contenu des formations : en L.AS, pour rendre les filières plus attractives ; en MMOP, pour s'adapter aux nouveaux profils des étudiants – droit, psychologie ou autre.

Quatrièmement, il convient de mieux informer et préparer les étudiants aux épreuves orales, assurer un minimum d'harmonisation de leur contenu et de leurs modalités d'évaluation. Les oraux ont eu lieu après la publication de mon premier rapport. Toutefois, ce sujet épineux de l'été dernier et de la rentrée 2021 continue d'occuper certaines universités. Parfois, le délai entre l'annonce des modalités des épreuves et leur tenue ne dépasse pas quinze jours, ce qui est beaucoup trop court. Les étudiants doivent être informés le plus tôt possible des « règles du jeu », dont certaines ont changé en cours d'année. Par ailleurs, les contenus de ces épreuves doivent être harmonisés *a minima* entre les universités, sans pour autant que les sujets soient tous identiques. Les pratiques observées l'année dernière rendent le système complètement inégalitaire. C'est pourquoi le travail en cours au sein du comité national de suivi

doit être poursuivi pour harmoniser le contenu des oraux. Enfin, il faut donner instruction aux universités de ne plus recourir au dispositif de « la note de rang » – utilisé par certaines –, qui ajoute de la complexité au système de sélection. Comment un bon étudiant peut-il accepter d'être recalé s'il n'a pas compris le classement ? La simplicité et la lisibilité favorisent la transparence. C'est de cette opacité qu'est né un très fort sentiment d'injustice.

Cinquièmement, il importe d'améliorer la qualité de l'orientation et de garantir l'effectivité du droit à la poursuite d'études.

Pour ce faire, il faut mieux informer les lycéens et les étudiants sur les quatre filières de santé – et non sur la seule filière médecine, rendre effectif le principe de la poursuite d'études en L.AS 2, mieux accompagner les étudiants souhaitant se réorienter après avoir suivi un parcours par défaut – mineure en PASS, majeure en L.AS. C'est important pour que cette « seconde chance » soit effective.

Je souhaite également que soit garantie la mise en place effective des passerelles prévues par les textes réglementaires, notamment vers la filière kinésithérapie, les IFSI ou l'orthophonie. À Strasbourg, l'éventail proposé est très large, ce qui n'exclut pas une réorientation ultérieure vers la filière médecine. Les universités doivent être incitées à développer d'autres passerelles, notamment vers les écoles d'ingénieurs, comme certaines le font déjà.

Sixièmement, il importe de mieux prendre en compte les besoins des territoires dans la définition des capacités d'accueil. Il faut lancer une réflexion sur une approche infra-régionale du *numerus apertus*, afin de répondre aux attentes de façon plus satisfaisante. La démographie médicale est par exemple, au sein de la région Auvergne-Rhône-Alpes, totalement différente à Lyon, à Grenoble ou à Saint-Étienne. Alors que les besoins sont importants en Auvergne, les effectifs à l'université y sont les plus faibles ! Je demande donc une clause de revoyure à mi-parcours des objectifs nationaux pluriannuels de professionnels de santé à former sur cinq ans – 2021-2025 – et la mise en place, à cette occasion, d'une concertation infra-régionale.

Septièmement, je préconise de compléter les textes réglementaires pour mieux tenir compte de la réalité du terrain. Cela suppose de prévoir, pour l'accès aux quatre filières de santé, une fongibilité des places par défaut entre les parcours : entre PASS et L.AS, entre L.AS 1 et L.AS 2, entre L.AS 1 et L.AS 3. Pour avoir des professionnels, il faut remplir les places par les étudiants motivés. Cela suppose aussi de réserver, pour l'accès en MMOP, un nombre de places spécifique pour les étudiants à diplôme étranger, indépendant du *numerus apertus*. Enfin, il faut mentionner explicitement la possibilité, pour les universités, d'une organisation « tout L.AS ».

Huitièmement, les effets de la réforme doivent être mesurés en termes de réussite des étudiants et de diversification des profils. Cela nécessitera le lancement d'une enquête scientifique nationale pour analyser la diversification du profil académique, social et territorial des étudiants en santé. Il s'agira aussi de mettre en place les outils statistiques nécessaires au suivi des étudiants de L.AS.

Neuvièmement, la pertinence du maintien, à terme, du système bicéphale PASS/L.AS peut une nouvelle fois susciter l'interrogation, car il est une source importante de complexité pour les étudiants. De nouvelles universités, celles de Côte d'Azur et de Reims, ont

annoncé leur passage en « tout L.AS ». Ce système, plus simple et plus équitable, pourrait devenir la règle.

Dixièmement, enfin, un renforcement des moyens a été mis en œuvre au titre du plan de relance, mais ceux-ci doivent être « soclés ». Nous avons interrogé de nombreuses universités afin d'avoir un état des lieux précis de la situation sur le terrain. En réalité, un étudiant issu de la réforme coûte deux à trois fois plus cher qu'un étudiant Paces. Nous devons donc renforcer les moyens pour augmenter la taille des promotions sans perdre en qualité de la formation, ce qui suppose aussi de diversifier les terrains de stage et créer des postes d'encadrants hospitalo-universitaires, en priorité dans les universités où le ratio d'encadrement par étudiant est faible. Dans certains territoires, le ratio est sans commune mesure avec les besoins constatés, d'où le sujet central de la territorialisation des objectifs de professionnels de santé à former.

En conclusion, des progrès ont été accomplis, mais nous pouvons faire nettement mieux. Ma demande d'un meilleur cadrage national n'est pas en contradiction avec l'autonomie des universités, que je respecte. La présence de professionnels de santé sur le terrain est un objectif de santé publique, pour le bien public !

M. Laurent Lafon, président. – Merci de cette présentation très précise. Nous mesurons bien la complexité de cette réforme de l'organisation des études de santé et la difficulté du choix d'une filière pour les étudiants. L'analyse de la situation actuelle est importante pour s'assurer que l'organisation actuelle ne présente aucun dysfonctionnement majeur pour les étudiants. Néanmoins, elle ne peut occulter une question essentielle : le système actuel PASS/L.AS est-il tenable dans le temps ?

M. Pierre Ouzoulias. – Je remercie vivement la rapporteure, car sur un sujet d'une telle complexité, son exposé apporte beaucoup de clarifications. Je retiens votre forte interrogation finale : dans un système où les universités sont autonomes, comment gérer la formation d'accès à une profession réglementée à l'échelon national ? Il est très difficile de surmonter cette contradiction. Qui plus est, la pénurie des personnels de santé s'accroît jusqu'à toucher 55 % de l'ensemble du territoire. La région parisienne, y compris mon département des Hauts-de-Seine, est maintenant affectée par les déserts médicaux, au même titre que la Corrèze ! Pour qu'une réforme soit acceptée, elle se doit d'être intelligible. S'agissant des modalités des examens, il est insensé que vous n'avez pu en comprendre certains barèmes ! J'imagine l'effroi des étudiants et de leurs familles. Le système est-il encore en devenir, ou la fusion des deux parcours permettrait-elle enfin d'assurer une forme de stabilité et de rassurer tout le monde ? J'irai plutôt vers cette seconde solution, même si j'ai bien noté des réactions internes corporatistes peu désireuses de continuer le démantèlement de l'ancien système.

Mme Monique de Marco. – Merci de ces informations. Je ne suis pas sûre d'avoir tout compris à cette réforme très complexe. Vous avez insisté sur les grandes disparités de mise en œuvre. Un recadrage au niveau national est-il envisagé ? Que fait-on pour l'accompagnement des « mauvais élèves » ?

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – Dans la mesure où les professions de santé sont réglementées, des maquettes pédagogiques nationales existent, qui précisent les prérequis minimums que tout praticien – médecin ou pharmacien – doit connaître. En premier cycle d'études médicales – PCEM 1 –, puis avec la Paces, même si les divers contenus étaient un peu différents et plus ou moins scientifiques, on trouvait partout de la biophysique, de la biochimie et de l'anatomie. La sélection s'opérait d'ailleurs sur ce socle commun. Or

aujourd'hui, selon les universités, les mineures et les majeures sont plus ou moins étoffées – le nombre d'heures peut aller du simple au double ! Mais quand le niveau des étudiants, PASS ou L.AS, reçus est similaire, cela signifie que le travail a été accompli en amont.

Le comité national de suivi a tout de même été mis en place par le ministère. Une coordinatrice a ainsi fait le tour de toutes les universités et continue de dialoguer régulièrement avec elles. L'idée d'un socle pédagogique commun émerge, mais une deuxième promotion arrivera avant que celui-ci ne soit élaboré. J'espère qu'il verra le jour d'ici la rentrée universitaire prochaine.

Quant à la transparence concernant les modalités de sélection, elle est indispensable pour éviter l'incompréhension, le sentiment d'injustice et la révolte ! On ne peut en arriver là quand il est question d'intérêt général. Et nombre de ces étudiants avaient rêvé d'exercer ce métier. Il faut des règles du jeu connues et lisibles aussi pour les oraux.

L'esprit initial de la réforme était le « tout L.AS ». Mais des universités avaient mis en place le « Paces one », presque identique à une sélection Paces, avec une poursuite d'études en licence. Et certains acteurs étaient réticents à l'idée d'abandonner l'ancien système de la Paces... D'où cette cohabitation entre PASS et L.AS, et les ambiguïtés qui en ont découlé. Avec un système « tout L.AS » dès le départ, le dialogue intercomposante aurait été plus aisé et les orientations plus compréhensibles pour les étudiants.

La réforme doit être suivie, il faut espérer que la rentrée 2021 se fasse dans de meilleures conditions. De ce point de vue, la publication de ce deuxième rapport favorisera peut-être des progrès. La réforme doit être utile dans tous les territoires, ce qui n'est pas le cas dans sa mise en œuvre actuelle.

M. Jean Hingray. – Je félicite la rapporteure pour ce rapport très dense sur les études de santé. Je suis favorable à la liberté et à l'autonomie des universités, mais nous avons intérêt à augmenter le nombre de médecins à certains endroits. Les moyens alloués au niveau national, territorial et infra-territorial feront-ils l'objet d'un recadrage pour équilibrer la situation entre toutes les universités ?

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – Je rappelle que les objectifs nationaux de professionnels de santé à former sur cinq ans ont été élaborés à partir de consultations régionales. Concernant l'installation des professionnels, dans leur ensemble, l'enjeu est de savoir dans quelle université ils ont été formés. En réalité, il faudrait travailler à l'échelle du territoire universitaire. Les exemples de Lyon, Grenoble et Clermont-Ferrand montrent qu'en matière de démographie médicale, les problématiques varient beaucoup. Pourquoi faut-il sous-régionaliser, sinon pour pouvoir adapter les moyens ? En effet, le déficit démographique va souvent de pair avec un déficit de formation des professionnels, lié au fait que les universités des territoires concernés sont les moins dotées en enseignants et encadrants. La territorialisation est essentielle pour identifier les enjeux de péréquation et pour renforcer les moyens des universités qui en ont le plus besoin.

M. Laurent Lafon, président. – Nous mettons aux voix l'ensemble des propositions présentées par notre rapporteure.

La commission adopte les propositions du rapporteur et autorise la publication du rapport d'information.

Réalité de la mise en œuvre du plan de relance en faveur des patrimoines – Présentation du rapport d'information

M. Laurent Lafon, président. – Je vous propose à présent d'écouter nos collègues Else Joseph et Olivier Paccaud qui nous présentent leurs conclusions concernant les modalités d'utilisation des crédits du plan de relance en faveur des patrimoines. Nous pourrions ainsi savoir si ces crédits sont arrivés sur le terrain, s'ils ont été correctement répartis et qui en a bénéficié.

Mme Else Joseph, rapporteure. – L'objectif de cette mission était d'évaluer la pertinence du montant des crédits, de leur répartition géographique ainsi que des modalités de mise en œuvre du plan de relance consacré au patrimoine.

Pour préparer notre bilan, nous avons entendu les services du ministère de la culture – au niveau de l'administration centrale et dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) –, des représentants des différents échelons de collectivités, plusieurs opérateurs bénéficiaires de ces crédits, dont le Centre des monuments nationaux (CMN), le château de Versailles et le musée du Louvre, ainsi que le groupement des entreprises de restauration des monuments historiques et plusieurs associations de sauvegarde du patrimoine. Nous avons eu la chance de nous rendre sur le chantier de restauration du château de Villers-Cotterêts pour constater les avancées de la future Cité internationale de la langue française, avant même la venue de la ministre.

Il faut d'abord saluer la décision du Gouvernement de soutenir le secteur des patrimoines dans le cadre du plan de relance. Ce secteur avait déjà été mobilisé comme un levier de relance après la crise économique de 2008. Toutefois, le niveau des crédits alloués est cette fois-ci bien supérieur, à 614 millions d'euros contre 100 millions d'euros en 2009. C'est un signal très positif adressé à ce secteur : l'intégration du patrimoine au plan de relance traduit clairement l'importance de cette filière, à la fois pour le développement économique des territoires et pour l'attractivité de la destination France. Le patrimoine représente non seulement un vivier d'emplois non délocalisables, mais aussi de fortes retombées économiques et touristiques au niveau local.

La somme allouée dans le cadre du plan de relance est tout à fait significative. Ces 614 millions d'euros représentent 30 % de crédits en plus pour le patrimoine en 2021 et 2022, et même 50 % de crédits en plus pour la restauration des monuments historiques au titre de ces deux années. Compte tenu de l'impact profond et durable de la crise sanitaire sur ce secteur, ces crédits apparaissent salutaires.

Cette somme est divisée en deux enveloppes, dont la première, qui représente une grosse moitié des crédits, soit 334 millions d'euros, est destinée aux opérateurs de l'État les plus en difficulté, en l'occurrence huit établissements, au premier rang desquels le CMN, le musée du Louvre et le château de Versailles. Elle les soutient en fonctionnement et aussi en investissement pour trois d'entre eux – Versailles, Chambord et le Centre Pompidou.

La seconde enveloppe, qui regroupe une petite moitié des crédits, soit 280 millions d'euros, est quant à elle destinée au patrimoine en régions. Elle se décompose en cinq dotations : une première, de 100 millions d'euros, pour permettre l'achèvement du chantier de restauration et de mise en valeur du château de Villers-Cotterêts ; une deuxième, de 80 millions d'euros, en faveur des cathédrales de l'État ; une troisième, de 40 millions

d'euros, en faveur des monuments du réseau du CMN ; une quatrième, de 40 millions d'euros également, en faveur des monuments appartenant aux communes et aux propriétaires privés ; et une dernière, de 20 millions d'euros, pour accompagner les collectivités dans la rénovation de certains de leurs équipements patrimoniaux en région, par exemple des musées, des services d'archives ou des sites archéologiques.

Cette répartition fait la part belle aux opérateurs de l'État dans le domaine du patrimoine. Nos collègues Sonia de la Provôté et Sylvie Robert avaient dressé le même constat en ce qui concerne les crédits du plan de relance destinés à la création.

Faut-il pour autant critiquer le fait qu'une part substantielle des crédits soit allouée aux opérateurs ? Nous considérons que cette dotation était nécessaire compte tenu de la situation dans laquelle ces établissements se retrouvent plongés. Quand on constate que certains musées à l'étranger sont contraints de licencier, de vendre une partie de leur collection, voire de fermer définitivement, on ne peut que se réjouir que l'État, en France, n'ait pas abandonné ses établissements. N'oublions pas qu'ils sont devenus très fragiles face aux chocs extérieurs parce que l'État n'a cessé de leur demander, au cours de la dernière décennie, de développer leurs ressources propres pour pouvoir abaisser le niveau de sa subvention. La présidente du musée du Louvre nous en avait fait part lors de son audition en octobre dernier.

Le deuxième élément qui frappe dans cette répartition, c'est que plus des deux tiers des crédits se portent sur des mesures qui auraient, de toute façon, dû être financées, avec ou sans plan de relance. Les opérateurs devaient être sauvés ; le chantier du château de Villers-Cotterêts devait être achevé pour permettre l'ouverture du projet présidentiel de Cité internationale de la langue française.

Reconnaissons toutefois que ces mesures ont aussi leur place dans le plan de relance, tant elles y contribuent.

Deuxième chantier de France par sa taille, le chantier de Villers-Cotterêts contribue à redynamiser la filière de la restauration du patrimoine et profite à l'emploi local dans une zone où les offres d'emploi manquent. Plus de 500 personnes sont mobilisées au quotidien sur le chantier.

Quant aux crédits en faveur des opérateurs nationaux, ils sont essentiels pour permettre à ces établissements d'adapter leur offre aux nouvelles attentes des publics et de poursuivre leur programme de travaux. N'oublions pas qu'il s'agit d'acteurs importants de la commande publique qui contribuent chaque année à faire vivre la filière de la restauration du patrimoine.

Dernier élément saillant, une part prépondérante des crédits de l'enveloppe destinée au patrimoine en région est consacrée à des monuments appartenant à l'État, alors même qu'il ne possède que 3 % des monuments historiques et que ceux-ci sont globalement en meilleur état que ceux des autres catégories de propriétaires. Ce choix s'explique facilement par la contrainte temporelle du plan de relance, car les travaux doivent être réalisés d'ici la fin de l'année 2023. Il est plus facile pour l'État de maîtriser la durée de réalisation des chantiers sur les monuments dont il assure la maîtrise d'ouvrage.

Il n'empêche qu'il est difficile au Sénat, compte tenu de notre mission de représentation des collectivités territoriales, de ne pas regretter le faible montant de crédits

affectés à la restauration du patrimoine n'appartenant pas à l'État. Étant donné l'état des finances des collectivités après cette crise, l'aide de l'État n'aurait pas été superflue pour accompagner et stimuler les projets des collectivités territoriales dans le domaine du patrimoine.

Mme Monique de Marco. – À combien s'élève ce faible montant ?

Mme Else Joseph, rapporteure. – À 40 millions d'euros.

En venant abonder les opérations des collectivités, les crédits de l'État auraient eu un véritable effet de levier, générant davantage d'activités pour les entreprises de restauration du patrimoine, dont les besoins sont très importants.

Après la crise économique de 2008, le choix du Gouvernement avait d'ailleurs été différent : les deux tiers des projets financés par le plan de relance concernaient des monuments appartenant à des collectivités.

Au demeurant, il faut admettre que le « plan cathédrales » est une nécessité : beaucoup d'opérations de restauration étaient dans l'attente depuis longtemps, faute de moyens. Leur mise en sécurité constitue également un enjeu, qu'a parfaitement illustré l'incendie de Notre-Dame.

Il faut aussi reconnaître que les visiteurs n'opèrent pas de distinction entre les patrimoines selon la nature de leur propriétaire. Une cathédrale ou un monument du CMN restauré dans une région participe autant de son attractivité qu'un monument appartenant à une collectivité.

De ce point de vue, il faut d'ailleurs louer l'effort du ministère de la culture pour assurer un certain équilibre dans la répartition des crédits entre les territoires. Le CMN n'a pas été autorisé à utiliser les crédits du plan de relance pour financer la restauration de ses monuments en Île-de-France, afin de ne pas avantager excessivement cette région, déjà largement bénéficiaire des crédits destinés aux opérateurs. Toutefois, nous avons été surpris du faible nombre d'opérations programmées dans les outre-mer : il nous semble que c'est un sujet sur lequel le ministère de la culture devra travailler.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – Le plan de relance a obéi à des contraintes très particulières quant aux délais de réalisation des chantiers, qui ont lourdement pesé dans sa mise en œuvre. Toutes les opérations qu'il finance doivent être engagées avant la fin de l'année 2022 et achevées avant la fin de l'année 2023, soit dans un délai particulièrement serré.

Cette contrainte de rapidité s'est couplée avec celle de ne pas surcharger excessivement le travail des services déconcentrés afin de garantir l'exécution du plan de relance sans porter atteinte à l'exécution des crédits ordinaires. Les services déconcentrés n'ont en effet bénéficié d'aucun moyen humain pérenne supplémentaire, alors que nous savons tous qu'ils rencontrent déjà des problèmes d'effectifs. Au mieux, certaines régions ont-elles pu bénéficier du concours d'un vacataire, mais la complexité des dossiers nécessitait, de toute façon, des compétences techniques que seuls les personnels en place possédaient.

Ces deux contraintes ont conduit le ministère de la culture à opérer la sélection des opérations dans des délais très brefs – certaines DRAC nous ont même parlé d'un week-

end ! – et à retenir essentiellement des chantiers de grande taille, suffisamment matures pour être lancés rapidement.

Dans ces conditions, aucune concertation préalable n'a évidemment été organisée au niveau local et les communes rurales se sont retrouvées, *de facto*, les grandes oubliées de ce plan. Pour satisfaire l'objectif de renforcer l'attractivité des territoires, c'est surtout le patrimoine des villes moyennes qui a profité des crédits du plan de relance.

Ces constats ne sont pas nouveaux, mais il semble que le plan de relance, par sa cadence et ses différentes contraintes, a clairement fait ressortir certains biais et certains dysfonctionnements de la politique de l'État en matière de patrimoine.

Une fois encore, l'État n'a pas cherché à co-construire avec les collectivités territoriales, alors qu'elles devraient pourtant être ses partenaires dans ce domaine.

Une fois encore, le déficit d'ingénierie des collectivités territoriales et des propriétaires privés, et les carences en matière d'assistance à la maîtrise d'ouvrage ont conduit l'État à privilégier les opérations portant sur les monuments qui lui appartiennent.

Nous avons pu mesurer les difficultés rencontrées par les services en charge du patrimoine dans les DRAC en raison de leurs problèmes d'effectifs. Certains sont proches de la rupture. Le manque d'ingénieurs et de techniciens fait peser de plus en plus de menaces sur leur capacité à continuer de remplir correctement leur mission de contrôle scientifique et technique.

Dans ce contexte, il faut saluer leur investissement pour garantir le bon déploiement du plan de relance. Leurs efforts n'ont cependant pas empêché la survenance de plusieurs difficultés inhérentes aux chantiers patrimoniaux – marchés infructueux ou retards de chantiers. Une dizaine d'opérations ont été retirées du plan de relance par rapport à la programmation initiale, soit pour des retards qui ne permettaient pas de tenir les délais, soit pour des dépassements de coûts trop importants.

Si la mise en œuvre du plan de relance a tenu un bon rythme jusqu'à présent, les tensions sur les prix des chantiers constatées depuis quelques mois pourraient rendre son exécution plus délicate dans les mois à venir.

Outre les retards de chantiers qui pourraient en découler, des inquiétudes se font jour autour du financement des quelques opérations qui n'ont pas encore été lancées.

De manière plus générale, les tensions sur les prix suscitent l'inquiétude des acteurs du patrimoine face aux effets négatifs qu'elles pourraient avoir sur la mise en œuvre des programmes de chantiers. Beaucoup de propriétaires publics et privés pourraient être tentés de décaler les opérations dans l'attente d'une baisse des prix.

À quelques mois de la fin du plan de relance, beaucoup d'acteurs du patrimoine se projettent déjà dans l'après et craignent de voir, en 2023, les crédits ordinaires baisser de manière brutale. Comme vous le savez, la protection du patrimoine est peu compatible avec un financement par à-coups. La formation des professionnels de la restauration prend une dizaine d'années. Les bénéfices du plan de relance sur la filière de la restauration du patrimoine seraient aussitôt annulés.

Nous pensons qu'il serait justifié de réévaluer, dès 2023, la dotation annuelle de l'État au patrimoine monumental et d'accroître son effort en matière d'entretien des monuments historiques, afin d'enrayer la dégradation de l'état général des monuments par une vraie politique préventive. Le plan de relance nous a apporté la preuve de la sous-dotation, d'ordinaire, de la protection du patrimoine. Les besoins en matière de restauration nécessiteraient des budgets annuels plus élevés et les entreprises ont démontré, depuis un an, qu'elles sont en mesure d'absorber plus de 450 millions d'euros de crédits.

Nous sommes convaincus que la protection du patrimoine n'est pas un enjeu accessoire. Elle n'est ni un obstacle ni un coût, mais un formidable atout pour le développement économique local, la cohésion sociale et la qualité du cadre de vie. Elle peut même être l'étincelle déclenchant un cercle vertueux.

L'entretien et la restauration du patrimoine ne sont qu'un des volets de sa bonne préservation. Les politiques menées dans le domaine du patrimoine doivent également s'attacher à mieux définir la fonction que les édifices patrimoniaux doivent occuper dans la cité. Leur entretien et leur restauration ne seront que facilités s'ils jouent un rôle au quotidien en matière culturelle et sociale – Anne Ventalon et Pierre Ouzoulias réfléchissent à cette question dans le cadre de leur mission sur l'état du patrimoine religieux.

J'en viens maintenant à nos propositions, dont la première concerne la mise en œuvre du plan de relance en tant que tel. J'ai évoqué tout à l'heure les inquiétudes sur le financement des opérations qui n'ont pas encore été lancées compte tenu des tensions actuelles sur les prix des chantiers. Il serait dommage que des opérations soient abandonnées ou qu'il soit fait appel aux crédits ordinaires pour compléter le financement si jamais le prix de ces opérations dépassait les prévisions initiales. En effet, il est arrivé que certaines opérations lancées dans les premiers mois du plan de relance coûtent moins cher que les estimations. Il reste donc des crédits non consommés.

L'objectif de cette proposition est de donner un peu de souplesse aux DRAC dans le redéploiement des crédits. Jusqu'ici, elles ne sont autorisées à redéployer les crédits que si la nouvelle opération relève de la même enveloppe. Pour des questions d'efficacité, nous recommandons que cet impératif soit levé, les règles budgétaires ne faisant de toute façon pas obstacle à la fongibilité des crédits relevant de ces différentes enveloppes.

J'en viens à notre deuxième proposition. Il s'agit de demander au Gouvernement de renforcer, dès l'année prochaine, les effectifs des services en charge du patrimoine au sein des DRAC. C'est là un enjeu majeur pour permettre aux acteurs de la Conservation régionale des monuments historiques (CRMH) et des Unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) d'être plus présents sur le terrain, de mener à bien leurs missions régaliennes, et d'être davantage disponibles pour dialoguer avec les collectivités.

Enfin, notre troisième proposition, c'est de renforcer le niveau des crédits destinés à l'entretien des monuments historiques. Les crédits d'entretien sont notoirement insuffisants : 49 millions d'euros sont inscrits en 2022, soit 7 millions d'euros de moins qu'il y a dix ans ! La fin du plan de relance est une excellente occasion de se lancer dans cette culture de l'entretien qui nous fait défaut.

Mme Else Joseph, rapporteure. – La quatrième proposition concerne la question de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO). Même si le code du patrimoine prévoit la possibilité d'une assistance à maîtrise d'ouvrage des services de l'État, seules quelques

DRAC sont encore en mesure de proposer ce service, faute de moyens. Ni l'offre privée ni l'offre proposée par certaines collectivités territoriales ne sont aujourd'hui suffisantes pour répondre aux demandes des propriétaires. Cette question constitue un véritable frein pour la réalisation de nombreux projets patrimoniaux dans les territoires, surtout ceux situés dans des communes à faibles moyens financiers. Cela mériterait un examen attentif de la part du ministère de la culture pour identifier des solutions permettant de sortir de cette impasse. Nous demandons donc à l'État de missionner les corps d'inspection en ce sens.

La cinquième proposition a trait au partenariat entre l'État et les collectivités territoriales.

Nous considérons que la politique nationale du patrimoine demeure trop centralisée. Les commissions chargées du patrimoine au niveau local doivent devenir de véritables lieux d'échanges et de co-construction des politiques et ne pas se réduire à de simples lieux où les collectivités sont informées des projets conduits par l'État. Nous sommes convaincus qu'une telle évolution pourrait aussi garantir une meilleure prise en compte de la situation particulière et des difficultés des territoires ruraux.

Les départements se sont montrés très sensibles aux enjeux ruraux lors de la table ronde que nous avons conduite et se considèrent comme un échelon pertinent de discussion entre les différents acteurs du patrimoine au niveau local.

Enfin, notre dernière proposition serait de réserver chaque année 10 % des crédits d'intervention déconcentrés à des projets choisis avec les collectivités, sous réserve que ces dernières s'engagent à maintenir le niveau global de leurs subventions au patrimoine. Sonia de la Provôté et Sylvie Robert, qui nous avaient soumis une proposition similaire dans le domaine de la création, nous ont directement inspirés, d'autant que nous nous sommes rendu compte qu'il y avait une très forte attente de la part des collectivités territoriales en la matière.

En conclusion, ce rapport laisse augurer des perspectives de travail intéressantes en lien avec la mission d'information que nos collègues mèneront sur le patrimoine des églises.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour ce rapport très complet qui, au-delà de l'analyse du plan de relance, propose des pistes structurelles concernant l'entretien du patrimoine et formule des constats pleins d'acuité sur le manque de concertation entre l'État et les collectivités.

Mme Marie-Pierre Monier. – Le rapport montre combien le patrimoine occupe une place incontournable dans le plan de relance pour la culture, soit un tiers de l'enveloppe globale. C'est une manne budgétaire dont la répartition reste toutefois très inégale. Vous avez ainsi mentionné une enveloppe de 20 millions d'euros dédiée à la rénovation des musées, des archives et des sites archéologiques en régions. Or cela semble insuffisant si l'on considère les besoins importants en matière d'archéologie préventive. Ce secteur a été durement frappé par la crise sanitaire, avec l'arrêt de certains travaux et des restrictions de fréquentation des chantiers.

L'enveloppe de 600 millions d'euros était une belle opportunité pour financer des projets d'ampleur et pour soutenir l'emploi. Les entreprises ont souvent mentionné, lors des auditions, la nécessité d'un appel d'air et le plan de relance en a été un.

Toutefois, de même que la Cour des comptes a souligné dans un récent rapport la complexité administrative du plan France Relance dans sa globalité, nos rapporteurs constatent un manque de coordination et de vision stratégique. Malgré un investissement massif, la mise en œuvre du plan de relance a rencontré plusieurs écueils et s'est heurtée à de nombreuses frustrations. Vous avez ainsi noté à juste titre un manque de concertation avec les collectivités. La rapidité – pour ne pas dire « la précipitation » – dans la conduite du processus a abouti à privilégier les dossiers prêts à l'emploi. Seules les collectivités d'une certaine taille ont disposé des moyens nécessaires pour agir dans les délais imposés par l'État. Les auditions ont montré que les territoires ruraux étaient les oubliés de ce plan de relance.

Vous proposez que 10 % des crédits d'intervention soient attribués en concertation avec les collectivités. Cela contribuera à les impliquer davantage dans la politique de rénovation du patrimoine.

Les auditions ont aussi souligné des carences importantes en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage, problématique que dénoncent largement les DRAC, en particulier les conservateurs régionaux des monuments historiques. Votre proposition de commander un rapport d'information aux services d'inspection est un premier pas indispensable.

Lors de l'examen de la loi de finances, j'avais déposé un amendement visant à créer un fonds d'expérimentation permettant aux DRAC de proposer une assistance à maîtrise d'ouvrage à titre gracieux aux collectivités à faibles ressources. Vous avez rappelé qu'il existait un besoin d'accompagnement technique. Nous aurons sans doute l'occasion d'en débattre à nouveau lors de l'examen d'autres projets de loi de finances.

Quant aux effectifs des DRAC, c'est une question charnière. Le personnel en charge du patrimoine s'est fortement mobilisé dans cette période d'activité intense. Il est nécessaire de renforcer les effectifs et de relancer le recrutement de personnel spécialisé, comme des ingénieurs ou des techniciens du patrimoine.

Votre proposition d'autoriser les DRAC à transférer les crédits du plan de relance qui n'auraient pas été utilisés apparaît comme une réponse opérationnelle de bon sens pour prévenir tout blocage inopportun de crédits déjà programmés.

Enfin, ce rapport a le mérite d'aborder la problématique de l'entretien des monuments récemment restaurés. Si la question dépasse le cadre du plan de relance, elle ne doit pas pour autant être éludée, au risque de devoir à plus long terme engager de lourdes dépenses de restauration. La proposition que vous faites consiste-t-elle à prévoir un accroissement des crédits qui bénéficierait tant aux monuments publics que privés ?

Cette question de l'entretien des monuments s'inscrit dans une problématique plus globale. Il s'agit de déterminer quelles politiques seront décidées dans le long terme et pour quelle enveloppe budgétaire, au-delà de la respiration offerte par le plan de relance, dans un contexte où l'on peut craindre des restrictions de la dépense publique.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain se prononcera pour l'adoption de ce rapport.

M. Pierre Ouzoulias. – La commission de la culture laboure régulièrement le sillon de la question patrimoniale, toujours dans le même sens. Il est temps que le ministère de la culture intervienne. La question qui se pose est de savoir si l'État mène encore une

politique culturelle en régions, avec les collectivités. Il me semble que les DRAC se transforment en directions régionales de l'action culturelle de l'État (Dracé). En régions, le nœud gordien, c'est-à-dire l'aide à la maîtrise d'ouvrage, n'est plus assuré. Les collectivités n'ont pas les moyens de monter leurs dossiers, de sorte que ceux de l'État qui sont privilégiés.

De 2008 à 2010, sous Patrick Devedjian, une grande partie du premier plan de relance était consacrée aux collectivités. Or ce n'est plus le cas. Est-ce parce que les collectivités ne sont plus en capacité de présenter des dossiers, ou parce que les dossiers de l'État n'obtiennent pas suffisamment de subventions, de sorte que celui-ci a dû combler grâce au plan de relance le déficit d'entretien de ses monuments ? Je penche plutôt pour la seconde hypothèse, car on constate très souvent que dans le budget du patrimoine, certaines dépenses sont mises sous le tapis et reportées d'exercice en exercice.

Une réflexion sur la décentralisation de la politique du patrimoine doit être menée. L'État ne peut pas enlever tous les moyens fiscaux aux collectivités et leur demander en plus de faire sans les crédits de l'État. C'est une aporie dont il faudra sortir, car le patrimoine en dépend.

J'ai plaisir à voir que toutes les missions d'information sur lesquelles nous travaillons favorisent le petit patrimoine, qui se trouve actuellement en déshérence.

Mme Sylvie Robert. – Le constat que nous avons établi avec Sonia de la Provôté dans notre rapport se rapproche de celui qui prévaut ici : manque de co-construction avec les collectivités, fongibilité des programmes, problèmes d'ingénierie, tous ces enjeux sont d'actualité dans le secteur de la culture.

En matière de création, les acteurs ont été lourdement affectés par la crise et continuent de la subir. Le plan de relance n'a octroyé des crédits en ce domaine que jusqu'à fin 2022. Pour le patrimoine, vous avez mentionné que les crédits courraient jusqu'en 2023. Faudra-t-il que les maîtres d'ouvrage aient consommé les crédits avant 2023 ou faut-il simplement que ceux-ci aient été engagés ? Il risque d'y avoir collusion avec la loi de finances pour 2023 et nous devons veiller à ce que Bercy n'argue pas du fait que certains crédits n'auraient pas été consommés.

Les enveloppes prennent-elles en compte les contraintes liées à la transition écologique, notamment en ce qui concerne les matériaux ?

Enfin, l'outre-mer n'est pas concerné, alors qu'il existe un véritable problème d'ingénierie et d'accompagnement des maîtres d'ouvrage en matière de patrimoine.

Mme Sabine Drexler. – Considérez-vous que les artisans du patrimoine ont suffisamment de moyens et de compétences pour assurer les chantiers ?

Mme Else Joseph, rapporteure. – Les crédits doivent être engagés avant la fin de 2022 et consommés avant la fin de 2023.

Les problèmes d'assistance à maîtrise d'ouvrage ont été au centre de plusieurs auditions. J'ai bien noté l'idée du fonds d'expérimentation lancée par Marie-Pierre Monier.

Quant aux moyens humains, il faut pérenniser les crédits pour garantir la transmission des savoir-faire.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – La problématique de la transition écologique n’a pas été traitée dans le cadre du volet du plan de relance consacré au patrimoine.

Les entreprises du patrimoine ont pu répondre à une surcharge de travail en 2021 et 2022 et elles pourront aussi le faire en 2023. En revanche, elles auraient du mal à se remettre d’une chute brutale des crédits.

Cette mission a été facile à mener, car tout le monde allait dans le même sens, DRAC, entreprises du patrimoine, responsables de musée, tous les acteurs étaient heureux de cette manne, mais désireux qu’une véritable politique du patrimoine soit élaborée, en partenariat avec les collectivités. Si les acteurs du patrimoine sont des passionnés, ils sont aussi parfaitement conscients des lacunes du système.

La commission adopte les propositions des rapporteurs et autorise la publication du rapport d’information.

La réunion est close à 17 h 05.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 30 mars 2022**- Présidence de M. Emmanuel Capus, vice-président -*La réunion est ouverte à 17 h 00.***Projet de décret d'avance – Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué
auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des
comptes publics**

M. Emmanuel Capus, président. – Le Gouvernement nous a fait parvenir vendredi dernier un projet de décret d'avance portant ouverture de 5,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de financer des dépenses urgentes.

En application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, ce décret doit être pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui disposent pour cela d'un délai de sept jours à compter de la notification qui leur a été faite du projet de décret. Aussi le rapporteur général nous exposera demain matin un projet d'avis sur lequel notre commission devra statuer.

Vous avez souhaité préalablement nous présenter les motivations de ce décret d'avance, monsieur le ministre, ce dont nous vous remercions. Votre audition permettra à notre commission d'être pleinement éclairée sur les raisons de l'utilisation de cette procédure, qui constitue une dérogation au principe de l'autorisation parlementaire de la dépense. Alors qu'aucun décret d'avance n'avait été pris au cours des années 2018 à 2020, cette procédure a été activée le 19 mai 2021 pour un montant de 7,2 milliards d'euros. C'est donc le second décret d'avance que vous venez nous présenter. Celui-ci n'épuise pas la totalité de la marge de manœuvre de 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, mais son montant reste élevé.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – L'invasion russe de l'Ukraine a des conséquences économiques importantes, qui conduisent le Gouvernement à solliciter l'avis du Parlement sur ce décret d'avance. Elle a aggravé la forte hausse des prix de l'énergie que nous connaissons depuis l'automne dernier et nous avait déjà conduits à prendre des mesures pour les ménages ; elle complique aussi notre approvisionnement en matières premières dans le secteur agricole, ainsi que pour certains métaux et intrants chimiques. Les conséquences de cette guerre sont avant tout humaines : un nombre grandissant d'Ukrainiens se réfugient dans les pays européens et jusqu'en France ; nous devons les accueillir dans les meilleures conditions possible.

Pour financer le plan de résilience économique et sociale, ainsi que l'accueil de ces réfugiés, il nous faut ouvrir les crédits nécessaires en urgence. Tel est l'objet de ce décret : non pas couvrir l'ensemble des conséquences budgétaires de l'invasion russe, mais mettre à la disposition du Gouvernement les crédits immédiatement nécessaires pour faire face à l'urgence de la situation, à hauteur de 5,9 milliards d'euros, alors que la totalité du plan de résilience est estimée un peu au-dessus de 7 milliards d'euros.

Ces crédits nous permettront de mettre en œuvre jusqu'au mois de juillet les mesures annoncées par le Premier ministre, sans préempter les choix du Gouvernement et du Parlement qui résulteront des prochaines élections, qui pourraient s'incarner dans une loi de finances rectificative.

L'article 13 de la LOLF prévoit que les décrets d'avance doivent être équilibrés budgétairement. C'est pourquoi je vous présente aussi des annulations de crédits d'un montant strictement égal aux ouvertures. Précisons que ces annulations ne conduisent à l'arrêt ou à la réduction d'aucun dispositif, car elles sont prises pour l'essentiel sur les réserves de précaution. Ces mouvements de trésorerie donneront lieu, chaque fois que nécessaire, à des reconstitutions de crédits lors d'une future loi de finances rectificative.

Le soutien à nos entreprises, à nos emplois et au pouvoir d'achat des Français a été présenté par le Premier ministre. Afin d'amortir le choc de la crise énergétique, nous avons mis en place une remise à la pompe de 15 centimes d'euro par litre hors taxe du 1^{er} avril au 31 juillet pour tous les consommateurs, ce qui requiert un effort financier de 3 milliards d'euros.

Nous allons aussi compenser une part des factures de gaz et d'électricité des entreprises dont la facture d'énergie représente plus de 3 % de la valeur de production et qui subissent des pertes d'exploitation du fait de la crise. Ces aides pourront atteindre 25 millions d'euros par entreprise, voire 50 millions à titre dérogatoire, sur une période de dix mois. Nous estimons le coût de cette mesure à plus de 3 milliards d'euros, mais il dépend de l'évolution des prix au cours de l'année. Nous calons donc son financement jusqu'à la fin de juillet, quitte à l'actualiser à la hausse dans une loi de finances rectificative pour la suite.

En parallèle, nous avons engagé une réflexion sur un dispositif à destination des ménages modestes utilisant leur voiture pour aller travailler. En l'absence d'arbitrages, des crédits n'y sont pas encore affectés.

D'autres mesures du plan de résilience visent à protéger les entreprises connaissant des difficultés temporaires de trésorerie. Nous avons renforcé les prêts garantis par l'État : ils resteront accessibles jusqu'au 31 juillet à toutes les entreprises éligibles. Pour les entreprises particulièrement affectées par les conséquences économiques du conflit ukrainien, nous relevons le montant maximal de ce prêt à 35 % du chiffre d'affaires et nous mettons en place une facilité de trésorerie garantie par l'État à hauteur de 10 % du chiffre d'affaires ; ces entreprises pourront aussi recourir à des prêts industrie de BpiFrance et aux dispositifs de report des charges sociales et fiscales mis en place pour la crise sanitaire, mais aussi continuer de profiter pendant 12 mois des accords d'activité partielle de longue durée (APLD) déjà signés ou en négociation de nouveaux jusqu'au 31 décembre prochain.

Enfin, pour soutenir les filières les plus affectées, nous proposons des mesures sectorielles. Ainsi, nous mettons en place une aide aux éleveurs pour prendre en charge une partie de la hausse du prix de l'alimentation animale pour 4 mois, à compter du 1^{er} avril ; nous ouvrons à cette fin 400 millions d'euros de crédits. Nous attribuons aussi 150 millions d'euros de crédits supplémentaires à la Mutualité sociale agricole (MSA) pour la prise en charge des cotisations patronales de ces agriculteurs. Enfin, nous prévoyons un mécanisme d'avance sur le remboursement du gazole non routier (GNR) au titre de 2022 pour les exploitants agricoles, à hauteur de 25 % des consommations de 2021.

D'autres mesures stratégiques sont lancées, notamment de nouvelles négociations commerciales pour sécuriser nos producteurs agroalimentaires, ou encore la sécurisation de notre production d'engrais et de protéines végétales.

Un dispositif exceptionnel est aussi prévu pour les marins pêcheurs, qui prendra en compte un surcoût du litre de carburant de 35 centimes d'euro du 17 au 31 mars, puis de 20 centimes jusqu'au 31 juillet en complément de la réduction transversale de 15 centimes par litre. Un premier acompte sera versé par l'Enim à ceux qui en feront la demande. Le coût de ce dispositif est de 30 millions d'euros. Nous travaillons aussi sur ce sujet avec les collectivités locales.

Pour les transporteurs, nous ne prendrons pas en compte la remise de 15 centimes pour le niveau de désindexation du gazole, ce qui représente une économie de 1 500 euros par camion sur 4 mois. Le remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sera mensualisé pour donner de la trésorerie aux entreprises concernées. Enfin, 400 millions d'euros de subventions seront accordés sous forme d'une aide aux véhicules, au titre des pertes de ces dernières semaines.

Les aides sectorielles font l'objet de discussions avec les organisations professionnelles et la Commission européenne, de manière à respecter la réglementation sur les aides d'État.

Nous prenons aussi des mesures spécifiques pour les taxis, qui recevront une avance sur le remboursement de la TICPE pour 2022 à hauteur de 25 % des consommations de 2021.

Dans le secteur des travaux publics, nous demandons un effort aux acteurs publics afin d'inclure des clauses de révision des prix dans les contrats et de ne pas appliquer de pénalités de retard quand celui-ci est dû à la crise. Nous envisageons aussi une compensation de la hausse du prix du GNR.

Les crédits ouverts par ce décret d'avance permettront aussi de financer l'accueil des populations ukrainiennes réfugiées en France. Elles pourront ainsi bénéficier de l'allocation prévue dans le statut de la protection temporaire, afin de se loger et de subvenir à leurs besoins.

Au total, nous proposons d'ouvrir 5,95 milliards d'euros de crédits. Le respect du critère d'urgence nous conduit à considérer que les crédits ainsi ouverts couvriront les besoins jusqu'à la fin de juillet. Plus précisément, 2,99 milliards d'euros financeront la remise à la pompe de 15 centimes, dans le programme 345 « Service public de l'énergie » ; 1,5 milliard d'euros aideront les entreprises à faire face aux pertes liées à la crise énergétique, dans le programme 134 « Développement des entreprises et régulation » ; 550 millions d'euros viendront soutenir l'agriculture, dans le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » et 30 millions d'euros sont destinés à l'aide aux marins pêcheurs dans le même programme ; 340 millions d'euros iront au transport routier, dans le programme 203 « Infrastructures et services de transport » ; 80 millions d'euros serviront à la mise en place des mesures concernant les entreprises de travaux publics, dans le programme 134 « Développement des entreprises et régulation ». Enfin, sur les 400 millions d'euros consacrés à l'accueil des populations ukrainiennes, 300 millions iront au programme 303 « Immigration et asile », et 100 millions

au programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

Quant aux annulations de crédits symétriques imposées par la LOLF, je tiens à vous garantir que les administrations concernées pourront assurer toutes leurs missions sans être affectées par ces annulations. Les besoins des ministères pour la mise en œuvre des dispositifs adoptés dans la dernière loi de finances et dans les différentes lois de programmation seront réexaminés lors de la prochaine loi de finances rectificative pour reconstituer tous les crédits nécessaires.

Ainsi, le décret procède à des annulations de crédits d'un montant de 3,474 milliards d'euros sur le périmètre de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », avec 1,924 milliard d'euros prélevé sur le programme 358 « Renforcement des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire », 550 millions d'euros prélevés sur le programme de prise en charge du chômage partiel, 500 millions sur le programme du fonds de solidarité et 500 millions sur le programme de compensation à la Sécurité sociale des allègements de prélèvements.

Nous proposons aussi d'annuler 488 millions d'euros de crédits sur le programme 825 « Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics », au vu de moindres risques que prévu pour la liquidité de ces établissements.

Enfin, nous proposons des annulations transverses de crédits du budget général de l'État, pour un montant de 1,988 milliard d'euros. Tous les ministères contribuent solidairement à l'équilibre général, selon une base homothétique ; seuls les programmes déjà en tension sont épargnés. Les annulations portent sur environ 25 % des crédits mis en réserve des ministères ; cela ne les empêchera pas de fonctionner. Il s'agit d'un ajustement budgétaire temporaire, qui sera sans impact.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Merci pour votre présentation du second plus important décret d'avance jamais présenté par un gouvernement. Les ouvertures de crédits proposées portent pour moitié sur un dispositif général de réduction des prix des carburants ; l'autre moitié concerne des dispositifs sectoriels.

Contrairement aux décrets d'avance plus « classiques », celui-ci permet au Gouvernement de mettre en place des mesures nouvelles. Les modalités de la plupart de ces dispositifs ne sont d'ailleurs pas présentées avec une grande précision. Ainsi de l'aide offerte aux élèves : pouvez-vous nous expliquer ses critères d'obtention et son mécanisme d'attribution ? Nous n'avons pas connaissance du dispositif susceptible d'être mis en place, des élèves m'interrogeaient ce matin encore à ce sujet...

Plus généralement, l'urgence d'une action résolue paraît établie, au vu de la situation difficile causée par la hausse des prix de l'énergie et l'augmentation des coûts de certains intrants ; ces difficultés résultent en particulier, mais pas uniquement, de la guerre en Ukraine. Je regrette que le Gouvernement multiplie les dispositifs nouveaux alors que la crise actuelle ne fait qu'accentuer la hausse des coûts de l'énergie déjà constatée à l'automne dernier ; chacun des plans alors déployés devait répondre définitivement à cette situation.

Quant aux annulations de crédits, elles sont techniquement égales aux ouvertures et portent largement sur des crédits reportés. Certes, mais pour dire les choses autrement : vous venez de procéder au report de crédits non consommés de manière à pouvoir les annuler.

Samedi dernier, les crédits disponibles pour la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » étaient de 155 millions d'euros seulement ; le présent décret en annule 3,5 milliards, soit 20 fois plus ! Depuis samedi, 11 arrêtés de report sont parus au *Journal officiel* : ce matin même, vous avez reporté plus de 5 milliards d'euros non consommés en 2021 depuis les programmes du plan d'urgence vers les mêmes programmes pour 2022, mais aussi 1 milliard d'euros vers le programme 367, qui finance des prises de participation de l'État sans lien direct avec la crise sanitaire. Vous utilisez donc la réserve de budgétisation constituée à la fin de 2021. Le décret d'avance sera techniquement gagé et n'accroîtra pas par lui-même le déficit budgétaire, mais c'est bien le cas des reports qui sont nécessaires à sa mise en œuvre.

Les autres annulations de crédits portent sur la quasi-totalité des missions des ministères, sauf, par exemple, la mission « Aide publique au développement ». Pourquoi avoir préservé cette mission, tandis que, par ailleurs, les crédits annulés de la mission « Défense » sont les plus importants en valeur absolue, en dépit du caractère essentiel du développement des moyens de la défense nationale ? Certes, il ne s'agirait selon vos propos que de mouvements de crédits temporaires, qui seraient compensés dans une prochaine loi de finances rectificative. Nous confirmez-vous que ce décret ne respecte les règles de la LOLF que de manière formelle ? Comment pouvez-vous annoncer le contenu d'un projet de loi qui ne sera pas déposé par votre Gouvernement, mais par celui qui résultera des choix faits par les électeurs dans les prochaines semaines ?

Si ce décret d'avance répond à l'évidence à une nécessité, un certain nombre d'interrogations demeurent. Je présenterai demain à notre commission une analyse plus approfondie.

M. Emmanuel Capus, président. – J'ai une question similaire à celle de notre rapporteur général : vous avez annoncé le rétablissement de certains crédits dans une prochaine loi de finances rectificative ; avez-vous une idée du délai dans lequel celle-ci devrait être adoptée ? Serait-ce avant ou après les prochaines élections législatives ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Les dispositifs sectoriels, notamment dans l'agriculture, sont connus dans leur principe, mais chaque ministère mène des discussions avec les organisations professionnelles pour préciser les critères d'attribution ; je ne puis donc encore répondre dans le détail aux éleveurs sur ce point.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ils vont être déçus !

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Les mesures que nous prenons sont certes nouvelles, mais beaucoup les appelaient de leurs vœux, au Parlement comme dans la vie politique. Le décret d'avance est parfaitement respectueux de la LOLF, nous avons échangé avec le Conseil d'État pour nous en assurer. La possibilité de reporter des crédits comme nous l'avons fait est bien prévue par l'article 13 de la LOLF ; ces reports ont été déplafonnés par l'article 65 de la loi de finances pour 2022. Ces crédits se sont avérés superflus au vu de l'amélioration de la situation économique ; ils sont donc disponibles aujourd'hui.

Nous avons choisi de solliciter presque tous les ministères pour les annulations de crédits transversales, à l'exception de programmes connaissant des tensions ou des décaissements tels qu'il serait inopportun de les soumettre à ces mesures de trésorerie, même temporairement. Plusieurs programmes ont été ainsi exemptés, parmi lesquels l'aide au

développement, mais aussi l'accompagnement des mutations économiques et le développement de l'emploi, ou encore les concours financiers aux collectivités territoriales et l'égalité entre les femmes et les hommes... Nous veillons à ce qu'aucun ministère ne soit empêché de mener à bien ses missions, en particulier le ministère des armées, dont moins de 25 % des crédits placés en réserve ont été annulés ; aucun engagement n'est donc remis en cause.

Quant à la future loi de finances rectificative, je ne saurais évidemment engager le gouvernement qui succédera à celui-ci, même si je suis convaincu qu'il sera attaché à protéger les Français des effets de la crise de l'énergie et de la guerre en Ukraine, ainsi qu'à reconstituer tous les crédits nécessaires pour l'accomplissement du travail des ministères.

Quant au calendrier, nous avons fait en sorte dans ce décret de fournir les financements nécessaires jusqu'à la fin de juillet, afin de ne pas avoir à solliciter le Parlement pendant la période de suspension de ses travaux. L'actualité nous impose toutefois de rester prudents dans de telles prédictions !

Mme Isabelle Briquet. – La moitié de ces ouvertures de crédits finance la baisse de 15 centimes du prix du carburant annoncée par le Gouvernement. Or il s'agirait plutôt d'une baisse de 18 centimes au total ; il serait utile de connaître le montant estimatif complet de cette mesure.

Les 400 millions d'euros consacrés à l'accueil des réfugiés ukrainiens sont nécessaires, mais cela ne remet-il pas en question l'accueil des réfugiés venant d'autres zones de conflits ?

La hausse du coût de l'énergie a un lourd impact sur les budgets de fonctionnement des collectivités, ce qui obère leurs marges de manœuvre. À ce stade, rien n'est prévu. Il serait pourtant indispensable de mettre en place un bouclier énergie pour que les collectivités puissent continuer d'assurer les services publics locaux.

M. Pascal Savoldelli. – Il faut regarder la vérité en face. Il y a une vérité douloureuse, la guerre en Ukraine, mais la crise des prix de l'énergie et de l'alimentation n'est pas née avec elle. Ce n'est pas faute de vous avoir alertés sur les effets de l'inflation sur le budget des ménages ! La guerre nous conduit à prendre des mesures d'urgence, mais il faut aussi assumer que ces problèmes existaient déjà. La dernière loi de finances rectificative pour 2021 en témoigne. Au cours de votre quinquennat, la facture de gaz a augmenté de 500 euros ; le gazole a pris 20 centimes ; le prix des pâtes a augmenté de 50 %, celui du café de 62 %. Les tensions autour du blé russe et ukrainien exacerbent la crise, mais n'oubliez pas que vous ironisiez quand les parlementaires vous alertaient quant au prix de denrées modestes, mais essentielles pour le quotidien de nos concitoyens.

Le débat autour de ce décret d'avance devrait donc porter non seulement sur la guerre, mais aussi sur le contexte antérieur et les mouvements spéculatifs : ainsi, le groupe Total voyait ses bénéfices multipliés par 23 avant même le début de la guerre et versait 6,7 milliards d'euros de dividendes. Il aurait fallu une taxe exceptionnelle de 10 % sur les bénéfices exceptionnels des distributeurs d'énergie. Votre approche pose un sérieux problème. Et certains annoncent déjà préparer une loi de finances rectificative, qui ôterait 10 milliards d'euros aux collectivités territoriales ! Il faudrait organiser un vrai débat politique, plutôt que d'agir de manière déguisée et autoritaire.

M. Marc Laménie. – Merci pour vos explications sur ce décret d’avance portant sur des sommes très importantes. Je m’interroge sur la liste des missions affectées par les annulations de crédits ; on observe des réductions substantielles pour certains ministères, notamment sur la mission « Défense », amputée de 300 millions d’euros, ce qui peut paraître inopportun au vu de la guerre en Ukraine. La mission « plan d’urgence » est aussi très affectée, alors que la crise sanitaire n’est pas terminée ; je me souviens des textes financiers d’urgence qu’il nous a fallu adopter à plusieurs reprises en 2020. La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » perd aussi 50 millions d’euros, en dépit de sa valeur symbolique.

Les particuliers, les entreprises et le monde agricole souffrent de l’augmentation des prix de l’énergie, mais aussi les collectivités territoriales, jusqu’aux plus petites communes, qui sont les oubliées de ce décret d’avance.

M. Jérôme Bascher. – Ce décret d’avance épuise toutes les astuces permises par la LOLF et relevées par la Cour des comptes : utilisation des reports à des fins détournées, missions fourre-tout, décrets d’avance au lieu de lois de finances rectificatives. Il faudrait réformer la LOLF pour mieux respecter les droits du Parlement.

La fonction publique ne figure pas dans ce décret d’avance, alors que des annonces ont été faites sur le point d’indice. Qu’en sera-t-il, si les sommes correspondantes ne sont pas débloquées ?

Une incompréhension demeure concernant la remise sur le prix du carburant : est-elle de 15 ou de 18 centimes ? Quel mécanisme est ici en jeu qui semble faire intervenir la TVA ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Je relève que 145 millions d’euros de crédits sont annulés au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». S’agit-il d’annulations temporaires ? Comment se justifient-elles ? Pourquoi n’y a-t-il pas eu d’annulations similaires pour d’autres régimes spéciaux, comme ceux de la SNCF et de la RATP ?

Mme Christine Lavarde. – Concernant les crédits ouverts au sein du programme 345 « Service public de l’énergie », on peut noter un changement de philosophie, avec l’introduction de dépenses liées aux carburants dans un programme visant d’abord à financer les dépenses liées au coût des énergies renouvelables et à l’accompagnement des ménages souffrant de précarité énergétique en matière d’électricité et de gaz.

Sur le fond, lors de la présentation du dernier projet de loi de finances, vous n’aviez repris que 415 millions d’euros sur les prévisions de dépenses au titre des énergies renouvelables, alors même que la Commission de régulation de l’énergie (CRE) avait estimé au mois d’octobre que ces charges pourraient baisser de 2,7 milliards d’euros. Pourquoi n’avez-vous pas réactualisé cette prévision, ce qui aurait permis d’ouvrir moins de crédits ? Était-ce pour constituer une réserve de crédits non consommés ?

Je constate des annulations de crédits assez fortes dans le programme 174 « Énergie, climat et après-mines », qui finance les primes à la conversion et le dispositif MaPrimeRénov’. Ces annulations sont-elles pertinentes ?

M. Jean-Baptiste Blanc. – Ce décret d’avance ouvre 300 millions d’euros de crédits dans le programme 303, pour l’accueil et l’accompagnement des demandeurs d’asile,

et 100 millions d'euros dans le programme 177, qui finance l'hébergement d'urgence. Pourtant, les réfugiés ne sont pas des sans-abri, mais relèvent plutôt de la catégorie des demandeurs d'asile. Pourquoi alors ne pas avoir concentré les nouveaux crédits sur le programme 303 ? Comment ont-ils été calibrés ? Sont-ils suffisants pour l'accueil projeté de 100 000 réfugiés sur toute l'année 2022 ?

M. Christian Bilhac. – Un agriculteur m'a exposé la hausse des prix du GNR et des engrais ; il était inquiet pour l'équilibre de ses comptes. Il m'a aussi confié n'avoir reçu qu'hier le formulaire de demande d'indemnisation pour les dommages dus au gel d'avril 2021 ! Y aura-t-il cette fois un peu plus de célérité de la part de l'État ?

Les collectivités locales voient leurs dépenses s'envoler. Le plan de relance leur offre des crédits pour l'investissement, mais celui-ci ne peut se faire qu'avec une part équivalente de cofinancement par la collectivité. En l'absence d'aide pour les dépenses de fonctionnement, cela s'avérera difficile.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Concernant la remise sur le prix du carburant, c'est bien l'effet de la TVA qui nous conduit à une baisse de 18 centimes. Les professionnels étant remboursés de la TVA, ils bénéficient d'une aide à hauteur de 15 centimes par litre ; si nous n'avions pas fait le nécessaire, l'aide aurait été diminuée du montant de la TVA pour les particuliers, c'est pourquoi nous l'avons fixée à 18 centimes. Les effets finaux sur les recettes de l'État sont difficiles à cerner, dans la mesure où ces mesures peuvent améliorer la rentabilité des entreprises ; nous constaterons ce qu'il en est en fin d'année. La reprise économique nous aide en la matière : nos prévisions de recettes de TVA pour janvier et février se sont avérées en dessous de la réalité.

Quant à l'accueil des Ukrainiens, ces 400 millions d'euros ont pour objet d'éviter de trop ponctionner la trésorerie de ces deux programmes et de mettre à mal notre capacité d'accueil d'autres réfugiés. Précisons que les 36 000 Ukrainiens présents en France aujourd'hui n'ont pas le statut de demandeur d'asile, mais celui de protégé temporaire. Cela a un avantage pour l'État : l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) n'aura pas à se prononcer sur ces demandes. En revanche, ce statut leur donne accès à l'allocation de demandeur d'asile (ADA). L'abondement de 100 millions d'euros du programme 177 a pour objectif d'orienter aussi vite que possible ces personnes vers des solutions de logement durables, dans le parc habituel, après les solutions d'urgence aujourd'hui mises en œuvre. Leur statut les autorise à travailler, ce qui permet d'envisager une insertion autonome.

Le Gouvernement accorde beaucoup d'attention aux collectivités locales, qui connaissent des situations très hétérogènes. Les dépenses d'énergie représentent en moyenne 2,4 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités, moins de 3,5 % pour les communes. Certaines collectivités doivent en revanche entretenir des bâtiments importants, ce qui génère de grosses consommations d'énergie. Le contexte financier des collectivités reste rassurant. Les comptes publiés par l'Insee pour 2021 ramènent la prévision de déficit public de 7 % à 6,5 % ; c'est notamment dû au fait que le déficit de la sécurité sociale a été mieux résorbé que prévu, mais aussi à l'amélioration générale de la santé financière des collectivités : on observe un excédent global de 4,7 milliards d'euros de leurs comptes, soit plus que 2018, année déjà exceptionnelle. C'est lié à la reprise des recettes fiscales, c'est une très bonne nouvelle !

M. Roger Karoutchi. – C'est parce qu'on ne dépense plus rien !

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Concernant la fonction publique, le niveau de revalorisation du point d'indice est soumis à concertation et devra faire l'objet de dispositions législatives.

Quant aux différentes annulations de crédits, les 145 millions d'euros évoqués par Mme Vermeillet sont pris sur une réserve de précaution de presque 250 millions d'euros, qui n'est d'ordinaire pas sollicitée. Il en est de même pour le programme 345, dont le rythme de décaissement est assez régulier ; ces mesures étant financées pour quelques mois, avant une éventuelle loi de finances rectificative, il n'y aura pas de difficulté de trésorerie.

Concernant les prévisions de la CRE, il y a un décalage entre la prévision au titre de l'année n et la mise en place du montant pour les années n+1 et n+2 ; les économies préconisées dans l'avis de novembre dernier seront exigibles pour 2023 ; la volatilité du secteur nous incite à un lissage prudent.

Monsieur Bilhac, les versements seront aussi rapides que possible une fois les dispositifs complètement arrêtés. Pour les aides relatives au gel du printemps dernier, nous avons acté qu'elles seraient débloquées au moment où le niveau de recettes des agriculteurs touchés serait affecté : certaines cultures n'auraient atteint leur maturité que 12 ou 18 mois plus tard.

M. Emmanuel Capus, président. – Merci de nous avoir donné la primeur de vos réponses, monsieur le ministre.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Proposition de nomination aux fonctions de président du Haut Conseil du commissariat aux comptes en application de l'article 13 de la Constitution – Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Jean-François Husson rapporteur sur la proposition de nomination de Mme Florence Peybernes aux fonctions de président du Haut conseil du commissariat aux comptes en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010, relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

La réunion est close à 18 h 00.

Jeudi 31 mars 2022

- Présidence de M. Emmanuel Capus, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de décret d'avance - Communication et adoption de l'avis de la commission

M. Emmanuel Capus, président. – Notre commission a été destinataire vendredi dernier d'un projet de décret d'avance portant ouverture de 5,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de financer des dépenses urgentes.

En application de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), ce décret doit être pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui disposent pour cela d'un délai de sept jours à compter de la notification qui leur a été faite du projet de décret.

Aussi, le rapporteur général va nous présenter une communication à ce sujet et nous exposer un projet d'avis sur lequel notre commission devra statuer. Seuls les membres de la commission présents physiquement pourront voter, les délégations de vote étant autorisées. L'avis de notre commission sera ensuite transmis à M. le Premier ministre.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'audition qui s'est tenue hier de M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, est la première sur ce projet.

Sous ce quinquennat, les gouvernements ont présenté peu de décrets d'avance : un premier en juillet 2017, un second en mai 2021 et – il faut croire que ce sera le dernier – le projet que nous examinons ce matin. Auparavant, il était habituel que nous examinions chaque année un ou plusieurs décrets d'avance.

Certes, cela peut paraître plus respectueux de la LOLF qui fait en principe du décret d'avance une procédure d'exception. Pour autant, il convient de noter que les montants des annulations et ouvertures de crédits qui sont proposés sont, eux, assez exceptionnels et résultent des circonstances : avec un montant de 5,9 milliards d'euros, le décret que nous examinons est en effet le second plus important jamais présenté depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, après celui de mai 2021 qui accompagnait la crise sanitaire.

Au total, les gouvernements successifs de ce quinquennat auront pris les trois plus gros décrets d'avance depuis 2006, pour 16,7 milliards d'euros au total.

En l'occurrence, les ouvertures de crédits portent pour moitié sur un dispositif général de réduction du prix des carburants, accessible à tous les consommateurs, et pour moitié sur des dispositifs sectoriels. Une action rapide est, sans nul doute, nécessaire : la hausse des prix de l'énergie, et tout particulièrement du prix des carburants à la pompe, a commencé depuis plusieurs mois, mais elle s'est nettement accentuée depuis le début de la guerre en Ukraine.

Pour autant, je constate qu'il s'agit encore une fois, comme lors de la création de l'indemnité inflation à l'automne dernier, d'une mesure non ciblée, qui ne prend pas en

compte la situation différenciée des personnes concernées, mais qui présente le mérite pour le Gouvernement, à la veille de l'élection présidentielle, de toucher tout le monde. Il s'agit également d'une énième mesure prise pour contrer la hausse des prix de l'énergie depuis octobre, sans qu'aucune cohérence puisse être trouvée entre le bouclier tarifaire et fiscal, l'indemnité inflation et maintenant cette remise. Au-delà de ce constat, il convient également de noter que la mesure est prévue pour s'appliquer pendant quatre mois seulement et que des solutions plus pérennes concernant les énergies devront être trouvées.

En outre, autre caractéristique particulière du décret d'avance, contrairement à ceux qui ont été plus classiquement présentés au cours des précédents exercices budgétaires, celui-ci ouvre plusieurs milliards d'euros sur des mesures nouvelles et non sur des dispositifs existants qu'il conviendrait de « recharger ». Et ces mesures nouvelles interviennent alors que la crise actuelle n'est pas si éloignée, dans ses fondements, de la hausse des coûts de l'énergie déjà constatée à l'automne dernier.

Au-delà de la remise de 15 centimes du coût des carburants, les secteurs d'activité bénéficiant d'une mesure ciblée sont nombreux – nous l'avons bien entendu lors de l'audition du ministre – : éleveurs atteints par l'augmentation du coût des aliments, pêcheurs pour ce qui concerne le carburant, transporteurs routiers de marchandises, secteur des travaux publics, entreprises fortement consommatrices en énergie. Il faut y ajouter l'accueil des populations réfugiées d'Ukraine consécutif à la guerre dans ce pays.

Toutefois, on peine à connaître les modalités concrètes de plusieurs de ces mesures au moment où nous devons nous prononcer. Le ministre lui-même a confirmé hier ne pas être en mesure de nous en dire beaucoup plus, sur l'aide aux éleveurs, par exemple.

En outre, je m'interroge sur certains angles morts du plan de résilience. Qu'en est-il de l'impact de l'augmentation des prix de l'énergie et des approvisionnements sur les budgets des collectivités locales – question également abordée par notre collègue Isabelle Briquet lors de l'audition du ministre ? Nous avons de nombreux retours des élus locaux, des études d'impact sont en cours par certaines structures ou associations, et il faudra certainement aborder la question dans une prochaine loi de finances rectificative (LFR) en fonction du constat qui sera établi. Les propos du ministre sur les finances des collectivités, censées être confortables, ne m'ont guère rassuré à ce sujet. Or si l'on appliquait certains programmes électoraux, une économie de 10 milliards d'euros devrait être réalisée sur les collectivités territoriales.

Toutefois, ces ouvertures de crédits proposées par le projet de décret sont compensées, comme il se doit dans le cadre d'un décret d'avance, par des annulations de même niveau. Celles-ci seront réalisées à la fois sur des crédits reportés de 2021, qui relèvent de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et du programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics » de la mission « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », et sur des crédits d'autres ministères, qui avaient fait l'objet d'une réserve de précaution.

Je ferai un point sur la régularité du décret d'avance.

Tout d'abord, le décret d'avance doit revêtir un caractère d'urgence. Cette première condition me paraît remplie, compte tenu de la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, mais aussi d'autres matières premières ou encore des intrants, notamment agricoles, et de leurs conséquences sur les coûts supportés par les ménages et les entreprises.

L'ouverture de nouveaux crédits à brève échéance peut à mon sens être considérée comme nécessaire et urgente.

Ensuite, un décret d'avance doit annuler un montant de crédits au moins égal à celui des crédits ouverts. Comme indiqué précédemment, c'est effectivement le cas, puisque les ouvertures et annulations prévues s'élèvent à 5,9 milliards d'euros, même si cette annulation résulte d'artifices budgétaires, comme je l'expliquerai dans un instant.

Enfin, les ouvertures de crédit doivent être inférieures à 1 % des crédits ouverts dans la loi de finances de l'année, et les annulations ne doivent pas dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours. Sur ce point, cela ne pose pas de difficulté non plus, puisque les crédits ouverts ou annulés représentent 0,63 % des autorisations d'engagement et 0,80 % des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale (LFI).

Les conditions de régularité du décret me paraissent donc réunies. Cette régularité est toutefois purement formelle pour ce qui concerne l'équilibre budgétaire du décret d'avance.

Tout d'abord, les deux tiers des annulations de crédits, soit 4 milliards d'euros, portent sur des reports de crédit réalisés sur quatre programmes de la mission « Plan d'urgence », ainsi que sur le programme 823 qui assure des avances à des organismes publics.

Si l'on examine les quatre programmes concernés de la mission « Plan d'urgence », leur point commun est qu'ils n'avaient aucun crédit en loi de finances initiale pour 2022. Le fonds de solidarité a été alimenté par des reports de crédits dès le mois de janvier, mais ils ont été largement consommés. Ainsi, à la date où le projet de décret nous a été transmis, vendredi dernier, les crédits disponibles sur la mission « Plan d'urgence » étaient de 155 millions d'euros seulement, alors que le décret en annulait 3,5 milliards d'euros, soit vingt fois plus !

Depuis la fin de la semaine dernière, le Gouvernement a donc publié à un rythme accéléré des arrêtés de report de crédits d'un montant très élevé – plus de 5 milliards d'euros au seul Journal officiel du 30 mars –, juste avant l'expiration du délai limite fixé au 31 mars par la LOLF. Tout cela n'a été en réalité effectué qu'afin d'annuler ces mêmes crédits pour équilibrer le décret d'avance, sans doute dès la semaine prochaine...

Autrement dit : le décret *stricto sensu* est équilibré, mais sa mise en application implique des reports de crédits de près de 4 milliards d'euros qui, eux, ont un effet direct sur l'équilibre budgétaire.

Par ailleurs, deux milliards d'euros sont annulés sur les crédits des ministères. On aurait pu penser que ces annulations correspondaient, elles, à de véritables économies, puisqu'elles portent sur de « vrais » crédits ouverts en loi de finances pour 2022. De telles économies sont souhaitables, mais beaucoup se sont étonnés, à juste titre, que les efforts les plus importants soient finalement demandés à la mission « Défense » pour 300 millions d'euros, alors que la situation actuelle et les engagements du Président de la République lui-même mettent l'accent sur la nécessité de préserver et même de développer les moyens de notre défense nationale.

Le Gouvernement essaie de nous rassurer en expliquant que ces annulations ne sont pas de véritables économies. Le ministre nous l'a confirmé hier après-midi : ces annulations correspondent à un simple « artifice » budgétaire. Comme il est encore tôt dans l'année, ces crédits peuvent être annulés « temporairement » sans trop menacer – du moins on l'espère – la trésorerie des ministères : comme l'a dit le ministre, ils espèrent qu'une loi de finances rectificative vienne rouvrir ces crédits au mois de juillet. Cela s'apparente quelque peu à du bricolage pour échapper à un projet de loi de finances rectificative, lors de l'examen duquel un débat différent aurait eu lieu.

J'en tire deux conclusions. D'une part, que même pour les annulations de crédits portant sur les ministères, l'équilibre du décret d'avance est illusoire. D'autre part, que le Gouvernement dessine les grands traits d'un collectif budgétaire qu'il ne présentera pourtant pas lui-même en raison des élections.

Je constate donc que ce décret est, sur beaucoup de points, éloigné des règles de bonne gestion. Il faut toutefois rappeler qu'il s'agit d'un décret et non d'une loi de finances sur laquelle nous pourrions proposer des amendements. En outre, les ouvertures de crédit visent à répondre à une réalité pressante que j'ai rappelée au début de mon propos, à savoir les difficultés de beaucoup de ménages et de professionnels face à la hausse des prix, en particulier de l'énergie. Par ailleurs, formellement, ce décret est conforme à la LOLF.

En conséquence, je vous propose de conclure sur un avis favorable, tout en reprenant dans celui-ci les principales critiques et observations que nous pouvons émettre concernant les méthodes employées par le Gouvernement.

M. Albéric de Montgolfier. – Merci de ce rapport dont je partage les conclusions. Ma question est liée non pas directement au décret d'avance, mais à l'ouverture de crédits à hauteur de 3 milliards d'euros pour la mesure de réduction du prix des carburants. Quel est le montant des hausses de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) intervenues depuis le début du quinquennat ? Quelle est la hausse du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui résulte de l'augmentation du prix du baril de pétrole ?

M. Jean-Claude Requier. – Je souhaiterais avoir une précision sur le périmètre de l'article 13 de la LOLF. Si le montant maximum du décret d'avance est de 1 % du budget général de l'État, il s'élèverait plutôt à 3 milliards d'euros, au lieu de 5,9 milliards cette année, et de 7 milliards l'année dernière. Cette proportion concerne-t-elle le budget total ou les dépenses de fonctionnement ?

M. Marc Laménie. – Merci, monsieur le rapporteur général, pour cette synthèse, également exposée hier lors de l'audition de M. le ministre délégué chargé des comptes publics. Pourquoi retenir la procédure du décret d'avance plutôt qu'une loi de finances rectificative, sachant que la guerre en Ukraine aura des conséquences dramatiques, notamment sur les prix des carburants ?

De plus, je suis sceptique sur les annulations de crédits opérées depuis la LFI. Plusieurs ministères, comme celui des armées, en seront largement affectés. Et toutes les missions sont visées, dont certaines de façon importante – je pense à la mission « plan d'urgence face à la crise sanitaire » –, de même que les entreprises, les particuliers et le monde agricole.

M. Vincent Delahaye. – Pourquoi un décret d’avance ? Pour éviter un débat dans l’hémicycle sur une loi de finances rectificative. Or celle-ci aurait été la bienvenue, compte tenu des mesures contenues dans ce décret. Je partage cette critique avec le rapporteur général, et c’est pourquoi je ne m’attendais pas forcément à un avis favorable. J’avais d’ailleurs déjà émis des réserves sur le chèque inflation à l’automne. D’une part, une telle distribution d’argent en faveur de 38 millions de Français à quelques mois des échéances électorales n’avait jamais été proposée auparavant. D’autre part, cette promesse devrait-elle se renouveler en cas d’inflation comme aujourd’hui ? Ce n’est pas une bonne politique.

Par ailleurs, à l’instar de mon collègue Albéric de Montgolfier, je m’interroge sur les recettes supplémentaires consécutives à la hausse du prix des carburants. En dépend l’ampleur du geste à faire. Mais qu’en sera-t-il dans les prochains mois si la situation perdure ? Fera-t-on un deuxième geste, et ainsi de suite ? Ce n’est, là encore, pas une bonne façon de gérer les finances publiques et l’aide apportée à nos concitoyens. De surcroît, les annulations de crédit, qui portent sur des crédits de 2021 non consommés et reportés, auront une incidence sur le solde. Ce projet de décret d’avance me gêne profondément.

Mme Christine Lavarde. – Je proposerai d’amender l’alinéa 4 du projet d’avis présenté par le rapporteur général en indiquant que c’est pour les ménages les plus précaires et les entreprises les plus exposées, et non forcément pour l’ensemble des ménages et des entreprises, qu’il est nécessaire d’ouvrir des crédits afin de rendre supportable l’augmentation des prix de l’énergie. Comme vient de le dire Vincent Delahaye, cette large distribution d’argent n’est pas un bon signal pour la soutenabilité de nos finances publiques. Elle se traduira ultérieurement par des hausses d’impôts. Pourquoi l’épargne des ménages qui se sont enrichis pendant les confinements ne servirait-elle pas aux plus précaires ? Cette proposition n’engage que moi, mais elle présenterait l’intérêt de cibler les aides. Soyons responsables dans nos actions !

M. Emmanuel Capus, président. – Si j’ai bien compris, vous proposez donc, à l’alinéa 4, de remplacer les termes : « pour les ménages et les entreprises », par les termes : « pour les ménages les plus précaires ».

Mme Christine Lavarde. – On pourrait aussi ajouter : « et les entreprises les plus exposées ou électro-intensives ».

M. Emmanuel Capus, président. – Nous en tiendrons compte lors du vote.

M. Rémi Féraud. – Malgré des divergences de vues, nous pouvons nous retrouver dans l’avis du rapporteur général. En effet, il faut prendre des mesures d’urgence face à la situation actuelle. La notion de « décret d’avance » me semble un peu ironique compte tenu du retard important qu’a pris le Gouvernement lors du PLF. Nous l’avons déjà interpellé au moment des discussions budgétaires sur la nécessité de baisser la fiscalité sur l’énergie. Cette mesure n’est certes pas parfaite en ce qu’elle ne s’applique pas au cas par cas. Nous pourrions alors envisager, madame Lavarde, de financer des chèques énergie pour les plus précaires par une augmentation de fiscalité, même temporaire, sur les plus fortunés.

Comme le disait Isabelle Briquet hier lors de l’audition du ministre, les collectivités locales sont oubliées et renvoyées au projet de loi de finances rectificative (PLFR). Je partage vraiment l’avis du rapporteur général sur les crédits de la défense. C’est du bricolage. Tout est conçu comme si les élections n’allaient pas avoir lieu et que le PLFR était automatique. Or les programmes des candidats sont très différents à cet égard, et aucune

garantie n'existe, sauf à considérer que le Parlement est une chambre d'enregistrement. La guerre en Ukraine n'explique pas tout ; la crise des prix de l'énergie était préexistante, et le mois de mars enregistre la plus forte inflation en France depuis les années 1980.

Nous approuverons l'avis de la commission des finances, mais cela n'enlève rien aux critiques que j'ai émises sur le décret d'avance.

M. Emmanuel Capus, président. – Il ne s'agit à ce stade que d'une proposition d'avis de la part du rapporteur général. Ne déflorons pas le vote dès maintenant.

Mme Sophie Taillé-Polian. – On nous vend de la résilience, mais on ne cesse de nous présenter des mesures sans ciblage, toujours avec un temps de retard. Et ce sera ensuite à l'État et aux collectivités de subir le choc traumatique. La lecture des différents programmes laisse davantage présager une diminution des services publics qu'une augmentation des impôts. Les entreprises et les ménages auront été arrosés sans que cela soit nécessaire et les services publics et les dotations aux collectivités seront réduits. Ces mesures ne vont pas dans le sens que nous souhaitons ni dans celui de la nécessaire mobilisation des crédits pour la transition écologique.

Par ailleurs, la méthode choisie revient à balayer le débat démocratique. Le groupe écologiste ne peut évidemment être en phase avec ce décret d'avance.

Je voudrais attirer l'attention de la commission sur la question de l'accueil des réfugiés ukrainiens par l'éducation nationale : dans mon département, les montants alloués ne sont pas suffisants, notamment pour l'accueil des enfants allophones. Il ne s'agit pas que d'une question de logement ; il faut mettre les moyens suffisants dans tous les services publics.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je ne suis pas favorable à la modification rédactionnelle proposée par Mme Lavarde. Comment déterminer le seuil en deçà duquel on appartient aux « plus précaires » ? En outre, la mesure est bornée en ce qu'elle se limite à 3 milliards d'euros. Enfin, la « désépargne » est aujourd'hui le moteur de notre croissance : il serait dangereux d'y toucher.

Je pense que le groupe Union Centriste se ralliera à la rédaction proposée par le rapporteur général, à l'exception peut-être de M. Delahaye.

M. Vincent Capo-Canellas. – Mme Vermeillet a très bien expliqué quelle sera la position très majoritaire du groupe Union Centriste.

Je rejoins l'avis favorable proposé par le rapporteur général. Chacun peut convenir du besoin et de l'urgence de ces mesures. En ce qui concerne les modalités retenues, il eût été difficile de débattre d'un projet de loi de finances rectificative à dix jours seulement du premier tour des élections présidentielles.

On peut comprendre le souhait de Mme Lavarde de mentionner les ménages « précaires », mais il s'agit ici d'une mesure générale. Cet ajout ne me semble pas opportun.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'ai essayé de faire le travail le plus précis possible en analysant le décret d'avance, et en distinguant la forme et le fond. Les conditions juridiques sont remplies, ce qui n'empêche pas de porter une analyse critique des mesures proposées.

C'est la raison pour laquelle j'ai insisté sur les insuffisances et les tours de passe-passe budgétaires. Il n'a échappé à personne, comme l'ont souligné MM. Requier et Laménie, que le périmètre du décret d'avance devrait se limiter à 1 % du budget général...

Débattre d'un projet de loi de finances rectificative à dix jours du premier tour des élections présidentielles aurait sans doute constitué un exercice assez acrobatique. Nous posons des emplâtres sur des jambes de bois tous les trois mois : chèque énergie, indemnité inflation... Souvenez-vous des railleries du Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2021 de fin d'année, lorsque nous avons souhaité prioriser l'aide aux plus précaires de nos concitoyens, à l'occasion de l'instauration de l'indemnité inflation.

Aujourd'hui, le diesel a rejoint le prix du super. On ne prête pas toujours suffisamment attention aux petits détails, mais le produit des taxes sur le diesel entraîne davantage de rentrées fiscales que celui des taxes sur l'essence...

La trajectoire initiale de la taxe carbone telle que prévue dans la loi de finances initiale pour 2018 et avant le mouvement des « Gilets jaunes », monsieur de Montgolfier, correspondait à une recette supplémentaire de 15 milliards d'euros. Les recettes supplémentaires de TVA se sont élevées à un peu plus de 1,7 milliard d'euros l'année dernière et devraient atteindre 3,7 milliards d'euros cette année.

Les recettes supplémentaires de TVA sur les carburants des particuliers seront de 1,6 milliard au premier semestre et de 2,1 milliards au second semestre. Toutefois, le Gouvernement souligne qu'il ne s'agit pas d'un solde net de 3,7 milliards d'euros de recettes supplémentaires : quand le prix des carburants augmente fortement, la consommation diminue notamment, et les recettes de TVA et d'impôt sur les sociétés s'en ressentent mécaniquement.

Madame Taillé-Polian, je rappelle que nous avons demandé à la Cour des comptes de mener une enquête sur la question des élèves allophones. Dans mon département aussi, il est parfois très compliqué d'obtenir de l'éducation nationale qu'elle scolarise les enfants des réfugiés ukrainiens. Nous demandons à l'État de se montrer cohérent : si nous accueillons des réfugiés, ce n'est pas pour laisser leurs enfants de côté.

Le point 13 de mon avis concerne l'impact du coût de l'énergie sur les collectivités. Hier, les propos du ministre m'ont paru assez décalés : comment peut-on dire que les collectivités sont en bonne santé, c'est-à-dire qu'elles perçoivent des recettes supplémentaires, alors qu'elles se démènent tous azimuts pour maintenir le meilleur service public possible dans un contexte très tendu ? Pour le dire de la manière la plus aimable possible, il me semble que le Gouvernement devrait parfois se départir d'un certain « parisianisme ».

Madame Lavarde, tout est modifiable dans cette proposition d'avis. Nous pourrions rédiger ainsi le point 4 : « ... en particulier pour les ménages et les entreprises les plus exposés... », ce qui permet d'éviter de stigmatiser certains de nos concitoyens. Les gros rouleurs, par exemple, qui n'appartiennent pas nécessairement aux plus précaires, sont exposés à ces hausses de prix.

Mme Christine Lavarde. – Le Gouvernement met en place une aide tous azimuts dont il nous expliquait voilà seulement quelques mois qu'elle serait trop coûteuse pour les finances publiques. Aujourd'hui, à dix jours du premier tour de l'élection présidentielle, tout

devient possible ! Or ce n'est pas un bon signal économique, surtout au regard du rapport du FMI sur la situation de la France du 26 janvier dernier que personne n'évoque...

M. Roger Karoutchi. – Il est déjà difficile de définir juridiquement le terme « précaires », mais c'est encore pire avec « exposés » : tous les ménages et toutes les entreprises sont exposés à la hausse des prix de l'énergie. Cette modification ne change rien au texte initial.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le décret d'avance cible de nombreuses professions. En cela, il vise non pas la précarité, mais plutôt une exposition aux coûts.

M. Stéphane Sautarel. – Je veux insister sur les acteurs de la ruralité qui n'ont souvent pas d'alternative en termes de carburants ou de chauffage. Le terme « contraints » pourrait ainsi aller au-delà de la seule précarité et rejoint l'idée d'exposition aux coûts.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je vous propose donc cette rédaction : « en particulier pour les ménages et les entreprises les plus exposés,... ».

M. Emmanuel Capus, président. – Je vous propose donc de mettre aux voix cette proposition d'avis ainsi modifiée.

La commission autorise la publication de la communication du rapporteur général sous la forme d'un rapport d'information ; elle adopte l'avis sur le projet de décret d'avance.

L'avis est ainsi rédigé :

La commission des finances,

Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001 692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 25 mars 2022, portant ouverture et annulation de 5,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, au questionnaire du rapporteur général ;

Sur la régularité du projet de décret d'avance :

1. Constate que les ouvertures de crédits, d'un montant de 5,9 milliards d'euros, ont pour objet de financer, d'une part, une mesure de réduction du coût du carburant pour l'ensemble des consommateurs et, d'autre part, un ensemble de mesures ciblant plus spécifiquement certains secteurs économiques ou permettant l'accueil de populations réfugiées compte tenu de la guerre en Ukraine ;

2. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret sont gagées par des annulations de même montant portant pour l'essentiel, d'une part, sur

des reports de crédits non consommés en 2021 et, d'autre part, sur des crédits de l'ensemble des ministères mis en réserve ;

3. Note que les ouvertures et les annulations de crédits prévues par le présent projet de décret sont égales à 0,8 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année ; qu'elles n'excèdent donc pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année et que les annulations prévues n'excèdent pas non plus le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ;

4. Estime que l'urgence à ouvrir les crédits est avérée afin de rendre supportable, en particulier pour les ménages et les entreprises les plus exposés, l'augmentation des prix de l'énergie accentuée par la guerre en Ukraine et de financer l'accueil de plusieurs dizaines de milliers de réfugiés, lié à la même situation de guerre ;

5. Constate donc que les conditions de régularité du recours au décret d'avance prévues par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 précitée sont réunies ;

Sur les ouvertures prévues par le projet de décret d'avance :

6. Relève l'ampleur exceptionnelle des ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance, qui est le second le plus élevé depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances ;

7. Note que, contrairement à la pratique habituelle, le projet de décret d'avance vise pour l'essentiel à couvrir les besoins de financement de mesures nouvelles, et non de dispositifs déjà en vigueur ;

8. Relève que le Gouvernement présente une nouvelle série de mesures en réaction à la hausse des prix de l'énergie qui permettra de soutenir certaines activités, notamment le secteur agricole ;

9. Déploire toutefois l'absence de cohérence entre ces nouvelles mesures et celles déjà instaurées depuis l'automne, à savoir le bouclier fiscal et tarifaire puis l'indemnité inflation ;

10. Regrette que plusieurs de ces mesures ne soient définies que de manière très sommaire, ouvrant des crédits avant que les modalités et les besoins précis aient été déterminés ;

11. Constate, comme ce fut le cas lors de la création de l'indemnité inflation, le manque de ciblage de la mesure tendant à réduire le coût du carburant, alors que tous les consommateurs ne sont pas placés dans la même situation face à la hausse des prix à la pompe ;

12. Souligne en outre que le projet de décret d'avance ne finance certaines mesures, telles que l'aide aux entreprises fortement consommatrices d'énergie, que pour la période allant jusqu'à la fin du mois de juillet, alors que le Gouvernement a annoncé que ces mesures seraient appliquées jusqu'à la fin de l'année et que le financement d'autres mesures du plan de résilience économique et social reste non connu ;

13. *Affirme enfin la nécessité, à l'occasion de l'examen de prochaines lois de finances, de tirer les conséquences de l'impact de la hausse des coûts de l'énergie et des approvisionnements sur les finances des collectivités territoriales ;*

Sur les annulations prévues par le projet de décret d'avance :

14. *Constate que les crédits annulés portent, pour près de 4 milliards d'euros, sur des crédits non consommés en 2021 qui n'ont été reportés qu'à la seule fin de gager les ouvertures de crédits souhaitées ;*

15. *Souligne que les reports de crédits ont d'ailleurs été réalisés par des arrêtés publiés après la notification du projet de décret d'avance à la commission des finances, entre le 26 et le 30 mars 2022, soit dans les tous derniers jours où ces opérations sont permises par la loi organique relative aux lois de finances ;*

16. *Constate que les autres annulations passent par une réduction des crédits de la plupart des programmes et missions relevant des ministères, en se concentrant sur la réserve de précaution tout en prévoyant d'éventuels surgels ;*

17. *S'étonne notamment que les crédits de trois programmes de la mission « Défense » soient réduits au moment où les tensions internationales mettent en évidence la nécessité pour la France de mieux assurer sa défense ;*

18. *Constate que, s'agissant des annulations portant sur des crédits non reportés, le Gouvernement lui même a annoncé qu'un prochain projet de loi de finances rectificative présenté après les élections législatives rétablirait ces crédits en tout ou partie, ce qui ôte toute portée à ces annulations et ignore les échéances électorales à venir en s'engageant pour le prochain Gouvernement ;*

19. *Considère au total que l'équilibre budgétaire du décret d'avance est purement formel, puisque aussi bien les reports de crédits, sans lesquels les annulations prévues par le décret ne pourraient pas être appliquées, que la réouverture des crédits annulés, annoncée par le Gouvernement, creuseront le déficit budgétaire ;*

20. *Émet, sous les réserves formulées précédemment et compte tenu de la régularité formelle du projet de décret au regard des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, un avis favorable au présent projet de décret d'avance.*

M. Emmanuel Capus, président. – Cet avis révèle notre volonté commune de faire face à la triple crise - sanitaire, climatique et militaire - que nous traversons et de trouver des solutions d'urgence.

Nous sommes parvenus à un consensus sur la protection de nos crédits militaires et sur celle des financements des collectivités territoriales. Passer par un autre mécanisme que le décret d'avance aurait sans doute été extrêmement complexe à dix jours du premier tour de l'élection présidentielle.

Nominations article 13 - Audition de Mme Florence PEYBERNES, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de présidente du Haut Conseil du commissariat aux comptes

M. Emmanuel Capus, président. – Nous recevons aujourd’hui, en application de la loi organique du 23 juillet 2010, relative à l’application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution, Mme Florence Peybernes, présidente du Haut Conseil du commissariat aux comptes, le H3C, dont le Président de la République propose la nomination pour un nouveau mandat à la tête de cette institution.

Nous vous avons reçue voilà un peu plus d’un an pour votre nomination en remplacement de Mme Christine Guéguen et pour la durée restant à courir de sa présidence, à savoir jusqu’à juin prochain. L’audition d’aujourd’hui vise ainsi à émettre un avis sur votre renouvellement à la tête du H3C pour un mandat de six ans.

Je rappellerai brièvement qu’en tant que régulateur de la profession, le H3C est garant de la bonne application des normes d’audit et de la déontologie des commissaires aux comptes. Ce rôle est indispensable pour assurer la confiance dans la fiabilité de l’information financière des entreprises.

Le H3C est également l’un des principaux acteurs de l’évolution et de l’adaptation des normes nationales d’audit. Il représente la France dans les principaux forums tant au niveau européen qu’international. Le collège constitue l’organe décisionnel du Haut Conseil et sa composition est définie à l’article L. 821-2 du code de commerce. La présidence doit être occupée par un membre de la Cour de cassation, condition que vous remplissez depuis 2017.

Nous avons évoqué, l’an dernier, les défis qu’a dû relever le H3C : d’une part, il a été chargé d’accompagner la profession dans le contexte de réforme européenne de l’audit, qui renforce en particulier les exigences d’indépendance des commissaires aux comptes ; d’autre part, il a dû accompagner la mise en œuvre de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite PACTE, qui fait évoluer le rôle des commissaires aux comptes en restreignant le champ de l’obligation de certification des comptes. Cette logique doit conduire les commissaires aux comptes à proposer de nouveaux services aux entreprises.

Après une année à la tête du H3C, vous nous ferez donc un premier bilan de votre action et des enjeux auxquels vous être confrontée en tant que présidente du Haut Conseil.

Je vous rappelle que, conformément à la loi précitée du 23 juillet 2010, cette audition est publique et retransmise en direct sur le site internet du Sénat.

Les membres de la commission qui ne sont pas physiquement présents peuvent participer à la réunion par téléconférence. Toutefois, les délégations de vote ne sont pas autorisées et seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote, à bulletin secret, qui aura lieu à l’issue de cette audition. Enfin, en vertu du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution, le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l’addition des votes négatifs exprimés dans les commissions des finances des deux assemblées représentait, au total, au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Mme Peybernes ayant été entendue, plus tôt dans la matinée, par la commission des finances de l’Assemblée nationale, le dépouillement simultané aura lieu à l’issue du scrutin, en fin de matinée.

Nos collègues Rémi Féraud et Marc Laménie, secrétaires du bureau, m'assisteront pour ce dépouillement comme scrutateurs.

Mme Florence Peybernes. – Je suis très honorée de me présenter devant vous pour solliciter un nouveau mandat à la présidence du Haut Conseil du commissariat aux comptes.

Au cours de cette première année à la tête du Haut Conseil, j'ai pu me familiariser avec une profession que je ne connaissais pas, après une carrière de plus de trente-cinq années dans la magistrature. J'ai fait connaissance avec les syndicats, les associations et la Compagnie nationale des commissaires aux comptes. Je me suis beaucoup déplacée en région et outre-mer, où des questions très spécifiques se posent.

Un de mes objectifs consistait à rétablir des relations sereines avec la profession, dont vous savez qu'elle a été très fragilisée par le vote de la loi Pacte. Elle s'est d'ailleurs interrogée sur la vision qu'avait d'elle la représentation nationale.

Les commissaires aux comptes sont chargés d'une mission d'intérêt général. Ils ne sont pas au service des entités dont ils certifient les comptes. Ils sont très conscients de l'importance de leur mission, dont dépend la confiance que chacun doit avoir dans l'économie de notre pays.

Par ailleurs, les relations avec le régulateur n'étaient pas toujours sereines. Je me suis attachée à ce qu'elles le redeviennent à travers le dialogue. Je suis à ma place, sans complaisance, et je n'ai pas baissé mon exigence vis-à-vis de la qualité de l'audit. Toutefois, de nombreux chantiers ne peuvent être conduits avec pertinence si la profession ne comprend pas ce que fait son régulateur. J'ai pu entretenir, tout au long de cette année, des relations suivies et fructueuses avec M. Ollivier, le président de la Compagnie nationale. Nous avons de nombreux sujets en commun et il est heureux que nous puissions dialoguer de façon pertinente, toujours dans le but d'assurer la qualité de l'audit dans notre pays.

Au cours de cette année, j'ai continué de moderniser les outils du Haut Conseil : les commissaires aux comptes peuvent désormais réaliser l'intégralité des démarches administratives auprès du régulateur *via* un portail internet. Cette profession est la plus régulée des professions du droit : chaque commissaire doit déclarer le nom de ses clients et leur chiffre d'affaires ; il doit aussi déclarer sa date d'entrée dans la profession, sous quelle forme juridique il exerce et chaque changement dans ses modalités d'exercice professionnel. Les commissaires aux comptes ont un numéro personnel qui permet de retracer leur carrière, comparable à un numéro de sécurité sociale.

Notre principale mission est de procéder au contrôle qualité de l'audit en France. À cette fin, nous sommes en train de construire un outil de planification des contrôles qui nous permettra de moduler notre action en fonction des risques. Comme vous le savez, la loi prévoit qu'un commissaire aux comptes soit contrôlé tous les trois ans pour les mandats entités d'intérêt public (EIP) qu'il détient et tous les six ans pour les mandats non EIP.

Nous ne nous contentons pas de ces délais : lorsque nous avons fait des recommandations à un commissaire aux comptes, nous n'attendons plus trois ou six ans pour voir s'il les a respectées. De même, nous avons décidé de mener des contrôles à intensité variable, des contrôles « spot ». Il nous a semblé nécessaire de faire preuve de plus d'agilité, notamment en cas d'information d'un lanceur d'alerte, par exemple, ou si l'actualité l'exige,

comme en ce moment avec les gestionnaires d'Ehpad. Nous pouvons également être sollicités par les autorités sœurs que sont l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (APCR) ou l'Autorité des marchés financiers (AMF). Nous sommes désormais en mesure de répondre rapidement à tous ces cas de figure et de déposer un rapport en quelques mois sur la qualité du travail d'un commissaire aux comptes.

Nous devons aussi travailler à la gestion de nos données. Nous effectuons des contrôles qualité depuis de nombreuses années. Nous avons donc accumulé un nombre important de données sur les commissaires aux comptes, sur les mandats qu'ils gèrent et leurs structures d'exercice professionnel. Il nous faut désormais utiliser cette base de données pour fonder notre appréciation des risques.

Les risques peuvent tenir soit aux mandats détenus soit aux structures d'exercice professionnel particulières des commissaires aux comptes. Un mandat de parti politique, par exemple, est un mandat à risque. De même, les structures les plus importantes de la profession figurent en tête de notre échelle des risques.

L'année dernière, j'avais attiré votre attention sur la situation quelque peu inquiétante des finances du Haut Conseil. Comme vous le savez, notre structure est financée par les cotisations des commissaires aux comptes, calculées à partir du chiffre d'affaires sur la totalité des mandats de certification détenus, et par une surcotisation à raison des mandats EIP. Au total, le Haut Conseil perçoit environ 15,4 millions d'euros par an.

Comme je l'avais souligné, après trois exercices difficiles, nos finances étaient en déficit. Lorsque j'ai pris mes fonctions, le budget voté par le collège pour 2021 présentait un déficit de 1,4 million d'euros. À l'issue de l'exercice 2021, les finances du Haut Conseil sont bénéficiaires de 980 000 euros.

Ce résultat tient surtout à des événements non récurrents - issue positive d'un litige avec l'Urssaf, remboursements de la Compagnie nationale, cotisations versées à raison d'exercices antérieurs... Nous avons également réalisé des économies, notamment en réduisant les déplacements de la division internationale et en multipliant les contrôles en téléconférence. Enfin, la masse salariale a été mécaniquement réduite grâce à un *turn-over* de nos collaborateurs. Hors éléments non récurrents, nos comptes auraient été en déficit de 215 000 euros.

En 2019, la Cour des comptes avait procédé à un contrôle du Haut Conseil. Elle avait conclu que la situation financière en déséquilibre ne lui permettait pas d'accomplir avec suffisamment de profondeur sa mission principale. La Cour des comptes avait également conclu que nous n'avions pas une vision exacte de la qualité de l'audit en France.

Je trouve ce constat un peu sévère. Je le dis d'autant plus facilement que je n'étais pas présidente de cette institution lorsque le rapport a été rédigé. La Cour des comptes ne tient pas compte du fait que nous procédons à ces contrôles depuis 2009 : nous connaissons bien les commissaires aux comptes et leurs mandats. Nous nous rendons chaque année dans les grands cabinets et dans les cabinets les plus significatifs. Nous savons quels sont leurs atouts et leurs compétences.

Cela étant dit, nos ressources ne nous permettent pas d'avoir une vision complète de l'intégralité des mandats. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de multiplier les contrôles, quitte à en diminuer l'intensité. Nos agents ont ainsi effectué deux fois plus de

contrôles en 2021 qu'en 2020, notamment sur les plus grands comptes et les plus grands mandats, dont les entreprises du CAC 40.

La Cour des comptes a effectué cette année un contrôle « flash » pour comparer notre situation à celle de 2019. Elle nous demande de recruter davantage d'agents publics pour agir sur notre masse salariale, de modifier le cadre juridique de notre action, ce qui suppose de modifier la loi, et de procéder à un abondement de nos ressources, ce qui relève du pouvoir réglementaire - un arrêté du garde des sceaux fixe la fourchette et le taux de cotisation des commissaires aux comptes.

Comme je l'ai souligné, la loi Pacte avait beaucoup inquiété la profession. Deux ans après l'entrée en vigueur de ce texte, les commissaires aux comptes ont perdu moins de mandats - environ 40 % - qu'ils ne le redoutaient. Malgré le relèvement des seuils, les entreprises ont souhaité conserver leurs commissaires aux comptes auxquels elles font confiance, ce qui est essentiel pour les actionnaires minoritaires et pour les investisseurs.

Par ailleurs, le chiffre d'affaires global est resté stable. Il est même en légère progression, malgré des résultats contrastés. Les structures d'exercice professionnel les plus importantes ont bénéficié de cette augmentation de leurs ressources ; en revanche, certaines structures plus petites ont disparu. Je pense, par exemple, aux experts comptables exerçant le métier de commissaire aux comptes à titre accessoire et qui ont préféré se séparer de cette casquette, devenue moins rentable.

Les missions d'audit légal des petites entreprises (ALPE) n'ont pas rencontré le succès attendu par le législateur. Au regard des tâches à accomplir, la réduction des honoraires d'un commissaire acceptant une mission ALPE n'est pas aussi importante qu'escompté et les entités ont rarement recours à ce mandat.

L'entrée en vigueur des dispositions de la loi Pacte outre-mer a été décalée dans le temps. Ce faisant, lorsque la loi aura produit l'intégralité de ses effets, il n'y aura plus les mêmes exigences de certification des comptes outre-mer. Il s'agit d'un vrai sujet pour le régulateur : ces territoires peuvent être le lieu d'opérations économiques peu souhaitables. Or les commissaires aux comptes sont en première ligne pour les constater, lorsqu'elles sont visibles. En tant que membre de la Cour de cassation, je me demande si la disparition du métier de commissaire aux comptes dans les outre-mer est un choix législatif pertinent.

M. Emmanuel Capus, président. – Je cède la parole au rapporteur général, désigné rapporteur par notre commission pour préparer cette audition.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'évoquerai tout d'abord la situation financière du Haut Conseil. Vous l'avez dit avec des mots choisis, diplomatiques, mais j'ai quand même compris que les recettes de cotisations étaient bien supérieures depuis le changement de percepteur.

Lors de votre audition, l'an dernier, vous aviez évoqué la possibilité d'augmenter le taux de cotisation des commissaires aux comptes par voie réglementaire. Cette hausse n'est pas intervenue à ce jour. Des négociations ont-elles été engagées avec la chancellerie ? Ce taux pourrait-il être adapté à brève échéance pour disposer d'une trajectoire de comptes à l'équilibre ? Vous aviez aussi exploré certaines pistes d'économies : ont-elles été mises en oeuvre ?

Depuis novembre 2020, les inscriptions des commissaires aux comptes s'effectuent directement auprès du Haut Conseil. Quel bilan tirez-vous de cette réforme ? A-t-elle permis de réaliser les économies escomptées ?

Le plan d'action 2021-2023 fait état d'un objectif de convergence des référentiels normatifs français et international. Existe-t-il des points de blocage ou d'incompatibilité entre le droit français et les normes internationales d'audit ? Le législateur devra-t-il intervenir selon vous ?

Vous aviez noté l'an dernier que les formations sur le blanchiment et la fraude figuraient parmi les moins suivies par les commissaires aux comptes. Alors que ces derniers doivent jouer un rôle dans le gel des avoirs et les restrictions sectorielles mises en oeuvre par le Conseil européen en réponse à l'agression russe de l'Ukraine, considérez-vous que la profession ait suffisamment pris sa part ?

Vous avez évoqué les difficultés rencontrées par les commissaires aux comptes outre-mer en raison de la loi Pacte. Pourriez-vous nous en dire un peu plus ?

Enfin, vous avez évoqué la nécessité de procéder à des recrutements. Auriez-vous besoin là encore d'une révision du cadre législatif ?

Mme Florence Peybernes. – Le taux de cotisation est fixé par un arrêté du garde des sceaux. La loi de finances prévoit un plafond de ressources de 19,4 millions d'euros pour le Haut Conseil, très loin des 15,3 millions d'euros versés actuellement par les commissaires aux comptes. L'arrêté du garde des sceaux fixe pour l'instant le taux de cotisation dans la partie la plus basse de la fourchette prévue par la loi, ce qui ne permet pas au Haut Conseil d'atteindre le plafond de ressources fixé par la loi.

La Cour des comptes a jugé pertinent de revoir à la hausse ce taux de cotisations, mais la décision ne peut être prise sans un dialogue avec la profession et la Compagnie nationale. Des discussions sont menées avec la direction du Trésor et le directeur des affaires civiles et du sceau, mais peut-être faut-il attendre la fin de cycle électoral en cours pour qu'une décision soit prise.

L'autorité publique indépendante que je préside a la particularité de ne s'adresser qu'à une seule profession, ce qui fait son originalité. Aucune décision importante ne peut donc être prise sans une profonde concertation avec la Compagnie nationale.

En effet, nous avons réalisé des économies. Nous avons renégocié avec la Compagnie nationale le coût de la convention de délégation, notamment en alignant le niveau des salaires entre la Compagnie et le Haut Conseil. Nous avons également repris la délégation portant sur les cotisations et les inscriptions, et cela nous coûte 300 000 euros, contre 700 000 euros auparavant.

Les commissaires aux comptes sont soumis aux normes d'exercice professionnel arrêtées par le garde des sceaux. Les normes internationales et françaises visent les mêmes objectifs, mais nous avons des normes spécifiques, notamment la NEP 100 en matière de commissariat aux comptes, une pratique que l'on ne retrouve pas au niveau international, sauf dans quelques pays – Bulgarie, Monaco, Afrique du Sud. Par ailleurs, à la différence des normes françaises, les normes internationales sont souvent très longues, car elles sont

généralement assorties de nombreux exemples visant à guider le commissaire aux comptes dans sa démarche d'audit.

La convergence des normes reste en chantier. La question se pose aussi de l'élaboration de normes européennes d'audit. Si c'est le cas un jour, nous déciderons alors peut-être de nous ranger derrière cette nouvelle normalisation.

Notons aussi qu'il est plus difficile d'obtenir la modification des normes internationales. Or, parfois, un État souhaite modifier ses normes d'audit et de contrôle des comptes, par exemple pour lutter contre le financement du terrorisme. Il faut donc être prudent avec cette notion de normes internationales si l'on veut pouvoir garder la main sur certaines dispositions.

Le Haut Conseil a pour mission d'adresser des directives sur la formation professionnelle des commissaires aux comptes. Nous souhaitons par exemple rendre obligatoire leur formation à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, ce qui a été fait. Toutefois, de manière générale, il me semble que la profession ne s'acquitte pas avec suffisamment de rigueur de son obligation de formation, seuls 40 % des commissaires aux comptes étant à jour de leur obligation légale de formation continue. J'ai demandé à la profession de se reprendre, car il y va de sa crédibilité et de sa compétence.

Nous avons beaucoup travaillé avec Tracfin : nous avons publié cet été des lignes directrices pour aider les commissaires aux comptes à effectuer une déclaration de soupçon. Tracfin juge d'ailleurs que les déclarations effectuées par les commissaires aux comptes sont toujours très qualitatives et pertinentes, mais insuffisamment nombreuses. Il faut préciser toutefois que les commissaires aux comptes ne manient pas de fonds : ils ne font que regarder les comptes.

S'agissant de l'Ukraine, nous avons publié sur notre site une information à destination des commissaires aux comptes et nous avons eu des entretiens bilatéraux avec les plus grands cabinets de la place de Paris, qui peuvent avoir dans leur portefeuille des clients ou des actionnaires majoritaires potentiellement visés.

Notre position de régulateur est la suivante : le commissaire aux comptes est avant tout chargé d'une mission légale de certification des comptes. Il n'effectue pas cette mission dans l'intérêt de ses clients, mais dans l'intérêt général. Cette mission ne doit donc pas être abandonnée, y compris lorsque l'entité contrôlée est sous le coup de sanctions prises après l'invasion de l'Ukraine. En revanche, le commissaire aux comptes devra adapter son audit aux nouvelles données juridiques qui s'appliquent à l'entité contrôlée. Nous n'avons donc pas demandé aux commissaires aux comptes de se retirer des entités concernées lorsqu'ils exercent leur mission légale de certification des comptes. Une logique différente s'applique aux activités autres que la certification légale des comptes.

À l'occasion de mes déplacements aux Antilles et à la Réunion, plusieurs commissaires aux comptes ont attiré mon attention sur les conséquences pour eux de la loi Pacte. Nous devons aussi retourner à Mayotte, à la demande des commissaires aux comptes concernés. Dans ces territoires, on trouve notamment certaines associations qui reçoivent des fonds publics à hauteur de plus de 150 000 euros, généralement pour financer des actions de nature humanitaire ou sanitaire, et qui doivent en conséquence certifier leurs comptes. C'est pourquoi il ne me semble pas pertinent de réduire l'activité des commissaires aux comptes outre-mer. Tracfin le demande aussi, car ces territoires sont par ailleurs des

cibles pour le blanchiment et le financement du terrorisme. Le commissaire aux comptes est une cheville ouvrière très importante de la lutte contre ces trafics. Nous retournerons en outre-mer vraisemblablement cet automne, probablement avec des représentants de la Compagnie nationale.

Enfin, les dispositions législatives en vigueur ne me posent pas de difficultés en termes de recrutement : je passe les contrats que je veux, de droit privé ou de droit public.

M. Emmanuel Capus, président. – La responsabilité sociale des entreprises (RSE) est un enjeu important de transformation de la profession, dès lors qu'elle conduit à contrôler des informations non financières. C'est une contrainte importante pour les commissaires aux comptes, tout comme un enjeu important pour les investisseurs, de plus en plus soucieux de ces thématiques.

J'ai noté que ces sujets étaient hors du champ de votre contrôle pour l'instant. Cela peut-il changer ? La profession a-t-elle les compétences et les moyens humains d'affronter cette transformation de ses missions de contrôle ?

Mme Florence Peybernes. – Il s'agit d'un enjeu national et européen.

Actuellement, le Haut Conseil n'est chargé que de réguler l'activité de certification des comptes financiers, mais une importante réforme européenne en cours de construction devra faire l'objet d'une transposition.

La France a déjà pris de l'avance en obligeant ses entreprises à publier des informations, à l'instar de l'Italie et de l'Espagne. La France a aussi décidé que la certification des informations non financières pouvait être réalisée par des organismes tiers indépendants (OTI) accrédités par le Comité français d'accréditation (Cofrac). Actuellement, une trentaine d'intervenants sur le marché ont reçu une accréditation RSE, les deux tiers environ étant des commissaires aux comptes.

Je constate par ailleurs que l'ensemble de la profession se sent concernée par le sujet, car les grandes entités ne seront pas les seules à devoir obtenir la certification de ces informations. Ce sera aussi le cas de leurs clients et de leurs fournisseurs. Nous sommes donc convaincus que l'exercice de cette responsabilité ne se limitera pas aux grands cabinets de la place.

La profession s'y prépare : la Compagnie nationale commence à construire des formations et des outils pour aider les commissaires aux comptes à s'approprier ces nouveaux sujets, à recruter et à monter en compétences dans ce domaine.

Des questions juridiques devront toutefois être traitées. La directive européenne prévoit que les certificateurs devront être régulés au même niveau d'intensité que les certificateurs d'informations financières. Le Cofrac n'ayant pas les compétences pour le faire, il est presque certain que cette nouvelle mission sera dévolue au Haut Conseil. Mais il faudra sans doute pour cela modifier sa composition et recruter de nouvelles personnes disposant de compétences spécifiques. La question du financement de cette nouvelle mission devra également être réglée : il n'est pas possible, budgétairement parlant, que les honoraires de certification des comptes alimentent les besoins en matière de certification d'informations non financières.

Il faudra enfin traiter la question de la régulation des OTI qui ne sont pas commissaires aux comptes : il y a parmi eux un cabinet d'avocats, mais aussi des entreprises comme Apave et Veritas. Ces institutions ne sont pas régulées actuellement par le Haut Conseil. Les travaux de transposition seront donc assez longs, mais l'enjeu est important, car la société dans son ensemble souhaite que ces questions soient traitées avec beaucoup de sérieux et de compétence. Et n'oublions pas que les informations non financières ont aussi une incidence sur les informations financières : un process industriel qui ne répond plus aux attentes de la société en matière de protection de l'environnement ou même de droits humains peut avoir une incidence majeure sur le devenir d'une entreprise et sur ses résultats.

Je suis avec attention les travaux de l'*European Financial Reporting Advisory Group* (Efrag), qui, sous l'égide de M. de Cambourg, est en train d'élaborer des normes sur ces informations non financières. C'est un chantier très important, technique, qui mobilise de nombreux spécialistes. Nous avons besoin de comprendre ce qui sera exigé des entreprises pour savoir si nous devons bâtir de nouvelles normes d'audit en la matière.

M. Albéric de Montgolfier. – Le double commissariat aux comptes est souvent mis en avant comme un élément de sécurité, mais il n'a pas empêché le scandale William Saurin. Était-ce seulement une affaire isolée ? Quels enseignements en avez-vous tirés ?

Avez-vous par ailleurs relevé des éléments et formulé des recommandations en matière de lutte contre la fraude aux prêts garantis par l'État (PGE) ?

M. Marc Laménie. – L'activité des commissaires aux comptes est très importante : les grandes entreprises ne sont pas les seules à solliciter leurs services, les petites également. Se pose également la question des associations et des missions de conseil des commissaires.

M. Philippe Dominati. – On a évidemment besoin des hommes du chiffre, mais l'on se demande parfois quelle est l'utilité du commissaire aux comptes, surtout pour les PME et les associations. Souvent, l'expert comptable de l'entreprise fait le travail, puis il le transmet à l'un de ses collègues commissaire aux comptes, qui procède à quelques audits et prélèvements une fois par an.

Et en cas de problème, le commissaire aux comptes argue généralement qu'il a été empêché de faire correctement son travail par l'entreprise, qui n'a pas communiqué les bons documents.

Vous avez parlé du chiffre d'affaires de la profession : je me demande quelle part de ce chiffre d'affaires est simplement impulsée par la loi, sans être véritablement justifiée par la qualité du travail des commissaires aux comptes...

Que fait le Haut Conseil pour que la profession évolue dans le bon sens ? Quand il y a un problème, comme dans l'affaire William Saurin, quelles sanctions sont-elles prononcées par le Haut Conseil ? Quels changements sont-ils demandés ?

Vous aviez par ailleurs regretté, à juste titre selon moi, que la profession se défende collectivement, et non individuellement, devant le Haut Conseil. Les choses ont-elles évolué ?

Mme Florence Peybernes. – Comme je l'ai dit, le co-commissariat aux comptes est pour l'essentiel une spécificité française, à quelques exceptions près.

Toutefois, la norme d'exercice professionnel que la France a construite pour que le co-commissariat aux comptes soit efficace est précise, et le Haut Conseil s'attache à ce qu'elle soit respectée.

Si les choses ne se sont pas bien passées dans l'affaire William Saurin, c'est parce que les deux commissaires aux comptes n'ont pas joué le jeu. Ils ne se sont pas répartis également les travaux, comme la norme d'exercice l'exige, et n'ont pas procédé à une revue croisée de leurs documents et travaux. Ils ont été lourdement sanctionnés. Mais ce n'est pas parce qu'un professionnel n'exécute pas correctement la loi que celle-ci est mauvaise...

Quand les problèmes ne sont pas trop graves, nous demandons à travers des recommandations au commissaire aux comptes concerné de modifier sa pratique professionnelle. Sinon, la formation restreinte prononce des sanctions qui peuvent aller d'un simple avertissement à la radiation, ce qui est déjà arrivé.

Avec la rénovation des contrôles que nous avons instaurée depuis que j'ai pris mes fonctions, nous revenons plus rapidement nous assurer que le commissaire aux comptes à qui nous avons adressé des recommandations a effectivement modifié son exercice professionnel.

Vous posez ensuite la question de l'utilité du commissariat aux comptes dans les entreprises de petite taille. C'est une question qui doit être posée au législateur et non au régulateur, monsieur le sénateur.

En revanche, il est absolument interdit d'être à la fois commissaire aux comptes et expert comptable d'une même entité, y compris dans des fonctions successives. De telles situations nous sont signalées sur notre site de lanceurs d'alerte, parfois même par les propres collaborateurs des intéressés. Cela donne lieu à une enquête, et le cas échéant à des sanctions.

Il nous est arrivé de sanctionner des manquements aux règles déontologiques, au respect de la norme, à la confraternité, à la profondeur de l'audit, mais aussi des abus de biens sociaux ou des faux en écriture. Nos décisions figurent sur notre site ; elles sont parfois longues, mais toujours très précises sur les reproches formulés au commissaire aux comptes.

Il est par ailleurs interdit au commissaire aux comptes de se livrer à des activités de conseil auprès d'une entreprise dont il certifie les comptes.

Les associations appliquent des normes comptables différentes des entreprises. Le rôle du commissaire aux comptes n'est pas d'aller chercher les fraudes. Il ne s'immisce pas dans la gestion et ne s'intéresse pas à la stratégie de l'entreprise. Sa mission légale est de donner une assurance raisonnable qu'il n'y a pas d'anomalie significative ni d'informations inexacts dans les comptes. Si vous souhaitez qu'il fasse autre chose, il faut changer la loi.

M. Emmanuel Capus, président. – Nous vous remercions et nous vous libérons afin de procéder au vote.

La réunion est close à 11 h 45.

**Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de
Mme Florence Peybernes aux fonctions de présidente du Haut Conseil du
commissariat aux comptes**

La commission procède au vote, puis au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Florence Peybernes aux fonctions de présidente du Haut Conseil du commissariat aux comptes, simultanément à celui de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Le dépouillement a lieu en présence de MM. Rémi Féraud et Marc Laménie, en qualité de scrutateurs.

Nombre de votants : 10 ; Pour : 8 ; Contre : 0 ; Blancs ou nuls : 2.

La réunion est close à 11 h 45.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL ET LE SYSTÈME DE SANTÉ EN FRANCE

Mardi 29 mars 2022

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Examen du rapport

M. Bernard Jomier, président. – Nous nous retrouvons pour notre dernière réunion, consacrée à l'examen du rapport de notre rapporteure Catherine Deroche.

Nous avons travaillé sur une période concentrée, moins de quatre mois, et entendu près d'une centaine de personnes, au cours d'une vingtaine de réunions plénières et d'auditions de la rapporteure.

C'est donc un travail dense dont témoigne le projet de rapport qui vous est soumis sur un sujet complexe. De multiples facteurs, internes et externes, expliquent la crise de l'hôpital. Nous avons choisi de ne pas traiter certains domaines, comme celui de la santé mentale, car le travail aurait été trop tentaculaire. C'est donc à un exercice de synthèse difficile qu'a dû se livrer notre rapporteure ; sans préjuger de la décision qui sera prise sur le rapport, je veux saluer la qualité du travail qui vous est soumis aujourd'hui.

Je rappelle le caractère strictement confidentiel de notre réunion. Vous avez pu prendre connaissance du projet de rapport depuis jeudi dernier. Un exemplaire vous est aujourd'hui distribué. Le respect du devoir de confidentialité est impératif. C'est pourquoi il vous sera demandé de le restituer à la fin de notre réunion.

Je dois vous consulter sur la publication du compte rendu de notre réunion d'aujourd'hui. Y a-t-il des objections ?... Je n'en vois pas. Le compte rendu sera donc publié.

Je laisse la parole à notre rapporteure, que je remercie pour la qualité du travail qu'elle a effectué.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Depuis le 9 décembre dernier, début de nos travaux, nous avons entendu un très grand nombre d'acteurs ou d'experts de la politique de santé. Nous avons pu constater les multiples facteurs de la crise de l'hôpital – certains propres à l'hôpital, d'autres tenant à l'organisation d'ensemble du système de santé – et aussi mesurer leur complexité. Il ne peut donc pas y avoir de réponse simple, ni de réponse unique à cette crise.

L'hôpital comme le système de santé en général, fait face à des tendances de fond.

Le progrès médical a prolongé la durée de la vie, et par là même, il a augmenté le besoin en soins pour le traitement des pathologies chroniques qui concernent une part croissante de la population. La charge de plus en plus lourde pesant sur le système de soins – ville et hôpital – est en quelque sorte la contrepartie de son efficacité.

Deuxième tendance, la démographie des professions de santé, notamment médicales, avec des évolutions sociologiques – cela nous a beaucoup été dit – qui convergent avec le reste de la société en termes de rapport au travail.

Par ailleurs, notre système de santé est riche de très fortes compétences, mais également très fragmenté entre modes d'exercice, structures, professions, spécialités. Il se caractérise par un degré de liberté significatif laissé aux professionnels et aux patients – liberté d'installation, libre choix du médecin -, combiné à un haut niveau de prise en charge par la solidarité. C'est la marque de notre modèle social, auquel les Français sont attachés.

C'est en ayant en tête tous ces éléments que nous avons abordé ce travail, en essayant de dégager quelques lignes de force de la très grande diversité de témoignages et d'opinions qui se sont exprimés.

Cela explique en grande partie le caractère volumineux et parfois technique et détaillé du rapport. Mais il était nécessaire de faire écho aux questions, y compris les plus concrètes, qui ont été soulevées au cours des auditions et des déplacements dans les établissements hospitaliers. Ces questions ont débordé le cadre strict de l'hôpital. Elles ont porté sur ses liens avec les autres acteurs de santé et même abordé la problématique beaucoup plus vaste de la médecine de ville, dans la mesure où ville et hôpital sont étroitement interdépendants.

Je serai assez rapide sur le constat.

Tous les témoignages concordent. La pression est intense sur les services hospitaliers, à commencer par les urgences. Elle n'épargne pas les établissements privés.

La crise sanitaire a amplifié les difficultés, avec les redéploiements nécessaires au profit des unités de soins critiques et un effet de « dépression post-crise », une fois close la période exceptionnelle durant laquelle le fonctionnement habituel de l'hôpital aura été mis entre parenthèses pour combattre l'épidémie.

Les causes sont plus anciennes. Nous les décrivons dans le rapport. Elles conduisent à une dégradation des conditions de travail éprouvée par l'ensemble des personnels médicaux et soignants, y compris les internes. Elles provoquent un sentiment de « perte de sens » dans le travail, lui aussi largement exprimé par des personnels s'estimant confrontés à des injonctions contradictoires. Bien que d'ampleur inédite, l'effort de revalorisation des rémunérations issu du Ségur de la santé n'a pas fondamentalement modifié la situation. Il alimente même certaines insatisfactions sur les choix opérés et leur équité.

Les ressources humaines de l'hôpital sont donc aujourd'hui fortement fragilisées, et cela se traduit par des difficultés à recruter des personnels – notamment infirmiers – ou à les conserver.

Qu'en est-il des postes vacants et des lits fermés ?

Chacun se souvient des chiffres avancés cet automne. Le Gouvernement les avait immédiatement démentis, mais en réalité, il est lui-même dans l'incapacité d'établir un tableau de la situation.

Il a déclenché en urgence une enquête qui apporte finalement peu d'éléments d'information. Moins de la moitié des établissements ont répondu et les questions ont été

posées de telle sorte que ni le déficit en personnel ni la proportion de lits fermés n'ont été chiffrés. Le ministère estime à 2 % la baisse du nombre global de lits en deux ans, sans en détailler la cause. Il confirme des départs sensiblement supérieurs aux recrutements pour les infirmiers et les sages-femmes en octobre-novembre, période trop courte pour avoir une idée d'ensemble.

Nos travaux confirment un important déficit en personnel, en premier lieu pour les infirmiers : 1 400 postes vacants pour la seule AP-HP, soit 7,5 % des effectifs et 1 000 de plus qu'en octobre 2019. Ce déficit affecte aussi d'autres métiers : sages-femmes, masseurs-kinésithérapeutes, manipulateurs en électroradiologie... On constate une forte déperdition en cours d'études pour les sages-femmes et les infirmiers entre autres, et cela se ressent sur le vivier de recrutement.

Autre constat : l'absence de véritable suivi de la part du ministère de la santé. Des données existent, dans les systèmes d'information des établissements ou des structures de formation, mais pas les moyens de les agréger pour fournir la vision actualisée nécessaire au pilotage de la politique hospitalière sur des questions aussi importantes que les ressources humaines et les capacités.

C'est donc une première recommandation que je formule : faire évoluer les bases de données nationales et les connexions avec les établissements pour disposer de ces informations et mettre en place des indicateurs de suivi des effectifs en formation.

La situation critique que nous constatons témoigne d'un certain paradoxe. Nous détaillons dans le rapport de nombreux indicateurs de comparaison internationale montrant que notre système hospitalier est parmi les mieux équipés et les mieux financés en Europe : le nombre d'établissements, le nombre de lits, le volume de personnels, le niveau de financement public consacré aux hôpitaux, la faiblesse du reste à charge pour les patients nous placent dans la moyenne haute des pays européens.

C'est donc sans doute autant l'utilisation des moyens consacrés au système de santé que leur niveau global qui pose question.

En ce qui concerne spécifiquement l'hôpital, il est clair néanmoins que la pression financière s'est accentuée au milieu des années 2010. Elle s'est répercutée sur leur principal poste de dépenses – la masse salariale – avec des effets très sensibles sur les conditions de travail des équipes de soins, dans un contexte d'augmentation continue de l'activité.

Cette pression n'est pas tant due, comme on l'entend souvent, à l'introduction de la tarification à l'activité (T2A) qu'à la façon dont celle-ci a été réduite à une simple clef de répartition d'une enveloppe prédéfinie, arrêtée trop indépendamment des tendances lourdes des besoins en soins hospitaliers.

La tarification à l'activité présente l'avantage d'attribuer aux hôpitaux des ressources en rapport avec leur activité, pour peu que le tarif corresponde autant que possible à une juste estimation du coût de chaque activité considérée. Or certaines activités hospitalières se prêtent peu ou ne se prêtent pas à cette approche par coût moyen. Surtout, les tarifs ont constamment baissé entre 2013 et 2018, non en raison d'une diminution des coûts, mais pour s'ajuster à une compression de l'Ondam (objectif national de dépenses d'assurance maladie) hospitalier, avec un point historiquement le plus bas en 2016. Cette mécanique délétère dans laquelle baisse des tarifs et course à l'activité s'auto-alimentent a été stoppée

en 2019, mais elle a profondément altéré l'équilibre des établissements, sur les plans humain et financier. En 2019, plus de la moitié des hôpitaux publics étaient en déficit. L'effort d'investissement a été divisé par deux en dix ans. Le taux de vétusté des équipements s'est accentué, avec là aussi des conséquences sur les conditions de travail.

Face à ce constat, il m'apparaît prioritaire de redonner confiance, mais aussi de faire confiance aux acteurs hospitaliers dans leur ensemble, qu'ils soient soignants, gestionnaires ou chargés de fonctions de soutien.

Il me semble que trois directions ont émergé de nos travaux : le fonctionnement des établissements et l'implication des équipes de soins ; l'attractivité des métiers auxquels il faut redonner sens ; la logique de financement, qu'il faut réaccorder avec les objectifs de soins.

Première orientation : permettre aux acteurs de l'hôpital de reprendre prise sur la marche des établissements et l'organisation de leur travail, alors qu'ils ont aujourd'hui trop souvent le sentiment de subir les conséquences de décisions arrêtées et imposées sans considération des réalités quotidiennes.

À la suite du rapport du professeur Claris, plusieurs évolutions sont intervenues dans les textes en 2021. Mais tout autant que les textes, ce sont les pratiques qu'il faut infléchir, au niveau des diverses instances de gouvernance, dans lesquelles le rôle des représentants des praticiens et des personnels paramédicaux doit être revivifié, mais aussi en renforçant les responsabilités et les capacités d'initiative des équipes de soins.

Je formule plusieurs propositions en ce sens visant renforcer l'interaction, aujourd'hui insuffisante, entre les commissions médicales d'établissement (CME) et directoires d'une part, les pôles et les services d'autre part, à renforcer également le rôle de la commission des soins infirmiers, à développer une culture commune entre médecins et équipes de direction.

Vous le savez, avec la loi Rist (loi du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification), le rôle du service comme structure de base de l'hôpital a été restauré et l'organisation en pôles n'est plus obligatoire. Cette liberté d'organisation est une bonne chose et il n'y a pas lieu d'imposer un modèle unique. Il faut maintenant donner une traduction concrète à cette revalorisation du service.

Notre visite à l'hôpital de Valenciennes a été riche d'enseignements. De très larges délégations de responsabilités ont été accordées aux pôles, ceux-ci laissant aussi les services jouer pleinement leur rôle. Cette expérience est trop spécifique pour constituer un modèle pouvant être répliqué à l'échelle nationale, mais j'ai tout de même été frappée de constater qu'un établissement soumis aux mêmes règles statutaires que les autres, au même Ondam, à la même T2A, a augmenté ses effectifs tout au long de ces dernières années, attiré et fidélisé des personnels médicaux et soignants, sans recours à l'intérim médical et avec un taux d'absentéisme inférieur à la moyenne, dégagé des excédents, et mené une politique active d'investissement médical. Tout cela est dû à la forte implication des praticiens et soignants dans la gestion, avec en contrepartie, bien entendu, un effort de formation et l'acceptation de responsabilités autres que le soin.

C'est pourquoi je crois qu'il faut inciter activement les délégations de gestion aux pôles et services, mais également favoriser une logique de fonctionnement ascendante, permettant de prendre en compte les initiatives et projets des équipes de soins.

En parallèle, les établissements doivent être libérés des pesanteurs que provoquent des relations excessivement bureaucratiques avec les tutelles et des procédures de certification, d'accréditation et d'évaluation qui méritent d'être rationalisées. Plusieurs propositions sont formulées en ce sens.

Enfin, sans modifier le statut de l'hôpital, je crois qu'il y aurait intérêt à permettre des possibilités de différenciation en matière d'organisation et de gestion des ressources humaines en s'inspirant de celles dont disposent les établissements de santé privés d'intérêt collectif.

Deuxième orientation pour restaurer la confiance : redonner de l'attractivité aux métiers du soin.

Sur les rémunérations, le rapport détaille l'effort issu du Ségur, qui est réel et engage un rattrapage nécessaire, notamment pour les infirmiers. Il mérite d'être ajusté sur plusieurs points : la compensation de la permanence des soins et du travail de nuit et des week-ends, qui a été laissée de côté ; la situation des praticiens en fonction avant 2020, car ce sont surtout les débuts de carrière qui ont été revalorisés ; l'exercice hospitalier outre-mer, qui fait face à des difficultés particulières d'attractivité appelant des mesures spécifiques.

Au-delà des rémunérations, les conditions de travail sont un élément essentiel pour le recrutement et la fidélisation. Or elles se dégradent. Les différentes catégories de personnel l'ont signalé et toutes les enquêtes en témoignent. La politique de qualité de vie au travail doit être accentuée, en matière de cadre de travail et de prise en compte des contraintes de logement et de garde d'enfant. Un observatoire national avait été créé il y a trois ans. Les experts responsables ont démissionné en début d'année, déplorant le peu d'effort réalisé pour donner suite à leurs travaux et recommandations. Il s'agit donc d'une politique à relancer.

Autre point très important : la formation des personnels paramédicaux, notamment infirmiers. Les témoignages recueillis à ce sujet sont préoccupants : inadaptation de la procédure Parcoursup, qui sélectionne des profils insuffisamment motivés et préparés à la réalité de la formation ; lacunes constatées chez les infirmiers diplômés, parfois sur des compétences de base ; difficultés à recruter sur certaines spécialités, comme les soins critiques ou la gériatrie.

Je considère qu'une évaluation doit être rapidement menée pour envisager des mesures correctrices, tant sur le processus de sélection que sur les maquettes de formation. Par ailleurs, le tutorat auprès de leurs jeunes collègues doit être valorisé dans le parcours de carrière des infirmiers.

L'attractivité, c'est également permettre aux acteurs du soin à l'hôpital de retrouver du sens dans leur travail, en les libérant de tâches chronophages qui réduisent leur présence auprès des patients et en renforçant significativement les effectifs infirmiers et soignants dans les équipes de soins.

On sait que certaines contraintes liées à la traçabilité sont incompressibles, mais il y a des marges de manœuvre, notamment en optimisant la ressource de secrétaires médicales,

en utilisant davantage les outils numériques et en modernisant et en faisant converger les systèmes d'information.

S'agissant des effectifs, nous montrons dans le rapport le caractère assez artificiel du débat sur la part excessive de personnel administratif à l'hôpital. En réalité, nous avons près de trois quarts de personnels médicaux et soignants dans les hôpitaux publics. Dans le restant, il y a des personnels médico-techniques – laborantins, manipulateurs radio, préparateurs en pharmacie – et les secrétaires médicales. J'ai pu constater que certains établissements allaient créer des postes de soignants, par redéploiement de postes aujourd'hui dévolus aux fonctions support, notamment en regroupant les emprises dans le cadre de la modernisation des infrastructures hospitalières. C'est une démarche qu'il faut développer.

Mais plus globalement, il me paraît nécessaire de préconiser un renforcement significatif des effectifs d'infirmiers et d'aides-soignants dans les équipes de soins, au-delà des 15 000 recrutements supplémentaires sur trois ans annoncés dans le cadre du Ségur, dont on ne sait d'ailleurs pas combien ils représentent véritablement de créations nettes d'emplois ni quel est le degré de mise en œuvre.

Aujourd'hui, un peu moins d'une dizaine d'activités spécifiques sont soumises à des ratios réglementaires, qui ne sont pas toujours respectés. Il me semble difficile de définir un ratio national unique pour l'ensemble des activités. Les besoins sont trop dépendants des caractéristiques propres des établissements. Il serait en revanche utile, à partir des outils de mesure de la charge en soins, qui existent mais sont peu utilisés, de développer des standards adaptables à chaque établissement, en fonction des caractéristiques de ses activités. Cela permettrait une alerte lorsque le ratio soignants par patients atteint un seuil critique.

Ce renforcement des effectifs me paraît particulièrement nécessaire dans les services de médecine, mais aussi, de manière générale, pour mieux assurer l'accompagnement des patients et des familles. Il pourrait aussi permettre de donner un rôle plus important aux infirmiers en pratique avancée, notamment auprès des patients atteints de pathologies chroniques.

Troisième orientation pour renforcer la confiance : assurer des modalités de financement plus lisibles, plus stables et prévisibles, déterminées en fonction des besoins de soins et des nécessités de modernisation des équipements.

Il faut d'abord que la construction de l'Ondam hospitalier soit plus transparente et réellement fondée sur la dynamique des besoins de soins en établissement. S'il est légitime de veiller à la maîtrise de ces dépenses, elle doit être envisagée sur des critères propres à l'hôpital, et non en faisant porter à celui-ci les dépassements constatés sur l'Ondam « soins de ville ». Il serait également raisonnable de suspendre pour quelques années de « respiration » – je propose cinq ans – les mises en réserve de crédits hospitaliers.

Les différents compartiments de financement, aujourd'hui multiples et complexes, doivent être simplifiés et obéir à des règles claires. La tarification à l'activité doit être réservée aux seules activités pour lesquelles elle est vraiment adaptée, comme l'engagement en avait été pris dès 2017 sans que cela ne se soit véritablement traduit jusqu'à présent. Dans les domaines où ils s'appliquent, les tarifs doivent être mieux corrélés à une estimation crédible des coûts et leur évolution stabilisée pour garantir une certaine visibilité aux établissements.

Le soutien financier aux établissements, annoncé une première fois à la fin de 2019 dans le cadre du plan d'urgence pour l'hôpital puis reformulé à l'été 2020 à la suite du Ségur, donne lieu à des « tuyauteries » difficiles à appréhender, avec des échéanciers de versement distincts selon la nature des opérations, les uns sur trois ans, les autres jusqu'en 2029. Il appellera un suivi extrêmement attentif.

La succession de plans exceptionnels tous les cinq ou dix ans démontre que le mode de financement actuel n'est pas adapté aux nécessités d'un renouvellement des investissements hospitaliers. Un modèle de financement pérenne des investissements autre que la simple couverture par les tarifs d'activité doit être envisagé, à partir de ressources budgétaires.

J'aborde maintenant le dernier volet du rapport, qui concerne non plus le fonctionnement de l'hôpital en lui-même, mais le parcours du patient au sein du système de soins. Il s'agit ici d'assurer le juste soin au juste niveau, en évitant les ruptures de prise en charge ou les redondances, au bénéfice des patients, mais également des différents acteurs de la chaîne de soins, en ville et à l'hôpital, dont l'action doit être mieux articulée.

Dans le cadre de notre travail, il n'était pas possible d'aborder tous les aspects tenant à l'organisation des soins, et notamment de la médecine de ville, dont nous savons qu'elle est en difficulté, ces difficultés se répercutant sur l'hôpital qui fait souvent office de premier recours.

J'ai néanmoins souhaité retenir plusieurs orientations visant à décongestionner l'hôpital et à le décroisonner de la médecine de ville.

Plusieurs points tout d'abord sur les soins primaires et la prise en charge des soins non programmés.

Nous connaissons les données de la démographie médicale, dont le redressement n'interviendra pas avant la prochaine décennie en ce qui concerne les généralistes. Il faut impérativement dégager du temps médical, en déverrouillant le recrutement d'assistants médicaux, soumis à des conditions de formation et de financement trop contraignantes et développer le rôle, aujourd'hui pratiquement inexistant, des infirmières de pratique avancée en ville, avec un modèle économique viable, ce qui n'est pas le cas actuellement.

S'agissant des soins non programmés, outre la nécessaire revalorisation de la visite à domicile, l'expérimentation du service d'accès aux soins (SAS) ouvre des perspectives intéressantes. Il faut toutefois que le modèle soit attractif pour une bonne participation de la médecine de ville à la régulation et à l'ouverture de créneaux de consultation. Ce n'est pas absolument garanti et il ne faudrait pas qu'un schéma uniforme nuise aux initiatives locales des médecins libéraux, notamment *via* les CPTS (communautés professionnelles territoriales de santé), comme les centres de soins programmés qui s'ouvrent dans certains départements. Je souhaite donc une évaluation approfondie du SAS, de ses résultats et de son coût avant toute généralisation.

Le rapport fait le point sur la permanence des soins ambulatoires (PDSA). Elle a été affaiblie, surtout en nuit profonde, mais 40 % des médecins continuent néanmoins à y participer et sur certains territoires elle fonctionne correctement. On ne reviendra pas à l'obligation, mais un renforcement paraît possible par des mesures plus incitatives dans les zones en tension, une meilleure communication sur l'existence même de la PDSA, qui ne

devra pas pâtir de la mise en place du SAS, et le développement des maisons médicales de garde.

À l'hôpital, le parcours du patient doit être fluidifié. Des expériences intéressantes méritent d'être développées : la présence aux urgences d'un médecin généraliste vers lequel sont orientés les patients qui ne relèvent pas de l'hôpital, la mise en place de cellules de gestion de lits pour faciliter l'hospitalisation dans les services d'aval, l'anticipation des sorties en liaison avec les structures SSR (soins de suite et de réadaptation).

Sur un autre plan, notre audition sur l'hospitalisation à domicile (HAD) montre que celle-ci pourrait être beaucoup plus développée si les établissements en connaissaient mieux le principe et les possibilités et examinaient plus fréquemment cette option pour les patients. Un effort d'organisation est également nécessaire dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) pour que la solution HAD soit accessible à leurs résidents.

La systématisation des infirmières de nuit dans les Ehpad, assortie d'une formation adéquate, paraît indispensable pour limiter le transfert aujourd'hui systématique aux urgences en cas d'incident de santé.

Sur le décloisonnement ville-hôpital, les structures foisonnent souvent sur le terrain, sans toujours être bien connues et identifiées par les acteurs. Il me semble qu'une exigence de base serait de généraliser au sein des établissements l'existence d'une cellule ville-hôpital constituant un premier point de contact, de doter tous les praticiens hospitaliers de messageries sécurisées facilitant les liaisons avec les médecins de ville, d'organiser une filière d'admission directe que le médecin de ville pourrait solliciter pour les patients dont le diagnostic est bien établi, sans avoir à passer par les urgences.

Améliorer le parcours du patient suppose aussi une meilleure gradation de l'offre hospitalière au plan territorial.

Pour les hôpitaux publics, les groupements hospitaliers de territoire (GHT) n'ont pas encore produit de résultats probants en termes d'amélioration de l'organisation territoriale des soins hospitaliers. Sans doute faut-il revoir le périmètre de certains GHT et les recentrer sur des actions pour lesquelles leur valeur ajoutée peut être démontrée, par exemple la mise en place d'équipes médicales de territoire. Au vu de ce que l'on constate sur le terrain, comme à Strasbourg, la participation des Espic aux GHT pourrait être envisagée. Les complémentarités avec le privé commercial doivent aussi être développées, mais plutôt dans des formules moins intégrées, telles que les groupements de coopération sanitaires (GCS) ou les conventions d'association.

Le rôle désormais dévolu aux hôpitaux de proximité constitue quant à lui une bonne réponse à la question du maillage du territoire. Il faut en accélérer la labellisation, les renforcer en lits de médecine et en faire le pivot de la stratégie locale des GHT avec la médecine de ville.

J'évoquerai pour conclure l'organisation territoriale des soins, laquelle devrait permettre un décloisonnement des différents acteurs et une meilleure prise en charge des besoins de la population. Le schéma qui figure dans le rapport montre la multiplicité des instances et des outils mis en place depuis 2009. Je ne crois pas que la priorité soit aujourd'hui à une modification de l'architecture institutionnelle.

Beaucoup de nos interlocuteurs ont mis en avant la notion de « responsabilité populationnelle » incombant à tous les acteurs du soin sur un territoire donné et leur imposant de s'organiser, en lien avec les élus et les représentants des patients, pour la mettre en œuvre. C'est une réflexion intéressante, mais qui me semble encore inaboutie : quels seraient les périmètres, les outils, les modes de financement ?

Personnellement, je considère que la compétence santé doit rester à l'État même si je soutiens, comme l'avait demandé le Sénat, une implication plus forte des élus dans les agences régionales de santé (ARS) et un véritable échelon départemental déconcentré. Les ARS doivent bénéficier de plus grandes marges de manœuvre financières. Il y a deux ans, la commission des affaires sociales avait jugé difficile de passer de l'Ondam à des objectifs de dépenses régionaux – Ordam – tout en jugeant que ceux-ci pouvaient avoir une valeur indicative intéressante. En revanche, les crédits du fonds d'intervention régional (FIR) aujourd'hui très limités et très orientés par des directives nationales, devraient être amplifiés et davantage laissés à la main des ARS pour favoriser les structurations territoriales des soins.

Il faut en effet inciter les acteurs de santé à mieux se structurer et se coordonner pour prendre en charge les besoins de santé de la population. Il ne peut y avoir à mon sens de schéma unique et c'est la logique de terrain qui doit prévaloir. Il faut donc laisser aux acteurs locaux la latitude nécessaire pour mettre en place les organisations les plus adaptées aux réalités du territoire, en proscrivant les cahiers des charges rigides dont l'administration de la santé est coutumière.

Voilà les conclusions auxquelles je suis parvenue au terme de ces trois mois d'écoute des institutions, organisations ou experts qui, à un titre ou à un autre, sont concernés par le fonctionnement de l'hôpital. Elles concernent à la fois l'hôpital et d'autres dimensions de notre système de soins. Certaines ont des implications immédiates, d'autres plutôt à moyen terme.

Je suis convaincue qu'il y a urgence à redonner à l'hôpital des marges d'initiative et d'autonomie, à le libérer de contraintes qui lui ont été jusqu'ici imposées de manière uniforme et centralisée, car il a en lui toutes les ressources – qu'il s'agisse des médecins et soignants, des équipes de direction, de tous les autres personnels – pour assurer efficacement sa mission. La crise sanitaire l'a démontré.

Ce dont l'hôpital a aujourd'hui besoin, ce n'est pas d'une nouvelle loi, c'est de confiance.

C'est le message que je propose d'envoyer : l'hôpital doit désormais sortir d'un pilotage erratique et d'un quotidien où soignants et dirigeants ne cessent de courir après le temps et les moyens, de gérer les urgences jusqu'à l'épuisement.

Il faut redonner du souffle à l'hôpital, lui donner davantage de liberté et d'autonomie dans son organisation, en lui attribuant des moyens proportionnés aux défis de santé actuels. Redessiner sa juste place au sein du système de soins. Permettre aux soignants de soigner. Donner aux gestionnaires médicaux et administratifs les moyens nécessaires aux projets de transformation.

En un mot : sortir des urgences.

C'est d'ailleurs le titre que je vous propose de retenir pour ce rapport.

M. Bernard Jomier, président. – Ce rapport, fourni, comporte près de 80 recommandations, d'importance diverse, mais dont certaines sont tout à fait pratiques, et d'autres fondamentales. Je pense par exemple à l'arrêt des mises en réserve des dotations, qui est l'exercice budgétaire ayant symbolisé le caractère contraignant de l'Ondam, ou à l'introduction d'une réflexion sur le changement du mode de financement de l'hôpital et sur sa diversification avec une part de dotation, *via* une analyse en termes de besoins de santé du territoire et de la population. Cela débouche naturellement sur la recommandation de concevoir l'Ondam autrement, dans sa construction et dans ses déterminants. Si le mécanisme de mise en œuvre de ces recommandations n'est pas encore précisément défini, celles-ci ont vocation à changer structurellement la philosophie du financement de l'hôpital public, ce qui est fondamental.

Certaines recommandations portent sur la place des territoires et des élus et prévoient une inflexion de premier ordre après ce que nous avons connu depuis une décennie dans la gouvernance de l'hôpital. Je souscris à l'analyse de la rapporteure : la santé est une compétence de l'État, mais on sait que ses acteurs sont ceux des territoires et qu'il faut donc trouver comment donner à chacun toute sa place utile dans le système de santé.

Ce rapport très dense rend compte de la tâche gigantesque accomplie par la rapporteure. C'est un document passionnant, qui apporte beaucoup d'orientations et d'idées. Surtout, il dit clairement que le cœur de l'hôpital, c'est son personnel. Tant qu'on accepte que ce personnel ne soit pas bien à l'hôpital, que sa qualité de vie au travail soit dégradée, et qu'il ne dispose plus du temps nécessaire pour s'occuper dans de bonnes conditions des patients, on ne réglera rien. C'est l'objet de la première partie du rapport de Catherine Deroche : il faut rendre au personnel, tout simplement, la satisfaction d'exercer son métier dans de bonnes conditions. Tout part de là.

Mme Véronique Guillotin. – Ayant participé aux auditions et au déplacement à Strasbourg, je mesure l'ampleur du travail accompli, et sa complexité ! J'aurai une petite divergence avec la vision que défend le rapport, en ce que je suis sans doute plus décentralisatrice. Pouvez-vous par ailleurs donner des précisions sur le mécanisme de mise en réserve ?

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Il est prévu chaque année l'application sur les tarifs hospitaliers d'un « coefficient prudentiel » visant à assurer le respect de l'Ondam « établissements de santé ». Concrètement, cela constitue une mise en réserve du financement potentiel des hôpitaux dont le « dégel » peut intervenir en fin d'exercice. Depuis deux ans, avec la crise, ce système a été suspendu.

M. Bernard Jomier, président. – En effet, avec la réserve prudentielle, une partie des crédits étaient gelés en début d'exercice. Les hôpitaux ne pouvaient donc bénéficier de la totalité des crédits votés. En fin d'année, une discussion entre le ministère et chaque hôpital permettait de dégeler la réserve. Il est vrai que, ces dernières années, le mécanisme n'a pas été activé. Mais la tentation de le faire renaître demeure, surtout si l'on reste dans une régulation purement financière. Le rapport appelle donc à mettre ce mécanisme à l'arrêt pendant cinq ans.

Mme Véronique Guillotin. – J'approuve nombre des recommandations formulées, sur la gouvernance de l'hôpital notamment, qui doit être davantage médicalisée, ou sur la médecine de ville, pour laquelle les décisions prises sous ce mandat n'ont pas pour l'instant de résultats tangibles.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Nous n’avons pas voulu proposer de remise à plat du système de santé, de « grand soir ». Après de multiples réformes successives, les professionnels de santé ne veulent plus en entendre parler et souhaitent « souffler ». Des boîtes à outils existent, et il faut laisser les acteurs s’organiser comme ils le souhaitent à l’échelle d’un territoire.

Le rapport entre ville et hôpital doit impérativement changer. Les médecins de ville ne connaissent plus ceux de l’hôpital et réciproquement. Les liens, se sont perdus et la méconnaissance crée forcément de la méfiance. Il faut recréer ce lien.

Mme Véronique Guillotin. – Je suis moins nuancée que vous sur le fonctionnement des ARS. Il faut certes faire fonctionner les outils existants sur le terrain, mais lorsque l’on veut développer le recours aux infirmiers en pratique avancée (IPA) ou les maisons de santé, on constate que les ARS ne fluidifient pas les choses !

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Cela va mieux qu’auparavant.

Mme Véronique Guillotin. – La crise sanitaire a pourtant montré que chaque fois que les professionnels reprenaient la main dans les services hospitaliers, tout allait nettement plus vite, et tout était plus souple.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Si l’ARS est dans l’accompagnement, cela fonctionne. Je ne suis pas pour la décentralisation totale, que certains proposent. Pour moi, ce n’est pas le président de région qui doit gérer les ARS. La santé est une compétence d’État, le rôle du préfet de région est important. La collectivité régionale doit faire l’interface entre les élus et les professionnels de santé sur le terrain – ce qui est parfois très compliqué, car ils ne parlent pas le même langage. Enfin, étant donné le périmètre des très grandes régions, l’échelon départemental peut parfois être plus pertinent pour exercer les compétences de régulation des ARS.

J’ai pu mesurer, avec l’exemple du centre hospitalier de Gap-Sisteron, sur un territoire marqué par une forte activité saisonnière et une géographie montagnaise, la capacité des acteurs à trouver des solutions adaptées. Il faut simplement les laisser s’organiser. Mais lorsque l’assurance maladie apporte des financements publics, une forme de contrôle est nécessaire.

Mme Laurence Cohen. – Merci à la rapporteure pour le travail extrêmement important qu’elle a abattu. Elle a su recevoir avec bienveillance les propositions qui lui ont été faites, et a entendu les professionnels qui le souhaitaient. Je partage nombre des constats dressés dans ce rapport. Oui, il faut une certaine décentralisation, mais la santé est une responsabilité régaliennne de l’État, et celui-ci ne peut se défausser de cette responsabilité essentielle, notamment parce qu’il doit veiller à l’égalité de l’accès aux soins sur l’ensemble des territoires.

J’ai essayé de participer à beaucoup d’auditions, mais il faut reconnaître qu’il est impossible de prendre connaissance d’un tel rapport en si peu de temps.

Au-delà des constats partagés, je reste sur ma faim. Certaines mesures me semblent aller dans le bon sens et partir de la réalité du terrain, comme lorsque Catherine Deroche revient sur la souffrance des personnels et insiste sur la nécessité de restaurer une bonne qualité de vie au travail. La recommandation correspondante est « d’accentuer la

politique de qualité de vie au travail des établissements, notamment par l'amélioration du cadre de travail et la prise en compte des contraintes de logement et de garde de jeunes enfants des personnels hospitaliers ». Les personnels ne réclament pas uniquement des augmentations de salaire : c'est un tout. Améliorer les conditions de travail pour fidéliser le personnel passe aussi par la prise en compte des questions de logement, comme nous l'avons bien vu en métropole et même à Mayotte. Bernard Jomier a souligné qu'il était important de ne plus geler les crédits, également.

Je trouve néanmoins que les recommandations ne vont pas assez loin dans la remise en cause des logiques qui ont entraîné notre système de santé et l'hôpital là où ils en sont aujourd'hui, c'est-à-dire à bout de souffle. Je pense notamment aux logiques de financement. Au cours des auditions, des économistes ont pourtant remis en cause la T2A, l'Ondam et le point flottant. Ce système manque de transparence. Il y a bien une évolution en direction d'une part populationnelle, mais cela ne suffit pas à renverser cette logique.

Nos interlocuteurs ont tous dit à leur façon qu'il y avait trois thèmes majeurs à aborder : la gouvernance, la proximité et la nécessité de remettre de l'humain, ou de l'humanité. Ces préconisations étaient même partagées par un certain nombre de directeurs d'établissements.

On voit bien que les GHT ne règlent pas le problème des déserts médicaux, puisqu'ils concentrent l'établissement des médecins de ville. Et le rapport fait des propositions mi-figue, mi-raisin : consolider les GHT et, en même temps, revaloriser les hôpitaux de proximité. C'est un peu contradictoire...

Je ne partage pas l'idée de conserver les pôles, qui ont été très souvent remis en cause dans les auditions. Pourtant, le rapport parle de pôles et services. À force d'empiler des strates, on perd de l'efficacité.

L'état des hôpitaux est suffisamment grave pour ne pas rester dans les mêmes logiques. Le rapport formule des recommandations intéressantes sur l'articulation entre l'hôpital et la médecine de ville. Mais, là encore, il ne va pas assez loin. Nous avons eu une audition sur les centres de santé, mais j'ai le sentiment que le rapport reste muet à leur sujet.

Bref, je n'adhère pas pleinement au rapport, qui reste au milieu du gué alors qu'il y avait urgence à mettre davantage en avant les revendications exprimées tout au long des auditions.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Le rapport évoque bien des centres de santé. Sur les GHT, certains fonctionnent bien : les acteurs se connaissent, ils ont l'habitude de travailler ensemble. Nous l'avons vu à Strasbourg, ou dans la Meuse. Les hôpitaux de proximité font partie des GHT. Il n'y a pas d'antagonisme entre les uns et les autres. Je pense en revanche difficile d'intégrer des établissements privés commerciaux aux GHT, les conventions d'association paraissant plus adaptées. Il faut laisser la liberté à chaque GHT de s'organiser, avec une intégration plus ou moins grande – c'est peut-être ce que vous appelez rester au milieu du gué, mais je l'assume.

La loi d'avril 2021 ne rend plus l'organisation en pôles obligatoire. On peut s'en tenir aux services. Il faut que les établissements le sachent. L'hôpital de Valenciennes est le modèle d'une organisation en pôles qui fonctionne. Il faut pour cela que les pôles soient

cohérents en termes d'activité, et que le fonctionnement soit ascendant et non descendant, pour prendre en compte les besoins des services.

M. Bernard Jomier, président. – S'agissant de votre observation sur le temps nécessaire à la lecture du rapport, il s'agit d'une question récurrente dans les commissions d'enquête. Chacun peut faire soulever ce point par son groupe en Conférence des présidents.

Sur la qualité de vie au travail, outre les problématiques comme celle du logement, il y a la question des rémunérations, pour le travail de nuit, le week-end...

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Et la construction des carrières.

M. Bernard Jomier, président. – Sur la question de l'Ondam, il est demandé « d'engager avec les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat un nouveau découpage de l'Ondam améliorant la présentation et les conditions du vote des moyens dédiés à l'hôpital », et de « renforcer dans l'annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) relative à l'Ondam l'information sur l'évolution des besoins de santé » et de « justifier en particulier l'évolution tendancielle de la consommation des soins en établissement de santé et la construction des hypothèses de dépenses ». C'est un langage un peu technocratique, mais il est très clair et précis.

En ce qui concerne la gouvernance, la position du rapport est très claire. Il souhaite un rééquilibrage pour renforcer la place des médecins et des personnels paramédicaux. C'est à cette aune qu'il formule des recommandations sur la CME, la commission des soins infirmiers ou sur le rôle du cadre de santé.

Depuis des années, de nombreux rapports sur l'hôpital ont été publiés, chacun portant sur des points différents : la gouvernance, les urgences, les activités de médecine, de chirurgie et d'obstétrique, les soins de suite et de réadaptation, etc. Il n'était pas possible en quelques mois de prétendre traiter l'intégralité de ces sujets. La commission d'enquête, en revanche, pouvait définir des outils permettant de répondre à la situation de l'hôpital public. C'est ainsi que le rapport préconise de changer de logique sur trois points : l'adoption des crédits, la gouvernance et l'organisation de la chaîne de soins.

Mme Sonia de La Provôté. – Je tiens d'abord à vous féliciter pour ce rapport qui traite de tous les problèmes. C'était un vrai défi, car le sujet est très vaste. On a l'impression que des changements d'ampleur, voire des révolutions, sont nécessaires... Il était aussi impossible de réfléchir à la situation de l'hôpital sans traiter également la question de l'amont et de l'aval. On ne peut pas dissocier, en effet, le passage à l'hôpital des patients de leur parcours de santé global. La troisième partie du rapport aborde cette question.

Je soutiens votre recommandation visant à reconnecter l'Ondam hospitalier aux besoins de santé. On a trop eu tendance à oublier cette dimension et à envisager l'Ondam dans une simple logique comptable. Il est bon de partir des besoins en santé avant de réfléchir aux moyens.

Je regrette moi aussi l'absence de transparence sur les lits...

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – C'est vrai !

Mme Sonia de La Provôté. – C’est un vrai sujet. On se perd dans des débats sur le nombre de lits ouverts ou fermés, mais l’essentiel est de connaître le nombre de lits dont on a besoin !

De même, on entend beaucoup parler de l’ambulatoire, mais trop souvent dans l’optique de réduire le nombre de lits à l’hôpital. Or ce rapport montre bien que la question de l’ambulatoire doit s’inscrire dans le parcours de soins du patient, dans l’organisation de sa sortie de l’hôpital et de son suivi. Cette problématique doit s’appréhender à l’échelle du territoire de santé, et non seulement sous l’angle du nombre de lits ou de patients pris en charge à l’hôpital.

Sur le terrain, l’exercice mixte des praticiens hospitaliers entre le privé et le public fonctionne dans le sens du privé vers le public...

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Même si le nombre de vacations s’est réduit.

Mme Sonia de La Provôté. – ... mais très peu dans l’autre sens. Or on a besoin de faciliter ces échanges. J’ai été interpellée sur la gynécologie-obstétrique. De nombreuses maternités ont fermé. Il convient de gérer le temps médical disponible des obstétriciens sur un territoire donné, dans le privé comme dans le public. On a besoin que ces professionnels puissent circuler entre ces deux secteurs dans les deux sens.

Vous identifiez la difficulté à définir, en équivalents temps plein (ETP), le temps réellement médical et soignant des praticiens hospitaliers. Il est parfois délicat en effet d’identifier ce qui relève du soin ou non, car tout est interdépendant. Il n’en demeure pas moins que le temps que les médecins consacrent aux tâches administrativo-administratives réduit le temps qu’ils passent au chevet des patients. Le rapport montre bien l’importance des tâches technocratiques et administratives. Pour définir le nombre d’ETP de personnels soignants, il faut calculer la disponibilité à passer du temps au chevet du patient. À cet égard, les ratios affichés ne correspondent pas aux besoins. Le temps passé auprès du patient a été réduit à la portion congrue : il reste évidemment important, mais la dimension de présence humaine et d’échange avec le patient n’est plus guère prise en compte.

M. Jean Sol. – La rédaction de ce rapport constitue un exploit vu le calendrier contraint. De nombreux professionnels ont été auditionnés, cela n’a pas été le cas dans toutes les études... On retrouve ainsi dans le rapport une analyse fidèle des constats et des propositions des uns et des autres.

Le rapport soulève la question du rôle des ARS, mais il met l’accent aussi sur le rôle des délégations territoriales des ARS au niveau local et départemental : l’enjeu est de renforcer l’accompagnement au niveau des territoires, et pas seulement au niveau des régions, tout en associant davantage les élus.

En ce qui concerne l’organisation des hôpitaux, il est judicieux de laisser la liberté aux professionnels de travailler en pôles ou en services, selon leurs préférences.

Je regrette que le rapport n’ait pu aborder la psychiatrie, mais nous avons fait ce choix, car le sujet est immense.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Nous y reviendrons. Ce sujet mérite un rapport à lui tout seul.

M. Jean Sol. – J’espère que ce rapport sera utilisé après les élections, car il définit des pistes très intéressantes. En tout cas, j’ai pris beaucoup de plaisir à travailler dans cette commission d’enquête.

Mme Marie Mercier. – Je tiens à mon tour à vous féliciter pour ce rapport. Si cette commission d’enquête sur la situation de l’hôpital a été créée, c’est bien parce qu’un problème existe. Celui-ci ne date pas d’hier. J’ai été frappée par le fait que peu de praticiens hospitaliers, mais aussi de personnels administratifs, semblaient heureux dans leur travail. Cela montre que l’hôpital ne va pas bien. Nous devons trouver le traitement de longue durée.

Mme Florence Lassarade. – Vous avez abordé le sujet dans toute sa complexité. Peut-on faire apparaître plus clairement la différence entre le financement de l’investissement et celui du fonctionnement ? Notre commission des affaires sociales manifeste depuis des années son souci d’assurer à la fois le fonctionnement de l’hôpital et les investissements nécessaires. Or je constate que les locaux des hôpitaux sont souvent inadaptés. Et c’est encore pire dans les hôpitaux psychiatriques. Il me semble que cela pèse sur le moral des soignants comme des malades.

M. Laurent Somon. – Il faut en effet laisser aux hôpitaux l’autonomie pour choisir leur organisation : certains préfèrent fonctionner en pôles, d’autres en services. Tout dépend des hommes et des équipes. Je l’ai encore constaté récemment en visitant l’hôpital d’Abbeville.

Il importe de sortir l’investissement immobilier du financement des hôpitaux. Ce type d’investissement doit rester du ressort de l’État. Les établissements n’ont pas à autofinancer ces dépenses. L’hôpital d’Abbeville, par exemple, est pénalisé par la présence de chambres à trois lits, qui sont naturellement peu attractives, ce qui réduit ses recettes. Les investissements immobiliers doivent être assumés par l’État, au moins pour l’essentiel.

Le retard dans la numérisation est une catastrophe, aussi bien dans les liaisons entre l’hôpital et la médecine de ville qu’entre hôpitaux, y compris au sein d’un même GHT. Je pense là encore au service de cardiologie d’Abbeville : si sa situation n’était pas dramatique, elle en serait presque comique...

Je regrette aussi que la psychiatrie n’ait pu être abordée dans ce rapport. Ce sujet mérite une vraie réflexion. La justice est parfois bloquée faute d’experts en psychiatrie.

Enfin, si l’on veut éviter l’engorgement des hôpitaux, il convient de mettre l’accent sur la prévention. Cela relève de la médecine de ville, mais aussi de l’hôpital. On ne travaille pas assez sur cette dimension. L’enjeu est de mieux accompagner l’ambulatoire et de permettre le maintien à domicile dans de meilleures conditions.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Nous n’avons que mentionné l’enjeu de la prévention. C’est là aussi un sujet en soi.

M. Bernard Jomier, président. – Pour tenir compte de nos échanges, nous vous proposons, avec la rapporteure, de modifier la recommandation visant à reconnecter l’Ondam hospitalier et les besoins de santé pour la rédiger ainsi : « Renforcer dans l’annexe au PLFSS relative à l’Ondam la justification de l’évolution tendancielle de la consommation des soins, en particulier en établissements de santé, de la construction des hypothèses de dépenses en

cohérence avec les besoins de santé et, le cas échéant, de la projection des économies attendues ».

La proposition de modification est adoptée.

Le rapport est adopté et la commission d'enquête en autorise la publication.

M. Bernard Jomier, président. – Je rappelle que le dépôt du rapport ouvre un délai de vingt-quatre heures au cours duquel il peut être demandé que le Sénat se réunisse en comité secret.

La réunion est close à 18 h 25.

**COMMISSION D'ENQUÊTE « AFIN DE METTRE EN LUMIÈRE LES
PROCESSUS AYANT PERMIS OU POUVANT ABOUTIR À UNE
CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS EN FRANCE, ET D'ÉVALUER
L'IMPACT DE CETTE CONCENTRATION SUR LA DÉMOCRATIE »**

Mardi 29 mars 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 18 h 05.

Examen du rapport (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 23 h 30.

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Mercredi 30 mars 2022

- Présidence de M. René-Paul Savary, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de M. Franck von Lennep, directeur de la sécurité sociale

M. René-Paul Savary, président. – Comme nous en étions convenus lors de notre dernière réunion, le mois dernier, nous poursuivons nos auditions sur les possibles évolutions des périmètres d'intervention de l'assurance maladie obligatoire (AMO) et des assurances complémentaires (AMC), à la lumière du récent rapport du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (Hcaam) sur le sujet.

Dans ce cadre, nous avons le plaisir d'accueillir le directeur de la sécurité sociale, M. Franck von Lennep, que je remercie de sa présence.

Monsieur le directeur, nous souhaiterions, dans un premier temps, que vous nous livriez votre perception de ce rapport. Les analyses du Hcaam convergent-elles avec celles de la direction de la sécurité sociale ? Et, selon vous, l'un ou l'autre des quatre scénarios envisagés peut-il constituer une piste crédible, voire souhaitable, d'évolution des relations entre assurance maladie obligatoire et complémentaire ?

M. Franck von Lennep, directeur de la sécurité sociale. – Je commencerai par vous livrer des pistes de réflexion sur le système actuel, qui s'inspirent du rapport du Hcaam tout en dépassant le cadre des différents scénarios envisagés, sur lesquels nous pourrions revenir dans un deuxième temps.

Le marché des complémentaires de santé est de plus en plus régulé et encadré depuis une vingtaine d'années. Il l'est pour les plus modestes de nos concitoyens, depuis la création de la couverture maladie universelle (CMU), de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), de l'aide à la complémentaire santé (ACS) et de la complémentaire santé solidaire (C2S). Il l'est aussi pour les contrats collectifs, depuis l'accord national interprofessionnel (ANI) de 2013, et plus récemment l'accord sur la protection sociale complémentaire des fonctionnaires. Il l'est enfin pour tous, depuis la création du contrat responsable, en 2005, qui définit ce qui doit être remboursé ou pas. Ce contrat responsable n'est pas obligatoire, mais il est devenu largement majoritaire, car il bénéficie d'avantages fiscaux. Son périmètre a été étendu grâce au 100 % Santé.

Un marché aussi encadré et régulé devrait répondre à tous les objectifs qu'on lui assigne. Pourtant, des imperfections demeurent, comme l'indique le rapport du Hcaam. Tout d'abord, la couverture complémentaire présente des « trous dans la raquette » puisque 4 % de la population reste non couverte, dont de nombreux ménages précaires. La politique publique n'a donc pas atteint son objectif de généralisation.

Par ailleurs, la couverture reste inégalitaire. Elle est différenciée, dans la mesure où tous les publics n'ont pas accès au même niveau de couverture, ce qui peut se concevoir. Il

faut néanmoins vérifier que cette différenciation répond véritablement aux besoins des assurés et des patients. Le 100 % Santé a permis de résoudre une partie des inégalités, en assurant un panier de qualité sur les trois postes à l'ensemble des personnes couvertes par un contrat responsable. Toutefois, des questionnements demeurent sur la partie qui échappe au 100 % Santé ainsi que sur les dépassements d'honoraires.

Une autre limite du système concerne les coûts de gestion. Les chiffres qui figurent dans le rapport du Hcaam, issus d'analyses comparatives menées à l'international, montrent que, en France, les coûts de gestion sont deux fois plus élevés que dans les autres pays européens, ce qui suscite des questionnements.

Une réflexion s'impose aussi sur la valeur ajoutée des complémentaires dans notre système. Dès lors que le système coûte plus cher à cause des frais de gestion, les Français en ont-ils pour leur argent ? Le service offert par la complémentaire justifie-t-il son coût ? La question est difficile ; je la pose régulièrement aux représentants de complémentaires. C'est un axe de développement stratégique pour chacune d'entre elles.

Enfin, le choix de la mutualisation ou de la démutualisation des complémentaires reste une question essentielle. Pour bien fonctionner, une assurance doit, le cas échéant, segmenter le risque et néanmoins le mutualiser. Autrement dit, les bons risques doivent en partie financer les mauvais risques, pour éviter que les coûts de ces derniers ne soient trop élevés. L'exemple typique est celui du modèle américain, dans lequel l'assurance santé relève du secteur privé, sauf pour les personnes âgées pour lesquelles elle est mutualisée et publique, car sinon elle coûterait trop cher.

En France, la question du choix entre la mutualisation et la démutualisation des complémentaires se pose de plus en plus : le système est-il viable à long terme alors même que la conclusion de l'ANI en 2013 a instauré la démutualisation entre les actifs et les retraités, et que le processus se poursuivra dans les prochaines années avec les organismes complémentaires de la fonction publique ?

Historiquement, une forme de mutualisation existait au sein des complémentaires, dans la mesure où les actifs payaient en partie pour les retraités, mais le dispositif s'est effiloqué. Les travaux de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) ont montré que dans les années 2010 la mutualisation demeurait encore, notamment dans les mutuelles de fonctionnaires. Cependant, plus le marché est concurrentiel chez les actifs, plus les complémentaires de santé sont obligées de tarifier les contrats collectifs des actifs au prix des actifs et sans mutualiser avec les retraités. Par conséquent, le coût des complémentaires pour les retraités augmente inévitablement.

Cette tendance, engagée depuis plusieurs années, est appelée à se poursuivre, notamment dans la fonction publique, même si les accords tendent à préserver une part de mutualisation au sein des contrats. Toutefois, la population vieillit, la pyramide des âges se déforme et la population âgée de plus de 75 ans ou 80 ans augmente, ce qui pose la question de la soutenabilité du coût de la complémentaire pour les retraités.

Face à ces constats, le Hcaam propose le scénario de la « grande sécu », sur lequel je pourrai revenir ultérieurement. Dans le cadre du système actuel, le Hcaam rappelle qu'il faut revoir la couverture des personnes modestes, telle qu'elle est définie par l'ANI. Les contrats à durée déterminée (CDD) et les temps partiels restent notamment souvent en dehors des accords collectifs. La couverture des indépendants à faibles revenus et des

microentrepreneurs peut être améliorée. Enfin, si la réforme de la C2S a atteint ses objectifs, elle pourrait le faire encore mieux, avec un taux de recours plus élevé. Des mesures pour améliorer son automaticité ont été proposées dans les derniers projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). La mécanique opérationnelle et les barèmes pourraient être davantage travaillés pour rendre la C2S plus généreuse.

Quant aux coûts de gestion, on tente de les réduire depuis de nombreuses années sans trouver de solution. Il me semble qu'en mettant la pression sur un système, on parvient à obtenir des gains en matière de gestion – c'est du moins le cas pour la sécurité sociale. Or ce mode de fonctionnement n'existe pas dans le secteur privé. Ce secteur devrait donc s'organiser pour instaurer une forme de pression sur ses membres.

Le rapport annuel de la Drees sur la situation financière des organismes complémentaires assurant une couverture en santé, réalisé à partir des données transmises à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), contient une analyse transversale de la situation des organismes complémentaires, qui porte notamment sur les frais de gestion. Parmi eux figurent les frais d'acquisition qui recouvrent les dépenses réalisées par les complémentaires pour attirer des prospects et des nouveaux clients. Or ces frais sont en augmentation, comme il est indiqué à la page 43 du rapport : pour les sociétés d'assurance, le coût des frais d'acquisition par assuré dans un contrat individuel est de 119 euros par an. Sans doute faudrait-il y réfléchir.

Au-delà des engagements que pourrait prendre la profession, la piste de la comparabilité et de la lisibilité des contrats devrait être explorée. En effet, il est très difficile pour les assurés de faire jouer la concurrence, car la comparaison entre les contrats reste compliquée. Les complémentaires expliquent que la réglementation est compliquée, de même que la manière d'exprimer une base de remboursement, ce en quoi elles n'ont pas tort. Toutefois, nous avons engagé depuis deux ans un travail dans le cadre du 100 % Santé pour améliorer la lisibilité des contrats et de leurs documents de présentation. Nous devons poursuivre dans cette voie.

Enfin, la question la plus sensible porte sur la démutualisation et sur le coût de la complémentaire de santé pour les retraités. Plusieurs pistes techniques existent que le Hcaam mentionne dans son rapport. Doit-on considérer que le taux d'effort des retraités pour leur complémentaire est soutenable à moyen terme ou bien faut-il le réduire et comment faire ?

Une première piste serait de cibler les aides sur les retraités modestes, en améliorant la complémentaire santé solidaire. En effet, le plafond d'éligibilité à la C2S est fixé à 1 000 euros, de sorte qu'un retraité qui perçoit un revenu de 1 100 euros ou 1 200 euros ne reçoit pas d'aide pour financer sa complémentaire. Or pour une personne de plus de 80 ans, le coût est supérieur à 100 euros par mois. Le taux d'effort est donc très important, sachant qu'il faut y ajouter le reste à charge.

Une deuxième piste consisterait à diminuer le coût de la complémentaire pour tous les retraités, la question étant de savoir comment compenser cette baisse.

Soit il faut renforcer la mutualisation en considérant que c'est aux actifs de payer davantage pour les retraités. On pourrait ainsi créer des fonds de péréquation en santé sur le modèle de ce qui se fait aux Pays-Bas ou en Suisse. Chaque complémentaire abonderait ce fonds en fonction du profil de ses assurés et recevrait des subventions selon le même critère,

de sorte que le financement viendrait essentiellement des complémentaires qui ne gèrent que des actifs. Cela conduirait à renchérir le coût de la complémentaire pour les actifs.

Soit il faut que la puissance publique mette en place, au-delà de la C2S, des aides supplémentaires pour tous les retraités. Se posent alors des questions juridiques, notamment en matière de rupture d'égalité. L'alternative est donc la suivante : pour rendre le coût de la complémentaire soutenable, faut-il considérer que la cible se restreint aux retraités les plus modestes ou bien faut-il recréer de la mutualisation au bénéfice de tous les retraités ?

Enfin, sur les services d'accompagnement et les actions de prévention que les complémentaires peuvent mettre en œuvre, elles ont besoin pour le faire d'avoir un meilleur accès aux données de leurs assurés, ce qui reste un sujet sensible. L'accès à des données anonymes pourrait être une solution, mais les complémentaires souhaitent surtout travailler sur des données actualisées nominatives pour déterminer les actions de prévention à mettre en place pour chacun de leurs clients. La question relève en priorité de l'assurance maladie. Nous pourrions voir dans le cadre de sa prochaine convention d'objectifs et de gestion ce qu'elle peut faire pour améliorer le service et l'accompagnement des assurés.

M. René-Paul Savary, président. – Vous n'avez pas parlé des fonds prudentiels.

M. Franck von Lennep. – Les complémentaires de santé ont en effet des réserves. Certaines règles européennes l'imposent.

M. René-Paul Savary, président. – Mais les réserves dépassent ce qui est imposé.

M. Franck von Lennep. – Certaines complémentaires ont accumulé des réserves qu'elles ont soit rendues à leurs assurés soit conservées. Ces réserves appartiennent à la communauté des adhérents des complémentaires.

M. René-Paul Savary, président. – Quel est le chiffre d'affaires des complémentaires ?

M. Franck von Lennep. – Leurs recettes s'élèvent à 36 ou 37 milliards d'euros. Les dépenses sont d'environ 30 milliards d'euros.

M. René-Paul Savary, président. – Les frais de gestion coûtent donc 7 milliards d'euros.

De mémoire, il me semble que les fonds prudentiels représentent 35 milliards d'euros.

M. Franck von Lennep. – Le chiffre ne figure pas dans le rapport. Les fonds propres des mutuelles représentent 16 milliards d'euros.

M. René-Paul Savary, président. – Nous étudierons les chiffres plus en détail.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Vous avez dessiné les enjeux qui vaudront dans les prochaines années. Il y a quelques mois, tout le monde parlait de la « grande sécu » ; désormais, en pleine campagne électorale, on en parle beaucoup moins. C'est dommage, car les Français sont tous très attachés à leur système social et souhaitent qu'il protège toute la population. Vous disiez, d'ailleurs, que le plafond de 1 000 euros fixé

pour la C2S devait être revu, et je suis entièrement d'accord, car le seuil de pauvreté dépasse ce plafond.

Pourriez-vous préciser le regard que porte la direction de la sécurité sociale quant au fait que, dans le système actuel, l'assurance maladie et les complémentaires de santé financent souvent les mêmes actes ou prestations ? Un système de « décroisement » des interventions, quelle que soit la formule, vous semblerait-il optimal du point de vue de la gestion et de la lisibilité du système ?

Plusieurs scénarios du Hcaam, en particulier celui de la « grande sécu », se traduiraient mécaniquement par une augmentation des prélèvements obligatoires. Dès lors, la question de l'acceptabilité de cette augmentation se pose-t-elle à vos yeux, même si une telle augmentation devait s'accompagner d'une baisse des cotisations aux complémentaires de santé ?

Quel regard portez-vous sur les très fortes réticences du monde mutualiste face aux scénarios proposés, à commencer par celui de la « grande sécurité sociale ». De manière plus générale, comment définiriez-vous les relations entre votre direction, et plus globalement la sécurité sociale, et les mutuelles, dans le système actuel ?

Dans un contexte de forts déficits de l'assurance maladie, n'y aurait-il pas la tentation de rogner sur certaines prestations dans un but d'économies en cas de mise en place d'un scénario du type « grande sécurité sociale » ? Ne serait-il pas préférable d'attendre un retour à meilleure fortune avant toute réforme d'ampleur ? En effet, on ne peut pas corseter le système de partout, d'autant que les besoins ne cessent de croître.

Enfin, l'éventuelle mise en place des divers scénarios du Hcaam, notamment les plus structurants, poserait-elle d'importants défis techniques ? Si oui, conviendrait-il, selon vous, de procéder par étapes et dans quel horizon temporel pour assurer le succès d'une telle réforme ?

M. Franck von Lennep. – Pour répondre à votre première question concernant le scénario 4 du rapport du Hcaam, le décroisement implique de définir un premier panier de soins entièrement remboursé par l'assurance maladie, et un second entièrement remboursé par les organismes complémentaires. Établir une telle limite est difficile ; cela semble même infaisable si l'on veut garder les mêmes masses financières qu'aujourd'hui, car dans ce cas il faudrait transférer aux complémentaires le remboursement des médicaments aujourd'hui remboursés à 65 %. Autant vous dire que je n'y crois pas une seconde.

Dans certains pays, les médicaments ne sont pas compris dans le panier de soins de l'assurance obligatoire...

M. René-Paul Savary, président. – Pour garder les mêmes masses financières, il faudrait transférer les médicaments remboursés à 65 % ?

M. Franck von Lennep. – Oui. Je le dis de mémoire, mais cela figure dans le scénario 4.

M. René-Paul Savary, président. – Vous m'auriez dit que cela ne concerne que les médicaments remboursés à 30 %, je ne serais pas aussi étonné. Mais les médicaments remboursés à 65 % sont tout de même ceux dont l'efficacité a été prouvée...

M. Franck von Lennep. – Regardez le tableau page 96 du rapport du Hcaam, qui présente l'impact financier pour l'AMO du décroisement : l'AMO devrait tout de même rembourser 2,7 milliards d'euros de plus qu'aujourd'hui, car le reste à charge opposable en ville augmenterait de 9 milliards d'euros et le reste à charge opposable à l'hôpital augmenterait de 3 milliards d'euros. Pour compenser ces hausses, il est proposé de transférer de l'assurance maladie vers les complémentaires des postes de dépenses aujourd'hui en partie remboursés par l'assurance maladie. Les transferts des soins dentaires conservateurs, des prothèses dentaires, de l'optique/audio, et des médicaments remboursés à 15 % et à 30 % ne suffisent pas : il faudrait encore transférer les 5 milliards d'euros que représentent les médicaments remboursés à 65 %, hors affections de longue durée (ALD).

Pour toutes les personnes sans ALD, les complémentaires rembourseraient les médicaments remboursés à 65 %. Retenir ce scénario impliquerait donc de faire un choix politique très lourd, à moins que l'AMO ne rembourse 8 milliards d'euros de plus qu'aujourd'hui.

Ce décroisement est donc pour moi un scénario intermédiaire avec la « grande sécu », puisque l'assurance maladie rembourserait la totalité des soins de vie à l'hôpital, mais pas tout à fait tout sur d'autres postes de dépenses. Si l'on ne conservait pas les masses financières actuelles, et que l'on transférait une telle somme à l'AMO, tout en laissant le champ des complémentaires assez proche de celui d'aujourd'hui, il n'y aurait pas d'équilibre pour les assurés.

M. René-Paul Savary, président. – Par ailleurs, les frais de gestion seraient identiques.

M. Franck von Lennep. – Oui, cela n'irait pas jusqu'au bout du scénario de la « grande sécu », où une économie est réalisée sur les frais de gestion.

Votre deuxième question, portant sur la hausse estimée à 20 milliards d'euros des prélèvements obligatoires dans le scénario de la « grande sécu », me regarde moins que vous, car son appréciation est purement politique. Cela impliquerait une hausse des contributions des employeurs pour les entreprises, et une hausse de la CSG (contribution sociale généralisée) pour les assurés.

En théorie, il doit être possible d'expliquer aux gens que, même si on augmentait la CSG, ils resteraient gagnants, car ils paieraient beaucoup moins de cotisations à leur organisme complémentaire. Mais dans la vraie vie, est-il réellement possible de convaincre les Français qu'une augmentation de la CSG va entraîner une hausse du pouvoir d'achat, ce qui serait le cas, puisque 5 milliards d'euros de frais de gestion seraient redistribués ? Je pense que cela reste difficile. Peut-être le Hcaam n'a-t-il pas trouvé la manière de présenter cette réforme de manière convaincante.

En réponse à votre troisième question, la réticence des mutuelles et des organismes complémentaires n'est pas surprenante, car leur marché serait largement aspiré par la puissance publique. Nous avons beaucoup de contacts à la fois officiels et officieux avec ces organismes et avec leurs représentants institutionnels. Je leur dis que, même si nous ne faisons pas la « grande sécu », il y a des attentes fortes de la part du Gouvernement, des parlementaires et des Français.

Les choses bougeront, et si les organismes complémentaires ne sont pas à la manœuvre, les choses évolueront peut-être contre eux à moyen terme. Ils entendent cela ; ils acceptent de discuter au sujet des services rendus par les complémentaires, et ils recherchent des outils de meilleure mutualisation. Ils n'aiment pas toujours parler des frais de gestion, mais ils comprennent que ce système coûte très cher aux Français.

Vous me demandez si la « grande sécu » serait financée à moyen ou à long terme par une diminution des remboursements de l'assurance maladie obligatoire, et si cela entrerait en concurrence avec le retour à l'équilibre des comptes. Il serait difficile de porter le projet de « grande sécu » avec un déficit de dix milliards d'euros : ce projet n'est crédible que si les comptes de l'assurance maladie sont à l'équilibre.

Je note cependant que, depuis dix ans, malgré la situation financière difficile, il n'y a pas eu de déremboursements ou de transfert de l'assurance maladie obligatoire vers les complémentaires. La couverture des soins par la sécurité sociale a même augmenté depuis dix ans, en passant de 77 % à 78 % des soins, sans tenir compte des frais de la crise couverts par l'assurance maladie.

Enfin, concernant les défis techniques de la mise en place des scénarios du Hcaam, je ne crois pas trop au fait de procéder par étapes. Lorsque vous l'avez auditionné, le président du Hcaam a indiqué que la seule solution lui semblait de suivre certaines étapes, mais le rapport du Hcaam ne les précise pas. Pour définir ces étapes, il faudrait d'ailleurs disposer de certaines informations, notamment sur le nombre de salariés des organismes complémentaires.

Ce scénario progressif est complexe, car si l'on augmente les remboursements de l'assurance maladie obligatoire sans accroître le déficit, il faut une hausse des prélèvements obligatoires ; si dans le même temps les complémentaires n'ont pas restreint leur marché et ont toujours les mêmes frais de gestion, les dépenses des ménages ne font qu'augmenter. Sans l'argument de la hausse du pouvoir d'achat, il serait encore plus difficile d'expliquer l'augmentation de la CSG.

Une autre option existe, mais ce n'est pas au directeur de la sécurité sociale de la pousser : financer tout cela avec un déficit transitoire. Avec un déficit, tout est possible.

M. Bernard Jomier. – Il y a quelques années, nous avons eu des débats sur les coûts de gestion de la sécurité sociale, et nous avons réduit les coûts de gestion sans dissoudre pour autant l'assurance maladie ! Dire que le problème sera réglé en sortant du domaine de la santé les coûts de gestion des OCAM (organismes d'assurance maladie complémentaires), qui s'élèvent à 7,6 milliards d'euros, me semble une manière singulière de traiter les choses.

Le président du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) a estimé que les frais d'acquisition et de publicité pourraient être réglementés de manière plus stricte. Quelles économies pourrait-on ainsi réaliser ?

Vous avez parlé de refaire la mutualisation, c'est-à-dire, si j'ai bien compris, d'imposer un fonds de mutualisation au secteur de la banque et de l'assurance. Cela appelle-t-il des dispositions nationales conformes au droit européen ?

Tant en gestion du risque qu'en prévention, les OCAM rencontrent un obstacle concernant l'utilisation des données de santé. En l'état actuel de la législation sur les données de santé, cet obstacle vous semble-t-il rédhibitoire ?

M. Franck von Lenep. – Nous avons fait peser une forte contrainte sur l'assurance maladie obligatoire depuis vingt ans, ce qui explique le très fort infléchissement de ses effectifs et de ses dépenses de gestion. Pour cette raison, j'essayais d'ouvrir des hypothèses concernant les frais de gestion des organismes complémentaires dans le cadre du scénario 1.

Honnêtement, le sujet est difficile : il y a toujours des crispations de la part des organismes complémentaires. Ce n'est pas à l'État de définir les bons frais de gestion des complémentaires, et il faudrait peut-être passer par des accords de place, les complémentaires prenant des engagements collectifs.

Les économies possibles sont difficiles à évaluer. Les frais de gestion sont très différents selon les familles des organismes complémentaires, les frais de gestion et d'acquisition des sociétés d'assurance étant beaucoup plus élevés que ceux des mutuelles.

Je ne pense pas que les choses puissent se traiter de manière totalement transversale. La direction de la sécurité sociale n'a pas de plan tout prêt pour demain. Mon espoir est que les organismes complémentaires fassent des propositions, concernant notamment les taux de retour sur les cotisations et fixent une part minimale des cotisations revenant aux assurés.

La direction de la sécurité sociale ne livre aucune proposition sur la mutualisation, et nous n'avons pas encore expertisé cette piste nouvelle dans le débat. Nous l'expertiserons si elle fait son chemin dans le débat public. Ce système existe aux Pays-Bas et en Suisse, où il y a une assurance au premier euro. Le sujet de la mutualisation y est plus sensible qu'avec nos assurances complémentaires : dans ces pays, les assureurs ayant un bon profil de risque contribuent au fonds de péréquation, alors que ceux qui ont un mauvais profil de risque en bénéficient.

Concernant la gestion du risque et la prévention, les complémentaires vous diront peut-être que leurs dépenses de gestion des risques et de prévention rentrent dans leurs frais de gestion. Une part des frais de gestion n'est ainsi pas en lien avec la gestion administrative ou la publicité, mais concerne des actions de prévention. Pour l'assurance maladie, ces activités rentrent parfois dans les frais de gestion, à travers la convention d'objectifs et de gestion (COG), mais elles peuvent également être financées à l'extérieur de l'assurance maladie. Les choses ne sont pas directement comparables.

Toutefois, je ne pense pas qu'il s'agisse d'une limite empêchant de mener ces actions, et nous pouvons toujours discuter de ce sujet avec les organismes complémentaires. Chaque fois que j'en discute avec eux, leur limite se situe plutôt sur l'accès aux données personnelles de santé. La loi interdit totalement aujourd'hui l'accès à des données nominatives. Je vous renvoie donc votre dernière question : les parlementaires sont-ils prêts à voter une loi autorisant les complémentaires à avoir accès aux données individuelles de leurs assurés ?

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Pas au Sénat en tout cas !

M. René-Paul Savary, président. – Vous parlez de fonds de péréquation : cela voudrait donc dire rendre les assurances complémentaires obligatoires pour tous, y compris pour les retraités. Mettre en place un fonds de mutualisation signifierait créer une deuxième sécurité sociale propre aux organismes assurantiels et complémentaires, s’occupant de la partie provisionnelle non risquée. En revanche, la sécurité sociale absorberait la plupart des risques, notamment les ALD. Cela suppose donc de rendre les complémentaires obligatoires. Pourquoi bouleverser ainsi tout le système ?

M. Franck von Lennep. – Je le redis, nous n’avons pas encore expertisé de près ce scénario du rapport du Hcaam et nous n’en sommes qu’au stade des discussions avec les représentants des complémentaires. Je ne suis pas certain que cela nécessite de rendre absolument obligatoires les complémentaires, qui sont déjà obligatoires pour les actifs et leurs employeurs.

Dans ce système, en fonction du profil de risque et de l’âge moyen des assurés, les organismes bénéficient ou contribuent au fonds de péréquation. Cela signifie évidemment que les actifs vont payer plus cher, puisque ce que l’organisme complémentaire paie est répercuté sur les actifs. C’est ce que font les Suisses et les Néerlandais : il y a un transfert des bons risques vers les mauvais risques, et comme le risque concerne d’abord l’âge, des plus jeunes vers les plus âgés. Je ne suis pas tout à fait persuadé qu’il soit utile, pour cela, de rendre les organismes complémentaires obligatoires, mais je dis cela sans avoir véritablement approfondi la question.

M. René-Paul Savary, président. – Monsieur le directeur, nous vous remercions de vos réponses.

Audition de M. Éric Chenut, président de la Fédération nationale de la mutualité française

M. René-Paul Savary, président. – Nous accueillons à présent M. Éric Chenut, président de la Fédération nationale de la mutualité française. Monsieur Chenut, nous souhaitons vous entendre sur les possibles évolutions des périmètres d’intervention de l’assurance maladie obligatoire et des assurances complémentaires à la lumière du rapport du Hcaam.

M. Éric Chenut, président de la Fédération nationale de la mutualité française. – Je vous remercie de nous permettre de nous exprimer sur l’articulation entre l’assurance maladie obligatoire et les assurances maladie complémentaires, en particulier les acteurs mutualistes. Nous avons largement contribué au rapport du Hcaam, et nous avons souhaité sa publication. Même si aucun des quatre scénarios proposés ne nous convient, cette discussion nous paraît utile, car il nous semble que le *statu quo* n’est ni souhaité ni souhaitable. Nous regrettons que la fuite du rapport à l’automne ait nui à la sérénité des débats.

Nous partageons avec le Hcaam le même diagnostic sur l’intérêt et les limites du système existant, mais nous divergeons sur quelques éléments, notamment concernant l’évaluation de certaines décisions publiques.

Des insuffisances existent, en particulier au sujet de la soutenabilité des cotisations complémentaires pour certains publics fragiles comme les retraités, les chômeurs et les jeunes, c'est-à-dire les publics ne bénéficiant pas d'abondements fiscaux.

Pour autant, il ne faut pas oublier que le système actuel permet une large socialisation et une mutualisation des dépenses de santé. De l'ordre de 202 euros par an en moyenne par personne, le reste à charge en France est le plus bas des pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques).

Les disparités que j'ai évoquées proviennent des décisions prises au cours de ces dix dernières années, notamment au moment de l'ANI (Accord national interprofessionnel), qui, en organisant une solidarité via des couvertures collectives pour les salariés actifs, a déconstruit un certain nombre des solidarités préexistantes au sein des mutuelles, empêchant ainsi le fonctionnement des transferts entre actifs et retraités.

Ces inégalités dépendent également des catégories d'assurés sociaux, puisque les retraités, les jeunes et les chômeurs ne bénéficient pas de dispositifs d'abondement fiscal.

Nous constatons aussi un renchérissement des coûts de gestion des organismes complémentaires au cours des dix dernières années, qui est notamment lié à un certain nombre d'impacts prudentiels lors de la mise en application de Solvabilité II, ou à certaines décisions comme la mise en place de la résiliation infra-annuelle, qui a augmenté certains coûts liés au système d'information.

Les hausses les plus importantes des coûts de gestion sont tout d'abord liées à l'évolution naturelle des dépenses de santé. En l'espace de vingt ans, les dépenses de santé ont augmenté de 94 % dans notre pays, alors que dans le même temps les cotisations des complémentaires santé ont augmenté de 91 %. Cette hausse est notamment liée à l'évolution exponentielle des affections de longue durée, principalement du fait d'un manque d'investissements sur la prévention. Il n'y a pas de fatalité en la matière : d'autres pays européens font mieux que nous, parce qu'ils investissent davantage dans la prévention.

Ensuite, le deuxième élément qui justifie la hausse des dépenses de santé, c'est le vieillissement de la population. Mécaniquement, les besoins sont plus importants. On le perçoit dans les équilibres globaux : les dépenses de santé sont passées de 9 % à 11,2 % du PIB.

Un autre élément explique que, du point de vue des assurés sociaux, l'impact des organismes complémentaires pèse plus lourdement sur leur pouvoir d'achat : la fiscalité est passée de 1,75 % il y a vingt ans à 15 % en 2021. Cette augmentation est donc bien plus rapide que celle des dépenses de santé.

Nous pointons quelques limites des travaux du Hcaam, notamment leur focalisation sur la question des coûts de gestion, qui sont parfois appréhendés de manière polémique et péjorative. On ne peut pas comparer les coûts de gestion des organismes complémentaires à ceux de l'assurance maladie, car cette dernière n'est pas chargée de recouvrir les cotisations – l'Urssaf s'en occupe. Certaines conséquences liées à la réglementation Solvabilité II, qui pèsent lourdement sur les coûts de gestion, ne s'appliquent pas non plus à l'assurance maladie.

Dans un récent rapport, l'Institut Sapiens, un *think tank* travaillant dans le champ de la protection sociale, a démontré que si l'on affectait aux organismes complémentaires les mêmes charges que celles de l'assurance maladie, les coûts de gestion des complémentaires santé seraient non plus de 5 milliards d'euros, mais de 1,5 milliard d'euros, montant qu'il faut comparer aux 7 milliards d'euros de dépenses de l'assurance maladie en la matière. Si l'on rapporte les prestations versées aux complémentaires et celles versées à l'assurance maladie à leurs frais de gestion, 3 % des prestations versées à l'assurance maladie correspondent à leurs charges de gestion, contre 4 % des prestations pour les complémentaires santé. Nous ne faisons donc pas du tout le même constat d'une nécessité absolue de tourner la page de l'utilité des complémentaires et des mutuelles en particulier.

Quelles que soient les décisions qui seront prises, l'enjeu est de recalibrer le décret sur les coûts de gestion des complémentaires santé. Les coûts de distribution et de commercialisation, pour lesquels une trajectoire exigeante doit être fixée, doivent y apparaître clairement. En revanche, un certain nombre de prestations en nature et en services, comme la prévention, la gestion de l'action sociale, les réseaux conventionnés ou le tiers payant ne devraient pas apparaître péjorativement dans les coûts de gestion.

Par ailleurs, nous regrettons que l'analyse du Hcaam ne prenne pas en compte l'évolution comportementale que pourraient induire les scénarios proposés, notamment celui d'une « grande sécu ». Plus on éloigne l'assuré social de sa couverture, moins il décide de sa protection sociale, et plus on induit un comportement de consommation et non de responsabilité ou de solidarité. Cet élément doit être pris en compte : la protection sociale est là pour pallier les aléas de la vie, et non seulement pour assurer la solvabilisation des dépenses de santé, à moins de changer radicalement le sens de notre protection sociale.

En définitive, l'approche du Hcaam est trop comptable. Une telle approche ne permet pas d'anticiper les besoins futurs, alors que nous savons que le vieillissement de la population fera fortement augmenter le nombre de personnes dépendantes.

Ce manque d'approche dynamique est regrettable : les scénarios ne prennent en compte ni les besoins de prévention nécessaires pour endiguer l'augmentation exponentielle des affections de longue durée, ni le vieillissement de la population, ni les difficultés actuelles dans l'accès effectif aux soins. Aujourd'hui, la réalité des dépenses de santé ne reflète pas le renoncement aux soins : si les 7,4 millions de Français qui vivent dans des déserts médicaux étaient pris en compte, si les 5 millions de Français n'ayant pas de médecin traitant en avaient un, la réalité des dépenses de santé ne serait pas la même. Si l'on n'anticipe pas ces besoins, la vision des dépenses de santé demeure parcellaire. Sans compter les mesures spécifiques prises à la suite de la crise du covid-19, le déficit de l'assurance maladie est de l'ordre de 15 milliards d'euros, selon le dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Les différents scénarios ne prennent pas non plus en compte les dépassements d'honoraires, qui représentent des dépenses de l'ordre de 10 milliards d'euros. Ce rapport ne prend donc pas en compte une certaine réalité.

Vous connaissez les quatre scénarios. Que le Hcaam place en annexe de son rapport une remise en perspective de la nécessité d'un bouclier sanitaire montre bien que ces scénarios ne permettent de garantir ni un accès effectif aux soins, ni une solvabilisation des dépenses, ni de garantir que le reste à charge moyen reste aussi bas qu'aujourd'hui.

Si jamais la « grande sécu » était réalisée, il y aurait un impact en matière de ressources humaines : dans les mutuelles, entre 35 000 et 40 000 salariés seraient concernés sur l'ensemble du territoire. Sur le champ de la prévention, des actions ne pourraient plus être financées, ce qui aurait un impact inexorable sur les capacités d'innovation et d'investissement des services de soins d'accompagnement mutualistes dans les 2 800 établissements de la mutualité. Les excédents que nous dégageons, de l'ordre de 1 %, nous permettent de développer des réponses contribuant à la régulation des dépenses de santé sur les territoires.

Pour finir, comme nous l'exprimions en janvier dernier dans une tribune publiée dans *Le Monde*, cosignée par un certain nombre d'organisations du Hcaam, nous souhaitons une refondation durable des protections sociales, afin de répondre à la triple transition écologique, démographique et numérique à laquelle notre pays doit faire face.

L'impact de l'environnement sur la santé n'est plus à démontrer. Au regard de leur impact, les modes de production et de consommation seront nécessairement touchés pour endiguer le réchauffement climatique, ce qui aura une incidence sur les flux actuels de financement de la protection sociale solidaire.

Nous devons permettre à la jeunesse de s'émanciper, car nous allons aussi lui demander d'assumer un certain nombre de transferts de solidarité en raison de l'avancée en âge de la population.

Les opportunités et les enjeux de la transition numérique ne sont pas assez appréhendés, alors que l'innovation pourrait nous permettre de mieux orienter les soins et d'éviter des pertes de chance. S'il faut bien évidemment encadrer les risques éthiques posés par le numérique, nous ne devons pas nous laisser imposer des usages et des pratiques issues des Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft) et autres BATX (Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi). Nous devons développer nos propres solutions françaises et européennes.

Il nous semble nécessaire d'investir massivement tout au long de la vie dans la prévention si l'on veut que l'espérance de vie sans incapacité augmente dans notre pays, qui plus est si l'âge de la retraite est repoussé. Aujourd'hui, les hommes partent à la retraite en moyenne à 63 ans, les femmes à 64 ans et demi : il est nécessaire d'investir massivement sur ces questions pour réduire ces inégalités majeures.

Les mutuelles sont aux côtés des pouvoirs publics pour servir l'intérêt général sur l'ensemble du territoire, sous réserve que soient levés un certain nombre de freins économiques, fiscaux, réglementaires et prudentiels, qui aujourd'hui brident les capacités d'innovation et d'investissement des acteurs mutualistes dans les territoires.

M. René-Paul Savary, président. – Par rapport aux scénarios du rapport du Hcaam, pouvez-vous préciser cette éventuelle refondation dont vous venez de parler dans votre conclusion ? Est-ce un scénario 5, sur lequel vous pourriez nous donner davantage de précisions ?

M. Éric Chenut. – Ce scénario 5 demanderait de s'accorder sur le sens de la protection sociale, sur son périmètre et sur la répartition de l'effort entre le socle socialisé des cinq branches de la sécurité sociale et les couvertures complémentaires en santé, en prévoyance, en retraite ou en dépendance.

En 2019, nous avons proposé au Gouvernement une solvabilisation sur le champ de la dépendance, dont on sait aujourd'hui combien il affecte de nombreuses familles. La mutualité française et France assureurs ont proposé la mise en place immédiatement applicable d'une couverture par répartition solidaire de quelques euros par mois sur les cotisations des complémentaires santé, pour couvrir les personnes en groupe iso-ressources (GIR) 1 et GIR 2, et permettre à ces personnes ou à leurs familles de toucher une rente de 500 euros par mois afin de réduire le reste à charge. Si en France pour les dépenses de santé le reste à charge est le plus bas de l'OCDE, dans le domaine de la dépendance il est en revanche extrêmement élevé.

Notre vision ne se limite pas à la question de la santé. Nous proposons ainsi que les personnes en contrat individuel ne bénéficiant pas des dispositifs de participation des employeurs ou des dispositifs fiscaux puissent bénéficier d'un taux réduit de TSA (taxe de solidarité additionnelle), aux alentours de 7,4 %. Cela permettrait de rétablir une égalité fiscale qui n'existe pas aujourd'hui.

D'autres mesures sont également possibles, comme la forfaitisation des séjours hospitaliers, permettant d'éviter une sursinistralité sur les contrats des publics les plus atteints par des affections de longue durée, en particulier les publics les plus âgés, et des cotisations élevées.

Nous proposons un certain nombre de mesures, dans les champs de la dépendance et de la santé. Il nous semble que le risque prévoyance n'est pas assez appréhendé par nos citoyens. Quand l'assuré social n'est pas bien couvert, lorsque le risque survient, l'impact pour la famille est extrêmement lourd, ce qui peut induire de grandes fragilités sociales. Il nous semble essentiel de travailler à la généralisation de la prévoyance.

M. René-Paul Savary, président. – Votre proposition diffère donc fortement des scénarios du Hcaam, qui ne concernent que les complémentaires santé. Vous proposez une évolution sur les complémentaires santé et dépendance.

M. Éric Chenut. – Toutes les branches de la protection sociale sont totalement intriquées.

Il faut appréhender largement certaines décisions. Par exemple, le relèvement de l'âge de départ à la retraite de 62 ans à 65 ans proposé par certains candidats à l'élection présidentielle aura des conséquences extrêmement lourdes non seulement sur l'équilibre du régime des retraites, mais également sur le champ de la prévoyance, qui est exponentiel en fonction de l'âge. Si l'on relève l'âge de départ à la retraite, en espérant que dans le même temps la baisse du chômage et l'engagement plus important des employeurs amélioreront l'employabilité des seniors, il y aura une sinistralité plus importante en matière de prévoyance. Les complémentaires devront constituer des provisions importantes, de l'ordre de plusieurs milliards d'euros – je ne peux pas vous donner de chiffres précis, car nous sommes en train de les évaluer.

M. René-Paul Savary, président. – De mémoire, la dernière étude du Conseil d'orientation des retraites (COR) a chiffré des provisions de l'ordre de 5 milliards d'euros pour la santé et de 3 milliards pour la prévoyance.

M. Éric Chenut. – Nous n'avons pas encore chiffré nous-mêmes, donc je préfère rester prudent. Nos chiffres seraient un peu plus élevés que ceux du COR.

Pour cette raison, il nous semble que le travail du Hcaam doit être repris. Nous appelons donc à une large concertation avec l'ensemble des parties prenantes, l'État, l'assurance maladie, l'ensemble des branches de la sécurité sociale, les complémentaires, les professionnels de santé, les partenaires sociaux et les collectivités locales, pour trouver ensemble les bons leviers. Je rappelle que 80 % des déterminants de santé se font hors du système de santé. Si l'on ne met pas l'État et les collectivités locales autour de la table, nous passerons à côté d'une partie des leviers de l'action publique pouvant avoir des impacts très puissants pour améliorer le bien-être physique, psychique et environnemental de l'ensemble de la population.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Monsieur le président Chenut, nous avons eu l'occasion de nous rencontrer à la fin du vote du PLFSS sur le plateau de *Public Sénat* pour commenter les différents scénarios avancés par le Hcaam. Depuis, la campagne présidentielle progresse, mais le sujet ne semble pas réellement intéresser les candidats, alors que ces questions sont importantes tant pour les Français que pour les élus.

Même si les travaux du Hcaam peuvent être commentés de différentes manières, nous devons combattre certaines idées, comme vous l'avez fait dans votre propos liminaire. Je voudrais vous demander quelques précisions.

Le monde mutualiste a très clairement exprimé son opposition aux pistes d'évolution entrevues dans ce rapport. Considérez-vous néanmoins que le système actuel mérite d'être amélioré et corrigé, notamment pour mieux intégrer dans le système de l'assurance complémentaire les publics actuellement peu ou mal couverts, en particulier pour les plus démunis ?

Comment analysez-vous le fait que, dans le système actuel, l'AMO et l'AMC portent souvent sur les mêmes actes et prestations ? Un système de décroisement des interventions, quelle que soit la formule retenue, vous semblerait-il optimal du point de vue de la gestion et de la lisibilité du système ? Le cas échéant, quels actes ou prestations auraient le plus naturellement à relever de l'assurance complémentaire ?

Même si vous avez largement abordé la question tout à l'heure, comment expliquez-vous que les coûts de gestion soient plus élevés pour les complémentaires que pour l'assurance maladie, comme la Cour des comptes le remarque régulièrement ? Comme vous l'avez dit, le Hcaam fonde les gains résultant du scénario de « grande sécurité sociale » sur des économies des coûts de gestion.

Pourriez-vous nous expliquer les enjeux en matière d'emploi pour le monde mutualiste des différents scénarios envisagés par le Hcaam ? Vous l'avez précisé pour le scénario de la « grande sécu », mais qu'en est-il dans les autres scénarios envisagés dans le rapport ?

Enfin, sur un sujet moins directement lié au thème de cette audition, pourriez-vous faire un point sur la mise en œuvre de la réforme de la protection sociale complémentaire au sein des fonctions publiques et de la prise en charge d'une partie des cotisations par l'employeur public en application de l'ordonnance du 17 février 2021 et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 ?

M. Éric Chenut. – Le système actuel doit être amélioré. Une partie des difficultés pointées ne tiennent pas à la responsabilité des organismes complémentaires et des mutuelles.

Aujourd'hui, près de trois quarts des personnes âgées de plus de 70 ans sont couvertes par des mutuelles. La déconstruction des solidarités provient de décisions prises lors de l'ANI, malgré nos alertes.

Concernant la PSC (protection sociale complémentaire) des agents des fonctions publiques, éclairés par l'expérience de l'ANI, nous avons alerté Mme de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, sur l'importance d'avoir un dispositif plus étendu que pour le secteur privé, pour permettre un encadrement des cotisations des retraités.

La réforme de la PSC nous semble utile, juste et attendue par les agents publics, car il y avait une rupture d'égalité entre les salariés du privé et les agents des fonctions publiques. Le fait que les employeurs s'acquittent d'une quote-part de la cotisation santé nous semble utile pour cette raison.

Nous sommes attentifs au fait que cette avancée positive n'aboutisse pas à un recul de la protection globale des agents. Les mutuelles de la fonction publique, qui couvrent aujourd'hui environ 70 % des agents actifs, ont construit des solutions couvrant à la fois la santé, la prévoyance et la dépendance. Nous sommes très attentifs à ce que le nouveau dispositif n'aboutisse pas à une démutualisation de la prévoyance et de la dépendance, les agents renvoyés à des couvertures individuelles pouvant faire le choix de ne plus se protéger, en raison d'une mauvaise appréhension de leurs risques.

Nous sommes satisfaits de l'ouverture d'une négociation sur le champ de la prévoyance entre la fonction publique d'État et les organisations syndicales. Nous verrons en cours d'année comment ces négociations aboutissent, mais nous nous réjouissons de la prise de conscience du risque de la dépendance, même si, à ce jour, les négociations ne portent pas sur lui.

Nous sommes attentifs à ce que les autres branches de la fonction publique soient concernées. Des discussions fortes ont lieu entre les collectivités territoriales et les organisations syndicales de la fonction publique territoriale. Concernant la fonction publique hospitalière, nous regrettons que le calendrier soit renvoyé à 2026 malgré l'enjeu de l'attractivité des métiers du soin et de l'accompagnement.

Pourquoi le décroisement, pas plus que la « grande sécu », ne nous semble-t-il pas permettre de répondre aux enjeux ? Certains défenseurs de la « grande sécu » disaient que le décroisement laisserait de la place pour des surcomplémentaires. Mais quels assurés sociaux ont les moyens d'avoir recours à des surcomplémentaires ?

Sur le décroisement, l'appréhension des risques fait qu'il y a un enjeu d'assurabilité. Si seuls les assurés sociaux qui ont à la fois les moyens financiers et des risques certains se couvrent, le risque ne peut plus être assuré. Le principe de l'assurance repose sur l'aléa et sur une assiette large de mutualisation, qui permet de couvrir au mieux le plus grand nombre de personnes avec le minimum de cotisations.

Ces dispositifs ne permettent pas de répondre aux enjeux. Ils nous semblent tout à fait contraires à l'esprit de la sécurité sociale telle qu'elle a été construite depuis plus de 75 ans.

Concernant les coûts de gestion, et au-delà de la classification des coûts de gestion que j'ai déjà abordée, j'insiste : à périmètre égal entre l'assurance maladie et les

complémentaires, les dépenses de gestion affectées aux prestations liquidées par les complémentaires santé représentent 4 % des cotisations, soit 1,5 milliard d'euros. L'automatisation et de nouveaux systèmes d'information permettent peut-être encore de nouveaux gains, mais les coûts de gestion des complémentaires ne sont pas extrêmement différents de ceux de l'assurance maladie.

Si l'on veut faire des économies sur les coûts de gestion, tant pour l'assurance maladie que pour les complémentaires, il faut engager un travail sur la simplification des nomenclatures de l'assurance maladie, qui est très lourde pour les professionnels comme pour les établissements de santé, et très coûteuse en gestion pour l'assurance maladie comme pour les complémentaires. Il y a probablement là un levier de simplification qui permettrait à l'ensemble du système de faire des gains en évitant des opérations chronophages, alors que le temps médical est extrêmement précieux.

Sur l'emploi, comme je l'ai dit, pour la mutualité française, entre 35 000 et 40 000 salariés sont concernés par ces scénarios – je ne parle pas pour les autres acteurs ou familles mutualistes. Cela concerne essentiellement l'assurance santé, mais aussi en rebond la prévention, et mécaniquement notre capacité à nous développer et à innover sur nos réalisations sanitaires et sociales et nos services de soins d'accompagnement mutualistes.

Je rappelle tout de même que ce sont les mutuelles qui ont inventé le tiers payant, grâce aux pharmacies mutualistes. Ce sont elles qui ont inventé les réseaux conventionnés qui permettent aujourd'hui de faire le 100 % santé et qui ont permis de réguler les dépenses de santé à l'hôpital. Ce sont elles également qui se sont battues contre l'assurance maladie, pendant dix ans, pour le développement de la téléconsultation, ce qui nous a été bien utile pendant la crise sanitaire. Pendant des années, l'assurance maladie n'a pas voulu développer ces innovations, car elle estimait qu'elles conduiraient à une augmentation des dépenses de santé.

L'étatisation de la protection sociale, laissant l'assuré social seul face à l'État, pourrait permettre à ce dernier de décider seul, de manière technocratique, de notre protection sociale. Cela ne serait de nature ni à réduire les inégalités ni à permettre des innovations afin de répondre aux besoins de la population.

M. René-Paul Savary, président. – Vous nous avez dit que le principe du système était construit sur l'aléa. Vous avez indiqué que, en vingt ans, les dépenses de santé avaient augmenté de 94 % et que les cotisations des mutuelles avaient augmenté de 91 % dans le même temps. Ensuite, vous avez dit que ces augmentations étaient surtout dues aux ALD, mais les mutuelles ne participent pas aux dépenses dues aux ALD. Ces deux taux sont-ils vraiment à mettre en parallèle ?

M. Éric Chenut. – Si ce que vous dites était vrai, il faudrait conseiller aux personnes en affection longue durée de ne pas se couvrir en complémentaire santé. Ce conseil serait très mauvais, car avant l'intervention des AMC, le reste à charge des personnes en affection de longue durée est deux fois et demie supérieur à celui des personnes qui ne sont pas en affection de longue durée.

Certes, je vous rejoins sur le fait que l'assurance maladie a concentré ses prises en charge sur les hospitalisations et les affections de longue durée. Pour les personnes en ALD, de nombreux soins annexes complémentaires font augmenter les dépenses de santé, et concernent également les complémentaires santé.

On peut penser que l'assurance maladie n'a pas beaucoup bougé durant vingt ans, sa couverture des soins étant passée de 77 % à 79 %. Mais, en réalité, dans cette période, elle a concentré ses prises en charge sur les soins relatifs au vieillissement et aux ALD, alors que sa prise en charge des soins courants a baissé, les mutuelles ayant pris le relais. Dans le même temps, le reste à charge moyen des familles est resté le même. Mais comme les dépenses de santé ont augmenté, les citoyens ont le sentiment de payer davantage de cotisations sociales à la sécurité sociale comme à leur mutuelle, ce qui est vrai.

L'enjeu est considérable : vous, en tant que représentants, et nous, en tant qu'opérateurs et acteurs de la démocratie en santé, devons expliquer cet écart entre la réalité macroéconomique et le ressenti des assurés sociaux. C'est essentiel si nous ne voulons pas davantage altérer la relation de confiance dans la protection sociale sur laquelle notre système se fonde. Si les assurés sociaux ne sont pas convaincus que le jour où malheureusement ils subiront un aléa le système les protégera, ils seront moins enclins à aider ceux qui sont aujourd'hui en difficulté. Notre système par répartition nécessite et impose la confiance. Or un sondage que nous avons fait faire par Harris Interactive, qui a été rendu public le 1^{er} mars dernier, montre à quel point nos concitoyens sont inquiets sur la solidité de notre protection sociale.

M. René-Paul Savary, président. – Nous vous remercions de ces précisions, monsieur le président.

La réunion est close à 16 h 00.

MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE

Mercredi 9 mars 2022

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

Audition de M. Vincent Séguéla, secrétaire général de la Fédération Léo Lagrange

M. Stéphane Piednoir, président. – Mes chers collègues, nous entendons cet après-midi M. Vincent Séguéla, secrétaire général de la Fédération Léo Lagrange, que je remercie pour sa présence parmi nous.

Pour votre information, Monsieur le Secrétaire général, je précise que notre mission d'information s'est mise en place dans le cadre de ce que l'on appelle le « droit de tirage », à l'initiative du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), et que notre collègue Henri Cabanel, membre de ce groupe, en est le rapporteur.

J'indique également que notre mission est composée de dix-neuf sénateurs et deux suppléants, issus de tous les groupes politiques, et que notre rapport, assorti de recommandations, devrait être rendu public au début du mois de juin 2022.

Cette mission d'information s'est mise en place dans un contexte marqué, d'une part, par une distance croissante entre nombre de nos concitoyens et les institutions et, d'autre part, par un taux d'abstention élevé lors des trois dernières élections locales, plus particulièrement chez les jeunes.

Ces évolutions soulèvent plus que jamais la question de l'éducation des futurs citoyens, qui passe notamment par l'école et par diverses politiques publiques visant à encourager l'engagement des jeunes.

Dans ce contexte, le rôle des structures d'éducation populaire – qui ont été citées ce matin lors de notre table ronde avec les élus locaux – dans la formation des citoyens, plus particulièrement des jeunes, nous intéresse vivement.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Monsieur le Secrétaire général, pourriez-vous préciser le rôle que joue l'éducation populaire dans la formation à la citoyenneté des enfants et des jeunes ? Une élue locale présente à la table ronde de ce matin a exprimé le souhait d'un retour à une éducation populaire adaptée aux nouveaux enjeux de la société.

Pourriez-vous nous donner des exemples d'actions d'éducation à la citoyenneté menées par la Fédération Léo Lagrange ? Des actions spécifiques sont-elles conduites à destination des jeunes des territoires ruraux et des quartiers prioritaires ?

S'agissant du service civique, combien de volontaires la Fédération Léo Lagrange accueille-t-elle et pour quelles missions ? Comment les tuteurs sont-ils formés ?

La présidente de l'Agence du service civique a plaidé, lors de son audition, pour un renforcement de la formation citoyenne des jeunes en service civique, au-delà des deux journées prévues par la loi. Partagez-vous cette idée ?

De votre point de vue, qu'apporte le service civique aux jeunes volontaires ?

En ce qui concerne le service national universel (SNU), êtes-vous associé à son développement, notamment pour la phase 2, consacrée aux missions d'intérêt général (MIG) ?

Plus généralement, quel regard portez-vous sur le SNU ? Quels sont selon vous les freins à son développement ? Faudrait-il le rendre obligatoire ? Quels seraient les obstacles à sa généralisation ?

Enfin, comment, selon vous, renforcer l'engagement des jeunes de manière générale ?

M. Vincent Séguéla, secrétaire général de la Fédération Léo Lagrange. - Merci pour votre invitation. Les principes de l'éducation populaire, dont l'élue locale qui s'est exprimée ce matin lors de votre table ronde souhaite le retour, n'ont en réalité pas disparu. L'enjeu est toutefois de renforcer les actions d'éducation populaire dans le processus de formation des jeunes. Nous entendons d'ailleurs de plus en plus d'élus locaux plaider en ce sens.

Les Rencontres de l'éducation populaire, organisées récemment à Marseille, et qui regroupaient des élus locaux ainsi que diverses associations, dont l'Association des maires de France (AMF), témoignent de cette volonté. Les Journées nationales de l'éducation populaire se tiendront par ailleurs prochainement à Poitiers. La secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de l'engagement a également organisé des Assises de l'animation. Le sujet de l'éducation populaire revient donc au cœur du débat public, ce dont nous nous félicitons.

L'éducation populaire est difficile à définir. Il en existe du reste plusieurs définitions. L'éducation populaire recouvre des actions complémentaires de celles menées par d'autres acteurs plus traditionnels de la formation. Elle complète ainsi, sur des temps différents, le processus éducatif familial, le processus de formation et d'éducation scolaire ainsi que les parcours de formation professionnelle développés en entreprise.

On peut aussi présenter l'éducation populaire comme une série d'actions éducatives et formatives organisées sur du temps libre ou du temps libéré ; le « temps libéré » renvoie, par exemple, à la situation d'une personne en recherche d'emploi.

En 1900, on travaillait 200 000 heures en moyenne dans une vie, pour 100 000 heures de temps libre. Actuellement, nous ne travaillons plus que 67 000 heures pour 400 000 heures de temps libre. Tout un espace s'est donc développé au cours du dernier siècle. La fédération œuvre pour que ce temps libre ne soit pas un temps oisif, mais aussi un temps d'éducation et de formation.

L'éducation populaire repose en outre sur l'idée de progrès. L'enjeu est d'élargir la palette des apprentissages et d'ouvrir l'accès aux savoirs, à partir de l'idée selon laquelle l'être humain peut apprendre et progresser toute sa vie – c'est d'ailleurs la base de la formation permanente. Il est possible, même en situation d'échec scolaire, de se former avec d'autres organismes et sous d'autres temps. Dans la logique de l'éducation populaire, on peut toujours progresser, et toute sa vie.

Cela suppose cependant un développement de l'accès aux droits nouveaux que sont le droit à la culture ou aux vacances qui permettent de découvrir d'autres territoires, d'autres gens, d'autres cultures.

Le principe des « vacances apprenantes » lancé par le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports à la faveur de la pandémie a fait réagir les acteurs de l'éducation populaire, car à leurs yeux toutes les vacances sont des temps éducatifs. Les colonies de vacances ne sont pas des garderies ! Toutefois, le terme de « vacances apprenantes » montre bien que le temps passé en vacances peut constituer un temps éducatif à investir.

J'en viens à la préoccupation que vous avez exprimée, et que nous partageons, concernant le décrochage des citoyens par rapport au vote. Nous ne réduisons pas la citoyenneté au droit de vote, même s'il s'agit d'un marqueur important. Ainsi, il est possible de se demander si l'on peut être pleinement citoyen lorsqu'on appartient à la moitié des jeunes qui ne peuvent pas partir en vacances ? Cette question vaut pour les chômeurs : certes, ils ont le droit de vote, mais quand on est exclu du monde du travail ou entravé dans son accès à la formation, peut-on se sentir pleinement citoyen ?

L'éducation populaire utilise dans une démarche de complémentarité des méthodes pédagogiques dites nouvelles, actives ou non formelles, qui ne reprennent ni les méthodes académiques employées à l'école ni les méthodes éducatives à l'œuvre dans le cadre familial. Ces méthodes placent l'apprenant au cœur du processus éducatif, en en faisant un acteur central et non plus un receveur de connaissances fournies par un détenteur du savoir. Pour les 16-25 ans, cela implique également des formations entre pairs auxquelles nous sommes attachés.

En plaçant ainsi l'apprenant comme acteur de son propre processus de formation, l'idée est de lui faire acquérir des compétences susceptibles d'être utiles à la citoyenneté. Nous insistons ainsi beaucoup sur l'importance de la notion d'écoute, et de l'expression. Une place centrale est également accordée à la confrontation des idées, qui enrichit, et à la mise en débat. Nous faisons aussi attention à la définition par les enfants des règles de la vie en groupe.

Les pédagogies actives que nous utilisons reposent sur des éléments centraux de la formation à la citoyenneté : on apprend le goût des autres, on apprend à aimer les autres en apprenant à écouter, à s'exprimer et à débattre. La citoyenneté implique une communauté de citoyens qui vivent ensemble.

Nos méthodes n'impliquent aucune note ou évaluation. Nous prenons aussi en compte le développement personnel de chaque enfant pour respecter son rythme.

La fédération accorde par ailleurs une grande place à l'expérimentation. Nos pédagogies sont en effet fondées sur l'expérience et la recherche. Contrairement à l'éducation académique qui s'articule autour d'un cours, d'un exercice et d'un contrôle, notre approche implique une problématisation, une recherche d'informations par l'apprenant lui-même et une recherche de solutions.

Toute notre pédagogie est en outre centrée sur l'intériorisation des apprentissages. Par exemple, s'agissant de la lutte contre les discriminations – car citoyenneté et vivre ensemble sont liés – il ne suffit pas de dire aux jeunes que ce n'est pas bien de ne pas respecter l'égalité entre les filles et les garçons. Il s'agit de permettre à chacune de faire sien ce sujet d'apprentissage. Tant que cette notion n'a pas été intégrée dans leur subconscient - sur lequel repose 90 % de notre fonctionnement – cette nouvelle habitude ne

peut être acquise. Des pédagogies adaptées sont nécessaires. Nos méthodes interactives visent donc l'intériorisation de la règle, non l'emmagasinage de savoirs.

Je vais à présent citer quelques exemples d'actions que nous menons.

Lorsque nous travaillons avec une collectivité locale sur un projet éducatif territorial (PEDT) consacré à l'accueil extra et périscolaire, nous nous intéressons aussi à l'aménagement de l'espace ou du mobilier à l'aune de la question du genre. Il faut que filles et garçons aient une place égale dans la cour de récréation. Ainsi, le terrain de football ne peut pas occuper 90 % de la cour, et les garçons ne peuvent l'occuper 90 % du temps.

Nous développons des outils pédagogiques, adaptés selon les tranches d'âge, qui sont mis à la disposition de nos équipes professionnelles, formation à l'appui, afin de leur permettre de conduire des actions autour de la citoyenneté.

Nous travaillons notamment sur la capacité des enfants à mener des débats, la confrontation des idées fondée sur le respect d'autrui, l'écoute et l'argumentation nous semblant essentielle dans la construction de la citoyenneté.

Nous avons aussi des jeux de sept familles thématiques ainsi que des hebdomadaires de décryptage de l'actualité, qui visent à apprendre aux jeunes à s'informer correctement et à décoder les médias. Nous avons également créé des ateliers au cours desquels des personnels municipaux encadrent des jeunes pour leur expliquer ce qu'est une mairie, le travail des agents municipaux, etc.

Nous travaillons aussi sur l'éloquence, au moyen d'un partenariat avec *Eloquentia*. La capacité à s'exprimer est en effet constitutive de la citoyenneté. Nous participons en outre à la construction et à l'animation de conseils municipaux, départementaux et régionaux d'enfants et de jeunes.

La fédération intervient par ailleurs sur le temps scolaire, notamment à travers une gamme d'activités consacrées à la lutte contre les discriminations et aux questions comme l'égalité filles-garçons, l'homophobie, le racisme. Ces interventions se font en classe, en lien avec les CPE et les enseignants, mais généralement en leur absence. Nous intervenons aussi sur la question du développement durable, sujet auquel les jeunes sont particulièrement sensibles.

En réalité, si des questions peuvent se poser concernant la hausse de l'abstention, la plupart des études montrent que les jeunes sont engagés. La question du développement durable et du rapport à la planète les mobilise beaucoup. Ils sont par ailleurs nettement moins réticents aux flux migratoires que les générations de leurs parents ou de leurs grands-parents.

Il serait donc inexact de déduire du taux d'abstention élevé constaté chez les jeunes un désintérêt pour la citoyenneté ou pour l'engagement. On observe une inadéquation entre l'offre et la demande dans le domaine politique, mais ce n'est pas un problème d'engagement.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Comment la fédération travaille-t-elle avec les élus ? Sont-ils bien informés de votre existence ? Comment vous faites-vous connaître ? La fédération est-elle présente dans tous les territoires ?

M. Vincent Séguéla. – Nous travaillons avec 500 collectivités partenaires. Nous nous appuyons sur un maillage territorial dense. La fédération compte par ailleurs 6 000 salariés et plusieurs milliers de bénévoles, pour un total d'environ un million d'utilisateurs par an. Nous intervenons dans le cadre de subventions, de délégations de service public (DSP) ou encore de services d'intérêt économique général (SIEG). La fédération est en outre reconnue d'utilité publique et reçoit des financements de l'État, mais ces derniers représentent moins de 1 % des 200 millions d'euros de produits qu'elle perçoit. Les fonds privés en représentent pour leur part moins de 0,5 %. Nous avons l'agrément « jeunesse éducation populaire » du ministère de l'éducation nationale.

Nous nous faisons connaître comme nous le pouvons avec nos propres moyens, dégagés des activités que nous réalisons en lien avec les collectivités locales. Les objectifs de nos prestations de services – maisons de quartier, centres de vacances... – sont construits en lien avec les objectifs territoriaux de nos collectivités locales partenaires. La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pose également des conditions particulières à la fédération pour qu'elle puisse bénéficier des moyens alloués.

M. Stéphane Piednoir, président. – Lorsque vous agissez dans le cadre d'une délégation de service public, vos interlocuteurs vous identifient-ils bien comme acteur d'une politique publique ? Les salariés et bénévoles d'un centre social de quartier prioritaire ont-ils le réflexe de rappeler, notamment aux jeunes, qu'ils bénéficient de ce centre parce que des élus ont décidé la création ou l'entretien de ce centre ? La fédération leur dit-elle, par exemple, qu'il est nécessaire, pour qu'un centre social continue à vivre, de s'engager en politique ou à tout le moins d'aller voter pour désigner ceux qui permettront que ce centre existe ?

M. Vincent Séguéla. – Nous ne le faisons pas dans les termes que vous évoquez, mais cela fait partie de notre démarche. Si je dis aux jeunes qu'ils doivent aller voter pour empêcher la fermeture de telle ou telle structure, cela risque de ne pas être très efficace. Tout notre travail consiste à mettre les jeunes en contact avec les élus, puis, à travers une série d'animations, à partir d'un problème repéré avec eux, à voir comment les conduire vers la finalité que vous venez d'indiquer et que nous partageons. Cette dernière ne concerne d'ailleurs pas uniquement les jeunes, le taux d'abstention étant particulièrement élevé chez nombre d'habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, auprès desquels nous intervenons.

M. Stéphane Piednoir, président. – Lorsqu'un centre social est géré par le biais d'une DSP, cela peut alimenter la croyance selon laquelle les élus ne font rien. Les DSP fonctionnent très bien, mais il faudrait insister sur le fait qu'il ne s'agit pas de structures indépendantes, mais de structures mandatées par des élus, qui participent aux politiques publiques.

M. Vincent Séguéla. – C'est le principe d'une DSP : la collectivité garde la main. Lorsque nous agissons dans ce cadre, nos équipes, nos adhérents et nos usagers en sont informés. Nous leur expliquons pourquoi nous ne pouvons agir à notre convenance ou pourquoi, par exemple, telle ou telle tarification a été augmentée par la mairie.

Nous sommes toutefois parfois accusés de participer à la marchandisation du secteur de l'éducation populaire. Il faut rappeler cependant que les centres de loisirs ou les maisons de quartier, avant d'être des politiques publiques locales, ont été des initiatives associatives. Ainsi, le secteur associatif s'est emparé le premier de la question de l'accueil de

la petite enfance. Les haltes garderies associatives ont précédé les crèches municipales. Les colonies de vacances ont été des structures associatives. Ce n'est pas parce que la maison de quartier est gérée en régie municipale que le lien avec la population est plus fort.

Néanmoins, lorsque nous intervenons dans le cadre d'une DSP, nous nous inscrivons dans une politique publique et faisons le lien entre un projet porté par des élus et la population.

Mme Martine Filleul. – Il y a une dizaine d'années, à Tombouctou, j'avais été très surprise de découvrir une maison surmontée d'un panneau « Léo Lagrange ». Utilisez-vous toujours l'expérience à l'international comme un levier de formation et d'initiation à l'autre ?

M. Vincent Séguéla. – L'importance des échanges interculturels et de la mobilité à l'international fait partie de nos leviers en matière d'éducation à la citoyenneté. La fédération dispose d'un réseau en Europe et à l'international et notamment en Afrique, où des associations Léo Lagrange sont implantées – même si nous rencontrons évidemment des difficultés au Sahel, notamment au Mali et au Burkina Faso.

J'en viens à la question du service civique. Après avoir réfléchi à ce qui pouvait suivre la fin du service militaire décidée par le président Jacques Chirac, la fédération a décidé lors d'un congrès, en 2005, de militer pour la création d'un service civique obligatoire. La création du service civique, suivie quelque temps plus tard par celle du SNU, a donc été bien reçue.

Le service civique a l'avantage de permettre à des jeunes de se réorienter ou de préciser leur orientation. Il offre également aux jeunes décrocheurs la possibilité et le temps de s'interroger sur leur avenir. Je rejoins les constats et les témoignages que vous avez partagés lors de vos auditions de la présidente de l'association *Unis Cité* et de volontaires du service civique.

La fédération encadrerait 150 jeunes en service civique avant la crise sanitaire, nombre qui a chuté à 100 pendant celle-ci. Notre objectif est de parvenir à 300 services civiques autour de thématiques comme le développement durable et de développer une approche plus collective, dans l'esprit de la démarche d'*Unis Cité*, plutôt que d'envoyer tel jeune dans un centre de loisirs, tel autre dans un centre social, etc.

Les jeunes en service civique sont suivis par nos équipes d'encadrement. La fédération emploie 6 000 professionnels. Nous attachons beaucoup d'importance à la formation des tuteurs des volontaires du service civique. Nous dispensons des formations à nos agents sur le cadre réglementaire du service civique, l'idée étant de veiller à éviter tout effet de substitution à l'emploi. Nos organisations syndicales y sont très sensibles.

Nous ne rencontrons aucune difficulté ni pour recevoir des jeunes ni pour les envoyer en mission d'une façon qui leur soit profitable. Le service civique constitue à nos yeux un outil de construction du parcours de formation et d'éducation à la citoyenneté d'autant plus pertinent que les parcours formatifs ont tendance à s'allonger : on est jeune aujourd'hui jusqu'à 30 ans.

La fédération est par ailleurs favorable au SNU et travaille avec les services de l'État et quelques autres associations parties prenantes de cette expérimentation. Nous ne

voyons pas de contradiction entre le SNU et la notion d'engagement. Le SNU n'est pas une phase d'engagement, mais sa première phase a vocation à devenir une obligation de recevoir un temps de formation, censé faciliter des engagements futurs. Si nous sommes d'accord avec le monde associatif pour dire que l'on ne peut pas rendre l'engagement obligatoire, le SNU a selon nous sa place dans le processus de formation des jeunes.

En revanche, il nous semblerait préférable de substituer la notion de « parcours » à celle de « service » et de faire du SNU un « parcours républicain universel ». Plutôt que de souligner la nécessité pour les jeunes de donner à la Nation, nous souhaiterions insister sur le fait que c'est la Nation qui doit aux jeunes, et en premier lieu une formation. Il faut d'abord que la Nation forme les jeunes pour qu'ils participent ensuite à l'effort collectif. Dans cette logique, la notion de service nous semble inappropriée.

Nous regrettons par ailleurs que les associations ne soient pas davantage associées à la phase des MIG. Elles sont également trop peu impliquées dans la construction de la phase 1, tout en étant sollicitées pour fournir des animateurs alors qu'elles ne sont pas des entreprises de travail temporaire. Il faut que ce dispositif laisse plus de place aux associations comme la nôtre dans son organisation et sa conception.

Nous regrettons à ce titre que le réflexe de l'État soit de créer une agence spécifique pour gérer les MIG, car nous pensons que les associations sont mieux placées que les services de l'État pour organiser le lien entre les différentes phases du dispositif SNU dans les départements.

Il serait bon que le SNU soit géré un peu à la manière du Collectif Mentorat, copiloté par la Fédération Léo Lagrange. Dans le cadre de cette action, des idées d'associations ont été reprises dans une politique publique, assortie de moyens dédiés, sans qu'une agence dédiée au mentorat soit créée... Être mentor est une manière de vivre sa citoyenneté, qui consiste à prendre le temps d'accompagner un jeune.

M. Stéphane Piednoir, président. – La conscience de l'importance d'une formation des jeunes au débat a probablement présidé partiellement à la récente réforme du baccalauréat, le manque de formation des jeunes à l'argumentation constituant l'une des déficiences de notre système éducatif.

Il faudrait idéalement pouvoir impliquer tout le monde dans cette formation, chaque cerveau ayant théoriquement la même capacité à raisonner et à juger les grands enjeux de société. Or cela se fait peut-être plus facilement dans les structures d'éducation populaire puisqu'elles s'appuient sur du volontariat et rassemblent donc des jeunes gens déjà motivés.

Nous avons noté vos propositions concernant le service civique et le SNU. La création d'une agence supplémentaire n'est cependant jamais exclue !

M. Vincent Séguéla. – Nous sommes d'accord sur ce point. En revanche, il ne me paraît pas exact de dire que les jeunes se rendent dans les structures de la Fédération Léo Lagrange de manière volontaire. Ils s'adressent d'abord à l'équipement le plus proche de chez eux.

M. Stéphane Piednoir, président. – Ils font néanmoins la démarche de s'y rendre.

M. Vincent Séguéla. – Il reste que le « aller vers » représente beaucoup de notre temps de travail, en milieu rural comme dans les quartiers prioritaires. Il faut beaucoup de travail en amont pour atteindre ces jeunes.

Par ailleurs, le réflexe consistant à charger systématiquement l'Éducation nationale en mettant en place de nouvelles mesures ou de nouvelles structures pour résoudre tel ou tel problème ne me paraît pas bon. Ainsi, constatant la préoccupation des jeunes gens pour la planète, on a désigné des écodélégués dans les collèges, que l'administration est chargée de former. De même, on a créé des référents laïcité dans les académies. Il faut sortir de cette logique.

Selon un rapport de la Cour des comptes, plus d'un tiers des associations de France sont des associations d'éducation populaire (12 millions de bénévoles que compte notre pays). Or ces associations ont pour raison d'être la défense de la laïcité, de la liberté, et l'éducation à l'égalité.

L'État pourrait parfaitement, comme le font les collectivités locales, être le pilote d'une action publique qui soit en prise directe avec les citoyens et la société civile, notamment les associations. Celles-ci n'ont pas seulement vocation à intervenir en cas de crise. Nous revendiquons un réinvestissement dans l'éducation populaire, et souhaitons intervenir de plus en plus sur le temps scolaire, car notre action est complémentaire de celle des enseignants. À une époque, il y avait beaucoup d'enseignants dans les réseaux d'éducation populaire, et inversement.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Le SNU, qui repose majoritairement sur l'engagement d'acteurs locaux bénévoles, comme nous l'avons constaté lors de notre déplacement au centre du SNU de Dunkerque, se voit parfois reprocher un certain manque de professionnalisme dans sa mise en œuvre. Certes, le SNU est en train de monter en puissance. Comment voyez-vous cette organisation au niveau national ? L'implication et la compétence que nous avons constatées à Dunkerque sont-elles effectives dans tous les territoires ?

M. Vincent Séguéla. – La généralisation de la phase 1 du SNU implique un séjour obligatoire de quinze jours, en internat, destiné à toute une classe d'âge, soit 700 000 à 800 000 jeunes. Sachant qu'il faut vingt à trente adultes pour encadrer 200 jeunes, cette organisation requiert une très large mobilisation. Or les associations comme la Fédération Léo Lagrange savent organiser des séjours.

Nous avons signalé par ailleurs à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) plusieurs éléments de cette phase qui nous ont paru poser problème. Ainsi, les journées commencent à 7 heures du matin et se terminent à 23 heures. Attention, car les jeunes sont censés pouvoir retourner à l'école à l'issue de leur séjour ! Les militaires ne maîtrisent pas ces questions. Les agents de l'Éducation nationale peuvent avoir pour leur part des compétences sur d'autres plans. Il reste que nous avons des professionnels qualifiés et pourrions participer à la logistique nécessaire au déploiement du SNU – y compris en matière d'encadrement –, d'autant que ces stages seront organisés toute l'année et pas seulement pendant les vacances scolaires. En effet, il n'est pas possible d'accueillir 800 000 jeunes sur un séjour de cohésion organisé uniquement pendant les périodes de vacances scolaires.

Nous alertons les services de l'État sur ce point, dans la perspective du futur changement d'échelle du dispositif. La Fédération Léo Lagrange dispose, comme l'Union

nationale des centres sportifs de plein air (UCPA), de savoir-faire et de ressources qu'elle pourrait développer pour peu qu'on lui laisse la possibilité de le faire.

M. Stéphane Piednoir, président. – Merci de votre intervention.

M. Vincent Séguéla. – Merci beaucoup. Je lirai votre rapport avec beaucoup d'intérêt et le diffuserai au sein de la Fédération Léo Lagrange.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Mercredi 23 mars 2022

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

Audition des acteurs de la démocratie participative

M. Stéphane Piednoir, président. – Mes chers collègues, nous reprenons les travaux de notre mission d'information dédiée à la redynamisation de la culture citoyenne avec une table ronde associant des acteurs de la démocratie participative.

Notre mission, composée de 21 sénateurs issus de tous les groupes politiques, a été mise en place dans le cadre du droit de tirage, sur l'initiative du groupe RDSE auquel appartient notre rapporteur Henri Cabanel.

Notre rapport, assorti de recommandations, devrait être rendu public au début du mois de juin 2022.

Je rappelle que cette audition donnera lieu à un compte rendu écrit qui sera annexé à notre rapport, et que sa captation vidéo permet de la suivre en direct sur le site Internet du Sénat – cet enregistrement sera ensuite disponible en vidéo à la demande.

La création de cette mission d'information a été inspirée à la fois par la vive préoccupation suscitée par les taux d'abstention atteints lors des élections de 2021, plus particulièrement de la part des jeunes, et par la crise de confiance qui éloigne des institutions nombre de nos concitoyens.

Notre table ronde est centrée aujourd'hui sur les outils numériques qui se sont inscrits ces dernières années dans notre paysage démocratique.

Je souhaite donc la bienvenue à :

- M. Clément Mabi, chercheur à l'université de technologie de Compiègne et auteur de diverses publications sur le recours aux technologies numériques dans le cadre de l'action publique et sur ce qu'il est convenu d'appeler la « démocratie numérique » ;

- M. Cyril Lage, président de *Cap collectif*, une « plateforme d'intelligence collective », qui permet notamment l'organisation d'enquêtes publiques et qui a contribué au grand débat national. M. Lage est également cofondateur de l'association *Parlement et citoyens*, dédiée à « une méthode collaborative d'élaboration des lois » ;

- M. Julian Névo, responsable Accompagnement des campagnes de *Change.org*, « plateforme mondiale pour le changement », selon son propre site Internet, sur laquelle « des personnes venues de tous horizons lancent des campagnes, mobilisent des sympathisants et travaillent avec les décideurs pour créer des solutions » ;

- MM. Christophe Camborde, cofondateur et président, et Erik de Boisgrollier, porte-parole de *Civicpower*, association qui promeut le développement de la démocratie numérique en s'appuyant sur les technologies les plus innovantes ;

- et à M. Gilles Mentré, cofondateur et président d'*Electis*, association chargée de promouvoir le vote électronique, par ailleurs auteur de *Démocratie. Rendons le vote aux citoyens*, publié en octobre 2021 et conseiller métropolitain de la métropole du Grand Paris.

Notre réunion est organisée autour de deux séquences successives : dans un premier temps, M. Clément Mabi sera invité à rappeler l'historique de la participation politique en ligne, puis vous serez invités à présenter vos parcours respectifs, ainsi que les structures que vous représentez ; dans un second temps, vous interviendrez sur les enjeux de la démocratie numérique et le rôle des « technologies citoyennes ».

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Merci, Messieurs, d'avoir accepté de participer à cette table ronde. Pouvez-vous nous présenter les structures au titre desquelles vous intervenez ? Quelles sont leurs missions ? Selon quel mode de gouvernance ? Combien comptent-elles de salariés ou de bénévoles ? De quels moyens disposent-elles et quel est leur modèle économique ?

Monsieur Mabi, en tant que spécialiste des technologies citoyennes et de la démocratie numérique, pouvez-vous retracer les circonstances de la naissance de ces technologies et des outils de participation politique en ligne ? À quelles défaillances du fonctionnement classique de la démocratie et de la citoyenneté ces technologies permettent-elles de répondre ? Quelles sont les spécificités des *civic tech* françaises ?

Par ailleurs, tous nos interlocuteurs sont aujourd'hui des hommes. Est-ce un hasard, ou le monde de la démocratie numérique est-il particulièrement peu féminisé ?

M. Clément Mabi, chercheur à l'université de technologie de Compiègne. - Mes travaux portent sur les transformations numériques que connaît notre démocratie et sur la manière dont notre rapport à la citoyenneté se trouve bousculé par l'usage des technologies numériques. Le mouvement de la *civic tech*, que j'étudie depuis ses débuts, depuis sa « préhistoire », se décompose en trois temps.

Le premier temps, celui de l'euphorie et des promesses, commence avec l'élection de Barack Obama, qui veut s'appuyer sur les technologies numériques et la force des entreprises de la *Silicon Valley* pour ouvrir la démocratie et maximiser l'utilisation des données de l'administration. Il s'agit de mettre le numérique au cœur de l'administration pour redonner de la place aux citoyens. Cette idée d'un *open government*, ou gouvernement ouvert, a été rapidement importée en France. Un certain nombre d'activistes, dont Cyril Lage ici présent, ont voulu mettre les technologies numériques au service de cette dynamique d'ouverture. C'est une période de découverte, d'expérimentation. On croit et on espère beaucoup. On entend des discours parfois un peu grandiloquents : on parle de révolution numérique, de révolution démocratique et même d'un nouveau 1789.

Cet engouement repose sur la croyance profonde que les technologies vont permettre de « réparer » la démocratie et de remettre les citoyens au centre du débat. Il s'agit de casser les blocages qui les éloignent de la décision.

On observe plusieurs faits marquants durant cette période, comme l'expérience *Parlement et citoyens*, portée par Cyril Lage, visant à associer les citoyens à la préparation de projets de loi, ou le comparateur de programme développé par l'association *Vox.org*, laquelle recevra le prix Google... Une atmosphère assez communautaire prédomine, avec le souci de raccourcir les boucles de décision et d'équiper les contre-pouvoirs.

On voit ensuite émerger des acteurs qui se structurent pour devenir plus visibles et plus efficaces. Je pense notamment à *Cap collectif*, l'entreprise créée dans la foulée de l'expérimentation *Parlement et citoyens*, et à l'arrivée en France de *Change.org*. Ce deuxième temps commence avec la discussion de la loi sur la République numérique, portée par Axelle Lemaire, et s'étend jusqu'au Grand débat national.

Le troisième temps est celui du réalisme : on commence à mieux se rendre compte de ce que l'on peut tirer des technologies numériques. Il y a moins de grands discours et plus de démarches réflexives. Les acteurs perçoivent les risques d'instrumentalisation et les politiques commencent aussi à mieux comprendre les forces et les faiblesses de ces outils. Les menaces liées aux réseaux sociaux sont mieux documentées et identifiées. On comprend que laisser la démocratie numérique à des acteurs comme *Facebook* ou autres revient à créer une caisse de résonance pour la désinformation et la propagande. On comprend aussi que ces initiatives ont besoin d'être connectées aux corps intermédiaires. Il s'agit aujourd'hui de mettre en place une stratégie beaucoup plus précise de ce qu'on peut réellement faire avec le numérique et non de ce que le numérique peut faire pour nous.

M. Cyril Lage, président de *Cap collectif*. – Si je reprends l'exposé de Clément Mabi, je crois pouvoir dire que j'appartiens aux « Cro-Magnon » de la participation citoyenne. J'ai d'abord contribué à la création de l'association *Démocratie ouverte*, qui visait à importer en France le concept d'*open government*.

En 2013, j'ai lancé la plateforme *Parlement et citoyens* afin de montrer qu'il était possible de produire la loi autrement, de sortir de la logique de l'entre soi, pour reprendre les mots de Jean-François Copé, qui repose sur l'audition d'une minorité d'acteurs, et sur un « huis clos loin des citoyens », alors ministre du budget. Plutôt que critiquer la fabrique de la loi, je voulais montrer qu'il était possible de l'outiller grâce au numérique.

Cette expérimentation a plutôt bien fonctionné : nous avons réussi à impliquer six parlementaires représentatifs de l'échiquier politique. L'un d'entre eux, le sénateur Joël Labbé, a coproduit une proposition de loi, qui a été votée, visant à interdire les produits phytosanitaires à usage non agricole.

L'ensemble des projets que nous avons menés ont permis de faire la preuve que, grâce au numérique, la relation entre le politique et le citoyen pouvait être autre chose qu'insultes et invectives. Placer le citoyen dans une situation de consommateur et de spectateur de décisions prises sans lui le pousse à exprimer sa colère et son agressivité face à toute décision qui ne lui convient pas. Placé en amont, le même citoyen se comporte de manière radicalement différente.

Je voudrais relever un point important : tout peut se faire chez nous de manière anonyme. Je me porte en faux contre l'idée selon laquelle l'anonymat serait la source de la violence sur Internet : tout ce que nous faisons depuis des années démontre le contraire.

Aujourd'hui, je suis principalement investi dans *Cap collectif*. J'ai décidé de créer cette *start-up* faute de pouvoir faire vivre un modèle associatif comme *Parlement et citoyens*. Aucun des présidents de l'Assemblée nationale ou du Sénat n'a jamais souhaité apporter son concours à notre projet. J'ai donc décidé de créer une entreprise qui dépend d'un modèle économique différent. *Cap collectif* commercialise des outils de démocratie participative auprès des acteurs publics – ministères, administrations et collectivités – et des prestations de service pour accompagner nos clients dans l'utilisation de ces technologies.

Nous comptons trente-deux salariés et bénéficions du soutien de la Caisse des dépôts et consignations, entrée au capital en 2017. Nous avons réalisé un chiffre d'affaires de 2,4 millions d'euros en 2021, mais l'entreprise est toujours déficitaire, ce qui correspond à la trajectoire habituelle du monde des *start-up*.

M. Julian Névo, responsable Accompagnement des campagnes de Change.org. - Je voudrais tout d'abord répondre aux interrogations de M. le rapporteur en ce qui concerne la parité : si je me trouve devant vous aujourd'hui, c'est uniquement en raison d'un empêchement de ma directrice !

Change.org, dont on dit souvent qu'elle est la plus grande plateforme mondiale pour le changement, est utilisée par plus de 450 millions de personnes à travers le monde, dans 196 pays. Elle a été créée aux États-Unis en 2007 et compte des équipes dans vingt-cinq États.

Notre mission consiste à permettre à toute personne de s'exprimer, d'agir pour changer les choses. Pour ce faire, nous mettons à disposition des citoyens une plateforme technologique, accessible et ouverte pour lancer une pétition assez facilement. Pour une meilleure efficacité des campagnes, nous proposons également un accompagnement en mettant à disposition des ressources en ligne et en prodiguant des conseils sur les meilleures stratégies à suivre pour attirer l'attention des décideurs et des médias et rassembler d'autres citoyens...

Notre mode de financement repose à la fois sur les utilisateurs de la plateforme, qui peuvent laisser quelques euros pour donner davantage de visibilité à une pétition qu'ils ont signée, et sur des donateurs.

La notion d'*empowerment* est au cœur de notre mission. Il s'agit de donner aux citoyens non seulement des outils et des connaissances, mais aussi la confiance nécessaire pour prendre la parole dans la sphère publique et porter ses idées. Certaines de nos pétitions ont eu un grand écho. Je pense, par exemple, à celle contre la hausse des taxes sur le carburant, qui avait réuni 1,2 million de signatures et qui avait été en partie à l'origine du mouvement des gilets jaunes, ou à celle pour la libération de Valérie Bacot, soutenue par 700 000 personnes. Mais nous comptons aussi beaucoup de petites pétitions, plus locales, sur des sujets techniques.

Change.org essaie de faire du *lobbying* citoyen, c'est-à-dire donner des outils à ceux qui veulent se faire entendre, notamment les plus éloignés du pouvoir.

M. Christophe Camborde, cofondateur et président de *Civicpower*. – Je suis entrepreneur dans les nouvelles technologies depuis une vingtaine d’années. La crise de confiance des citoyens envers le politique est à l’origine de la création de *Civicpower*. J’ai d’abord créé une association, voilà deux ans, avec huit cofondateurs, dont trois femmes - nous ne sommes donc pas à parité, mais nous nous en approchons... Nous cherchons à résoudre cette crise de confiance en nous appuyant sur la technologie de la *blockchain*, qui vise à structurer la donnée pour l’empêcher d’être modifiée et à la distribuer sur plusieurs serveurs, que nous ne maîtrisons pas.

Le *bitcoin* est la traduction en cryptomonnaie de la crise de confiance monétaire. Sur le même schéma technologique, nous proposons de créer une urne, une machine à voter décentralisée. Le projet a tout de suite séduit une large communauté et nous avons pu réaliser, l’an dernier, un *crowdfunding* citoyen auprès de 4 000 personnes – de nationalité française à 90 % – pour un montant de 4 millions d’euros pour financer une machine à voter.

Notre démarche ne signifie aucunement que nous soyons contre le Gouvernement ou l’autorité. Il s’agit de créer une technologie française, *open source* et autofinancée, c’est-à-dire sans aucune dépendance à l’égard d’une société américaine ou de capitaux extérieurs, et qui pourrait être utilisée, à terme, par l’État.

Aujourd’hui, quinze personnes travaillent au sein de l’association et de l’entreprise. Nous avons créé cette dernière à la demande des mairies, nos premiers clients, qui voulaient être accompagnées par une entreprise, par exemple lors de la création de budgets participatifs. L’association détient le logiciel, le code informatique et le fichier – nous comptons un peu plus de 300 000 utilisateurs avec *NosLois* – et l’entreprise propose une prestation de service et d’accompagnement à nos clients.

Nous travaillons aussi avec les entreprises qui doivent organiser des assemblées générales et nous répondons à de premiers appels d’offres publics. La crise sanitaire a entraîné une importante accélération de notre activité avec le développement du vote à distance.

M. Erik de Boisgrollier, porte-parole de *Civicpower*. – J’ai rejoint *Civicpower* après avoir créé l’application mobile *NosLois*. Pour résumer ce que nous faisons, je reprendrai les termes d’un de nos utilisateurs, agriculteur, qui écoute notre application vocale sur son tracteur pour se tenir informé des propositions de loi qui l’intéressent. Il a invité les députés et sénateurs de sa circonscription à télécharger l’application, car il estime que cet outil permet aux citoyens d’être mieux représentés.

Cet exemple résume notre démarche. Les citoyens sont à la recherche d’informations plus factuelles, plus régulières, qu’ils ne trouvent pas sur les réseaux sociaux. Il s’agit de créer le ciment de la confiance en établissant un lien, un contact, avec le travail du Parlement. En s’informant, on peut aussi s’impliquer et faire connaître son avis aux parlementaires. C’est de cette manière qu’on peut ramener les citoyens vers la chose publique et combler le déficit démocratique.

On ne demande pas à nos utilisateurs de s’intéresser à la politique ni d’être des spécialistes ; il leur suffit de nous dire où ils habitent et ce qu’ils aiment pour être informés sur le travail du Sénat et de l’Assemblée nationale et pouvoir interagir.

Notre promesse vis-à-vis des citoyens est de ramener des parlementaires sur l’application. Notre *business model* repose donc sur l’abonnement des parlementaires

souhaitant interagir avec des citoyens. Nous sommes en quelque sorte l'anti-*Twitter* et l'anti-*Facebook* : il n'y a pas de commentaires ouverts, tout est anonyme et personne n'est tenu d'exprimer sa position. Nous recréons vraiment les conditions de l'isoloir pour faire voter les citoyens sur chaque projet et proposition de loi et retirer des faisceaux de sondage ou d'opinion politique qui peuvent être utiles au travail des parlementaires.

M. Gilles Mentré, cofondateur et président d'Electis. – *Electis* est une association loi de 1901, créée il y a trois ans. Nous sommes principalement financés par la fondation *Tezos*, développée par les équipes de l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria). La technologie de notre solution de vote s'appuie également sur la *blockchain*.

Nous comptons aujourd'hui six salariés et entre quinze et vingt bénévoles actifs. Nous commençons à développer notre solution dans plusieurs villes, toujours sur un mode associatif.

Nous travaillons sur la question du vote électronique. La crise de la démocratie représentative se traduit notamment par une hausse de l'abstention. Il s'agit d'ailleurs d'une abstention de plus en plus positive par rapport à un vote considéré comme inutile, faute de trouver un candidat ou un programme qui réponde à ses attentes. Ce sentiment est très fort chez les jeunes : 40 % des moins de 35 ans pensent que la démocratie n'est pas forcément le meilleur système.

À ce constat s'ajoute également une demande de démocratie plus directe : deux Français sur trois veulent pouvoir décider par référendum des grandes orientations du pays. Je pense notamment au fameux référendum d'initiative citoyenne que demandent les gilets jaunes et qui recueille 75 % de soutien dans l'opinion.

Le président Zelensky a déclaré hier qu'il soumettrait le résultat de ses négociations avec les autorités russes à référendum. C'est dire combien cette volonté d'en revenir à la légitimité directe des citoyens et du peuple est d'une actualité brûlante.

Nous avons décidé d'apporter notre pierre à l'édifice car la confiance dans le système est un des points bloquants. Nous sommes tous ici persuadés que le vote « papier » fonctionne très bien, mais 25 % de nos concitoyens pensent que les élections sont truquées.

Dans ce contexte, la démocratie participative a un rôle très important à jouer à travers les notions de co-élaboration, de jurys citoyens, de débats publics, de budgets participatifs... Nous voulons que les citoyens, démocratie participative ou non, soient en mesure de voter. À cette fin, il faut mettre en place des outils qui redonnent de la confiance. Or nous croyons que le vote électronique permet de voter de manière à la fois plus fréquente et plus confiante.

La loi de 2003 autorise la tenue de référendums locaux mais ce dispositif est sous-utilisé, voire anecdotique : moins de quatre ou cinq référendums réunissent chaque année le *quorum* nécessaire. Le maire et le conseil municipal sont alors obligés de trancher certains sujets, alors même qu'ils seraient très heureux de pouvoir interroger directement leurs administrés.

La démocratie municipale est organisée autour de votes tous les six ans ; entre deux élections c'est au conseil municipal de trancher des questions qui ne figuraient pas

nécessairement dans le programme. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de nous développer d'abord auprès des villes. Nous avons mis en place la plateforme *NeuillyVote* en septembre dernier, qui permet aux habitants de cette commune de disposer d'une solution de vote électronique. Nous sommes aussi intervenus pour aider un maire, dans le sud-ouest, qui voulait que les habitants de sa commune décident à qui irait son parrainage pour la campagne présidentielle. Autre exemple, un maire a considéré qu'il n'avait pas le mandat pour décider de l'emplacement d'une usine de retraitement des eaux dans sa commune et a fait voter les habitants sur cette question.

Le vote électronique permet de répondre à des cas très concrets ; il est directement utile. Les citoyens se mobilisent plus facilement, ce qui redonne de l'oxygène à la démocratie. Dans le même esprit, de plus en plus d'associations, de communautés, de collectifs se dotent de ces outils pour asseoir leur légitimité. Nous travaillons avec le secrétariat général des Conférences des parties (COP), l'*UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Changes)*, pour que les observateurs, qui sont des ONG, puissent élire leurs représentants aux COP.

Enfin, nous sommes convaincus que ce genre d'outil pourrait être utilisé à l'échelle nationale, même s'il existe encore de nombreux prérequis.

M. Stéphane Piednoir, président. – Nous en venons à notre seconde séquence.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Les technologies numériques sont-elles le prolongement des modalités d'exercice de la citoyenneté ou permettent-elles l'exploration de nouvelles pratiques ? En d'autres termes, la démocratie numérique peut-elle permettre de réinventer les processus démocratiques ? Quel devrait être le rôle des élus dans une démocratie renouvelée par le numérique ?

Quel peut être l'apport spécifique des outils numériques à la démocratie participative ? Le modèle de *civic tech* est-il différent selon que l'on se situe dans le cadre d'un débat local ou d'un débat national ?

Existe-t-il, en matière de démocratie numérique, des exemples étrangers dont il serait opportun de s'inspirer ?

Quels facteurs technologiques, comportementaux ou juridiques font encore obstacle au déploiement des *civic tech* ? Et jusqu'où ce déploiement est-il souhaitable ?

M. Clément Mabi. – Très concrètement, le numérique, c'est d'abord de la puissance de calcul que l'on mobilise pour optimiser un service. Cette logique d'optimisation vient accélérer des dynamiques déjà à l'œuvre, qui peuvent être soit positives soit négatives.

Expérimenter de nouvelles méthodes de participation permet de rouvrir l'imaginaire démocratique des citoyens. L'idéal démocratique ne doit pas s'écraser sur le vote ou sur des démarches représentatives. On peut faire exister d'autres formes de citoyenneté active en démocratie.

Le numérique constitue également une opportunité à même de favoriser le dialogue entre citoyens et institutions dans une logique de consultation, voire de délibération. Une des promesses de départ est d'ailleurs de rapprocher le citoyen de la décision.

Le numérique facilite également les « mises à l'agenda », en valorisant le nombre : la pétition la plus signée de l'histoire de France, qui a réuni plus de 2,5 millions de citoyens, a ainsi invité une coalition d'ONG à attaquer l'État français pour inaction climatique.

Ces technologies permettent aux citoyens d'être mieux informés, plus réflexifs, conformément à la notion d'*empowerment* qu'évoquait M. Névo.

Mais elles risquent aussi de se heurter à plusieurs écueils, à commencer par le « solutionnisme technologique » ou le sentiment que le numérique va sauver la démocratie et que tout ne serait qu'une question d'outil et de méthode. Or le numérique ne saurait permettre d'éviter les transformations attendues par les Français : probité des élus, lutte contre les discours populistes, amélioration du service public, transparence des décisions...

L'inclusion pose également question : 13 millions de Français sont aujourd'hui éloignés du numérique. Mobiliser ces technologies ne peut remplacer d'autres formes de participation ou de dialogue. Les biais ne sont pas forcément là où on les attend : le numérique ne mobilise pas davantage les jeunes. L'usage de ces technologies est socialement situé : c'est la densité du réseau autour de l'utilisateur et la capacité à avoir des besoins qui importent. La confiance à interagir avec l'administration ou avec les institutions entre largement en ligne de compte. C'est donc moins une question d'âge que de place dans la société et de confiance en soi.

Il ne faut pas non plus survaloriser l'impact du nombre. Le numérique opère une forme de basculement du centre de gravité de la démocratie : la légitimité est passée de celui qui parle à ce qui est dit. Une partie de la légitimité, en démocratie, vient du statut de citoyen, mais aussi d'autres caractères. Ainsi, la voix du riverain d'un projet peut être interprétée différemment de celle d'une personne habitant à l'autre bout du territoire. Avec le numérique, on sait de moins en moins qui parle : le traitement automatisé valorise l'analyse de corpus. La dynamique politique consiste donc de moins en moins en la recherche d'un consensus mais en l'exploration de corpus. Les élus sont plus à la recherche d'acceptabilité que d'un consensus entre groupes bien identifiés. Le risque est d'aboutir à une forme de « démocratie d'élevage » avec des « citoyens en batterie », consultés régulièrement.

Il faut aussi éviter de faire feu de tout bois et de vouloir mettre du numérique partout. La liberté vertigineuse que nous offre Internet est très souvent mal utilisée. Cet outil a été pensé de manière extrêmement libertaire, dans un contexte de capitalisme informationnel extrêmement puissant. Un utilisateur peut très facilement se retrouver plongé dans un monde d'informations, perdre tout contact, à force de partages et de repartages, avec les sources et éprouver beaucoup de difficultés à gérer cognitivement cette masse documentaire. Cela revient à donner une Ferrari à quelqu'un qui n'a pas le permis... Nos concitoyens ne sont peut-être pas tous prêts à évoluer dans cet environnement numérique. Toutes nos activités démocratiques doivent-elles et peuvent-elles être numérisées ? Pour bien faire les choses, il faut prévoir un accompagnement et une expérimentation avant tout développement.

Je formulerai donc en conclusion trois propositions.

Nous avons besoin, tout d'abord, de soutenir davantage la création de technologies pour améliorer la qualité du débat. Il faudrait mettre en place une *french tech* démocratique, notamment au travers du programme d'investissements d'avenir. Les idées existent mais tous les numériques ne valent pas. Si l'on ne veut pas être colonisé par les réalités numériques des *Gafam*, il va falloir développer des outils au service d'un *web*

politique de qualité. L'objectif doit être de disposer d'outils adaptés aux questions que l'on se pose, au lieu de choisir ces questions en fonction des outils disponibles.

Ensuite, il faut également soutenir le réseau associatif susceptible de mettre ces technologies au service du vivre ensemble et développer la solidarité du « dernier kilomètre ». Souvent, la vision qu'ont les élus du numérique commence par l'arrivée de la fibre sur leur territoire et par l'usage. Or il faut aussi avoir une approche environnée du numérique et de la participation. C'est la raison pour laquelle il faut soutenir les associations, qui sont les corps intermédiaires du numérique. Dans ce domaine l'humain est absolument nécessaire.

Enfin, il me semble essentiel d'améliorer la formation des élus et des fonctionnaires sur ces questions et de développer une culture publique de la participation numérique.

Ces technologies, à la fois porteuses et leviers de changement puissants pour notre démocratie, sont ambivalentes en ce qu'elles portent en elles le poison et le remède. Il est donc essentiel de trouver le bon équilibre.

M. Cyril Lage. – Ce que font les entités de *civic tech* comme *Cap collectif*, c'est de la digitalisation des processus de décision.

Digitaliser, c'est faire mieux, plus vite, moins cher. Toute l'économie a été digitalisée : aller au restaurant, acheter de l'immobilier, acheter une voiture... Il existe des applis pour tout ! Tous ces actes ont été transformés par le numérique. Un domaine a été moins impacté : les institutions.

Le numérique permet de faire autrement ce qu'on faisait déjà, mais pas seulement. Il permet aussi de « disrupter », d'ubériser, de mettre en mouvement. L'association *Parlement et citoyens* a ainsi, quelque part, « fracturé les portes » du Parlement en offrant ce que l'institution aurait dû offrir elle-même. Le numérique fait changer les choses depuis l'extérieur. Le succès de la plateforme *Change.org* vient de là.

Mais cela bouscule systématiquement les habitudes. Si l'on me demandait de fournir un schéma numérisé de production de la loi, je ne suis pas sûr qu'on aurait encore besoin de deux chambres, du Conseil économique social et environnemental (CESE) ou de la commission nationale du débat public (CNDP), toutes ces structures dont le rôle est largement illisible. Le numérique permet de repenser l'intervention de chacun dans le processus, qui devient totalement transparente.

On met la *civic tech* dans la petite case de la participation citoyenne mais - je vais peut-être vous choquer : je pense que les consultations citoyennes ne servent à rien, sinon à multiplier les conflits de légitimité entre une multitude d'intervenants.

Il n'y a que le numérique qui permette d'ouvrir le débat : sans lui, vous vous enfermez dans vos bâtiments pour des débats qui ne cherchent pas à créer du consensus ou à gérer des dissensus, mais où chacun essaie d'imposer son point de vue à l'autre. Il suffit d'allumer *LCP* et de regarder les débats du Sénat !

Mais si le numérique permet d'aller beaucoup plus vite, pour moins cher, pourquoi n'y va-t-on pas ?

Le premier frein est à rechercher dans la volonté de ceux qui ont le pouvoir. Chacun, élu ou patron, se dit : c'est moi qui décide.

Il est difficile de faire la différence entre détention du pouvoir et exercice du pouvoir. À force de ne pas vouloir associer les citoyens dans leur pouvoir, les décideurs sont de plus en plus mis en cause dans leur légitimité – comme le président Larcher l'a fait remarquer à propos de l'élection présidentielle. Ce frein vient autant de celui qui décide que de ceux qui l'entourent et qui ne veulent pas perdre du terrain.

Deuxième frein : le manque de compétences. Passer à des outils numériques nécessite des compétences qui font défaut au sein des institutions et des collectivités territoriales ; je suis aussi parfois frappé par la grande obsolescence du matériel et des logiciels qui les équipent.

Troisième frein : le manque d'outils d'analyse. À *Cap collectif*, nous avons toujours plaidé pour une analyse et une synthèse humaine des contributions. Mais nous sommes arrivés à notre limite lors du Grand débat national, dont nous nous sommes désengagés, car un traitement manuel aurait été impossible. D'autres acteurs s'en sont saisis et ont fait ce qu'on peut faire avec des outils, à savoir des *clusters* qui, globalement, agrègent des contenus en fonction de leur récurrence ; cette méthode conduit à éliminer les propositions uniques et non répétitives, qui peuvent toutefois être innovantes.

Nous prenons la responsabilité de restituer la parole de ceux qui s'expriment - c'est une grande responsabilité.

Un point de vigilance important : le financement. Nous sommes financés par du capital public, à travers la Caisse des dépôts et consignations ; c'est important, car il ne faudrait pas que cela passe aux mains du capital privé.

Il faut aussi parler de la fracture numérique. On peut y voir un frein en pensant qu'elle empêchera certains de participer. Mais il faut comparer avec la situation sans le numérique, que je résumerai par l'acronyme TLM : « toujours les mêmes ». Aux réunions publiques à 17 heures, il n'y a guère que Papi et Mamie qui viennent...

Mme Laure Darcos. – Si vous les organisez à 20 heures ou à 22 heures, c'est pareil !

M. Cyril Lage. – Le numérique permet de ne pas avoir les vingt participants habituels, mais 150 participants. Vous avez plus de monde et plus de diversité. Je pense donc qu'il faut garder les deux.

Cap collectif, c'est 400 clients, 300 collectivités et trois millions de citoyens qui ont participé sur des plateformes. Des données, nous en avons à foison. Il est indiscutable que la diversité est plus grande, que ce soit en termes d'âge ou de couches sociales.

Pour contourner cette problématique, certains élus privilégient le présentiel et les conventions citoyennes. Un chiffre intéressant : la Convention citoyenne a coûté 5,4 millions d'euros, soit 360 000 euros pour chacun des 150 participants ; le Grand débat national, lui, a coûté 12 millions d'euros pour 1,2 million de participants – donc dix euros par personne. Je veux bien que les 150 personnes aient été sélectionnées de manière à être représentatives, mais, statistiquement, cela ne peut pas rivaliser avec 1,2 million de personnes.

On pourrait corriger les biais du numérique, mais ne mettons pas en concurrence le numérique et le présentiel. Le numérique permet de recueillir sans conflictualité la diversité des opinions. En revanche, pour gérer les dissensus, le passage en présentiel reste indispensable.

Malheureusement, les confusions sont fréquentes : on appelle « consultation » tout et n'importe quoi. Votre mission a ainsi fait une consultation des élus locaux sur le site du Sénat avec un questionnaire, alors que les puristes appelleraient cela plutôt une enquête...

M. Julian Névo. – Je fonderai mon intervention sur l'expérience de *Change.org*, en partant d'un exemple, celui d'Alexandre Briolais, 27 ans, originaire du Béarn. En janvier 2019, il est scandalisé par un reportage de l'émission *Capital* sur les invendus d'*Amazon* – objets neufs systématiquement détruits. Il décide de lutter contre le gaspillage. Sans expérience politique préalable, il lance une pétition sur le site. Comme c'est un sujet dans l'air du temps, il rencontre une certaine popularité qui lui a permis, en quelques mois, de s'exprimer dans les médias, d'échanger avec la secrétaire d'État Brune Poirson, qui préparait sa loi contre le gaspillage, et d'entrer en contact avec des associations. Il a remis la pétition au ministère avec *Les Amis de la Terre*. Aujourd'hui, l'entreprise a changé ses pratiques et la loi anti-gaspillage a été adoptée.

La plateforme offre ainsi un outil qui permet de dépasser la frustration et le fatalisme de certains citoyens éloignés de l'engagement politique.

Change.org se voit comme une plateforme qui produit des changements. Alexandre Briolais a construit une communauté autour de lui, il peut communiquer avec les signataires ; Brune Poirson a échangé avec eux sur la plateforme.

On fait souvent un procès à cette forme de militantisme qu'on appelle « clictivisme », ou *slacktivism* en anglais : il serait trop facile de cliquer. Certes, mais c'est la manière dont les gens s'engagent aujourd'hui. Tout le monde n'est pas Greta Thunberg.

L'outil pétition a été plutôt une porte d'entrée vers l'activisme pour Alexandre Briolais, qui devenu expert sur le sujet. On a beaucoup d'exemples de personnes comme lui, souvent touchées personnellement. Je pense à Stéphane Ravacley, boulanger bisontin dont l'apprenti étranger allait être expulsé, ou à Stéphanie Jacquet, dont la fille est atteinte de trouble de l'attention avec ou sans hyperactivité (TDAH) et qui avait lancé une pétition il y a quatre ans : elle a aujourd'hui fondé une association et lutte pour la mise en place d'une journée nationale du TDAH.

Y a-t-il des difficultés ? J'ai cité des exemples où cela fonctionne, mais il y en a beaucoup où la mobilisation des citoyens ne touche pas les institutions. Il y aurait donc des progrès à faire dans l'articulation entre la *civic tech* et les institutions. *Change.org* est capable de rassembler les gens, mais il faut faire le lien avec les institutions.

Je sais que le Sénat a un site de pétitions, sur lequel le collectif *Un jour, un chasseur* a obtenu 100 000 signatures. Cela va dans les bon sens.

La *civic tech* a réussi à développer des outils au plus proche des pratiques actuelles. On pourrait imaginer une labellisation, un mécanisme par lequel les élus consultent les pétitions qui prennent de l'ampleur. En résumé, il faut créer des débouchés pour ces mobilisations.

M. Erik de Boisgrollier. – On parle d’inclusion numérique mais en vingt ans, nous sommes passés de zéro à treize millions de Français connectés.

Pour le gaz, l’électricité, l’eau courante, nous n’avons pas attendu que tout le monde y ait accès pour en retirer des bénéfices. Dans vingt ans, tout le monde sera connecté, alors il faut d’ores et déjà travailler dans cette perspective.

L’un de nos utilisateurs nous a dit : merci pour votre application, qui nous offre une participation plus directe qu’un simple rendez-vous électoral.

Le suffrage universel, c’est le *big data* du passé, du temps où on n’avait pas d’ordinateur : on demande à chacun de mettre un bulletin dans l’urne, puis on les agrège, on les compte et on arrive à des millions de données qui sont traitées en papier pour donner en fin de compte un résultat. On pourrait aujourd’hui faire cela beaucoup plus régulièrement, grâce à la *blockchain*.

Un citoyen ayant la chance d’arriver à l’âge de 100 ans n’aura voté que seize fois pour élire un président et des parlementaires qui décident des lois – c’est-à-dire, pour reprendre les mots d’Angela Merkel, les règles du vivre ensemble. Ce n’est finalement pas beaucoup, dans une vie de citoyen ; d’autant plus qu’on lui demande – après un grand désert démocratique – de s’exprimer sur tous les sujets.

Dans cette campagne, tous les candidats promettent le changement. Le citoyen, mis en abyme, ne sait que choisir entre tous ces changements. Cela contribue à l’abstention.

Ce que le numérique peut apporter, si nous utilisons les technologies qui garantissent que le vote ne soit pas falsifié, c’est de faire participer le citoyen plus régulièrement sur des sujets qui le concernent – sur lesquels il a une légitimité – et non pas faire intervenir systématiquement tout le monde sur tout.

La technologie du vote en ligne pourrait créer des référendums ciblés et fréquents, aussi fiables que le bulletin papier.

Quels sont les freins ? Aujourd’hui, on dévalorise la contribution faible – un *like*, un « je suis d’accord ». Mais au vu du quotidien des Français, il semble difficile – et coûteux – de les emmener dans une participation aussi intense que la Convention citoyenne. La contribution faible a une valeur d’engagement et permet un contact régulier du citoyen avec la démocratie.

M. Christophe Camborde. – Je m’exprime en tant que fabricant d’outils. J’écoute mes clients, les collectivités territoriales et mes utilisateurs.

Si l’on veut déterminer grossièrement les relations des électeurs avec l’abstention, on peut définir trois groupes de gens : ceux qui votent à chaque fois et voteront toujours, comme moi ; des alternants, qui choisissent les scrutins auxquels ils participent ; les perdus, qui ne votent plus et ne voteront plus.

Les deux derniers groupes, qui représentent la majorité des Français, ont pourtant envoyé des signaux montrant qu’ils voudraient participer autrement. Mon sentiment, c’est qu’ils veulent quelque chose qui diffère du cérémonial régulier du vote.

Les créateurs de l'application *Elyze* sont aussi jeunes que la *civic tech* : ils ont 18 et 21 ans. Leur application a été installée trois millions de fois ! Je ne vais pas sur le terrain du contenu – sur ce que signifie le *swipe*. J'aimerais bien savoir dans quels groupes, au regard de l'abstention, se trouvent les trois millions de Français qui l'ont installée.

Plus de la moitié des utilisateurs de l'application *NosLois* font partie de ceux qui ne voteront jamais. Ils ressentent une défiance envers le système – pour son contenu, mais aussi pour ses outils.

Si l'on veut transformer le vote cérémoniel en digital, cela ne marchera pas. Les maréchaux-ferrants n'ont jamais pu fabriquer de voitures. C'est différent et cela ne relève pas de la même génération. Ce ne sont pas les mêmes acteurs, ni les mêmes outils. On parle aussi de jugement majoritaire. Cela n'entre pas en concurrence avec le vote.

Sur le financement, je ne suis pas d'accord avec la logique du plan d'investissements d'avenir (PIA). La *civic tech* n'a pas besoin qu'on lui donne la becquée. Elle a besoin de la commande publique. Regardez les startups californiennes : elles sont nées de la commande publique, notamment de la part de l'armée américaine.

Cela me gêne qu'une secrétaire d'État s'exprime sur *Change.org* – qui est une entreprise américaine –, et non sur une plateforme française.

Nous commençons à avoir de la commande publique, ce qui nous permet de passer du *crowdfunding* à un équilibre sain avec également de la commande privée. On parle beaucoup de souveraineté ; je ne voudrais pas que mon enfant vote demain sur *Facebook*.

M. Gilles Mentré. – Le vote est central ; c'est ce qui nous a fait créer *Electis*. Quand on demande aux jeunes ce qui caractérise la République, ce qui vient en premier, c'est le vote. Être citoyen, c'est pouvoir voter. Quand on analyse les ressorts de l'abstention, on voit que les gens ne veulent pas participer à ce qu'ils considèrent comme un faux vote, un vote inutile.

On vote tous les cinq ans, mais le rythme de l'actualité s'accélère. Le Covid pour ce quinquennat, les attaques terroristes pour le précédent, la crise financière pour celui d'avant, à chaque fois un événement fait que le programme sur lequel le président a été élu ne peut pas être complètement appliqué.

Entre voter une fois tous les cinq ans, comme en France, et une fois tous les trimestres, comme en Suisse, il y a certes de la marge. D'autres endroits, comme la Californie, ont une culture de la démocratie directe qui date de la fin du XIX^e siècle.

Il faut bien sûr des votes à enjeu. Le plus grand risque serait de procéder à des consultations qui ne servent à rien, sinon à donner l'impression aux citoyens qu'ils participent - ou des consultations ne donnant pas lieu à un vote décisif. C'est un des traumatismes des participants à la Convention citoyenne sur le climat. Cela risquerait de creuser encore plus la crise démocratique.

Le vote électronique n'est qu'un des éléments de cette chaîne : il faut construire le débat, permettre une co-idéation... Mais cela ne vaut rien sans la dernière brique : le vote.

Il permet un vote plus inclusif – c'est le moteur de son développement aux États-Unis. On y considère en effet que ne pas pouvoir voter car on a du mal à se

déplacer - je pense par exemple aux malades du Covid - est une atteinte aux droits fondamentaux.

Le vote électronique permet aussi un vote plus fréquent, sur de grandes questions locales ou nationales. Nous sommes deux tiers des Français à considérer que les grandes questions devraient être tranchées par référendum.

Le référendum est aujourd'hui fossilisé dans une logique plébiscitaire, et certains croient que cela ne peut pas changer. Ce n'est le cas que parce qu'il est rare. S'il y avait, une fois par an, un référendum sur un grand sujet, cela ne le serait plus. Cela le serait encore moins s'il était provoqué par une initiative citoyenne. En dépit de quelques déclarations récemment dans la campagne, ce sujet n'a jamais été posé clairement dans le débat public.

Enfin, le vote en ligne permettrait d'autres modalités de vote, telles que le jugement majoritaire ou le vote préférentiel, entre autres. Nos systèmes démocratiques n'ont pas bougé en deux cents ans. Il faut expérimenter !

La ville de New York a décidé de passer au vote préférentiel. Avec le vote papier, cela a évidemment été un cauchemar : il a fallu dix jours pour dépouiller ; cela n'aurait pas été le cas avec le vote électronique.

Un point de vigilance est l'illectronisme. Pour les grandes élections, il faut bien entendu maintenir, comme c'est le cas en Estonie, un vote papier en parallèle.

En Estonie, le choix entre les deux modalités de vote ne correspond plus à une fracture générationnelle, comme c'était le cas au début. Les primo-votants choisissent même souvent le papier : ils veulent faire un *selfie* pour ce rituel auquel ils tiennent.

Il est aussi important de conserver le vote papier pour avoir une solution en cas de fraude. Nous en sommes en effet arrivés au point de sécurité où l'on ne peut pas garantir l'absence de fraude, mais où l'on peut garantir qu'on la voit quand elle existe.

Deuxième point de vigilance : la sécurité. On commence à voir les premières sorties de route, les premières plateformes *hackées*, celles qui ne peuvent donner des garanties de confidentialité... C'est normal, au début du développement d'une technologie. Il faut imposer des codes *open source*, comme c'est désormais le cas en Suisse et en Estonie.

Deuxièmement, il faut que le vote soit vérifiable. Aujourd'hui, la présence des scrutateurs donne confiance au citoyen ; mais on peut avoir des e-scrutateurs. C'est crucial.

Il faut donc investir ces instruments par la co-élaboration entre le public, le privé et l'associatif. L'*open source* est le meilleur terrain. Si nous ne le faisons pas collectivement, les citoyens le feront de leur côté. Sans parler du contenu politique de cette initiative, la « primaire populaire », créée par deux personnes qui n'ont rien demandé à personne, a rassemblé 400 000 citoyens.

C'est l'image même du numérique qui fracture la porte de l'institution dont parlait M. Lage. Il y a un risque que cela se fasse en dehors des institutions. Comme pour la monnaie, l'État risque alors de rester sur le bord du chemin.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Merci de me rassurer sur la parité au sein de vos organisations !

Je vous remercie pour vos explications et votre franchise. Je suis personnellement assez convaincu par la *civic tech* et par la démocratie participative – ce qui n’est peut-être pas le cas de tous mes collègues.

Que se passe-t-il en dehors de nos frontières ?

M. Christophe Camborde. – L’arrivée d’*Uber* à Taïwan a fait l’objet d’un vote en ligne des citoyens sur un outil appelé *pol.is*.

J’ai mon *e-card* estonienne : c’est une carte à puce qui permet de signer des actes notariés en ligne. J’ai ainsi créé une entreprise là-bas. Je ne suis pas sûr qu’on puisse faire la même chose que ce petit pays, mais il aura au moins démontré que l’illectronisme peut être comblé. Avec le temps, le vote en ligne est entré dans les usages.

Il ne faut pas brusquer les gens. *Civicpower* a fait un test pour la mairie de Bruges, près de Bordeaux – 20 000 habitants, donc 10 000 électeurs potentiels – qui voulait interroger ses administrés sur un investissement important. À la demande de la maire, nous avons distribué un QR code dans les boîtes aux lettres, permettant de créer son compte sur *Civicpower* ; si un administré n’y arrivait pas, il pouvait le faire à la mairie, aidé par un agent assermenté.

Ce que j’en retiens, c’est que tous les Français ou presque paient leurs impôts sur Internet. Il y a eu plus de participation à cette consultation qu’aux régionales – ce n’est pas difficile, me direz-vous... L’opposition, pourtant assez virulente, a reconnu que tout s’était bien passé. Le digital a représenté 90 % de la participation. Maintenant, la maire envisage d’organiser d’autres consultations.

Si nous voulons étendre le phénomène, il faudra le faire petit à petit. Pour les impôts, cela a pris dix ans.

M. Gilles Mentré. – Certains pays sont très en avance sur ces sujets. Les États Unis, du fait de leur système fédéral, ont une activité de recherche, d’innovation et d’expérimentation bien plus importante qu’en France, où tout est monolithique. Si la mission pouvait recommander d’appliquer le droit à l’expérimentation locale – prévu par la loi – à la tenue de referendums locaux, ce serait une bonne idée.

Pour une décision comme celle qui concernait, au Kremlin-Bicêtre, les halles centrales accueillant le marché du dimanche matin, le vote en ligne semble plus indiqué que l’ouverture de bureaux de vote avec un président et deux assesseurs dans toutes les écoles...

M. Clément Mabi. – Attention cependant : comparaison n’est pas toujours raison. On constate dans le monde une appropriation très diversifiée en fonction des cultures politiques. Or en France, nous avons une culture très marquée par le caractère représentatif de la démocratie et la centralité des élus.

Un des enjeux est d’intégrer ces outils avec la représentation. Au début, les élus ont eu peur ; progressivement, le développement de la commande publique a permis de domestiquer ce phénomène, de réduire le caractère critique de la participation.

Rappelons aussi l’importance de la diversification des expressions démocratiques. Un bon référendum doit être précédé d’une phase d’information et de débat. Pourquoi les référendums ne fonctionnent-ils pas aujourd’hui ? Parce qu’ils se réduisent à un plébiscite.

Cela mène à des formes de popularité vers lesquelles les outils numériques tendent déjà : à des débats masse contre masse. Cela a offert des opportunités pour des lobbies. Ne croyons pas que les plateformes permettent de parler directement aux Français ; voyez le nombre de « copié-collé » dans les participations au grand débat, par exemple, ou comment le *lobby* du jeu vidéo a pu pousser des amendements à la loi pour une République numérique.

Il y a des exemples étrangers, mais aussi beaucoup de contre-exemples.

M. Cyril Lage. – Je n’ai pas une connaissance exhaustive de ce qui se fait à l’international en matière de *civic tech*, mais rien ne nous impressionne vraiment. La France dispose d’une filière d’excellence, à la pointe de l’innovation. Beaucoup des formats de participation en ligne que nous avons créés sont devenus des normes et des standards.

Le bât blesse en matière de financement : si les acteurs privés que nous sommes ne sont pas davantage accompagnés, nous risquons de nous faire déborder. La commande publique se développe, mais elle ne suffit pas au regard des investissements à mener. Nous préparons une seconde levée de fonds pour accélérer la mise à disposition de nos outils auprès des petites collectivités.

Rien de comparable au grand débat ou à la Convention citoyenne n’a jamais été réalisé ailleurs avec une telle ampleur. Ces dispositifs n’ont pas donné tout ce qu’on en attendait, mais les choses ne se font pas d’un claquement de doigts. Il faut continuer de valoriser la participation citoyenne.

Je vous invite, Mesdames, Messieurs les Sénateurs, à être ambitieux. Demandez-vous comment construire demain, comment utiliser le numérique pour aller vers davantage d’inclusion et de transparence.

Beaucoup d’abstentionnistes participent à nos projets, mais on ne les ramène pas forcément aux urnes et cela ne fait pas gagner des élections. L’enjeu est d’améliorer l’efficacité des politiques publiques et la confiance des citoyens dans le système démocratique, ce qui n’a pas de prix.

Mme Laure Darcos. – Si les abstentionnistes ne reviennent pas aux urnes, c’est bien souvent parce que le vote blanc n’est pas pris en compte.

J’ai été extrêmement intéressée par cette table ronde, mais je reste très partagée. Certains jeunes peuvent avoir 650 mails en attente de lecture. Je pense que les jeunes ne sont pas plus sur Internet que les seniors, même si certains s’y mettent.

J’ai été attachée parlementaire au début des années 1990. À l’époque, quand les mécontents voulaient s’exprimer, ils devaient au moins faire l’effort d’envoyer un courrier. Aujourd’hui, nous recevons quotidiennement environ 350 mails, soit d’insultes, soit de *lobbying*. De la même façon, on examine parfois des textes qui entraînent l’envoi de milliers de messages « copié-collé », sur le même sujet. Cette masse est bien trop importante pour toucher concrètement les parlementaires, ce qui aboutit à l’effet inverse de celui recherché.

Tous les parlementaires devraient tenir une permanence mensuelle et exposer ce qu’ils ont pu faire dans le mois écoulé. Les choses sont plus faciles pour les sénateurs, dont le corps électoral est très défini : nous savons quels sujets vont susciter l’intérêt. Vos systèmes sont encore plus intéressants pour les députés, en ce que ces technologies permettent de

toucher des personnes que les élus ne toucheraient pas autrement, même en tenant une permanence.

Monsieur Mentré, vous avez évoqué l'échelle des communes. Lancer des consultations sur certains sujets très concrets me semble très intéressant. Lorsque mon mari était maire de Périgueux, il avait sollicité par consultation tous les quartiers sur la réalisation de micro-projets en démocratie participative. Les habitants s'étaient alors sentis pleinement impliqués.

En revanche, je ne sais pas si vos initiatives peuvent toucher les « vrais » jeunes. Une mairie de mon département a récemment lancé des « assises de la jeunesse », au travers d'une consultation numérique : ce fut un échec. Il a même fallu chercher des jeunes dans la rue au moment des ateliers... Mais après coup, ceux qui ont participé étaient très satisfaits !

J'utilise beaucoup *Change.org*, mais je regrette le peu d'information dans les mois qui suivent une pétition. J'aimerais savoir combien de personnes ont participé aux pétitions que j'ai signées et ce qu'il en est advenu... Passé le coup de projecteur, on manque de retour. Les conclusions de toutes les consultations organisées devraient être rapportées aux élus de manière plus directe. Je trouve qu'un certain flou subsiste.

M. Stéphane Piednoir, président. – Nous nous trouvons dans une phase de transition. Vous n'avez pas opposé le vote papier au vote électronique. La question des treize millions de Français éloignés du numérique a été évoquée, mais le vote revêt un enjeu démocratique, non de confort. Les 18-34 ans représentent la même proportion de population que les plus de 65 ans. Pour ces derniers, signer des documents notariés numériques, par exemple, peut être une réelle épreuve.

Une bonne partie des Français, et notamment des jeunes, ne seraient pas opposés à un système plus autoritaire. De même, plusieurs études montrent que près d'un Français sur deux serait favorable au retour de la peine de mort. Permettre à un petit nombre de se mobiliser sur une telle cause, tranchée démocratiquement depuis longtemps, revient à introduire un biais dangereux.

Je rejoins les propos de Laure Darcos sur le *lobbying* numérique que nous subissons tous les jours et qui a un effet contre-productif.

Monsieur Lage, je pense que vous regardez trop *LCP* et pas assez *Public Sénat* : je vous garantis que nos débats ont lieu aussi autour de minuit et sont toujours assez apaisés. Je vous renvoie aux mots de Victor Hugo selon lequel « *la France gouvernée par une assemblée unique, c'est [...] l'océan gouverné par l'ouragan* ». Notre Constitution ne promeut pas le bicamérisme par hasard. La V^e République est l'une des plus stables de notre histoire. Je milite de toutes mes forces contre ceux qui veulent en changer l'équilibre ou qui réclament des « révocations citoyennes ».

Je vous remercie pour vos contributions, dont nous tirerons le plus grand profit.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Échanges avec des membres ou anciens membres de conseils de jeunes :
Mme Aya Himer, conseillère municipale déléguée au suivi des Conseils enfants, adolescents et jeunes et à la Vie étudiante à Mulhouse, MM. Lylien Hubin, membre du conseil départemental des jeunes de l'Allier, Maxime Keshmiri, membre du conseil villeurbannais de la jeunesse, Mmes Adjara Ouedraogo, membre du Conseil parisien de la Jeunesse et Marie-Pierre Pernette, déléguée générale de l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ)

M. Stéphane Piednoir, président. – Mes chers collègues, nous reprenons nos travaux avec quatre membres ou anciens membres de conseils de jeunes, qui se sont rendus disponibles pour échanger avec nous dans le cadre de cette mission d'information dédiée à la redynamisation de la culture citoyenne.

Je remercie Marie-Pierre Pernette, déléguée générale de l'*Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes* (Anacej), que nous avons entendue le 26 janvier, de nous avoir aidés à organiser cette rencontre.

Pour l'information de nos invités, je précise que notre mission s'est mise en place dans le cadre du « droit de tirage des groupes », sur l'initiative du groupe RDSE, auquel appartient notre collègue Henri Cabanel, qui en est donc, conformément aux usages, le rapporteur.

J'indique également que notre mission est composée de vingt et un sénateurs, dix-neuf titulaires et deux suppléants, issus de tous les groupes politiques, et que notre rapport, assorti de recommandations, devrait être rendu public au début du mois de juin 2022.

Je rappelle aussi que cette audition donnera lieu à un compte rendu écrit qui sera annexé à notre rapport.

La création de cette mission d'information a été inspirée par la vive préoccupation suscitée par les taux d'abstention atteints lors des élections de 2021, plus particulièrement de la part des jeunes et, de manière générale, par la crise de confiance qui éloigne des institutions nombre de nos concitoyens.

Notre réflexion s'intéresse donc particulièrement à l'éducation des futurs citoyens, notamment dans le cadre scolaire, et plus généralement à toutes les initiatives qui peuvent susciter l'intérêt des jeunes à la vie démocratique.

Les conseils de jeunes ont vite attiré notre attention, car ils peuvent constituer une bonne initiation à l'exercice concret de la citoyenneté.

Nous l'avons aussi constaté il y a quelques jours, lors d'une table ronde avec des élus locaux : participer à un conseil de jeunes peut inciter certains jeunes à s'engager en politique. L'une des participantes, aujourd'hui conseillère régionale, avait participé à un conseil de jeunes. Il y a parmi vous une élue municipale qui confirme, elle aussi, l'intérêt d'un tel parcours.

Je souhaite donc la bienvenue au Sénat à Adjara Ouedraogo, membre du Conseil parisien de la jeunesse. Je souhaite également la bienvenue à celles et ceux qui assistent à

cette réunion à distance : Lylien Hubin, membre du conseil départemental des jeunes de l'Allier, Maxime Keshmiri, membre du conseil villeurbannais de la jeunesse, et Aya Himer, conseillère municipale déléguée au suivi des conseils enfants, adolescents et jeunes et à la vie étudiante à Mulhouse.

Enfin, aux côtés de Marie-Pierre Pernette, déléguée générale de l'Anacej, je salue Marion Moutafis, responsable de projet à l'Anacej.

Je laisse sans plus tarder la parole à Henri Cabanel, rapporteur, pour vous poser des questions et introduire vos témoignages.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Je m'associe aux remerciements de notre président et je tiens à vous dire tout le plaisir que j'ai à vous rencontrer. Notre travail étant centré sur la formation des futurs citoyens, il est très important d'entendre des témoignages tels que les vôtres.

Comment vous êtes-vous engagés ? Quel regard portez-vous sur votre expérience d'un conseil de jeunes ? Conseilleriez-vous à d'autres jeunes de participer à de telles structures ? Quelles seraient vos suggestions pour améliorer ce dispositif ?

Votre participation à un conseil de jeunes vous a-t-elle donné envie de vous engager ? Si oui, dans quel cadre : associatif, politique ou pour d'autres causes ?

Que pensez-vous de l'éducation morale et civique ? Avez-vous, du fait de votre participation à un conseil de jeunes, une approche différente de l'enseignement moral et civique que vos camarades ?

Mme Adjara Ouedraogo, membre du Conseil parisien de la jeunesse. - Je vous remercie de me donner l'opportunité de m'exprimer devant vous aujourd'hui. Je suis étudiante en première année de master de science politique à Paris 1. Je me suis engagée à l'âge de 22 ans dans un conseil de jeunes. Cela fait trois ans aujourd'hui que je suis membre du Conseil parisien de la jeunesse. Je suis donc à la fin de mon mandat. Nous avons eu à travailler sur plusieurs sujets, notamment la santé mentale des jeunes, l'égalité femme-homme, la solidarité et la préservation du lien intergénérationnel. La question de la santé mentale, notamment, est un vrai problème public.

Mon expérience au sein du Conseil parisien de la jeunesse a été très intéressante. Elle m'a permis de m'intégrer à Paris où je suis venue pour poursuivre mes études. Il m'a semblé essentiel de participer à la vie publique et de donner mon point de vue sur toutes les questions relatives à la jeunesse : précarité, logement, violences faites aux femmes. Cette expérience a été très enrichissante. Elle m'a permis de mieux connaître les dispositifs de la ville et de rencontrer plusieurs jeunes partageant la même volonté d'engagement que moi.

Cette expérience m'a permis de m'engager dans d'autres instances, notamment dans le comité d'éthique de la police municipale de Paris. Les questions liées à la sécurité concernent aussi les jeunes. Or il existe un vide : les jeunes ont moins d'occasions de s'exprimer sur ces sujets.

En parallèle, je me suis également engagée avec l'Anacej, qui travaille à renforcer le lien entre les pouvoirs publics et les jeunes. Il s'agit également de co-construire des politiques publiques avec les jeunes en améliorant ces instances. Il ne s'agit pas de proposer des solutions aux jeunes, il ne s'agit pas d'amener les jeunes à élaborer des projets par rapport

à la ville, mais d'intégrer les jeunes à tous les processus de construction, de mise en œuvre et de suivi.

Il est important de briser le mythe selon lequel les jeunes s'engagent, mais ne font rien dans les conseils de jeunes. Il est également important de renforcer les travaux d'intégration des conseils de jeunes aux réflexions de la ville et d'impliquer les services de la ville dans les travaux des conseils de jeunes pour accroître les chances d'une appropriation de ces productions dans la construction technique des politiques de la ville. L'objectif est de renforcer le lien de confiance mis à mal avec les institutions publiques. Les activités des conseils de jeunes doivent davantage être perçues comme un engagement plutôt que comme une offre. Nous voulons établir un canal de communication directe entre les instances et les jeunes pour permettre à ces derniers de proposer des idées. Il s'agit de rendre plus démocratique le fonctionnement de ces instances.

M. Lylien Hubin, membre du conseil départemental des jeunes de l'Allier. -- Je suis élève en terminale à Moulins, dans l'Allier. J'ai été élu en 2007, en quatrième, représentant de mon collège. J'ai intégré le conseil départemental des jeunes où j'ai été élu président lors du premier mandat. J'ai ensuite intégré le lycée où je suis vice-président du conseil des délégués pour la vie lycéenne (CVL) et président de la maison des lycéens. Je préside également une junior association, qui regroupe les anciens conseillers départementaux jeunes.

Le conseil départemental des jeunes (CDJ) a mené plusieurs projets, en particulier sur la prévention, les premiers secours, les sorties culturelles ou sportives. Le projet qui m'a le plus marqué a été l'organisation d'une exposition sur les enfants durant la guerre 14-18. Lors de l'inauguration, nous avons reçu la visite de la secrétaire d'État Geneviève Darrieussecq. Nous n'avons pas réussi à reconduire ce type de projet depuis le Covid, ce qui est dommage. Nous avons également participé à des congrès nationaux, comme le congrès Anacej en 2018.

Le regard que je porte sur les conseils de jeunes est très positif. Les expériences sont enrichissantes, sur le plan tant personnel que collectif. On découvre une nouvelle façon de penser, d'imaginer et de s'ouvrir aux autres. Le conseil départemental m'a permis de découvrir en 2019 le Sénat et de participer à différents congrès.

En revanche, il faudrait, selon moi, donner plus de place aux jeunes. Pour l'avoir vécu, on parle souvent du conseil des jeunes à la suite d'une sortie dans un musée ou d'une visite de marché le dimanche matin, mais ce n'est pas pour cela que nous nous sommes engagés ! Nous voudrions être plus écoutés et plus entendus. Nous voudrions surtout jouer un rôle et faire entendre notre voix dans les instances départementales ou municipales qui nous ont mis en place. Nous ne voulons pas être un outil politique pour faire joli !

Nous devons également être plus représentés sur l'ensemble du territoire. Il existe en effet de fortes disparités. Ici, par exemple, il n'y a pas de conseil régional des jeunes. Dans certains endroits, les jeunes sont très représentés et écoutés, mais dans d'autres ils font uniquement de la représentation dans la presse papier ! Chaque territoire doit avoir ses propres conseils de jeunes, mais ils doivent aussi être écoutés.

Personnellement, ma participation au conseil de jeunes m'a donné envie de m'engager. L'engagement est pour moi un facteur d'épanouissement. J'y consacre beaucoup de mon temps personnel et j'aimerais en faire mon métier pour devenir haut fonctionnaire, élu de la République ou « serviteur du peuple ».

M. Maxime Keshmiri, membre du conseil villeurbannais de la jeunesse. - J'ai 18 ans et je suis en première année de droit et science politique. J'ai un gros bagage en matière de conseil de jeunes ! J'ai commencé à 12 ans, au conseil bisontin des jeunes (CBJ) sur les recommandations de mon père, qui a une étiquette PS à Besançon. J'ai beaucoup apprécié cette expérience. Nous avons travaillé sur les thématiques de l'environnement et du traitement des déchets, etc. Nous avons fait des visites enrichissantes dans les services de la propreté. J'ai également participé à un comité loisir pour les personnes n'ayant pas les moyens de partir en vacances. Nous avons créé un événement populaire, reconduit depuis chaque année, preuve qu'il est possible de laisser son empreinte lorsque l'on a douze ans et que l'on est en cinquième. Nous avons, par exemple, demandé d'apposer des dessins sur les poubelles pour les rendre plus visibles et attrayantes : cela se pratique encore aujourd'hui, avec le logo du CBJ. J'ai cessé ensuite toute activité jusqu'en terminale, où j'ai été élu au conseil académique à la vie lycéenne auprès du rectorat de Lyon.

Comme l'a souligné Lylien Hubin, il y a le CVL au niveau local, il y a ensuite le conseil académique de la vie lycéenne (CAVL) au niveau académique, et tout en haut il y a le Conseil national de la vie lycéenne (CNVL), présidé par le ministre de l'éducation nationale. Pour ce qui me concerne, je représentais l'ensemble des lycéens généraux et technologiques de la Loire auprès du recteur et du ministre de l'éducation nationale.

M. Stéphane Piednoir, président. – Nous avons perdu la connexion avec M. Keshmiri. Je cède donc la parole, en attendant, à Aya Himer.

Mme Aya Himer, conseillère municipale déléguée au suivi des conseils enfants, adolescents et jeunes et à la vie étudiante à Mulhouse. – Permettez-moi de vous remercier pour cette invitation. C'est avec un grand plaisir que je témoigne aujourd'hui devant vous de mon engagement. J'ai 22 ans, je suis étudiante en master marketing-vente à Mulhouse. Je suis la benjamine du conseil municipal de la ville de Mulhouse, chargée de l'enfance, de la jeunesse et de la vie étudiante.

La ville de Mulhouse est dotée de trois dispositifs : le conseil municipal des enfants, le conseil des ados et le conseil des jeunes. Tous ces jeunes travaillent autour de différentes thématiques : la solidarité, l'environnement, le sport, les loisirs. J'ai été élue à l'âge de 9 ans au sein du conseil municipal des enfants. J'ai ensuite intégré le conseil des ados, puis le conseil des jeunes. Mon mandat a duré quatorze ans, j'ai mené plusieurs projets, dont un projet solidaire pour financer la construction d'un gymnase au Laos. Je participe également à un autre projet très important : la tournée des « cafés citoyens », dont l'objectif est de permettre au conseil des jeunes de rencontrer les jeunes de la ville pour discuter autour d'un verre. C'est assez libre, il s'agit d'un échange de jeune à jeune.

Le conseil de jeunes est aujourd'hui un lieu de réflexion, d'échange d'expériences, qui permet à chaque membre de faire part de ses idées. Il s'agit de monter des actions et de s'initier à la vie démocratique de la ville. Je suis reconnaissante envers la ville de Mulhouse, qui m'a permis, comme à d'autres jeunes, de m'engager et de participer à la vie citoyenne. Malheureusement, certaines villes ne sont pas dotées de conseil de jeunes.

Pour ma part, grâce à cette participation, j'ai pu développer ma curiosité, comprendre le fonctionnement d'une ville et apprendre à gérer des projets dans leur globalité. J'ai également appris à m'exprimer en public ; il serait d'ailleurs intéressant de développer des formations en ce sens, car il n'est pas évident, au départ, de surmonter sa timidité, surtout lorsqu'on s'adresse à des élus. Il serait également important que les conseils des enfants, des

ados et des jeunes, qui se réunissent toutes les semaines, mais par groupe, puissent aussi se rencontrer tous ensemble pour discuter de ce qui s'est fait.

Il faudrait aussi avoir un élu jeunesse en charge de tous ces dispositifs. La jeunesse est une thématique transversale. Elle touche autant la culture que la solidarité ou le sport. Il est important qu'un élu soit spécifiquement chargé de ce suivi particulier et aille à la rencontre des jeunes issus des quartiers prioritaires de la ville.

Être membre du conseil municipal des jeunes, c'est aussi améliorer le quotidien des jeunes mulhousiens. C'est à travers plusieurs projets que l'on améliore les choses. *In fine*, nous sommes les porte-parole des jeunes et les ambassadeurs de la jeunesse. Notre objectif est d'améliorer leur quotidien à travers différents projets afin d'accompagner leurs premiers pas dans le milieu professionnel. C'est pourquoi j'ai voulu m'engager à une autre échelle, « dans la cour des grands », comme je dis souvent, en entrant dans le conseil municipal de la ville de Mulhouse. Notre démarche est vraiment de faire une politique par les jeunes et pour les jeunes. Nous voulons encourager les jeunes à prendre des décisions pour leur vie.

M. Stéphane Piednoir, président. – Merci pour cette présentation. Nous sommes de nouveau en ligne avec Maxime Keshmiri, à qui je cède à nouveau la parole.

M. Maxime Keshmiri. – Je parlais du conseil académique de la vie lycéenne : nous y avons mené de nombreuses actions, notamment la lutte contre la précarité menstruelle, en proposant l'installation de distributeurs de protections hygiéniques. Cette proposition a été acceptée par le Gouvernement. Nous avons également proposé, durant le confinement de 2021, l'extension du *pass Culture*. Je ne sais pas si nous avons été entendus, mais cette proposition a été mise en œuvre peu après. Pour finir, j'ai été juré auprès du Conseil constitutionnel pour l'examen de travaux de collégiens et de lycéens relatifs à la Constitution française ainsi qu'au comité disciplinaire du bac pour le rectorat de Lyon. Cette année, je suis entré au Conseil villeurbannais de la jeunesse (CVJ). Actuellement, notre projet principal porte sur le lien entre la jeunesse et la police. Il s'agit de renforcer les liens entre les forces de l'ordre et la jeunesse. Nous souhaitons retrouver une certaine forme d'harmonie. C'est une idée qui nous tient à cœur. Le CVJ faisant partie de l'Anacej, j'ai intégré également cette instance.

Mon expérience a été extrêmement enrichissante, elle m'a permis de faire de belles rencontres et de m'ouvrir sur les enjeux de politique locale, voire régionale. Quelles sont mes suggestions ? Je propose tout d'abord de donner plus de moyens aux jeunes. À cette fin, Villeurbanne est en train de mettre en place un conseil miroir afin de permettre aux élus du CDJ d'avoir un droit de parole au sein du conseil municipal. C'est une première en France.

Ma participation au conseil des jeunes m'a donné envie de m'engager, qu'il s'agisse de la politique ou du monde associatif. Pour ce qui me concerne, j'aimerais avoir une carrière dans la diplomatie.

Mme Marie-Pierre Pernet, déléguée générale de l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (Anacej). – Comme j'ai pu le préciser précédemment, l'engagement appelle l'engagement. La possibilité de participer à ces conseils donne envie, en général, de s'impliquer encore davantage. C'est la preuve que le fait de s'engager est plaisant, même si cela prend du temps. Il s'agit d'expériences positives, même si ces jeunes savent exprimer des critiques, signe que ces conseils sont aussi une école de la délibération. Ils permettent de beaux parcours.

Par ailleurs, des réflexions sont en cours à l'Anacej. Les conseils existent, ce sont de beaux espaces, certes à améliorer, mais qui sont adaptés à une certaine forme d'engagement. L'idée que nous défendons à l'Anacej est d'imaginer d'autres espaces, à côté, pour que les jeunes puissent s'exprimer et comprendre le fonctionnement des institutions de façon plus légère que l'engagement demandé au sein des conseils. Il s'agit de toucher le plus de jeunes possible. L'expérience des conseils n'est pas matériellement possible partout, c'est un vrai souci : il s'agit d'une inégalité de chances. C'est pourquoi il est important d'imaginer d'autres espaces pour que tous les jeunes puissent acquérir des compétences similaires.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Avez-vous pu convaincre, à un moment donné de votre parcours, certains de vos amis de vous suivre dans cette démarche ? Madame Himer, vous avez dit que le rôle des conseils était d'améliorer le quotidien des jeunes de Mulhouse, d'être les ambassadeurs de la jeunesse. Les jeunes viennent-ils plus facilement à vous parce que vous êtes jeunes ? Comment arrivez-vous à représenter la jeunesse, qu'il s'agisse des conseils départementaux ou en tant qu'élue du conseil municipal de Mulhouse ? Comment parvenez-vous à connaître leur opinion ? Comment pouvez-vous convaincre d'autres jeunes à vivre la même expérience que vous ?

Mme Marie-Pierre Richer. – Qu'est-ce qui vous a conduit à vous engager ? Y a-t-il autour de vous, dans votre famille ou dans votre cercle amical, des personnes engagées ?

M. Stéphane Piednoir, président. – Après quatorze ans de mandat dans les conseils d'enfants et de jeunes, vous avez encore envie de mener des missions au service de nos concitoyens. Comment faire passer ce message auprès des autres jeunes ?

Mme Adjara Ouedraogo. – À chaque fois que j'en ai l'occasion, je parle du Conseil parisien des jeunes. Les jeunes ne savent pas que de tels conseils existent. Je fais donc souvent la promotion de toutes ces instances qui permettent aux jeunes de s'engager. Souvent, cela crée un déclic.

Qu'est-ce qui m'a poussé à m'engager ? J'avais plusieurs années d'expérience, puisque mon engagement a commencé en classe de sixième, notamment au travers d'associations humanitaires et de droits des enfants. En sixième, il y avait un déficit de mobilier dans mon collège. J'ai incité mes camarades à en revendiquer, ce qui a galvanisé tout l'établissement, de la sixième à la terminale. Nous avons obtenu satisfaction et le lycée a été réhabilité en termes d'infrastructures. Par ailleurs, avant mon arrivée à Paris, j'ai été co-fondatrice et secrétaire générale d'une association, devenue aujourd'hui une ONG. Il s'agissait d'offrir des cadeaux de Noël à des jeunes et à des enfants en situation de précarité ou malades.

Il est très important pour moi de servir les autres. Quand on s'engage, on le fait aussi pour soi : l'expérience est enrichissante dans les deux sens. C'est un peu ce qui m'a poussée à m'engager à Paris.

Vous demandez comment peut-on avoir envie s'engager après plusieurs années d'engagement : je dirais qu'il s'agit d'un cercle vertueux : l'engagement appelle l'engagement ! J'ai envie de proposer des projets, j'ai envie de continuer à essayer de résoudre les problèmes qui concernent les jeunes. Il existe toujours un espace que l'on veut combler.

M. Lylien Hubin. – Comment convaincre les autres jeunes de s’engager ? Nous avons des problèmes de communication. Nous sommes censés être trente-sept au conseil départemental jeunes, soit un représentant par collège. Or nous n’avons jamais atteint cet effectif. Soit les établissements ne jouent pas le jeu et n’informent pas les élèves qu’il y a des élections, soit les élèves ne savent pas de quoi il s’agit et ne se présentent pas. Quand l’information est relayée et que les élus en place donnent envie aux autres, cela attire toujours des gens. Mais il y a d’autres endroits où l’information ne passe pas.

Pourquoi s’engager ? Il s’agit tout simplement d’une passion. L’engagement, c’est quelque chose que l’on fait avec le cœur, on n’y va pas en rechignant. Il s’agit d’un choix.

M. Stéphane Piednoir, président. – Existait-il dans votre entourage un contexte particulier favorisant l’engagement ?

M. Lylien Hubin. – Pas du tout. C’est arrivé par hasard, en quatrième, lorsque j’ai été élu délégué de classe et qu’il a fallu un représentant des quatrièmes. Puis j’ai été élu représentant du collège et les choses se sont enchaînées petit à petit. Je ne regrette rien, si c’était à refaire je le referais !

Mme Aya Himer. – Comment convaincre les jeunes ? Ça a été chez nous une très grosse problématique. L’objectif est de donner envie : si le jeune ne vient pas directement à nous, c’est que ce n’est pas dans son ADN, du moins pour l’instant. Nous formons un groupe de jeunes élus aux conseils des enfants, des ados et des jeunes et nous allons directement nous adresser à d’autres jeunes dans les classes pour leur expliquer ce que nous faisons. Notre optique est toujours la même : il s’agit de faire la politique par les jeunes et pour les jeunes. Le message passe toujours mieux lorsque ce sont des jeunes qui parlent aux jeunes.

Il existe aussi un système de parrainage, qui facilite l’entrée aux différents conseils. Personnellement, j’ai parrainé une amie en la faisant participer à des séances. Cela lui a donné envie.

Comment a-t-on encore envie de s’engager après plusieurs années d’engagement ? Tout simplement parce que c’est inné, c’est ce qui me motive tous les jours et cela fait partie de moi. Lorsqu’on parle de moi, on parle forcément de mon engagement dans ces dispositifs et aujourd’hui en tant qu’élue. Mon objectif est d’améliorer le quotidien des tous, pas nécessairement à Mulhouse.

Y a-t-il autour de moi des personnes engagées ? Pas du tout : d’origine marocaine, je suis née au Maroc et arrivée en France à l’âge d’un an. Mes parents ne parlaient pas forcément le français. J’ai été déléguée de ma classe en CE1 et en CE2, c’est peu à peu que j’ai commencé à m’intéresser davantage à tout cela. Aujourd’hui, je ne regrette en aucun cas mon choix !

M. Maxime Keshmiri. – Pour que d’autres jeunes s’engagent, il faut pouvoir leur expliquer de quoi il s’agit. Il faut contextualiser. Quand je dis aux jeunes que je fais partie du CDJ ou de l’Anacej, ils ne savent pas ce que c’est. Il y a un manque cruel d’information de la part des collectivités.

C’est grâce à mon père que j’ai pu connaître le CDJ. Beaucoup de jeunes ignorent que de telles structures existent. Par ailleurs, nombre d’entre eux s’interrogent sur l’intérêt de participer à de telles instances, d’autant que cela prend du temps et empiète sur les cours, etc.

Ils n'ont pas tort : c'est beaucoup de temps, beaucoup d'engagement, mais c'est aussi magnifique !

La communication est quasi inexistante, hormis dans les journaux locaux. Les mairies et de nombreuses collectivités ne prennent pas la peine de se doter d'un conseil de jeunes ou ne valorisent pas assez les actions menées par ces conseils. Même Lyon, qui dispose d'un conseil de jeunes par arrondissement, n'est pas à l'Anacej. Il faut valoriser l'engagement et montrer de quoi sont capables les jeunes. De gros projets ont été mis en place. Hélas, ils ne sont pas exposés à la lumière du jour par les politiques territoriales.

Mme Adjara Ouedraogo. – J'ai réalisé un sondage dans ma classe avant de venir. J'ai demandé aux jeunes ce qui pourrait les conduire à s'engager. Ils m'ont répondu qu'il fallait s'adresser au jeunes dans le débat public, pas seulement aux retraités ou à certaines catégories sociales. Si l'on s'adressait aussi aux jeunes, alors les jeunes se sentiraient concernés. Voilà, pour eux, ce qui créerait le déclic ! Actuellement, ils se sentent mis de côté dans le débat public. Ils ont l'impression qu'il n'y a pas de politique qui les touche. Pourtant ce n'est pas exact. Il faut donc vraiment travailler au niveau de la communication.

Mardi 29 mars 2022

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

Audition sur la démocratie participative (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

**Échanges avec des membres de conseils de jeunes (collectivités ultramarines)
(sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Mercredi 30 mars 2022

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

Audition de M. Martin Hirsch, ancien président de l'Agence du service civique, président de l'Institut de l'engagement (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de M. Philippe Brousse, délégué général adjoint de l'Union nationale des missions locales (UNML) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

- Présidence de M. François Bonneau, vice-président -

Audition de Mmes Chantal Bruneau, membre du bureau, et Stéphanie Andrieux, présidente de la commission engagement et bénévolat du Haut Conseil à la vie associative et M. Hubert Pénicaud, référent national vie associative de France bénévolat (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

MISSION D'INFORMATION SUR « L'EXPLORATION, LA PROTECTION ET L'EXPLOITATION DES FONDS MARINS : QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ? »

Mardi 29 mars 2022

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

La réunion est ouverte à 18 h 00.

Audition de M. Hervé Guillou, président du Comité stratégique de filière des industriels de la mer (CSF IM) et vice-président du Groupement des industries de construction et activités navales (Gican).

M. Michel Canévet, président. – Nous accueillons aujourd'hui Hervé Guillou, ancien président de Naval Group, en sa qualité de vice-président du Groupement des industries de construction et activités navales (Gican). Il est accompagné du délégué général, Philippe Missoffe, et de la déléguée aux affaires publiques et à la communication, Apolline Chorand.

Notre mission d'information sur l'exploration, la protection et l'exploitation des grands fonds marins poursuit ses travaux entamés en janvier dernier, son rapport étant attendu pour la fin du mois de juin. Après avoir auditionné un certain nombre de représentants d'administrations et d'entreprises, il nous a semblé important que le Gican puisse également nous faire part de son point de vue sur la place que la France doit prendre dans l'exploration, l'exploitation et la protection des grands fonds marins.

Je passe la parole à notre rapporteur, Teva Rohfritsch, en visioconférence.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Bonjour à tous depuis la Polynésie française ! Je souhaiterais que le Gican nous expose les perspectives passionnantes qu'ouvre l'exploration des grands fonds marins. Dans le cadre de nos auditions, nous avons souhaité entendre des scientifiques, des représentants de l'administration, mais nous tenions particulièrement à associer les entreprises, s'agissant du volet industriel de la question.

Un questionnaire vous a été adressé. Les thèmes que nous souhaitons évoquer portent sur le potentiel industriel de l'exploration, de la prospection et de l'exploitation éventuelle de ces fonds marins. Nous avons reçu des représentants de la société française Abyssa, qui propose ses services aux Etats ou aux autorités publiques qui souhaitent accéder à la connaissance de leur patrimoine sous-marin profond. D'autres acteurs nationaux proposent-ils le même type de services ?

Que pensez-vous de l'objectif que s'est fixé l'Unesco de cartographier 80 % des fonds marins ?

Globalement, estimez-vous que notre pays est capable de relever le défi industriel que constitue l'exploration des grands fonds marins ?

En tant que sénateur de la Polynésie française, je me demande en particulier comment en optimiser les retombées économiques éventuelles sur nos territoires d'outre-mer.

Grâce à nos outre-mer, nous disposons de la deuxième plus vaste zone économique exclusive, derrière les États-Unis : cela nous offre-t-il des opportunités de développement industriel ?

S'agissant de la coopération avec les industriels étrangers, quels sont nos meilleurs partenaires et nos plus grands concurrents ? Quelle coopération notamment à l'échelle européenne ?

Quel est votre avis sur la mise en œuvre de la stratégie française au regard des financements qui y sont consacrés ?

M. Hervé Guillou, président du Comité stratégique de filière des industriels de la mer (CSF IM) et vice-président du Groupement des industries de construction et activités navales (Gican). – Je vous remercie tout d'abord de votre invitation. En tant que représentants de l'industrie, nous sommes très attentifs à cette nouvelle dimension stratégique à la fois civile et militaire que représentent la maîtrise et la connaissance des fonds marins. Le Gican regroupe plus de deux cents entreprises, réalisant près de 12 milliards d'euros de chiffre d'affaires et employant 45 000 personnes, quasi exclusivement en France. C'est donc un secteur d'investissement stratégique à la fois pour la technologie et l'emploi, avec le plus important effet multiplicateur entre investissement public et création de richesses.

Il se trouve que je suis aussi président du Comité stratégique de filière des industriels de la mer (CSF IM), laquelle représente 125 000 emplois et 45 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Outre le Gican, elle compte dans ses rangs la Fédération des industries nautiques ainsi que l'Association française des entreprises et professionnels au service des énergies, Evolen, qui regroupe la totalité des grands opérateurs du secteur, notamment CGG, Technip Énergies ou Total Énergies, et la Fédération des énergies renouvelables.

C'est l'ensemble de cette filière des industriels de la mer qui a signé avec l'État en 2018 un plan stratégique de filière, avec un chapitre consacré à l'industrie offshore nouvelle génération, avec la volonté commune de développer à la fois nos connaissances et notre activité industrielle dans ce domaine.

Cette feuille de route a été réactualisée en décembre dernier, l'accent étant mis sur les enjeux de souveraineté liés aux fonds marins.

Deux membres du comité stratégique du plan France 2030 sont des représentants actifs de la filière : Carine Tramier, présidente du Conseil d'orientation de la recherche et de l'innovation de la filière des industriels de la mer (Corimer), et Thomas Buret, directeur général de iXblue.

Ce sujet nous tient à cœur aussi parce que nous avons beaucoup contribué aux travaux du Cluster maritime français, alors que nous prêchions dans le désert depuis dix ans. Ce qu'il faut bien comprendre - et une expérience menée pendant vingt ans par le Canada en Papouasie-Nouvelle-Guinée l'atteste -, c'est qu'il n'existe pas de *business model* dans l'exploration des grands fonds, hormis pour l'exploitation pétrolière. Ceux qui ont cherché à exploiter les nodules ou les ensembles polymétalliques ont tous mis fin à leur activité, faute de rentabilité économique. Quand il a lancé le plan France 2030, le Président de la République a parlé d'exploration et de connaissance des grands fonds marins, mais pas d'exploitation.

De fait, c'est leur exploration qui permet de les connaître, avant, éventuellement, de créer un *business model* d'exploitation. D'ailleurs, vous savez que de nombreuses ONG

réclament un moratoire interdisant toute exploitation des fonds marins, au nom de la protection de l'environnement.

Il n'existe pas une, mais deux stratégies françaises, parfaitement coordonnées : celle qu'a dévoilée le Secrétaire général de la mer, à laquelle nous avons été totalement associés, qui a fait l'objet d'un rapport au Premier ministre ; et celle qu'a annoncée Mme Florence Parly, le volet militaire dit du *seabed warfare*.

Environ 97 % des grands fonds sont d'une profondeur inférieure à 6 000 mètres : de fait, les objectifs des civils et des militaires se rejoignent. Nos industries sont le plus souvent duales si l'on excepte les opérateurs dans les domaines de l'exploitation pétrolière, de l'hydrographie, de l'océanographie, de la recherche ou les opérations militaires. Cette capacité à mener et à coordonner de front des programmes civils et des programmes de défense est essentielle.

Dès lors qu'il n'existe à ce jour aucun *business model* en matière d'exploitation des fonds marins, il n'existe aucun *business model* industriel. Aussi, tant que ne seront pas créées les conditions permettant l'émergence de cycles économiques viables, nous soutenons les recommandations du Secrétaire général de la mer de recourir aux financements par la commande publique. C'est ce qui explique le retard pris : ils étaient partis avec l'idée d'un financement privé à hauteur de 50 à 70 % ; or aucun industriel ne s'engagera dans une telle proportion en l'absence de rentabilité économique.

Aujourd'hui, même si des discussions sont en cours sur le ratio, l'idée est désormais admise que c'est la commande publique qui doit permettre de financer l'exploration des grands fonds, même si quelques programmes de R&D peuvent marginalement recourir à des financements duaux. Aucun industriel ne descend à 6 000 mètres juste pour se faire plaisir !

Dès lors qu'il est question de commande publique et de souveraineté, on parle aussi de politique industrielle. Ne renouvelons pas les erreurs que nous avons faites avec les drones aériens : en 1991, la France était la première nation européenne en la matière ; en 2002, les Israéliens et les Américains nous avaient largement devancés, et il nous aura fallu du temps pour rattraper notre retard. Car, bien évidemment, il est toujours plus intéressant, sur le plan financier, d'acheter un drone israélien ou de louer un drone américain que de développer un drone français ou européen.

Outre les Américains, les Norvégiens, grâce à leur industrie du pétrole, ont massivement financé Kongsberg Gruppen pour développer des outils liés à la recherche pétrolière et à la maîtrise des grands fonds.

Puisque nous disposons du deuxième plus vaste domaine maritime au monde, mettons l'accent sur notre politique de souveraineté et notre politique industrielle pour nous permettre de développer les outils et d'acquérir les connaissances scientifiques nécessaires à l'exploration des fonds marins : bateaux, drones, moyens de communication, exploitation des données - la maîtrise du *big data* est ce qui a la plus grande valeur - pour en faire un *business*.

On doit accorder la plus grande attention à cette chaîne continue qui va de l'exploration à la connaissance, de la connaissance à l'exploitation.

En France, le secteur de l'exploration des grands fonds est d'assez haut niveau, mais très fragmenté. Je ne connais pas combien de salariés compte Abyssa, mais je sais qu'ils n'interviennent que dans l'hydrographie et l'exploitation des données y afférentes.

Citons également Technip, CGG, iXblue, le sous-marin autonome Ulyx, grâce auquel l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) peut explorer les fonds marins jusqu'à 6 000 mètres, ou les entreprises de fabrication d'instruments de mesure. Dans le domaine militaire, citons le Nautilie, qui date du début des années 1980, mais, depuis trente ans, la Marine s'est peu intéressée à la question.

Donc, les acteurs sont nombreux, mais d'une taille réduite. Faute de *business model*, nous ne sommes pas dans une logique de filière industrielle, avec une chaîne d'exploitants à l'image de la chaîne armateurs-fabricants de bateaux-équipements-entretien-exploitation.

Pourtant, les enjeux sont nombreux. Dans le domaine militaire, on compte trois grands sujets de souveraineté : la capacité à protéger les réseaux de communication profonds, par lesquels transite 90 % de notre « valeur » ; et à savoir ce qui s'y passe ; la capacité à aller récupérer des objets dans les grands fonds ; la capacité à intervenir sur les installations des fonds marins.

Dans le domaine civil, citons : l'hydrographie ; la connaissance de la colonne d'eau ; la capacité à acquérir une connaissance suffisante des fonds pour cartographier précisément certains d'entre eux.

Tant les militaires que les civils sont confrontés au défi des capteurs : sonars, caméras d'observation, mesures biologiques ou chimiques dans la colonne d'eau. S'agissant de la navigation, il faut pouvoir se repérer par 4 000 mètres de fond - dans ce domaine, nous avons un leader mondial avec iXblue. De même, il faut augmenter la capacité des nouvelles batteries lithium-ion pour accroître la durée des missions, tout en assurant leur sécurité. En outre, il faut pouvoir transmettre les données sans consommation excessive d'énergie, au détriment de la propulsion.

Enfin, il faut relever le défi de l'intelligence artificielle et du *big data*. Avec un seul drone, il faudrait 3 500 ans pour cartographier notre seule zone. Réaliser cette opération dans un délai raisonnable en nécessiterait plusieurs centaines et impliquerait des stratégies coordonnées. Par la suite, il faut aussi pouvoir exploiter les données issues de ce travail de cartographie.

La France compte des industriels capables de mener à bien ce travail : Saft dans le domaine des batteries, Schlumberger, Technip, CGG, Bourbon ou Énergie de la Lune dans le domaine de l'exploration ; pareillement dans le domaine des drones et, dans une moindre mesure, dans celui des ROV (*Remotely Operated Vehicles*), ou dans le domaine des capteurs. La difficulté, c'est d'associer tous ces acteurs pour faire émerger une filière cohérente. Sans compter la nécessité de disposer de bateaux.

Le Corimer, même s'il lui arrive d'être critiqué, est l'outil reconnu par le comité stratégique de filière et par le Gouvernement pour coordonner l'ensemble des initiatives industrielles. Grâce à la concertation entre le directeur général des entreprises et le Secrétaire général de la mer, les délais ont été considérablement raccourcis, le volume des subventions a

été doublé l'an passé et elles le seront de nouveau cette année, pour atteindre 60 millions d'euros. Carine Tramier connaît très bien tous ces sujets.

La limite de l'exercice, c'est que ne peuvent être retenus dans le cadre de ces appels à projets passés par le Corimer que ceux qui sont viables sur le plan économique. On peut trouver un industriel pour développer un capteur ayant plusieurs applications possibles ; en revanche, impossible de trouver un investisseur pour un projet de véhicule destiné aux grands fonds en l'absence de client potentiel !

Donc, la commande publique est nécessaire non seulement pour développer des prototypes, mais également pour atteindre le stade de l'industrialisation et des démonstrations technologiques et opérationnelles.

La coopération avec les autres industriels européens est très peu développée. Ni en Allemagne, ni en Italie, ni en Espagne il n'existe de *business model*. En revanche, en Allemagne, l'État prend en charge tout le processus, de la recherche fondamentale jusqu'à l'industrialisation des produits. Notre message est donc le suivant : ne faisons pas simplement de la R&D, allons au terme du processus, jusqu'au développement industriel de prototypes. C'est ce qui nous permettra d'être un jour qualifiés.

La commande publique doit passer par l'Ifremer et la Délégation générale de l'armement, qui disposent d'une maîtrise d'ouvrage.

Il faut veiller à répartir les budgets entre une part de R&D, à hauteur de 20 à 30 % - avec un financement dual des industriels, même si cela n'est pas évident faute de débouchés - et une part de commande publique d'équipements et de systèmes et en direction d'opérations d'exploration et d'acquisition des connaissances. Les premières orientations du Comité interministériel de la mer (CIMer) vont dans ce sens, mais attendons de voir.

Nous avons découvert, comme beaucoup d'entre vous, l'objectif de l'Unesco de cartographier au moins 80 % des fonds marins d'ici à 2030. Il est question d'y consacrer 4,5 milliards d'euros. Personnellement, je n'ai aucune idée de la façon dont ils veulent s'y prendre ! Nous n'avons pas été consultés... La France devrait *a priori* largement bénéficier de ce programme, d'autant que nous avons des entreprises ou des organismes disposant du savoir-faire.

De même, nous n'avons pas d'élément sur l'aspect minier de la question. Rappelons que le Commissariat à l'énergie atomique, au début des années 1980, avait déjà engagé d'importants programmes pour l'exploitation des nodules des grands fonds. Cependant, toute exploitation étant à ce jour interdite, il n'existe aucune dynamique en la matière, bien que nous disposions d'acteurs compétents comme Eramet ou Technip.

S'agissant de la coopération industrielle entre États, nous sommes favorables à des programmes européens en la matière. Cela passe là encore par la commande publique. Deux voies sont possibles : la voie de la coopération en matière de défense avec des pays comme les Pays-Bas, le Portugal ou l'Espagne, qui disposent d'un vaste espace maritime, coopération que la France pourrait pousser même si la connaissance des grands fonds est un enjeu de souveraineté ; la voie de la coopération en matière civile, inexistante à ce jour dans les programmes européens.

Grâce à nos outre-mer, nous disposons d'une des plus vastes ZEE. Dès lors que nous aurons développé les outils nécessaires et que nous aurons les financements requis pour lancer des campagnes d'exploration, les outre-mer seront nécessairement une base arrière. Les opportunités sont légion.

M. Philippe Missoffe, délégué général du Gican. – Il existe aussi une volonté de développer la maintenance navale dans différents territoires d'outre-mer.

M. Michel Canévet, président. – Vous avez insisté sur l'importance de la commande publique et le rôle que peuvent jouer l'Ifremer et la DGA. Pour ce qui concerne les industriels, on compte beaucoup de petits opérateurs : quelle serait la bonne stratégie à adopter pour agir efficacement ? Vous l'avez dit, on a trop longtemps tergiversé ; des orientations ayant été définies, notre pays dispose-t-il désormais d'une capacité opérationnelle ou bien faites-vous d'autres suggestions ?

M. Hervé Guillou. – L'essentiel tourne autour de la commande publique, selon deux axes : le développement de briques technologiques autour des quatre défis déjà évoqués ; la définition d'un vrai projet - par exemple mener une campagne d'exploration pendant trois ou quatre ans avec tel maître d'ouvrage qui va développer un drone ou un ROV capable d'atteindre 6 000 mètres de profondeur. C'est ce que nous avons fait il y a quelques années avec le drone aérien furtif nEUROn, fruit d'une coopération.

L'Ifremer a l'habitude de financer des campagnes d'exploration, la DGA a l'habitude de développer des briques technologiques, des véhicules et des systèmes globaux - communication, exploitation des données. Nous avons donc le savoir-faire et nous pouvons agir rapidement, ce qui est fondamental.

Mme Angèle Préville. – Je comprends qu'il est important d'acquérir des connaissances. Est-il envisageable de commencer à cartographier une zone géographique bien définie de notre domaine maritime ? Vous semblez vouloir dire que les synergies existent pour ce faire, que nous avons des entreprises capables de se lancer dans une telle opération. De fait, il faudra en passer par la commande publique, mais existe-t-il une dynamique en la matière ? Si l'on décide de s'engager dans cette voie, il faut s'en donner les moyens budgétaires.

M. Hervé Guillou. – Je n'ai aucun doute sur la faisabilité de telles opérations d'ici à trois ans, pour un coût compris entre 300 et 500 millions d'euros. Pour étudier les courants marins et les colonnes d'eau, il faut des drones *glider* ; pour les fonds marins, il faut des drones sous-marins ; les opérations de prélèvement nécessitent quant à elles des ROV. Mais, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, mener un tel projet avec un seul drone prendrait 3 500 ans. C'est pourquoi il est nécessaire de faire des choix, sans se disperser : surveiller un volcan sous-marin, explorer une zone riche en minéraux, mener des études sismiques, étudier une colonne d'eau. C'est l'occasion d'évaluer le coût d'un déploiement massif de drones, donnée dont on ne dispose pas à ce jour. Il peut être intéressant, à cet égard, de développer la coopération européenne.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Vous êtes le premier à nous dire qu'il n'existe pas de *business model*. Nous devons en prendre conscience et agir en conséquence. À cet égard, vous avez souligné la dualité et la cohérence des deux stratégies : la stratégie « grands fonds marins » du secrétariat général de la mer et la stratégie « maîtrise des grands fonds » de la ministre des armées. Les besoins de défense ont-ils évolué en ce qui concerne l'utilisation

de drones sous-marins à de grandes profondeurs ? Naval Group est en train d'élaborer un prototype de treize mètres de long.

Dans une de nos auditions, il a été question du système de lutte antimines du futur. Va-t-on assister à une miniaturisation croissante et à une plus forte « instrumentation » des équipements militaires ?

M. Hervé Guillou. – La stratégie *seabed warfare* du ministère des armées est axée sur les grands fonds - plus de 300 mètres, soit environ 80 % du volume des mers. Le projet de Naval Group, assez confidentiel, ne s'inscrit pas dans une stratégie grands fonds. Les trois axes stratégiques en termes de souveraineté sont les suivants : la maîtrise des communications, les interventions par grands fonds et la capacité à y récupérer des objets. Le drone que vous mentionnez est destiné à faire la guerre, dans une colonne d'eau de quelques centaines de mètres.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Certaines briques technologiques sont soumises aux mêmes problématiques : la chaîne de la mesure et de l'instrumentation, les capteurs, l'autonomie, les transmissions, les batteries.

M. Hervé Guillou. – C'est bien pourquoi je préconise, pour l'achat public, une double approche : développer des briques technologiques pouvant être employées différemment ; en parallèle, développer des programmes propres en fonction de finalités bien précises.

La chasse aux mines, même si elle concerne les petits fonds, offre de nombreuses synergies, par exemple pour le développement de drones capables de descendre à 6 000 mètres : les techniques diffèrent peu, et, par exemple, l'hydrodynamique des uns et des autres obéit aux mêmes règles.

J'ajoute que cette remarque s'applique à la recherche des mines enfouies : la technique utilisée est très semblable à celle qui est employée dans la prospection minière.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Je vous remercie de ces réponses, particulièrement complètes. Cette industrie dispose de fortes capacités de développement, pour autant que l'État lui emboîte le pas par le biais de la commande publique. Ce qui nous manque, c'est le temps, notamment au regard de la concurrence internationale. On sent une prise de conscience. Depuis le début de nos auditions, il est question de cette course aux grands fonds marins, avec ce parallèle avec la conquête de l'espace. L'objectif 2030 est-il atteignable ?

M. Hervé Guillou. – Si l'on s'y met maintenant, en 2030, on aura fait beaucoup de choses. Développer un drone nécessite trois ans. Après, les capteurs seront plus ou moins sophistiqués, mais ils évolueront dans le temps. Il faut avoir une approche extrêmement incrémentale. Tout dépendra également des moyens qui seront affectés au développement des campagnes. Après les travaux de développement, il faut acquérir des données, superviser les campagnes d'exploration, ce qui coûte cher.

M. Michel Canévet, président. – Le CIMer du 17 mars dernier a fixé un certain nombre d'orientations précises : cartographie précise multiparamètres des zones de contrat AIFM ; planeur sous-marin profond pour la surveillance et l'étude du volcan de Mayotte ; drone sous-marin (AUV) profond ; « sonde intraocéanique » ; robot de profondeur pour

l'observation précise de zones d'intérêt. Il importe que les appels à manifestation d'intérêt soient lancés rapidement.

M. Hervé Guillou. – Les appels à manifestation d'intérêt prennent deux à trois fois plus de temps que les appels d'offres.

M. Michel Canévet, président. – La méthode n'est donc pas la bonne ?

M. Hervé Guillou. – La méthode, c'est la commande publique. L'appel à manifestation d'intérêt, ce n'est pas le système de la commande publique. Je ne veux pas qu'on tombe dans le piège dans lequel nous sommes tombés avec les drones aériens, en faisant en un an et demi ce qu'on n'a pas été capable de faire en trente ans, en l'occurrence en louant un drone israélien. C'est mortifère, car, par la suite, il n'existe plus de fonds pour développer des briques souveraines.

L'enjeu, c'est celui de la connaissance de nos territoires, en disposant de moyens autonomes ou libres d'usage pour ce faire. Méfions-nous des solutions de facilité.

À tout le moins, nous allons dans la bonne direction.

M. Michel Canévet, président. – Il appartiendra au prochain gouvernement de mettre tout cela en musique rapidement.

Merci à vous, Monsieur le président, et à vos collaborateurs d'avoir participé à cette audition. Nous souhaitons que des projets puissent très vite émerger et que les acteurs industriels compétents se mettent en ordre de marche.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 19 h 10.

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LA JUDICIARISATION
DE LA VIE PUBLIQUE : UNE CHANCE POUR L'ÉTAT DE DROIT ? UNE
MISE EN QUESTION DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ?
QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA MANIÈRE DE PRODUIRE DES
NORMES ET LEUR HIÉRARCHIE ? »**

Mardi 29 mars 2022

- Présidence de Mme Cécile Cukierman, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 15.

Examen du rapport

Mme Cécile Cukierman, présidente. – Mes chers collègues, nous nous réunissons aujourd'hui pour l'examen du projet de rapport présenté par notre collègue Philippe Bonnacarrère. Le rapport provisoire vous a été adressé vendredi dernier afin que vous puissiez en prendre connaissance dans le détail avant notre réunion.

Ce rapport s'appuie sur les vingt-cinq auditions organisées par la mission entre le début du mois de janvier et le début du mois de mars, certaines auditions ayant donné lieu à une réunion plénière, d'autres à une audition du rapporteur ouvertes aux membres de la mission. Une délégation s'est rendue le 3 mars à la Cour de cassation afin d'y rencontrer les chefs de cour, ainsi que plusieurs présidents de chambre et avocats généraux. Nous avons entendu au total une cinquantaine de personnes, magistrats, universitaires, représentants des avocats, des organisations professionnelles, directions des affaires juridiques de plusieurs ministères, etc.

Nous avons ainsi pu procéder à un tour d'horizon très complet de notre sujet, dans ses dimensions nationale et européenne.

Le rapporteur s'est attaché à poser un diagnostic précis sur le phénomène de judiciarisation de la vie publique, en évitant les caricatures et les jugements hâtifs. Il a ensuite envisagé un certain nombre de propositions, qu'il a choisi de présenter en trois catégories : les propositions qui consistent à mieux utiliser les outils existants ; les propositions d'outils nouveaux à mettre en place ; enfin, les « questions ouvertes » que la mission propose de mettre en débat, considérant qu'une concertation plus approfondie est nécessaire avant de trancher certains sujets.

Je vais céder la parole au rapporteur qui va nous présenter ses conclusions. Puis j'ouvrirai la discussion générale, au cours de laquelle vous pourrez proposer, si vous le souhaitez, des modifications du rapport, que nous mettrons en discussion. Enfin, je vous proposerai d'adopter les recommandations et d'autoriser la publication du rapport.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Un grand nombre de nos concitoyens ont le sentiment que leur vote n'a que peu de portée, car le pouvoir politique leur semble devenir impuissant. Les causes en sont multiples : la mondialisation, la complexité des sujets, une forme de fatigue démocratique et l'idée que le monde politique serait dépossédé d'une partie de ses prérogatives par les juges nationaux et européens.

Cette idée, dont nous allons mesurer la pertinence, s'inscrit dans un contexte délicat entre le monde politique et la justice en raison d'une situation de défiance réciproque qui n'est pas saine pour la société. Nous avons longtemps vécu dans un système normatif organisé autour de la loi. Ce n'est plus le cas aujourd'hui avec le contrôle de conventionnalité et de constitutionnalité, ce qui revient à dire que la France n'est plus « légicentrée », pour reprendre une formule de l'ancien vice-président du Conseil d'État, Bruno Lasserre. Si la France n'est plus légicentrée, cela a bien sûr des conséquences sur le rôle du Parlement.

Je vous présenterai un certain nombre de constats, largement documentés dans le projet de rapport : premièrement, il y a un renforcement évident du pouvoir juridictionnel ; deuxièmement, si ce phénomène existe, il ne doit pas non plus être surestimé, nous n'avons pas basculé vers un « gouvernement des juges » ; troisièmement, il exerce des effets ambivalents sur la démocratie.

Le premier constat est celui d'un incontestable renforcement du pouvoir juridictionnel : extension continue du contrôle du juge, renforcement de l'intensité de son contrôle, mise à disposition de nouveaux outils, je pense en particulier aux référés administratifs. Ces derniers ont surtout modifié la temporalité de l'action du juge : historiquement, le juge intervenait plusieurs mois, voire plusieurs années, après que le pouvoir exécutif a pris une décision ; par le biais du référé, il peut désormais intervenir dans les jours qui suivent. Il peut même intervenir en amont de l'action publique, par exemple en anticipant, dans le cadre d'une loi de programmation, sur une inexécution des engagements pris.

Les juges admettent assez généralement qu'ils ne sont plus simplement la « bouche » de la loi. Ils admettent aussi assez généralement qu'ils jouent un rôle dans la création de la norme. On parle de la fonction de « législateur interstitiel » du juge. On relève l'émergence d'un double contrôle de constitutionnalité et de conventionnalité, dont il résulte que l'énoncé de la loi est devenu précaire et révoquant.

Tout cela dans un contexte de montée en puissance du droit international et européen. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) est la gardienne des traités. Elle a aussi une mission intégratrice. Quant à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), elle est devenue l'arbitre des questions de société.

À cela, s'ajoute une tendance à la pénalisation de la vie publique assez marquée dans notre pays. J'y vois une conséquence du fait que la mise en cause de la responsabilité politique y est plus difficile qu'ailleurs.

Enfin, deux idées complémentaires dans ce constat sur le renforcement du pouvoir juridictionnel. Premièrement, on ne peut plus parler du juge, mais plutôt d'un système de juges articulé autour des cinq cours suprêmes : les deux cours européennes, nos deux cours nationales et le Conseil constitutionnel, qui est clairement devenu une juridiction. Le tout, avec des renvois de compétences des uns vers les autres, ce qui fait la force de ce système. Deuxièmement, traditionnellement, en cas de désaccord avec le monde politique, il était possible de procéder à un « lit de justice », pour reprendre la formule du doyen Georges Vedel : par le biais soit de la révision de dispositions européennes, soit d'une révision constitutionnelle, le pouvoir politique pouvait imposer son point de vue. Un tel pouvoir est devenu assez largement virtuel, chacun ayant pu apprécier au cours de la période récente les difficultés à mener des révisions constitutionnelles. Quant à la révision des traités, il faut une unanimité européenne, inutile de vous dire combien l'exercice est contraignant...

Cependant, ce phénomène de montée en puissance du pouvoir juridictionnel ne doit pas être surestimé. Par exemple, dans la période de crise sanitaire que nous venons de vivre, le juge, qu'il soit constitutionnel ou administratif, a su tenir compte des circonstances exceptionnelles afin que l'exécutif puisse dérouler son action.

Si la pénalisation de notre vie politique peut parfois être spectaculaire, elle doit également être relativisée. La Cour de justice de la République n'a eu à se réunir qu'à sept reprises depuis 1993. Par ailleurs, le nombre de poursuites et de condamnations contre les élus locaux est plutôt à la baisse. En revanche, l'écho médiatique des poursuites pénales est important. Un certain nombre de perquisitions récentes dans le cadre de la crise sanitaire ont interpellé le monde politique.

Je terminerai mon constat avec l'idée que cette montée en puissance du pouvoir juridictionnel a des effets ambivalents sur notre démocratie.

Premier point à observer, c'est le législateur ou le pouvoir constituant qui ont voulu cette montée en puissance du pouvoir juridictionnel, qu'il s'agisse de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) pour le Conseil constitutionnel ou du référé liberté pour le juge administratif. *Idem* pour la place des traités et accords internationaux dans la hiérarchie des normes, prévue à l'article 55 de la Constitution.

Deuxième élément qui me conduit à ne pas surestimer le phénomène et à considérer qu'il correspond à une volonté du citoyen et non à une volonté du juge lui-même : ce ne sont pas les juges qui se saisissent, ce sont les citoyens qui saisissent le juge. Cette tendance s'inscrit dans un phénomène plus général de judiciarisation de la société. Elle est sans doute liée à des mutations sociologiques, mais elle est aussi un reflet de la crise démocratique qui conduit à une défiance du citoyen vis-à-vis du monde politique. Le juge vient combler cette forme de vide.

Il y aura certainement des excès à corriger. Nous vous ferons quelques propositions. Je vous proposerai, par exemple, dans le cadre des lois de programmation de nous montrer plus précis. Le législateur devra à chaque fois se poser la question de ce qui est normatif et de ce qui ne l'est pas, afin d'éviter les mauvaises surprises ultérieures.

Il faut admettre que ce mouvement de judiciarisation amorcé par nos concitoyens est un mouvement européen. Dans le domaine de l'environnement, le jugement obtenu par l'Affaire du siècle ou l'arrêt Grande-Synthe font écho à l'affaire Urgenda aux Pays-Bas ou aux décisions prises par la Cour de Karlsruhe en Allemagne.

Après ces différents constats, j'en viens à nos propositions. Les unes sont des propositions générales et les autres des propositions thématiques.

Les propositions générales tournent autour de l'idée qu'il convient de répondre à cet affaiblissement du Parlement que nous déplorons tous. Moins le Parlement est présent et plus le juge l'est. L'exemple le plus caricatural est celui de l'état d'urgence : plus notre pays vit en situation d'état d'urgence, moins le Parlement est présent et plus le juge a d'autorité pour réguler, qu'il s'agisse du juge constitutionnel ou du juge administratif.

Il en va de même en matière de responsabilité politique : moins il y a de responsabilité politique, plus il y a de responsabilité au sens pénal du terme. En Allemagne,

où la responsabilité politique est plus marquée, la responsabilité pénale dans le monde politique est un sujet inexistant alors qu'il est très présent en France.

Autre élément important au titre des propositions générales : la place du Parlement dans la fabrication de la norme européenne.

Les propositions thématiques, quant à elles, s'articuleront autour de deux sujets : la volonté de dialogue et le souhait que les juridictions exercent leur pouvoir avec retenue, qu'il s'agisse des cours européennes, de nos cours suprêmes nationales ou du Conseil constitutionnel.

Comme Cécile Cukierman l'a indiqué, je crois qu'il existe de nombreux outils que nous pourrions mieux utiliser même s'il en reste d'autres à créer. Par ailleurs, nous n'avons pas tranché un certain nombre de points, qui vous seront présentés comme des questions ouvertes.

Nos propositions générales ne vous surprendront pas. Elles tendent d'abord à l'amélioration de la qualité et de l'effectivité des textes. Le président de la commission des lois, François-Noël Buffet, s'est récemment exprimé dans *Le Monde* sur les moyens de réguler l'hyper inflation législative. L'un de ces moyens est de réaliser des études d'impact de meilleure qualité, c'est-à-dire des études plus approfondies, pour éviter de légiférer sous le coup de l'émotion. Nous proposons donc que le Conseil constitutionnel contrôle les études d'impact, cet objectif pouvant être atteint soit par une modification de sa jurisprudence, soit par la voie d'une révision constitutionnelle.

J'ai évoqué le fait pour le législateur de veiller à préciser dans les lois de programmation ce qui est normatif ou pas. Je défends également un meilleur encadrement du recours aux ordonnances. Outre les mesures déjà défendues à ce sujet par nos collègues Philippe Bas et Jean-Pierre Sueur, je vous soumets une autre proposition : politiquement, elle a peu de chance d'aboutir, mais c'est une manière de prendre date en vue de futurs débats institutionnels. Comme il existe aujourd'hui un besoin de rééquilibrage entre l'exécutif et le législatif, je vous propose d'envisager une habilitation conjointe, ce qui signifie que l'habilitation à légiférer par ordonnance devrait être approuvée par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

Il convient également que le législateur s'autorégule. À titre d'exemple, le Sénat a su s'autoréguler sur la question des demandes de rapport. Il importe d'élargir cette démarche à la créativité en matière d'infractions pénales. Notre pays compte actuellement un peu plus de 14 000 infractions dans son droit pénal.

M. Alain Richard. – Nous continuons à en produire.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Tout à fait ! Or un peu plus de 3 000 sont effectivement mises en œuvre. Il existe donc un besoin d'autorégulation.

Le groupe RDSE sera sensible à la proposition de permettre à des parlementaires d'agir en justice pour contester une disposition réglementaire. Les parlementaires ne peuvent, en tant que tels, agir par la voie d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

Sur la fabrication de la norme européenne, l'idée est de travailler le plus en amont possible. Prenons l'exemple de deux décisions récentes de la Cour de justice de l'Union

européenne, sur le temps de travail des militaires et sur la conservation des données de connexion : on voit bien que le problème est avant tout franco-français. Il importe que nous soyons plus attentifs à ce que nos préoccupations soient prises en compte par le législateur européen.

Nous proposons également de valoriser la notion de « carton vert » : au lieu d'être en mode défensif, le Parlement doit se montrer proactif. Le Parlement doit pouvoir indiquer au législateur européen sur quel sujet travailler. Dans la mesure où cette proposition suppose une modification des traités, elle a peu de chance d'aboutir. Mais, et c'est ce qui explique que nous l'avancions tout de même, le Parlement européen fait pression pour obtenir un pouvoir d'initiative. Si l'on révisait un jour le Traité sur l'Union européenne en ce sens, il serait assez logique, en miroir, de donner aux parlements nationaux la possibilité de présenter leurs propres priorités.

Autre proposition, qui concerne directement le Parlement, c'est l'idée de recommandations annuelles ou d'un débat d'orientation. Cela se pratique dans les pays scandinaves et en Allemagne. Lorsque le Gouvernement danois va négocier à Bruxelles, il le fait sur la base d'un mandat qui lui a été donné par son Parlement. L'idée d'un mandat impératif n'est pas dans la culture française, qui est marquée par une déférence vis-à-vis de l'exécutif, mais on pourrait imaginer un « mandat d'orientation ». Nous ne disposons pas aujourd'hui de ce type de mandat, même si la commission des affaires européennes adopte des résolutions.

Toujours dans l'idée que le contrôle du Parlement national se fasse le plus en amont possible, il importe de donner vie à l'article 12 du traité sur l'Union européenne, qui indique que les parlements nationaux contribuent au bon fonctionnement de l'Union européenne. En réalité, les parlements nationaux ne sont pas du tout associés à ce travail. Nous disposons pourtant de prérogatives en ce sens, mais nous ne les utilisons pas réellement. Notre commission des affaires européennes reçoit régulièrement des fiches de liaison pour présenter les textes qui seront examinés au niveau européen, mais elles ne sont pas communiquées aux autres commissions. Ces dernières disposent pourtant d'une expertise. Il serait bon, à mon sens, de faire évoluer les choses.

Le dernier élément que je vous proposerai pour renforcer le rôle du Parlement dans la fabrication de la norme européenne, au titre du contrôle de subsidiarité, est d'utiliser les pouvoirs tirés du traité et codifiés à l'article 88-6 de la Constitution, à savoir la possibilité d'agir en annulation devant la Cour de justice. Nous ne l'avons jamais fait. Or rien ne nous interdit de saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne si nous estimons qu'une disposition européenne viole le principe de subsidiarité ou la répartition des compétences entre le niveau national et le niveau européen. Ce serait une action symbolique, mais qui marquerait le retour à une implication plus forte du parlement national dans la fabrication de la règle européenne.

Les propositions thématiques, quant à elles, visent à créer de nouveaux espaces de dialogue entre les juges et le monde politique et la société civile, avec l'idée que l'indépendance n'interdit pas le dialogue. Nous ne sommes plus dans le système conçu par Montesquieu de séparation des pouvoirs, nous sommes dans un système beaucoup plus hybride d'interaction entre les institutions. Il existe une forme de confusion entre l'exécutif et une partie du législatif. De surcroît, le pouvoir juridictionnel est aussi très présent. Je ne crois pas qu'il y aura de retour en arrière ni qu'il faille en suggérer un. Ne remettons pas en cause l'État de droit, qui est un élément important de notre démocratie. Ce qui se passe aujourd'hui

en Ukraine nous montre que ce bien est suffisamment précieux pour vouloir le préserver absolument. Nous sommes donc plutôt dans le registre du dialogue.

Le Conseil constitutionnel vient d'adopter un règlement intérieur pour les saisines a priori, qui prévoit la possibilité, lorsque soixante députés ou soixante sénateurs saisissent le Conseil constitutionnel, de désigner l'un des requérants pour venir expliquer à l'audience les éléments essentiels de cette saisine. Par ailleurs, les parlementaires qui ne sont pas à l'origine de la saisine peuvent adresser des contributions au Conseil constitutionnel. Même idée pour la CEDH et la Cour de justice : il s'agit de pouvoir leur adresser des tierces interventions ou de participer à l'élaboration de la position défendue par la France.

Nous suggérons également que, de temps en temps, le Conseil d'État ou la Cour de cassation, voire les cours européennes, puissent considérer que les parlementaires ont un peu d'expertise. Les juristes appellent cela les *amicus curiae*. La Cour de cassation propose des procédures interactives ouvertes pour traiter les affaires les plus emblématiques, ce qui nous semble une excellente initiative. Les conseils de juridiction doivent être ouverts aux parlementaires et pourraient être institués au niveau national.

Deux suggestions complémentaires, nous proposons que les plus hauts magistrats présentent devant le Parlement leur rapport annuel et qu'ils évoquent les sujets qu'ils traiteront l'année suivante. C'est l'idée que le juge rende compte de son action. Cette initiative, respectueuse de son indépendance, est comparable à l'exercice auquel est soumis le président de la Cour des comptes. Il s'agit que nous puissions être informés et d'amorcer une forme de dialogue.

L'autre idée, c'est que nous n'avons peut-être pas mesuré l'importance du choix pour notre pays de son juge à la Cour de justice de l'Union européenne. La France désigne un juge et un avocat général pour neuf ans. Ces magistrats sont désignés par le Gouvernement à travers une procédure assez précise, qui nous convient. Nous ne demandons pas un vote comme pour les désignations au Conseil constitutionnel ou au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), mais nous proposons qu'il puisse y avoir un entretien entre les parlementaires et les trois candidats. Il s'agit, là aussi, d'instaurer un dialogue.

Nous avançons également l'idée que les magistrats s'autorégulent – c'est un sujet sensible – et qu'ils pratiquent une forme de retenue. Nous suggérons que les recommandations faites en septembre dernier au Président de la République par le Conseil supérieur de la magistrature sur la notion de responsabilité des magistrats soient rapidement mises en œuvre. Ce serait une première étape. Nous demandons également que le tronc commun qui sera proposé demain par l'Institut national du service public (INSP) puisse être ouvert aux magistrats judiciaires. Nous proposons de faire aboutir la révision constitutionnelle sur le statut du parquet en ce qui concerne l'avis conforme du CSM.

En ce qui concerne la pénalisation de la vie politique, nous faisons deux propositions : l'une concerne la réforme de la Cour de justice de la République, l'autre porte sur l'idée d'une responsabilité pénale de l'État. Aujourd'hui la Cour de justice de la République comprend une commission d'instruction, composée de hauts magistrats, et une commission des requêtes, composée de magistrats de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes. Or, dès qu'une requête passe le cap de cette commission des requêtes, la machine médiatique se met immédiatement en action. Il nous paraît donc important que cette commission intègre pour moitié des parlementaires. En revanche, la présence de parlementaires au niveau de la formation de jugement de la Cour de justice nous

semble plus discutable, car elle met en cause l'idée de l'indépendance de cette cour par rapport au monde politique.

Nous déplorons également que les jugements de la Cour de justice de la République ne puissent pas faire l'objet d'un appel et nous regrettons l'actuelle disjonction des procédures, les ministres étant jugés par la Cour tandis que leurs collaborateurs et la haute administration sont jugés par les juridictions de droit commun, dans une temporalité différente. Pour remédier à ces difficultés, nous suggérons de confier ce contentieux au tribunal judiciaire de Paris.

Enfin, nous proposons d'introduire une responsabilité pénale de l'État. Cette idée avait été envisagée voilà une douzaine d'années, mais elle n'avait pas été retenue.

Seules deux solutions peuvent être considérées pour que les ministres puissent travailler sereinement : soit nous réécrivons les dispositions relatives aux infractions non intentionnelles – je pense par exemple à la mise en danger de la vie d'autrui –, au risque que l'opinion publique crie à l'irresponsabilité des élus, soit nous introduisons la responsabilité pénale de la personne morale – ce qui est déjà le cas pour les personnes morales de droit privé, mais aussi pour les collectivités locales, dans certains cas spécifiques. Instaurer une responsabilité pénale de l'État répondrait à la demande de justice qu'expriment nos concitoyens, tout en dépassant la seule mise en cause d'une responsabilité individuelle à l'heure où les politiques publiques sont placées sous le signe du collectif.

En somme, nos propositions visent à préférer le dialogue au duel entre le monde politique et la justice ; cette formule pourrait figurer dans le titre de notre rapport.

Mme Cécile Cukierman, présidente. – Je vous remercie de cette présentation exhaustive. Vos propositions ne manqueront pas de nourrir le débat.

M. Alain Richard. – Je souscris à la plus grande partie du contenu du rapport et je tiens à souligner le caractère exhaustif du travail mené.

Je concentrerai mon propos sur un sujet de fond, largement abordé dans le rapport : la pénétration difficile des préoccupations régaliennes dans la production normative de l'Union européenne (UE).

L'histoire enseigne que l'UE est d'abord une union commerciale et économique. Malgré plusieurs évolutions institutionnelles, la Commission, qui produit l'essentiel de la législation européenne, n'a pas acquis une véritable culture régalienne. Les États n'ont sans doute pas été assez vigilants sur ce point.

À cet égard, deux sujets me préoccupent particulièrement. Premièrement, la législation et la jurisprudence européennes empêchent de mener une politique restrictive de contrôle de l'immigration. Deuxièmement, il est difficile de faire prévaloir des préoccupations impératives de sécurité nationale dans plusieurs champs de la législation.

J'approuve l'idée d'autodiscipline du législateur, en particulier en matière pénale : des dispositions que personne n'utilise sont produites de manière excessive. Le Gouvernement et le Parlement doivent, en outre, être attentifs au contenu des lois de programmation.

À la page 117, je propose que la phrase « les juges semblent souvent s'ignorer, voire se méfier les uns des autres » soit rectifiée, car c'est une formule trop rapide.

Philippe Bonnacarrère a évoqué la pénalisation de la vie politique. Je pense que la mise en cause spectaculaire des décideurs politiques devrait figurer dans le rapport. Or notre droit prévoit des sanctions contre les recours abusifs. Pourtant, celles-ci sont rarissimes. Le rapport annuel des juridictions suprêmes pourrait mentionner leur nombre en comparaison du nombre considérable des requêtes rejetées.

J'exprime un doute sur la proposition relative au jugement des ministres. Je ne suis pas sûr que la suppression de la Cour de justice de la République au profit des juridictions de droit commun, prévue dans la proposition de révision constitutionnelle de 2019, soit une bonne idée. En tout cas, je ne suis pas favorable à ce que cette procédure spéciale comporte un double degré de juridiction : donner la possibilité d'un jugement en première instance, puis en appel et enfin en cassation revient à donner une prime aux perturbateurs.

Je ne souscris pas à la position du rapporteur lorsqu'il estime qu'il n'existe plus de véritable séparation des pouvoirs. Cela me semble constituer une mauvaise interprétation de cette notion. Tous les constitutionnalistes s'accordent à reconnaître que la séparation des pouvoirs peut être radicale ou fondée sur la collaboration. Tous les régimes parlementaires – dont le nôtre – sont fondés sur la séparation des pouvoirs législatif et exécutif. Toutefois, ils doivent collaborer.

Le système majoritaire existe partout – nous venons de le constater chez nos amis allemands lors de la formation de la coalition aujourd'hui au pouvoir. Il règne une collaboration permanente entre la majorité et le Gouvernement, qui n'exclut ni la discussion ni le contrôle. Or vous considérez implicitement que la majorité est toujours docile vis-à-vis du pouvoir exécutif. Cette description ne correspond pas à la réalité. Posez la question à François Hollande : le dialogue est actif entre une majorité et le gouvernement qu'elle soutient !

M. Jean-Yves Leconte. – Je tiens à saluer la manière dont Cécile Cukierman a assuré la présidence ainsi que la grande qualité du travail du rapporteur Philippe Bonnacarrère sur ce sujet important.

Globalement, je souscris à l'esprit et aux orientations du rapport. Toutefois, je serai plus critique sur une architecture qui semble vouloir répondre à la question suivante : vivons-nous sous un gouvernement des juges ? Cette question étant porteuse de deux sous-entendus : d'une part, celui de l'affaiblissement du pouvoir des politiques, des élus, et de la démocratie, et de l'autre que le réel pouvoir serait ailleurs. Or, ce n'est pas l'esprit de ce rapport, qui aborde en réalité deux sujets très différents, traités d'ailleurs séparément par le rapporteur – dans le corps du texte du rapport – et évoqués également par Alain Richard : d'une part, la judiciarisation des décisions politiques et la responsabilité pénale des élus, et, d'autre part, les contraintes induites dans la production de la loi par le contrôle de constitutionnalité et de conventionnalité, que certains semblent découvrir. Or nous nous sommes imposés ces contraintes de manière souveraine. Ces deux sujets mériteraient d'être abordés différemment, car les traiter ensemble revient à donner du crédit à la théorie du « gouvernement des juges ».

De même, certains passages sont étonnants. Le rapport souligne la nécessité « d'exercer le pouvoir juridictionnel avec retenue » : cela revient donc à supposer que ce ne

serait pas le cas, ce qui est particulièrement contestable. Ainsi, j'ai été choqué par les déclarations du candidat proposé par le président Larcher au Conseil constitutionnel, lequel affirmait que la valeur constitutionnelle du principe de fraternité aurait dû être renvoyée devant le constituant, citation d'ailleurs reprise dans le rapport. Or, le Conseil et ses membres doivent accomplir leur contrôle en se fondant sur la Constitution ; ils ne peuvent se dérober en sous-entendant que le constituant n'aurait pas été assez clair.

À la page 19 du rapport, il est indiqué que « la mission est arrivée à la conclusion que les juridictions exercent bien un pouvoir et qu'elles tranchent des questions de nature politique ». Cette formulation est à mon avis un peu rapide.

J'en viens aux contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité. Le rapport fait référence aux analyses de Jean-Éric Schœttl, qui estime que « l'équilibre entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire est en passe d'être rompu au bénéfice du pouvoir du juge qui s'étendrait au point d'empiéter sur le pouvoir du politique ». Monsieur le rapporteur, vous modérez heureusement cette affirmation, en reprenant la réflexion de Bertrand Matthieu: « cette évolution peut entraîner un affaiblissement du pouvoir législatif, mais elle traduit aussi un approfondissement de l'État de droit ». Il est essentiel de le rappeler.

Tant la Constitution que les conventions internationales ont été souverainement approuvées par le constituant ou par le législateur. En affirmant que des contraintes extérieures entraveraient le pouvoir du législateur, on oublie ces éléments essentiels et cela nourrit le populisme ; les citoyens doutent alors de la capacité des élections à pouvoir changer les choses sur le long terme.

Bien sûr, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif devraient travailler harmonieusement. Toutefois, je souscris pleinement à l'analyse du rapporteur : la corrélation, tant sur le plan électoral que dans leur mode d'action, entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale ouvre une brèche dans la séparation des pouvoirs – au moins depuis 2002. Des évolutions institutionnelles pourraient être utiles. Ainsi, la proposition formulée par le rapporteur de prévoir un vote conforme des deux assemblées pour les habilitations à légiférer par ordonnance est une très bonne idée.

Je salue également l'idée d'un espace de dialogue entre le Parlement et le Conseil constitutionnel. Je me réjouis, par ailleurs, de la récente adoption d'un règlement au sein du Conseil pour les saisines a priori.

Alain Richard rappelle que la compétence initiale de l'Union européenne ne la conduisait pas à traiter des sujets régaliens. Or nous aboutissons aujourd'hui à un paradoxe : en refusant de les inscrire dans les compétences de l'UE, on affaiblit la place des questions régaliennes puisque la CJUE statue exclusivement sur la base des compétences et principes de l'Union. Ainsi, que ce soit sur le temps de travail des militaires, ou sur la conservation des données de connexion, il est reproché à la CJUE de ne pas tenir compte de contraintes qui ne sont pourtant pas de son ressort. Dans un autre domaine, concernant une décision de la Commission, ont été formulées des critiques de même nature et ce à l'occasion du projet de fusion d'Alstom et Siemens. En effet, nombreux sont celles et ceux qui ont regretté cette décision de la Commission, alors qu'il ne s'agissait pourtant pas d'une décision politique, mais bien d'une application du droit de l'Union, et donc d'une décision juridique, - celle-ci s'étant fondée sur les traités -. Si l'on souhaite que la Commission prenne des décisions politiques, nous devrions donc faire évoluer les traités. C'est parce que l'Union évolue, et qu'elle est selon les traités « une Union sans cesse plus étroite », que ces questions deviennent

de plus en plus sensibles. Lors de nos travaux portant sur l'État de droit, nous avons constaté que des frictions sont susceptibles d'apparaître entre l'identité constitutionnelle de chaque Etat membre et le droit de l'Union européenne. Celles-ci doivent être gérées de manière pragmatique.

Par ailleurs, le rapport indique que la Cour européenne des droits de l'Homme arbitre des questions de société. Pour ma part, je considère plutôt que celle-ci tranche des questions juridiques et des sujets de protection des droits fondamentaux, pour lesquels les politiques et les évolutions législatives n'ont pas suivi les évolutions de la société, en matière de bioéthique notamment. Comme les parlements sont plutôt réactionnaires sur les questions de société, les citoyens saisissent la justice pour faire reconnaître et défendre leurs droits. C'est bien l'attitude des parlements, en retrait par rapport aux évolutions de la société, qui conduit à cette situation. Il en va de même pour les choix du législateur en matière migratoire – vous estimez ceux-ci contraints. Mais on peut aussi considérer que le problème vient plutôt du fait que le législateur y fait preuve d'audace en matière de non-respect du droit des personnes !

Enfin, je souscris à vos remarques sur le « carton vert », qui donnerait plus d'influence aux commissions des affaires européennes des parlements nationaux. Des moyens plus importants devraient leur être accordés pour qu'elles puissent traiter l'ensemble des questions relatives à la subsidiarité et au suivi de la construction du droit dérivé. Trop souvent, elles n'exercent cette mission que de manière très partielle, faute de disposer des moyens nécessaires.

De manière générale, je souscris donc à l'esprit de ce rapport. Toutefois, je souhaiterais que la proposition n° 12, actuellement ainsi rédigée : « Avoir toujours en tête, sans avoir à le dire, que l'identité constitutionnelle de la France définie par le Conseil constitutionnel est « l'arme de dissuasion » dans le dialogue mené avec l'Union européenne sur le « qui a le dernier mot ? », soit supprimée. Puisque cela va sans le dire, alors ne le disons pas !

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Monsieur Richard, nous allons rédiger la phrase figurant à la page 117 dans l'esprit que vous avez évoqué, à savoir une absence de méfiance envers les juges. Je suis également d'accord pour mesurer avec nos juridictions la part des recours abusifs qui donnent lieu à des sanctions.

Nous avons fait preuve de prudence au sujet de la responsabilité des ministres et avons formulé non pas une proposition, mais une suggestion sous forme de question ouverte.

Nous ne souhaitons pas la disparition de la séparation des pouvoirs. Nous plaidons en faveur de leur interconnexion – j'ai parlé de « pouvoirs hybrides ».

Je reconnais que les préoccupations régaliennes pénètrent difficilement dans la norme européenne. Certes, ce problème existe au niveau de la Commission, mais aussi au sein de la Cour de justice de l'Union européenne, qui, dans les années soixante, a accompli un effort immense en faveur de la construction du marché unique. Son travail est marqué par le respect du droit des consommateurs. Cette difficulté est réapparue lors de l'examen de la directive relative au temps de travail, alors que notre préoccupation est différente. Son appréciation est peut-être trop technique.

La décision du Conseil constitutionnel relative au principe de fraternité aurait mérité une explication devant le Parlement. Lors de sa présentation devant la commission des lois, François Sénors a évoqué cette question en soulignant qu'un mot d'une devise ne constituait pas un principe juridique. Les décisions du Conseil sont souvent lues partiellement : certes, le principe de fraternité a fait obstacle au maintien de l'incrimination relative à l'aide à la circulation des étrangers sans titre, mais le Conseil constitutionnel a maintenu l'infraction tendant à favoriser l'entrée illégale sur le territoire. Le dialogue entre le Conseil et le Parlement est nécessaire.

L'identité constitutionnelle de la France représente un sujet considérable. Monsieur Leconte, je suppose que vous êtes favorable à une Europe fédérale. Or elle ne l'est pas aujourd'hui : dès lors, le sujet de l'identité constitutionnelle prend tout son sens. Nous devons favoriser le dialogue entre nos plus hautes juridictions et la CJUE. Tel est le sens de notre proposition n° 12 : c'est la seule ligne rouge existant aujourd'hui entre la primauté du droit européen et le respect de la souveraineté nationale. Nous rejoignons la prudence du Conseil constitutionnel, qui n'a pas défini l'identité constitutionnelle de la France. Il se contente d'utiliser cette notion de manière défensive, contrairement à la cour constitutionnelle allemande. Nous n'avons pas eu la prétention de vouloir trancher cette question.

M. Jean-Yves Leconte. – Les tribunaux constitutionnels sont légitimes sur ces sujets. Bien souvent, leur action a été utile à la construction européenne.

En conservant la rédaction actuelle, vous inscririez vos pas dans ceux du ministre polonais de la justice, qui considère que chaque cour constitutionnelle est en droit de faire valoir son point de vue dès que cela lui semble nécessaire. Ce sujet mérite le dialogue. Si vous souhaitez que le rapport soit en accord avec le titre que vous proposez, il convient de retirer la proposition n° 12.

Mme Cécile Cukierman, présidente. – Je propose que nous votions sur l'ensemble des propositions.

Je suggère une petite rectification à la proposition n° 14 pour nous mettre en conformité avec la position adoptée par le Sénat : « donner à certains parlementaires un intérêt à agir en excès de pouvoir contre certains actes réglementaires pour renforcer le contrôle par le Parlement de l'application des lois. », et non pas « donner aux parlementaires ».

Monsieur le rapporteur, quel est votre avis au sujet de la proposition n° 12, après les remarques de M. Leconte ?

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Monsieur Leconte, je vous suggère la rédaction suivante pour la proposition n° 12 : « avoir toujours en tête, sans avoir à le dire, que la notion d'identité constitutionnelle de la France est un élément essentiel dans le dialogue mené avec l'Union européenne » afin d'éviter ce que vous redoutez, à savoir la définition de l'identité constitutionnelle de manière chaotique par chaque cour. Nous nous débarrassons ainsi de toute tentation polonaise.

M. Jean-Yves Leconte. – Cela me convient parfaitement.

Mme Cécile Cukierman, présidente. – Compte tenu de ces modifications, y a-t-il d'autres observations ? Je n'en vois pas. Nous allons maintenant procéder à l'adoption du rapport. Avant cela, monsieur le rapporteur, quel titre proposez-vous pour le rapport ?

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Je vous propose le titre suivant : « Judicialisation de la vie publique : le dialogue plutôt que le duel ». Je précise que la paternité de cette formule revient à François Molins.

La liste des recommandations, ainsi modifiée, est adoptée à l'unanimité et la mission d'information autorise la publication du rapport.

La réunion est close à 18 h 30.

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « EXCELLENCE DE LA RECHERCHE/INNOVATION, PÉNURIE DE CHAMPIONS INDUSTRIELS : CHERCHEZ L'ERREUR FRANÇAISE »

Mardi 1^{er} mars 2022

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Audition du professeur Stewart Cole, directeur général, et du docteur Isabelle Buckle, vice-présidente exécutive en charge des applications de la recherche et relations industrielles, et de M. François Romaneix, directeur général adjoint chargé de l'administration et des finances de l'Institut Pasteur

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Nous auditionnons aujourd'hui M. Stewart Cole, directeur général, Mme Isabelle Buckle, vice-présidente en charge des applications de la recherche et des relations industrielles, et M. François Romaneix, directeur général adjoint chargé de l'administration et des finances de l'Institut Pasteur.

Fondé par décret du 4 juin 1887, l'Institut Pasteur a été inauguré le 14 novembre 1888 grâce au succès d'une souscription internationale, pour permettre à Louis Pasteur d'étendre la vaccination contre la rage, de développer l'étude des maladies infectieuses et de transmettre les connaissances qui en étaient issues.

Aujourd'hui, l'Institut Pasteur accomplit quatre grandes missions d'intérêt général : la recherche, l'enseignement, la santé des populations et des personnes, enfin le développement de l'innovation et le transfert de technologies. Concrètement, il a vocation à transformer les technologies et les innovations développées en son sein en avancées diagnostiques, vaccinales, thérapeutiques ou technologiques pour les patients. Ces missions sont prises en charge par la direction des applications de la recherche et des relations industrielles (Darri), que dirige Mme Isabelle Buckle.

Aujourd'hui, nous souhaitons vous auditionner pour comprendre pourquoi les retombées économiques de la recherche et de l'innovation en France sont relativement décevantes par rapport à nos concurrents.

Il y a certainement une question des sommes investies en amont. À cet égard, nous serions intéressés de connaître les sommes investies par les gouvernements anglais, allemands et français dans le développement d'un vaccin anticovid, et surtout la vitesse à laquelle ces investissements ont été versés.

Mais les obstacles ne sont pas seulement de nature financière. Est-ce que la France souffre d'une culture de l'évaluation insuffisante, qui l'empêche à la fois d'arrêter de financer des projets voués à l'échec, mais également de financer des projets certes risqués, mais qui, s'ils aboutissent, constitueront une véritable innovation de rupture ? Est-ce que notre système d'aide à l'innovation en France reste trop complexe et fragmenté ? Est-ce que les jeunes entreprises n'arrivent pas à disposer à la fois de financements suffisants et des équipements nécessaires pour réaliser l'industrialisation de leurs innovations, notamment dans

le domaine des sciences médicales ? Est-ce que la commande publique n'encourage pas assez l'innovation ? Est-ce que les obstacles réglementaires pénalisent irrémédiablement l'innovation en France ? Est-ce que les instituts de recherche fonctionnent trop en silos, en oubliant que le vrai concurrent n'est pas l'autre laboratoire français travaillant sur des sujets similaires, mais l'Allemagne, la Chine ou les États-Unis ?

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Cette mission d'information, créée à l'initiative du Groupe Les Indépendants – République et Territoires, a vocation à analyser les obstacles et les blocages qui empêchent la France de transformer l'essai de l'innovation et de créer des champions industriels. Nous souhaitons donc recueillir le fruit de votre expérience, connaître votre diagnostic et vos suggestions.

M. Stewart Cole, directeur général de l'Institut Pasteur. – Je suis professeur de microbiologie. Je suis d'origine britannique, mais j'ai la nationalité française. J'ai travaillé dans cinq pays différents en Europe, à la fois dans la recherche et dans l'enseignement supérieur. J'ai exercé à l'Institut Pasteur entre 1983 et 2007, occupant différents postes de recherche et de direction, puis je suis parti pour la Suisse, pour l'École polytechnique fédérale de Lausanne, où j'ai dirigé un institut recherche en infectiologie et en santé : j'ai mené des recherches sur les maladies infectieuses, depuis le stade de la recherche fondamentale jusqu'aux essais cliniques. Cette expérience m'a permis de découvrir un autre écosystème. J'avais trois missions : assurer un enseignement de niveau universitaire, monter un laboratoire de classe mondiale et créer de la valeur. Nous essayons de nous inspirer de ce modèle à l'Institut Pasteur.

Mon expérience en Suisse a été particulièrement fructueuse sur le plan scientifique. Le système ne comporte pas beaucoup de chercheurs statutaires, mais s'appuie sur de nombreux jeunes chercheurs dynamiques et très motivés. Le système suisse me semble plus efficace que le système français, en ce qui concerne tant les résultats que les dépôts de demande de brevets ou les créations de start-up : il est plus agile et moins bureaucratique.

En revenant en France en 2018 pour prendre la direction de l'Institut Pasteur, j'ai constaté que la perte de vitesse tangible de la recherche française : le problème de fond est l'insuffisance des financements, notamment pour la recherche en biologie et en santé. Les rapports concordent et pointent le sous-investissement massif en France dans ce secteur ; il s'agit d'un phénomène récurrent, qui n'est pas récent. Si l'on veut être plus efficace pour transformer l'essai de la recherche et créer des champions industriels, il faut s'attaquer à ce problème de fond : le manque de financement.

Un autre facteur qui pénalise l'innovation est l'absence de culture du risque en France : pour réussir, il faut accepter d'échouer. Il faut donc multiplier les projets, car tous n'aboutiront pas.

J'aborderai en quatre points les forces et faiblesses de notre recherche : l'amélioration de l'attractivité de la recherche pour les jeunes et les chercheurs en milieu de carrière, les « *mid-careers* » ; la modernisation de notre modèle d'innovation ; le renforcement du financement de la preuve de concept ; les leçons à tirer des modèles étrangers.

À l'Institut Pasteur, nous avons mis en place un « continuum » : on part de la recherche fondamentale, génératrice de connaissance, pour essayer de la traduire en applications, en technologies, en avancées diagnostiques, vaccinales ou thérapeutiques, etc. Il

s'agit, avec cette démarche, d'améliorer la qualité de vie et la santé de nos concitoyens tout en récupérant des revenus. Notre recherche fondamentale scientifique est de grande qualité, mais nous avons des marges de progression. Ainsi, on n'a pas assez tiré les conséquences des évaluations du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) : si les recherches étaient fructueuses, les crédits n'augmentaient pas, mais rien ne bougeait non plus si cela fonctionnait mal... Nous devons donc être plus dynamiques et susciter un flux de projets pour permettre l'émergence de nouvelles idées. C'est ce que nous essayons de faire à l'Institut Pasteur en recrutant des jeunes. Nous saluons, à cet égard, les mesures prises dans la loi de programmation de la recherche (LPR) pour les années 2021 à 2030, et nous avons conclu un partenariat prometteur avec l'université de Paris.

Parmi les points faibles que nous identifions, nous relevons la mentalité : certains chercheurs sont trop puristes, trop préoccupés par des projets qui ne produiront jamais d'application concrète ; il convient donc d'introduire une mentalité plus tournée vers l'innovation. C'est ce que nous avons essayé de faire en matière de santé, à travers la mise en place du continuum, pour passer de la recherche à des avancées diagnostiques ou thérapeutiques, et créer de la valeur.

Nous n'avons pas de difficultés pour attirer des jeunes à l'Institut Pasteur, ils viennent de partout dans le monde. Nous cherchons à dynamiser les carrières de nos chercheurs en créant de nouvelles structures pour une période de 5 ans. En revanche, nous rencontrons plus de difficultés pour recruter des *mid-careers* à fort potentiel, parce que nous ne sommes pas en mesure d'offrir des conditions de travail, des « packages » suffisamment compétitifs par rapport à ceux offerts par nos concurrents. Et je ne parle même pas des salaires des chercheurs, qui sont nettement inférieurs à ceux de leurs collègues de l'OCDE...

Nous essayons donc de conduire des projets moins nombreux, mais qui soient mieux financés. On a aussi mis en place une politique de gestion des talents, pour faire évoluer nos jeunes chercheurs.

Il convient aussi de moderniser notre modèle d'innovation pour faciliter le passage à la preuve de concept. Nous avons constaté que l'on dépose beaucoup de brevets, mais moins de licences ; finalement, on crée peu de produits et le retour sur investissement est insuffisant. Nous avons donc pris des mesures pour encourager l'entrepreneuriat, mis en place des laboratoires d'innovation, installé un accélérateur de l'innovation et labellisé les projets innovants. On a créé un fonds d'investissement, ArgoBio, en partenariat avec des fonds privés et Bpifrance. Nous sommes aussi en train de remédicaliser les activités de l'Institut Pasteur.

La crise de la covid-19 a mis en évidence le manque de masse critique d'expertise en matière de développement de vaccins et de thérapeutique. On manque aussi d'infrastructures, par exemple pour la préparation d'échantillons biologiques et de candidats-médicaments au stade préclinique. On pourrait s'inspirer de l'exemple de l'université d'Oxford ou du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) pour créer plus de liens vers le stade clinique. Nous espérons que les mesures que nous avons prises produiront des résultats tangibles dans les prochaines années.

Nous avons aussi mobilisé certains dispositifs financés par l'État, comme le système des instituts Carnot, que nous trouvons utile pour faciliter le passage à la preuve de concept, même s'il est de dimension trop modeste ; il faudrait investir davantage dans ce dispositif.

Un problème récurrent est le passage de la recherche fondamentale à la recherche translationnelle et à la recherche clinique, en ce qui concerne le changement d'échelle, le *scale up*, et la production de lots précliniques. Sans ce goulot d'étranglement, nous aurions pu être plus performants pendant la crise de la covid-19.

J'en viens au financement de la preuve de concept. Si nous avons mis en place un continuum à l'Institut Pasteur, un tel processus n'existe pas au niveau national : les acteurs sont trop nombreux et le passage d'un stade à l'autre est tout sauf fluide. On note des progrès, mais la marge de progression est importante.

L'innovation nécessite des investissements sur plusieurs années. Les industriels ont fortement réduit leur prise de risque ; ils attendent du secteur académique ou des start-up qu'ils apportent la preuve de concept avant de prendre le relais. C'est inacceptable si l'on veut parvenir à développer et mettre sur le marché un produit rapidement. La notion de « développabilité », c'est-à-dire la volonté de trouver un produit concret, sans s'obstiner dans une voie qui ne débouchera pas sur des résultats tangibles, n'est pas encore ancrée dans la mentalité des chercheurs. Il faut savoir renoncer à des recherches sans avenir.

En ce qui concerne la preuve de concept, nous avons quelques doutes sur la capacité de Bpifrance ou de l'Agence nationale de la recherche (ANR) d'accélérer le processus. Carnot, en revanche, nous paraît très pertinent, je le répète, mais ses financements sont trop faibles.

J'illustrerai par un exemple l'absence de continuité. L'Institut Pasteur a découvert un anticorps monoclonal neutralisant le SARS-CoV-2 et efficace contre tous les variants, mais nous avons eu de grandes difficultés pour trouver des fonds publics pour le développer ; heureusement, des fonds privés de capital-risque ont cru dans le projet et nous ont aidés. Nous avons créé une start-up avec la société Truffle Capital pour le produire. Nous aurions pu gagner du temps si un continuum avait existé et si chacun avait eu une vue d'ensemble des recherches en cours. L'État compte investir massivement pour financer des usines, mais il ne faudrait pas que cela se fasse au détriment du financement des innovations, qui dépendent en grande partie du dynamisme et de l'agilité du secteur académique.

Nous pourrions nous inspirer des expériences étrangères. En Suisse, pays huit fois plus petit que la France, le Fonds national suisse (FNS) soutient la recherche fondamentale, puis un autre fonds – et non une multiplicité d'entités –, la Commission pour la technologie et l'innovation, prend le relais pour financer la recherche appliquée. Le budget de ces deux fonds est presque équivalent au budget de l'ANR française, même à horizon 2030, qui semble un peu risible en comparaison... Il est impossible d'être compétitifs avec des financements aussi faibles et aussi saupoudrés ! Aux États-Unis, les budgets des *National Institutes of Health* (NIH) et de l'agence biomédicale américaine, la *Biomedical Advanced Research and Development Authority* (Barda), sont colossaux : ce sont eux qui prennent les risques pour financer des projets ayant des chances de déboucher sur des applications industrielles.

Ma recommandation serait de faire en sorte que tous les acteurs se parlent. En France, il y a trop d'agences, qui ne sont pas toujours sur la même longueur d'onde. Il faut absolument renforcer la recherche française en biologie et en santé, car celle-ci constitue un enjeu stratégique majeur pour la souveraineté de notre pays.

Mme Isabelle Buckle, vice-présidente en charge des applications de la recherche et des relations industrielles de l'Institut Pasteur. – Notre Institut a, depuis

Louis Pasteur, un historique en matière d'innovation, dans le sens du terme de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), c'est-à-dire la double volonté de réaliser une recherche innovante et d'assurer le passage du laboratoire à la conception d'un produit bénéfique pour la santé publique. Lorsque le Premier ministre Édouard Philippe avait demandé une étude sur la valorisation des brevets en France, il était apparu que l'Institut Pasteur était l'un des seuls organismes de recherche en santé à avoir financé ses frais de brevets et ses investissements en recherche grâce à ce modèle.

Lors du déclenchement de la crise de la covid-19, nous avons pu réagir rapidement, grâce à notre agilité, aux différentes technologies dont nous disposions, aux recherches que nous avons lancées et aux collaborations que nous avons déjà nouées avec le monde académique : nous avons été parmi les premiers au monde à déposer des brevets et à réaliser des tests de diagnostic. Cette agilité est en grande partie due à notre financement sur fonds propres. Si nous avions dû attendre de recevoir des subventions, faibles par ailleurs, nous n'aurions pas pu mettre en place une plateforme clinique pour tester des centaines de molécules. La crise a révélé notre agilité.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – J'aurai trois questions. Êtes-vous favorable à la création d'un organisme équivalent à la Barda ? Faut-il privilégier le niveau national ou européen ?

La commande publique joue-t-elle un rôle central dans le développement de l'innovation en santé ? Percevez-vous une volonté politique de développer l'innovation de rupture et d'accroître les crédits pour la soutenir ? Les hôpitaux sont-ils encouragés à se tourner vers des innovations de rupture par le biais de la commande publique ?

Avez-vous noué des coopérations avec d'autres établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) comme l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) ou le CNRS par exemple ?

M. Stewart Cole. – Il y a la place pour créer une Barda à la fois en France et au niveau européen. J'apprécie les partenariats public-privé (PPP), et j'ai aimé travailler dans le cadre des projets financés par l'initiative pour les médicaments innovants (IMI), qui combinent l'innovation, la créativité et l'agilité du secteur académique avec le savoir-faire, le réalisme et le pragmatisme des groupes industriels. Les acteurs travaillent ensemble et ont une vue globale, cela facilite le passage d'une échelle à une autre.

L'Institut Pasteur est très intéressé par la participation à des projets européens : nous découvrons une autre manière de faire de la recherche et nous nous enrichissons de nouvelles idées. En outre, cela nous permet d'amortir nos *overheads*, nos frais généraux, et d'investir davantage dans la recherche. Les aides que nous percevons de l'ANR sont assez faibles...

Nous avons de bonnes relations avec l'Inserm et le CNRS, mais nous avons peu de projets communs. Nous avons des progrès à faire pour développer les interrelations. Nous pourrions gagner en efficacité en simplifiant : les acteurs sont trop nombreux.

Mme Isabelle Buckle. – De façon paradoxale, quand on parle d'innovation, il est beaucoup question de financement, de problèmes administratifs ou de propriété intellectuelle, mais on oublie l'aspect scientifique. Le continuum évoqué par M. Cole n'est pas un système de passe-plateau, une série d'étapes successives et dissociées, où un laboratoire ferait une

découverte, avant qu'un brevet ne soit déposé, des financements recherchés pour assurer le développement, et qu'une entreprise ne passe au stade industriel. Le continuum implique que tout cela se monte ensemble. Ayant travaillé pendant 25 ans dans l'industrie, je sais qu'il n'y a pas d'innovation de rupture en santé sans recherche fondamentale ni technologie ; on parvient certes à des améliorations ou à développer de nouveaux produits, mais pas à des innovations de rupture. Le continuum signifie que tous les acteurs de la chaîne partagent la même expérience et ont une vision de l'ensemble du processus.

L'Institut Pasteur a de bonnes relations avec ses partenaires. En ce qui concerne l'innovation, beaucoup de progrès ont été réalisés en France depuis quelques années. La situation n'est plus celle qui prévalait voilà une quinzaine d'années, lorsque ceux qui s'occupaient d'innovation étaient des postdoctorants ou des étudiants sans poste, qui n'avaient aucune expérience de l'industrie. Désormais, des professionnels très compétents sont apparus, mais on compte trop d'acteurs, et les démarches sont lourdes et chronophages.

À l'Institut, on s'efforce désormais, avec nos partenaires, de travailler par projets : sans poser la question de la propriété intellectuelle, on cherche parmi les brevets de nos partenaires si l'un d'eux ne pourrait pas permettre de renforcer un de nos projets pour avancer dans l'innovation. Cette approche, qui consiste à mettre en commun les découvertes dans une démarche de projet, est déjà en vigueur dans les pays anglo-saxons. C'est ce que nous avons essayé de reproduire en créant notre accélérateur de l'innovation pasteurienne : il s'agit de se focaliser sur un projet, en fonction de son intérêt scientifique, mais aussi de sa capacité à déboucher sur des brevets ou des applications concrètes ; on met en place un plan de développement, assorti d'étapes intermédiaires au cours desquelles on valide ou non (*go/no go*), en fonction des résultats, le financement de l'étape suivante – si certains projets sont stoppés, d'autres prospèrent. Les décisions sont prises avec l'éclairage de chercheurs qui connaissent l'industrie.

L'Institut a participé à la création de plus de 34 start-up, toujours avec d'autres partenaires. ArgoBio est ainsi un « start-up studio ». Il repose sur le même modèle que notre accélérateur d'innovation en amont, mais intervient en aval, et Bpifrance, qui a investi dans le fonds, l'a bien compris : l'étude est faite, le projet est dérisqué avec des professionnels et des scientifiques et la démarche repose sur des allers-retours permanents qui permettent de faire progresser la science.

N'oublions pas, en effet, que l'innovation, c'est de la science jusqu'au moment où un transfert a lieu vers l'industriel, qui réalisera le développement. C'est cet aspect que l'on oublie souvent. Dans les appels d'offres, si la démarche visant à articuler la recherche fondamentale, puis le développement et enfin le volet industriel me semble excellente, il me semble que la science a été oubliée.

Je prendrai l'exemple de la bioproduction. La société où je travaillais fabriquait les technologies utilisées pour faire de la bioproduction. Nos clients étaient les laboratoires académiques, les sociétés de recherche contractuelle (CRO), les industriels. Le problème était que les protocoles utilisés dans les laboratoires de recherche ne pouvaient pas être étendus en l'état pour réaliser les productions en quantités nécessaires pour continuer l'analyse du modèle ni pour passer au stade industriel. Dans l'appel d'offres sur la bioproduction, la recherche a été totalement oubliée. On s'en remet aux CRO, mais celles-ci ne peuvent pas agir si les protocoles utilisés par les chercheurs n'ont pas été conçus, faute d'un accompagnement suffisant, dans l'idée d'anticiper l'étape d'après. Voilà un levier pour accélérer le continuum dans son ensemble, sans brider la créativité des chercheurs.

Dans nombre de projets, comme dans le projet sur la lèpre, aucune CRO n'a été capable de poursuivre la recherche en produisant à plus grande échelle. Le fossé entre la recherche fondamentale et l'industrie, cette « vallée de la mort », n'est pas dû à un manque de connaissances en administration ou en *business*, mais bien relève bien de la science. Il faut donc développer les coopérations entre organismes au niveau national. Ainsi, dans la crise de la covid-19, le CNRS a été l'un des premiers organismes dans le monde à déposer des brevets. Pour aller plus loin, il convient de s'inscrire dans une démarche de projet.

Pourriez-vous préciser votre question sur la commande publique ?

M. Stewart Cole. – La question est de savoir si les scientifiques sont capables de relever le défi dès lors que la commande publique garantit l'existence d'un marché. Nous pourrions nous inspirer du modèle américain. La Barda, ainsi que l'agence chargée de la recherche et développement des nouvelles technologies destinées à un usage militaire, la *Defense Advanced Research Projects Agency* (Darpa), sont totalement indépendantes. Nous devrions aussi privilégier des projets dotés d'une masse critique : mieux vaut se concentrer sur quelques projets prometteurs plutôt que de se disperser en de multiples petits projets, si l'on veut qu'ils débouchent sur des produits commercialisables.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Il faudrait donc instituer des « *science designers* », des personnes qui connaissent le monde l'industrie tout en ayant une culture scientifique et qui soient capables d'élaborer des référentiels communs à toute la chaîne.

Je reviens sur ma question relative à la commande publique : estimez-vous que des commandes de l'État, des hôpitaux, des agences régionales de santé (ARS), des acteurs publics, *etc.*, vous aideraient ? Il s'agit d'une forme d'aide indirecte comme il en existe aux États-Unis : l'État prend les risques et accepte de financer les tests pour développer telle ou telle innovation.

Enfin, quelles mesures directement opérationnelles nous proposeriez-vous ?

M. Stewart Cole. – J'insiste sur la nécessité d'instaurer un continuum entre les différentes étapes. Tout serait plus simple si les acteurs étaient moins nombreux, mais dotés de plus de moyens.

De même, fervent partisan des PPP, je pense qu'il faut faire travailler ensemble les secteurs académiques et industriels, sans oublier la place intermédiaire des start-ups pour développer l'innovation.

Mme Isabelle Buckle. – La notion de prise de risque est importante. Les appels d'offres actuels de la commande publique aboutissent à saupoudrer les financements.

Je me félicite que la LPR prévoit un renforcement des dispositifs des instituts Carnot et des conventions industrielles de formation par la recherche (Cifre). Les laboratoires communs permettent la constitution de continums. Votre expression « *scientific designer* » reflète bien ce dont on a besoin. Si les laboratoires communs sont très répandus en France, on en compte très peu dans le domaine de la santé.

Il convient de rétablir des partenariats forts avec les industriels en infectiologie : la plupart des grands laboratoires se sont désengagés de la recherche en infectiologie, et la puissance publique n'a pas pris le relais, à l'exception de quelques PPP, comme la Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies (CEPI) sur les vaccins.

Il faut cibler la commande publique, en saupoudrant moins les financements et en plaçant la culture du produit au cœur des centres de recherche. C'est pourquoi nous soutenons le développement des instituts Carnot, des laboratoires communs ou des Cifre, ainsi que les mécanismes contribuant à faciliter les créations de start-up et PME, car l'innovation passe par les *biotechs* et les petites sociétés : ce sont elles qui prennent les risques, mais parfois elles manquent de moyens. Il importe donc de renforcer le financement des start-up, et pas seulement de celles dont les produits sont déjà au stade des essais cliniques de phase II. Il faut soutenir toutes les petites entreprises en amont, qui font le lien avec la recherche académique, avant le passage au stade industriel.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Je vous remercie.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 18 h 30.

Mercredi 3 mars 2022

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Gilles Bloch, président-directeur général de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), et de Mme Pascale Augé, présidente du directoire d'Inserm Transfert

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Nous recevons aujourd'hui M. Gilles Bloch, président-directeur général de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) et Mme Pascale Augé, présidente du directoire d'Inserm Transfert.

Créé en 1984, l'Inserm réunit 15 000 chercheurs, ingénieurs, techniciens et agents administratifs, avec un objectif commun : améliorer la santé de tous par le progrès des connaissances sur le vivant et sur les maladies, l'innovation dans les traitements et la recherche en santé publique.

Aujourd'hui, avec un budget de 967 millions d'euros, l'Inserm est au premier rang européen des institutions académiques de recherche dans le domaine biomédical, avec plus de 13 000 publications scientifiques par an.

L'Inserm assume la présidence de l'Alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé (Aviesan), qui a vocation à assurer la coordination scientifique des thématiques de recherche, ainsi que la coordination opérationnelle des projets et des ressources.

Fondée en 2000, Inserm Transfert SA gère, sous délégation de service public, l'intégralité de la valorisation et du transfert des connaissances issues des laboratoires de recherche de l'Inserm vers le monde industriel, de la déclaration d'invention au partenariat industriel et à la création d'entreprise.

Aujourd'hui, nous souhaitons vous entendre pour comprendre pourquoi les retombées économiques de la recherche et innovation en France sont relativement décevantes par rapport à ce que l'on observe chez nos concurrents.

Il y a certainement une question des sommes investies en amont. Un intervenant nous faisait remarquer que France 2030 souhaite consacrer 3,5 milliards d'euros à la création de vingt biomédicaments. Il ajoutait que la probabilité de passer toutes les étapes est d'une sur douze à une sur quinze, avec un coût compris chaque fois entre 1 milliard et 5 milliards d'euros. Il y aurait donc un décalage énorme entre les ambitions avancées et les sommes mobilisées.

Mais les obstacles ne sont pas seulement de nature financière. La France souffre-t-elle d'une culture de l'évaluation insuffisante l'empêchant à la fois d'arrêter de financer des projets voués à l'échec, mais également de financer des projets certes risqués, mais qui, s'ils aboutissent, constitueront une véritable innovation de rupture ? Notre système d'aide à l'innovation en France reste-t-il trop complexe et fragmenté ? Les jeunes entreprises n'arrivent-elles pas à disposer à la fois de financements suffisants et des équipements nécessaires pour réaliser l'industrialisation de leurs innovations, notamment dans le domaine des sciences médicales ? La commande publique n'encourage-t-elle pas assez l'innovation ? Nous souhaitons comprendre pourquoi, en France, nous n'arrivons pas à transformer l'essai de l'innovation en applications industrielles ayant vocation à devenir leaders sur les marchés européens et mondiaux.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Cette mission d'information, lancée sur l'initiative de mon groupe, Les Indépendants – République et Territoires, vise à essayer de comprendre pourquoi notre pays, qui dispose en amont d'une bonne ressource à l'échelon international, n'arrive pas à la maximiser en aval pour créer des champions français ou européens. L'idée n'est pas de produire un énième rapport sur l'industrie et la recherche ; il y en a déjà eu de très bons. Nous voulons être force de proposition et identifier quelques mesures opérationnelles qui permettraient des améliorations significatives.

M. Gilles Bloch, président-directeur général de l'Inserm. – L'Inserm compte environ 8 000 salariés et autant de personnes sous d'autres statuts dans nos 300 laboratoires, en mixité avec 32 universités partenaires et différentes structures, comme le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), avec lequel nous partageons l'Institut Cochin. Notre budget initial 2022 s'élève à 1,1 milliard d'euros, avec une subvention de l'État avoisinant les 700 millions d'euros, issue de la LPR, et des recettes externes d'environ 400 millions d'euros, sous forme essentiellement de contrats de recherche.

Notre slogan, « La recherche pour la santé », se décline en trois grandes dimensions. Premièrement, la production de connaissances nouvelles : l'Institut est au premier rang européen et parmi les tout premiers acteurs mondiaux du point de vue du volume et de la qualité de la science produite. Deuxièmement, la diffusion des connaissances : nous avons vu lors de la crise covid combien il était important de s'adresser à tous les publics avec des messages scientifiques ; nous avons ainsi lancé une initiative de lutte contre les *fake news* qui a donné lieu à un livre et mis en place une cellule de riposte contre les vérités distordues... Troisièmement, et cela renvoie à l'objet de votre mission d'information, le transfert. Nous partageons le constat du déficit de grandes entreprises françaises issues de la recherche publique et de l'absence de « licornes » en la matière. Mais l'Inserm est le premier déposant européen de brevets dans le domaine pharmaceutique. Notre portefeuille est extrêmement riche et vivant. Dans les années récentes, l'Inserm a été à l'origine de près des deux tiers des levées de fonds par des start-up dans le domaine des biotechnologies.

L'Inserm a vu ses moyens augmenter récemment avec la signature d'un contrat d'objectifs, de moyens et de performance assez bien doté : sur la période des cinq ans, ce sont

plus de 200 millions d'euros supplémentaires qui seront alloués par l'État, avec essentiellement trois volets : le pilotage scientifique ; les moyens de base pour les laboratoires ; l'emploi scientifique, après une érosion des moyens humains sur les cinq dernières années.

J'en viens au financement des projets. L'Inserm reçoit près de 400 millions d'euros grâce aux contrats de recherche. Qu'il s'agisse de l'Agence nationale de la recherche (ANR) ou d'autres financeurs publics français, nous avons constaté un phénomène d'érosion. Les tickets par contrat sont nettement plus faibles que dans d'autres pays, avec souvent des projets financés à quelques centaines de milliers d'euros sur trois ans, ce qui n'est pas du tout le standard international (Suisse, Allemagne, Royaume-Uni). Mais la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 a redonné une impulsion positive. Les taux de succès aux appels à projets, notamment de l'ANR, s'étaient effondrés. C'était une aberration : nous finissions par passer plus du temps à rédiger des projets et à les évaluer qu'à travailler à la paillasse. Mais cela s'est redressé dès 2021, et je pense que nous allons vers un système globalement plus efficient de financement de projets dans notre pays.

Pour avoir une recherche productive et innover, il faut des talents. Soyons clairs : en la matière, notre pays a un déficit en termes de rémunération des chercheurs, mais également des ingénieurs et parfois des techniciens. Là encore, la situation est en voie d'amélioration grâce à la LPR, qui revalorise le régime indemnitaire des personnels sur plusieurs années. Le confort de pouvoir être statutaire à un âge pas trop avancé est, lui, un élément d'attractivité certain dans notre pays. Un autre élément majeur est l'environnement de travail. À cet égard, le fait que les moyens de nos laboratoires soient revalorisés grâce à nos contrats et à la LPR permet une embellie progressive, mais il y a toujours un décalage important par rapport aux standards étrangers. Il faut donc continuer à faire des efforts pour attirer les jeunes dans notre pays. La situation n'est pas dramatique, mais elle est tendue.

Aviesan est essentiellement une structure de dialogue, de concertation, d'information, de proposition de certaines actions, et non de réflexion prospective ni de construction de programmes de recherche. En revanche, l'impulsion donnée par l'État et les moyens que l'Inserm se voit attribuer dans son nouveau contrat changent la donne quant à la capacité de notre organisme à faire des programmes internes ; nous avons un certain nombre d'outils qui avaient été testés lors du précédent contrat et qui vont être déployés à plus grande échelle dans les années à venir. Un autre élément modifie fortement le paysage, même si nous ne sommes qu'au début de l'histoire : ce sont les grands programmes thématiques nationaux appelés programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR). Il s'agit de projets à plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de millions d'euros sur quelques années et définis, pour certains, par le Gouvernement : programme sur la santé numérique, programme sur les biothérapies et la bioproduction, programme sur les maladies infectieuses émergentes, programme sur le microbiote. Cela nous a remobilisés pour construire une vision prospective et proposer à l'État un plan d'action pluriannuel. Voilà pour le volet dirigé.

Il existe également, en l'occurrence sur l'initiative des établissements, des PEPR exploratoires. Nous sommes très mobilisés au sein de la communauté de recherche en santé pour construire une réflexion prospective et formuler des propositions qui seront ensuite soumises à un jury international. Je pense que la manière de programmer la recherche est en train d'évoluer. Nous manquons de tels outils. Désormais, nous pouvons faire de la prospective strictement scientifique et médicale, autour de la santé mentale, du vieillissement,

du diabète et de ses conséquences. Tout cela change la capacité et la motivation de l'Inserm et d'autres organismes à construire de la réflexion prospective et programmatique.

Vous me demandez qui, en France, arrête la stratégie dans le domaine des sciences médicales et de la santé. Soyons francs : il n'y a pas de stratégie nationale explicite en la matière. Les établissements sont en train de construire avec l'État un certain nombre de nouveaux programmes et de définir des axes stratégiques. À mon sens, il y a un vrai déficit de choix très structurants sur les domaines à renforcer. Au cours des dernières décennies, la France a eu une action très soutenue dans la recherche sur le cancer, le sida et les hépatites, permettant à notre pays d'être en position dominante à l'échelon mondial au regard de sa taille. Je pense qu'il faut examiner d'autres secteurs sur lesquels nous pouvons investir.

Sur la gestion des unités de recherche intégrées aux universités, je crois que l'Inserm doit absolument – cela figure dans le contrat d'objectifs et de moyens – garder un contact sur tout le territoire avec son personnel, à travers ses structures de délégation régionale. Il faut simplifier le travail, avec des mandats de gestion donnés à tel ou tel acteur de la mixité, au sein des unités, mais il me paraît indispensable qu'une institution comme l'Inserm ne soit pas hors-sol et ait des relais de proximité auprès de tout son personnel.

Nous sommes déjà une agence de financement avec ANRS Maladies infectieuses émergentes. C'est un rôle que nous pouvons assumer de manière croissante avec les programmes prioritaires de recherche dont l'Inserm est à l'initiative. Mais nous sommes aussi un opérateur avec des laboratoires. Il est très important de garder cette dualité.

J'en viens à la question sur les vaccins. Nous avons, en France, une recherche de haute qualité. Au début de l'année 2020, quand nous avons fait l'état des lieux, nous avons vu qu'il y avait une trentaine de pistes de candidats-vaccins susceptibles d'être travaillées avec des laboratoires académiques. Mais notre écosystème d'innovation a été trop lent. Dans d'autres pays, des investissements massifs ont permis de faire quelques choix stratégiques et d'avancer très vite. Cela n'a pas été notre cas. Le facteur chance a probablement joué, mais il y a aussi un défaut plus structurel de financement.

Mme Pascale Augé, présidente du directoire d'Inserm Transfert. – Les activités que nous menons consistent en la découverte de nouvelles cibles thérapeutiques pouvant être à l'origine de nouveaux médicaments, mais également de biomarqueurs. Inserm Transfert, filiale privée à 100 % de l'Inserm, a pour mission de transformer des résultats de recherche et découvertes scientifiques en innovations thérapeutiques et diagnostiques et de les transférer au monde économique, que ce soit en direct avec les industriels ou *via* des start-up.

Plus particulièrement, Inserm Transfert aide à détecter les innovations et les protège, notamment par des brevets. C'est un maillon capital de la compétitivité des innovations de l'Inserm et, plus généralement, de la France à l'échelon international : il est bien plus difficile de développer des innovations que l'on n'a pas protégées, notamment avec des outils comme le droit d'interdire, assuré par le brevet. Au-delà, il faut développer les innovations de manière précoce – c'est ce que l'on appelle la preuve de concept, ou prématuration et maturation –, afin de pouvoir les mettre sur les meilleurs rails.

Le transfert de ces innovations au monde économique et industriel est nécessaire. Les étapes de préclinique réglementaire et de phase clinique coûtent très cher. Elles ne peuvent que très rarement être réalisées par le monde académique. Ce transfert est réalisé soit auprès d'industriels existants, soit par la création d'entreprises. En 2005, Inserm Transfert et

l'Inserm avaient créé Inserm Transfert Initiative, un fonds d'amorçage dédié aux sciences de la vie. Aujourd'hui, nous avons renforcé le parcours pré-entrepreneurial.

Inserm Transfert accompagne également les chercheurs et les cliniciens dans la recherche de financements collaboratifs européens ou nationaux. Nous nous attachons aussi à répondre aux attentes et aux besoins des industriels et des investisseurs du domaine de la santé pour favoriser les collaborations public-privé.

Dans le domaine de la santé, historiquement, ces collaborations fonctionnent bien. Mais les temps de développement sont très longs, et les besoins capitalistiques sont importants. Un médicament, c'est au minimum dix ou quinze ans de développement, un dispositif médical, sept à neuf ans, et les innovations en santé digitale, cinq à sept ans. En d'autres termes, les médicaments qui sortent aujourd'hui ont émergé voilà plus de quinze ans.

Les missions de valorisation et d'innovation menées par Inserm Transfert sont triples : protéger et développer les innovations de l'Inserm et de ses partenaires académiques ; contribuer au rayonnement de l'Inserm et à son excellence globale et mondiale ; contribuer au financement de la recherche collaborative de l'Inserm et de ses partenaires.

Inserm Transfert a développé deux grands types d'activités : d'une part, l'activité innovation et valorisation ; d'autre part, l'activité recherche de financements collaboratifs. Tout s'articule autour du soutien à la chaîne de valeur, de la recherche et l'innovation jusqu'au transfert.

L'Inserm et Inserm Transfert sont devenus des références mondiales dans le domaine de la santé humaine, en sciences de la vie. D'après les données de l'Office européen des brevets, l'Inserm est au premier rang européen, mais également premier déposant dans la catégorie pharmaceutique. Les concurrents directs sont les industriels mondiaux, et l'Inserm se place dans le trio de tête dans la catégorie biotechnologies, avec des structures du privé. Cela montre bien le côté très volontariste de l'Inserm.

En matière de détection, l'idée est de rencontrer effectivement l'ensemble des chercheurs et cliniciens, au travers de près de 600 rencontres annuelles. Il s'agit de donner leur chance à un maximum de projets pour essayer de faire émerger un maximum d'innovations. Il y a environ 250 déclarations d'invention et entre 120 et 140 nouveaux dépôts de brevet par an. Notre philosophie est celle de la compétitivité maximale de l'Inserm, donc de la France, sur l'échiquier mondial. Le dépôt est fondé sur le critère de brevetabilité et sur une attrition majeure à trente mois, afin de garantir une sélectivité optimale des innovations du portefeuille de l'Inserm. Nous avons 2 153 familles de brevets actifs.

Nous travaillons beaucoup sur le soutien à la preuve de concept (prématuration-maturation). Depuis 2009, plus de 22 millions d'euros ont été investis par l'Inserm dans quelque 300 projets, qui engendrent déjà un retour de 24 millions d'euros de la part des partenaires industriels associés, sous forme de licences ou de collaboration. L'objectif est vraiment de consolider la protection et de travailler au maximum les étapes les plus en amont aux meilleurs standards industriels. Il faut que les industriels venant voir les innovations qui doivent leur être transférées aient confiance.

Pour 2021, les licences et les collaborations qui ont été mises en place ont rapporté 104 millions d'euros de revenus. L'Inserm a noué beaucoup de grandes alliances avec des industriels (AstraZeneca, MedImmune, MSD, 3DS) et a travaillé sur des bases de

données et de l'accès aux patients dans le cadre de partenariats public-privé. En 2021, seize nouveaux porteurs de projets sont entrés dans le parcours pré-entrepreneurial. Dix start-ups sont créées annuellement sur la base des actifs de l'Inserm. Nous pensons qu'il faut les mettre sur des fonds baptismaux leur permettant de lever de l'argent de manière significative ; c'est le seul moyen pour ces entreprises de se développer. Les *spin-off* de l'Inserm ont levé en 2021 près de 340 millions d'euros ; c'est un record. Ces sociétés disposent donc des montants capitalistiques qui leur permettent véritablement de travailler et d'avancer.

Les innovations de l'Inserm, c'est aussi un *pipeline* assez vaste avec plus de 91 innovations en phase clinique. Et, aujourd'hui, ce sont trois médicaments sur le marché : le Lumevoq, un traitement de thérapie génique contre la neuropathie optique héréditaire de Leber ; le Wakix, un traitement contre la narcolepsie ; l'Hepcludex, un traitement contre l'hépatite D. Ces trois médicaments sont issus de vingt ans de réflexion, de travail et de développement. Ils ont fait l'objet d'une maîtrise d'œuvre Inserm Transfert et d'une licence négociée par Inserm Transfert.

Le contrat d'objectifs, de moyens et de performance entre l'État et l'Inserm pour la période 2021-2025 vise à renforcer un certain nombre d'actions existantes : l'accompagnement à la création d'entreprises de très fort potentiel, avec un renforcement du parcours pré-entrepreneurial et un certain nombre d'actions particulières avec des investisseurs ; le développement précoce des innovations, avec en particulier la création de la cellule de développement précoce, afin de conférer une légitimité additionnelle aux innovations de l'Inserm ; les réflexions sur la prématuration et la maturation. Il tend également à renforcer les partenariats et les alliances public-privé avec les investisseurs et les industriels. Il s'agit aussi de développer les innovations en santé digitale de compétition mondiale avec des acteurs qui auront une légitimité à l'échelon international.

Sur les quinze ou vingt dernières années, on a assisté à une augmentation des exigences et des contraintes réglementaires. Cependant, des dispositifs existent, en particulier en France, comme l'autorisation temporaire d'utilisation (ATU). Des mesures visent à les améliorer encore, dans le cadre d'Innovation Santé 2030. Ces dispositifs ont été réformés en 2021 pour simplifier et harmoniser les procédures garantissant un accès facilité et un remboursement. On a ainsi assisté à l'émergence de deux nouveaux dispositifs : l'accès précoce, pour les médicaments répondant à un besoin thérapeutique non couvert, et l'accès compassionnel, pour les médicaments qui ne sont pas destinés à obtenir une AMM mais qui répondent de façon satisfaisante à un besoin thérapeutique non couvert. L'un des enjeux est plutôt de renforcer la lisibilité de ces dispositions réglementaires pour les industriels, en particulier pour les créateurs d'entreprises et les petites start-ups.

L'essor du numérique en santé fait émerger une très grande diversité de solutions numériques : thérapeutiques digitales, télémédecine, *etc.* Aujourd'hui, il y a une demande d'adaptation du cadre réglementaire et de mise en place de référentiels.

Le coût du développement de médicaments est aujourd'hui très élevé et il a fortement augmenté au cours des deux dernières décennies ; c'est très long et très cher. Cela a modifié le comportement des industriels, qui privilégient les partenariats très amont avec la recherche publique ou le rachat de start-up plus en aval, y compris pour des montants très significatifs, car leur développement a été dérisoire : *cf.* BioNTech et Pfizer.

Ainsi, porter les innovations thérapeutiques issues des laboratoires académiques signifie tenter de les porter jusqu'en phase clinique II-A, pour les transférer ensuite à des

start-ups. En deçà de 50 millions d'euros, on trouve des investisseurs ; l'Inserm fait des tours d'amorçage entre 5 et 6 millions d'euros, des séries A au-delà de 20 millions d'euros et des séries B au-delà de 50 millions d'euros. En revanche, la France manque encore d'investisseurs capables d'investir des sommes importantes. Pour aller en phase clinique II-A, il faut 10 à 15 millions d'euros par produit. On peut lever jusqu'à 50 voire 80 millions d'euros en France, mais au-delà c'est très difficile sans syndication internationale. On peut le faire à l'échelle européenne, mais ce n'est pas envisageable à l'échelle nationale. Pour lever des montants de plus de 100 millions d'euros, il faut vraiment avoir des syndications très internationales, en particulier américaines. Quant aux sorties – les investisseurs ne rentrent que pour sortir –, elles doivent consister soit en un rachat par un industriel, sachant que nous avons peu d'industriels français, soit en une cotation sur les marchés boursiers, sachant qu'il n'y a pas véritablement d'équivalent en France du Nasdaq. D'où le tropisme de nos start-ups vis-à-vis des États-Unis. Il faut donc mener certaines réflexions. Il faudrait avoir des fonds pouvant lever plus de 100 millions d'euros et une cotation boursière équivalente au Nasdaq en Europe.

Le taux moyen de survie de nos start-ups, qui n'est pas nécessairement le marqueur le plus pertinent pour la création d'entreprises, est de 96 % à 5 ans et de 83 % à 10 ans, sur 135 *spin-off*. Le taux de passage en PME et ETI est un vrai sujet. C'est bien de créer des start-ups, mais il faut les créer sur la base d'une technologie assez large pour qu'elles puissent développer de multiples applications. Il faut aussi renforcer les acteurs existants, y compris les anciennes start-ups qui sont devenues des PME, pour leur permettre de devenir des ETI. La capacité à faire des licornes ne passera que par une telle consolidation.

Notre philosophie est de donner leur chance à un maximum de projets et de breveter dès que c'est possible. Si nous voulons être compétitifs à l'échelon international et avoir des innovations qui se développent, il faut les protéger, et les protéger vite. Il faut également travailler la prématurité et la maturation. Être capable de montrer que les résultats sont reproductibles crée de la confiance chez les industriels et les investisseurs. Enfin, il faut consolider les briques les plus précoces aux standards des industriels.

Nous renforçons cette sélection avec notre cellule de développement précoce pour construire un *deep flow* de projets de niveau national. Nous travaillons de manière très collective, dans le cadre de consortiums de plus d'une vingtaine d'acteurs sur tout le territoire, afin d'avoir des champions et reconstruire ou construire la souveraineté de la France en matière de santé.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Les trois médicaments que vous avez évoqués sont-ils commercialisés par des sociétés françaises ?

Mme Pascale Augé. – Le Lumevocq est commercialisé par une société française, GenSight Biologics ; cette société est cotée mais elle reste fragile. Le Wakix était d'abord commercialisé par une société française, mais celle-ci a fait un partenariat avec une société américaine. L'Hepcludex a été développé par une société européenne qui a été rachetée l'année dernière par un acteur international. Il y en a donc deux sur trois qui ont d'abord eu une commercialisation française.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Comment votre objectif de travailler avec des entreprises françaises est-il déterminé en amont ? Avez-vous fixé une fourchette dans vos contrats de performance ?

M. Gilles Bloch. – Il n’y a pas de clause explicite de préférence française dans nos contrats. Pour autant, nous avons des partenariats avec quelques gros industriels français bien connus. Mais nous sommes relativement opportunistes : quand nous avons une possibilité de valorisation avec un acteur européen, voire localisé aux États-Unis, nous la saisissons, car la taille des acteurs français ne suffit pas toujours à adopter toutes nos innovations. Nous n’avons pas de processus de priorisation française systématique.

Mme Pascale Augé. – Le choix des industriels est en effet assez ouvert. Cela étant, nous sommes parfois allés chercher des acteurs français, notamment des belles PME françaises installées dans les territoires – j’ai un exemple précis en tête –, dans des schémas de *joint-venture* ou de start-up pour leur permettre de monter en gamme. On le fait de façon ciblée.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – S’agit-il d’une filialisation de l’activité au sein d’une société commune ?

Mme Pascale Augé. – Oui, mais en permettant aux PME concernées de grandir sans prendre trop de risques et d’entrer sur des marchés sur lesquels elles ne seraient pas allées autrement.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Je trouve cette démarche très pertinente et intéressante.

Mme Pascale Augé. – Il faudrait la promouvoir de manière beaucoup plus « industrielle ». Nous devons trouver des mécanismes spécifiques pour faire grandir les PME qui ne sont pas forcément à l’aise avec des innovations très complexes.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Y a-t-il des personnes-ressources ou des équipes qui effectuent le travail de détection et examinent l’adéquation avec des projets dont vous êtes chargés ?

Mme Pascale Augé. – Nos *business developers* connaissent le monde industriel et sont des scientifiques. En passant du temps à la fois avec les chercheurs et avec les industriels, ils peuvent effectuer ce travail de vérification de l’adéquation à des projets.

L’idée est de mettre nos start-up sur les bases les plus solides possible et de leur donner une capacité à lever des fonds de manière importante pour qu’elles soient moins fragiles. Et nous essayons aussi d’amener des investisseurs étrangers à investir dans des start-up françaises.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Le fait que près de 40 % de votre budget dépend de ressources propres rend-il plus difficile l’établissement d’une stratégie qui privilégierait la construction ou le développement de champions nationaux ?

M. Gilles Bloch. – Il s’agit très clairement d’une limitation de la capacité de définir une stratégie d’établissement, avec des choix de domaines prioritaires. Nos 400 millions d’euros de financement externe correspondent à près de 7 000 contrats actifs. Le morcellement de nos financements de nos laboratoires est extrême, ce qui est source de difficulté. Certes, c’est en voie d’amélioration grâce aux programmes nationaux et aux financements supplémentaires, mais, durant les dix ou quinze dernières années, la capacité d’initiative propre d’un établissement comme l’Inserm était extrêmement limitée.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Nous vous remercions de vos réponses très précises.

Pourrez-vous nous apporter par écrit des éléments complémentaires sur la notion d'interdisciplinarité ? Nous voyons aujourd'hui combien il est nécessaire – je pense par exemple à la santé digitale, que vous avez évoquée – d'avoir des approches beaucoup plus transversales.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de Mme Anne Lauvergeon, co-présidente de la commission Innovation du MEDEF, présidente fondatrice d'ALP, MM. Jean-Luc Beylat, membre du bureau de la commission Innovation du MEDEF, président de Nokia Bell Labs France, Patrick Schmitt, directeur Recherche Innovation au MEDEF, M. Fabrice Chevaleyre, membre de la commission Innovation de la CPME, délégué général de la fédération Amics, et Jérôme Normand, économiste à la CPME

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Nous poursuivons nos auditions en accueillant pour une audition conjointe trois représentants du Mouvement des entreprises de France (Medef), Mme Anne Lauvergeon, coprésidente de la commission innovation, M. Jean-Luc Beylat, membre du bureau de la commission innovation, et M. Patrick Schmitt, directeur recherche et innovation, ainsi que deux représentants de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), M. Fabrice Chevaleyre, membre de la commission innovation, et M. Jérôme Normand, économiste.

Dans le cadre de cette mission d'information, nous nous interrogeons sur les relations entre les entreprises et les laboratoires de recherche et sur les freins au développement industriel des innovations issues de partenariats de recherche.

Au fur et à mesure des auditions, si nous reconnaissons que des efforts récents et importants ont été réalisés pour favoriser le financement de la recherche et de l'innovation et que de multiples dispositifs d'accompagnement existent, nous constatons également les difficultés liées au développement de grandes entreprises industrielles. Nous cherchons à comprendre pourquoi.

Votre expertise et vos relations avec vos entreprises adhérentes pourraient par exemple nous éclairer sur les aides à l'innovation. Selon vous, celles-ci sont-elles suffisantes ? Bien ciblées ? Permettent-elles de favoriser les partenariats avec la recherche publique et l'industrialisation des projets de recherche ?

Voilà environ un an, la commission innovation du Medef menait une enquête auprès de ses adhérents sur les aides à l'innovation. Nous sommes bien évidemment curieux d'en connaître les principaux résultats.

Nous nous demandons également si beaucoup d'entreprises adhérentes travaillent avec des laboratoires de recherche, dans le cadre de projets bilatéraux ou par l'intermédiaire de structures de valorisation de la recherche et de transfert de technologies. Nous avons en

effet du mal à évaluer la véritable efficacité de ces structures et les effets pour les entreprises partenaires.

Enfin, en période électorale, vos structures respectives ont pour habitude d'élaborer des propositions afin de proposer une « feuille de route » pour le prochain quinquennat. Quelles sont les recommandations de la CPME et du Medef pour les cinq années à venir en matière d'innovation et d'industrialisation des projets de recherche ?

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Cette mission d'information a été lancée sur l'initiative de mon groupe, Les Indépendants – République et Territoires. Nous sommes très attachés à l'irrigation de l'innovation sur l'ensemble des territoires, y compris en dehors des métropoles. Notre intuition est que notre pays a les moyens de faire beaucoup mieux. L'objectif n'est pas d'écrire un énième rapport sur la recherche ou l'innovation ; il y en a déjà eu d'excellents. Nous voulons identifier ce qui favorisera la création de champions ou d'acteurs nationaux de taille critique.

Je pense que nous dressons tous les mêmes constats. La France a un haut potentiel, avec nombre de PME d'excellence sur des niches très pointues. Sachons consolider tout cela, voire mettre ensemble, sous des formes que nous ne connaissons peut-être pas encore, un certain nombre de sociétés pour les aider à créer ces nouveaux acteurs que nous appelons de nos vœux.

Mme Anne Lauvergeon, co-présidente de la commission innovation du MEDEF, présidente fondatrice d'ALP. – Comment améliorer l'écosystème français de l'innovation et de la recherche ? Certes, nous avons fait des progrès très significatifs, ces dix dernières années, que l'on peut observer dans les classements : ils sont toujours très discutables, mais on ressent une vraie progression dans ce domaine. Nous abordons une période électorale un peu particulière, où les sujets d'innovation et de recherche ne seront pas forcément prioritaires. Il n'empêche que le futur gouvernement devra continuer à améliorer l'écosystème.

Notre première préconisation est de ne pas tout changer. La tendance française consistant, dès qu'on change de ministre – je ne parle même pas de gouvernement ou de Président –, à vouloir tout changer fait perdre énormément de temps et aussi beaucoup de sens, pour les PME en particulier.

J'aime comparer l'écosystème d'un pays à un aquarium : vous y mettez de petits poissons et vous cherchez à ce qu'ils deviennent plus gros et plus nombreux. Il n'y a pas de solution univoque : si vous regardez comment les tablettes et les smartphones ont émergé aux États-Unis et en Corée du Sud, vous ne pouvez pas dire que ces deux écosystèmes sont identiques. Il n'y a pas un aquarium où les conditions idéales seraient déterminées et que tout le monde pourrait imiter. C'est vraiment à chaque système de s'autodéfinir. Sur ce point, on n'a pas à copier, on doit s'inspirer d'un certain nombre d'éléments extérieurs.

La commission innovation du MEDEF a beaucoup travaillé sur un glissement sémantique historique qu'elle a trouvé assez intéressant : aux XIX^e et XX^e siècles, on a parlé de progrès. C'était une notion extrêmement fédératrice, que chacun interprétait peut-être à sa manière, mais qui donnait une vision d'ensemble. On ne parle plus de progrès aujourd'hui, mais d'innovation. Or l'innovation est un peu enfant de Bohème, parce que très diverse et éparse. Nous avons réfléchi à cette problématique en nous demandant comment faire pour que l'innovation soit acceptée, endossée par la société, perçue comme une amélioration réelle. Il

faut donc regarder ensemble comment construire des futurs rassurants, où l'innovation aurait sa part, dans une vision globale. Nous avons beaucoup réfléchi aux conditions dans lesquelles refaire société tous ensemble sur cette notion de progrès.

Nous avons ainsi défini un baromètre, dont les résultats seront bientôt connus, sur la vision des Français et sur les conditions d'acceptation du progrès. Bien entendu, nous avons des cas d'école avec l'épidémie de covid et les vaccins, mais il y a beaucoup d'autres sujets, aussi divers que les semi-conducteurs ou le nucléaire, qui font plus que débat dans la société. Il en ressort que, si l'on veut construire quelque chose, ce ne peut être que sur le temps long, ce qui nécessite d'embarquer tout le monde. Cette réflexion est un peu atypique pour une commission innovation du MEDEF, mais je voulais en parler ce matin, parce qu'il ne peut pas y avoir une dichotomie entre, d'une part, les entreprises, le monde de l'innovation et de la recherche et, de l'autre, le reste de la société.

Donc, notre première recommandation à un nouveau gouvernement serait de ne pas tout chambouler, d'assurer une continuité. Si l'on change, ce doit être dans le sens de la simplification et de la visibilité. Le problème de l'innovation aujourd'hui, c'est que sa gouvernance est éclatée entre plusieurs ministères, plusieurs agences et, assez souvent, sans moyens suffisants. Chacun souhaite garder son emprise sur tel ou tel sujet – cela vaut aussi pour la formation supérieure dans les universités. D'ailleurs, la gouvernance de France 2030 est en train de reproduire cette gestion éclatée entre Bercy, la BPI, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri) et d'autres agences comme l'Ademe. Avoir un système plus unifié et plus simple pour les appels à projets ou les concours permettrait à tout le monde de gagner du temps, d'économiser l'argent du contribuable, mais aussi d'attirer des PME. C'est un élément qui nous rapproche beaucoup de la CPME : 80 % des aides à l'innovation vont à 20 % des entreprises françaises, c'est-à-dire que beaucoup de PME considèrent que ces aides ne leur sont pas destinées. Toute complexité supplémentaire ne ferait que les écarter encore un peu plus. Pour attirer des PME, il faut leur montrer que ce monde est aussi le leur, en simplifiant encore plus le système. Parmi les exemples étrangers, on parle toujours de la Darpa (*Defense Advanced Research Projects Agency*). Il est vrai que confier à un expert de terrain la gestion du projet, à charge pour lui de sélectionner et coordonner l'ensemble des acteurs, publics comme privés, impliqués dans le projet, paraît très intelligent.

Deuxième sujet : la multiplication des outils, y compris dans un même programme – c'est le cas du PIA 4 qui regroupe pas mal d'outils, sans évaluation, à notre connaissance, de leur impact ou de leur fonctionnement. La question des sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) est certainement à réexaminer en termes de *business model*. Il faudrait peut-être aussi envisager des PIA avec un contrôle parlementaire, ce qui assurerait un rapport plus direct avec l'ensemble de la collectivité.

Nous sommes aussi convaincus qu'il n'y a pas de coordination suffisante entre le niveau national et le niveau européen, et entre le niveau national et les régions. Celles-ci ont pris des initiatives significatives ces dernières années, en particulier en créant des fonds d'investissement : on s'aperçoit qu'elles ont défini leurs propres structures d'analyse, avec un *timing* souvent long par rapport à ce qui existe au niveau étatique. La dichotomie avec le niveau européen a aussi ses propres logiques : le niveau européen fait un peu peur à beaucoup d'entreprises, parce qu'il est très axé sur la recherche ; ce sont donc des entreprises d'une certaine taille qui en sont les clients privilégiés. Il y a ainsi un vrai sujet sur les relations des PME-PMI et des start-up avec le niveau européen.

Le constat est très positif sur le soutien aux start-ups : on a vraiment fait un énorme travail sur l’amorçage et notre pays est parmi les mieux organisés dans ce domaine. En 2020-2021, il y a eu 234 levées de fonds, pour un montant 7,2 milliards d’euros, contre 147 sur la période 2018-2019. Il reste malgré tout difficile de trouver des fonds suffisants quand on n’est pas dans la *tech*. Les récentes initiatives de la BPI sur les start-ups industrielles me semblent une très bonne chose, car, jusqu’à présent, c’était une forme de désert. Les investisseurs traditionnels ne sont pas attirés, parce que les projets sont longs à mûrir, ne sont pas forcément très rentables. Bref, ce n’est pas à la mode... Or, si l’on veut réindustrialiser notre pays par et avec l’innovation, cela passe par des start-ups industrielles. Sur ce créneau-là, il va falloir faire très attention à la politique menée, parce que, s’il y a effectivement de bonnes initiatives avec le fonds BPI, il n’y a pas forcément assez d’investisseurs privés et de fonds privés. Il y a là aussi un écosystème à construire, avec une facilitation de l’implantation en région, etc.

Il faut que nous puissions disposer d’un suivi complet sur le sujet : tout est à faire dans les cinq prochaines années, tout est à démontrer dans cette problématique, y compris, donc, de l’implantation en région. C’est une chance tout à fait significative pour le territoire.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Sur l’absence de financement de type *private equity* des start-ups industrielles, au regard de la nécessité du temps long et de la faiblesse des taux de retour sur investissement (TRI), du fait des grosses immobilisations induites par la mise en place d’unités de production industrielle, faudrait-il drainer une partie de l’épargne des Français, avec éventuellement une garantie de l’État ? Je pense à la création de supports de type livret A pour attirer une partie de la surépargne des Français accumulée pendant la période de confinement. En effet, il s’agit de préparer une France plus résiliente, de créer les emplois de demain, condition du maintien du pacte républicain. Que suggérez-vous concernant l’alimentation en liquidités pour faire émerger, le cas échéant, de nouveaux véhicules d’investissement ?

Mme Anne Lauvergeon. – Il manque effectivement un dispositif financier attractif pour les Français. Il y a près de quarante ans, on avait créé le compte pour le développement industriel (Codevi), avec l’idée de flécher l’épargne vers l’industrie. Le résultat n’avait pas été significatif.

On a eu l’ISF-PME, avec quelques résultats, mais, par définition, le dispositif a disparu. Il faudrait inventer une forme d’« assurance vie » industrielle. En même temps, il faut arriver à changer l’image que l’on se fait des start-up industrielles. Toutes ne requièrent pas des investissements très lents. À titre personnel, j’ai investi dans une entreprise qui transforme de la mauvaise bauxite en bonne bauxite, grâce à une technologie mise au point par des anciens de Péchiney – ce qui prouve que l’innovation peut se faire à tout âge, puisqu’ils ont tous dépassé 60 ans. Or on en est au stade du prototype, mais le projet est *a priori* rentable en moins d’un an. L’industrie n’est pas forcément un mammoth très lent ; il faut changer son image dans la perspective des investisseurs et créer un instrument financier du type de celui que vous proposez, cela mériterait un travail collectif d’élaboration.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Avec plaisir !

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Quand on parle développement industriel et territoires, qu’en est-il des besoins en compétences ? L’industrialisation requiert aussi, à un moment, des moyens humains, un accompagnement financier par les régions, mais la question des compétences a été assez peu intégrée à nos échanges.

Mme Anne Lauvergeon. – Pour attirer des compétences dans l'industrie, on retrouve les mêmes problèmes que lorsqu'il s'agit d'attirer des investisseurs. L'image de l'industrie est tellement négative que les parents préfèrent voir leurs enfants partir travailler dans la *tech*. Il faut vraiment engager un travail de réhabilitation – on en parle depuis trente ou quarante ans...

Le simple mot de « start-up industrielle » sonne bizarrement aux oreilles, mais le mot « start-up » peut donner envie d'aller travailler dans l'industrie. Il est peut-être plus facile aujourd'hui de recruter des compétences dans une start-up industrielle que dans une grande entreprise industrielle, sur des sites industriels.

M. Jean-Luc Beylat, membre du bureau de la commission innovation du MEDEF, président de Nokia Bell Labs France. – S'il ne faut pas tout chambouler, comme vient de le dire Anne Lauvergeon, il faut parfois revisiter. Beaucoup de choses ont été mises en place et il y a parfois des doublons : les instituts Carnot ont fait tout un travail en direction des PME, les jurys Initiatives d'excellence font la même chose au sein des universités – selon le donneur d'ordre, entre les actions du PIA ou du plan France 2030, on retrouve parfois la même chose. Le fait que les crédits destinés à l'innovation ne figurent pas dans des budgets récurrents – ils ont été inscrits au PIA – est à l'origine d'un dysfonctionnement, de mon point de vue, parce que les missions d'innovations doivent être financées par des budgets récurrents. Ce choix s'explique parce que les budgets sont contraints, mais cela conduit à une administration de l'innovation qui n'est pas dans la nature de l'innovation. Auparavant, une partie des projets seulement étaient financés au titre du PIA ; aujourd'hui, on s'oriente vers un modèle où tout est inscrit au PIA ou à son équivalent.

Vous connaissez les quatre piliers fondamentaux de l'innovation : la finance, l'esprit entrepreneurial, les compétences et les écosystèmes. Les compétences sont la clé, particulièrement aujourd'hui et en Europe. C'est l'accès aux compétences qui fera le développement des entreprises de demain, d'autant que beaucoup de nouvelles compétences sont des accélérateurs. Or la France est un des seuls pays où le nombre de docteurs diminue par rapport à l'Allemagne, notamment. Il faut donc investir sur les compétences pointues : j'ai toujours plaidé pour un grand plan « doctorat » en France. Même si la loi de programmation pour la recherche (LPR) prévoit d'augmenter le nombre de doctorants CIFRE, cela reste en deçà du niveau de la demande.

Certes, les écosystèmes et les structures ne se comparent pas, mais on ne trouve pas en France la porosité entre acteurs publics et acteurs privés que l'on peut trouver en Israël, en Corée du Sud ou aux États-Unis. Quand un chercheur du public, parti développer un projet dans une entreprise privée, revient – ce qu'il souhaite généralement –, il constate souvent qu'il a été oublié dans le système. Si vous prenez l'exemple du Technion, en Israël, vous ne trouvez pas ce genre de dysfonctionnement. Cette absence de porosité est un vrai handicap pour la France. Le secteur public n'attend pas de retour et le secteur privé n'a pas su mettre au point de contrats de postdoctorats, etc.

Beaucoup a été fait depuis quinze ans, les volumes d'investissement sont importants, mais les grandes licornes françaises travaillent dans l'applicatif, le serviciel, elles utilisent des outils qui ne sont pas tous souverains et leur capital est loin d'être majoritairement français ou européen. Enfin, ces licornes travaillent dans des domaines qui leur ont permis de grandir très vite, mais qui ne sont pas ceux où l'on crée le plus d'emplois. S'il faut bien sûr aider la croissance de ces entreprises, il faut aussi amener dans la démarche d'innovation des PME qui en sont éloignées. Plus de 80 % des PME françaises n'ont pas de

démarche innovante, au moment où tout se transforme – numérique, défi climatique, etc. La plupart des crédits des PIA sont orientés vers des structures publiques pour les doter de nouveaux outils, vers quelques grands groupes pour de grands programmes, mais très peu sont destinés aux PME, hors celles qui ont engagé une démarche d'innovation.

Il s'agit donc d'un chantier important, lié à l'activité sur le territoire. En Allemagne, le cœur des PME est impliqué dans l'innovation, avec une interaction de la recherche publique très structurée, notamment avec les instituts Fraunhofer, avec une forme de solidarité à travers des portefeuilles de brevets partagés. C'est donc notre défi majeur : on peut toujours recréer de grands groupes, mais c'est dans les PME que se trouvent les poches de création d'emplois les plus importantes.

Un mot sur le crédit d'impôt pour la recherche (CIR), très mal nommé, puisqu'il s'agit d'un outil de compensation des charges de R&D – avant qu'il ne passe à 30 %, un ingénieur allemand coûtait moins cher à son entreprise qu'un ingénieur français et touchait un meilleur salaire. Or les plateformes de R&D françaises ne se sont pas parties à l'étranger, grâce au CIR. Celui-ci représente un coût important – entre 6 milliards et 7 milliards d'euros – , mais les grandes plateformes de R&D sont restées en France, ce qui constitue un élément d'attractivité pour les entreprises ; le retour pour les finances publiques est donc bien supérieur à la dépense fiscale. Je ne défends pas une approche corporatiste, car c'est un constat que l'on peut faire sur le terrain : le CIR est un élément qui incite les PME innovantes à se projeter vers le futur et il répond donc bien à sa fonction initiale. J'insiste sur ce point, parce que le CIR est souvent confondu avec les crédits de fonctionnement dédiés à l'innovation, de l'ordre de quelques millions d'euros. La fonction structurante du CIR pour capter et conserver les compétences sur le territoire national est fondamentale.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Pensez-vous que l'« aller vers » fait défaut dans notre système pour accroître la part de la R&D privée, puisque nous présentons un gros déficit par rapport à nos voisins ? Ne faudrait-il pas imaginer des fonctions d'interface entre ce tissu de PME qui n'ont ni l'expertise en ressources humaines ni l'ADN et le monde de l'innovation ?

M. Jean-Luc Beylat. – Si nous comparons notre système avec le système allemand où la transmission des entreprises familiales est accompagnée, nous constatons que tout est à revisiter. Quand un dirigeant de PME atteint la soixantaine, son premier souci est d'envisager comment passer le relais. Par ailleurs, nous n'avons pas les structures ni la culture pour permettre à l'entreprise de croître au-delà d'un certain seuil.

Si l'essentiel des PME françaises ne s'engagent pas dans une démarche d'innovation, c'est parce qu'elles ne disposent pas des compétences en interne ; il faut donc faciliter le processus d'internalisation de ces compétences, car c'est là que sont les créations d'emplois de demain. Peu d'outils sont à disposition pour aider les entreprises qui prennent le risque d'accompagner les transformations.

Il y a 20 000 à 30 000 PME innovantes en France, leur demande d'emploi est très forte et elles rencontrent des difficultés à trouver les compétences. C'est donc un chantier important.

M. Fabrice Chevaleyre, membre de la commission innovation de la CPME, délégué général de la fédération Amics. – Je précise que je suis néo-chef d'entreprise, puisque j'ai déposé l'an dernier des brevets concernant des dispositifs de sécurité machines.

Je pourrai donc vous exposer quelques-uns des points d'achoppement auxquels on se heurte lorsque l'on crée une entreprise. Je précise que mes solutions ne comprennent ni informatique ni électronique : faut-il encore parler de start-up ?

Nous connaissons tous des PME-TPE, qui sont présentes sur tout le territoire, puisqu'elles représentent 98,9 % des entreprises françaises, près de la moitié des salariés et un peu plus de 40 % de la valeur ajoutée produite en France.

Nous considérons que nos PME-TPE n'ont pas encore trouvé leur place dans l'écosystème français de l'innovation. Pourtant, ces entreprises sont celles qui ont le plus besoin de soutien : M. Beylat a fort justement insisté sur le problème des compétences, auquel s'ajoute le fait que ces entreprises ont des moyens un peu plus limités, avec des chefs d'entreprise très souvent omnipotents.

La CPME travaille à aider les entreprises à innover en termes de produits et de services, mais aussi en termes d'organisation : nous travaillons ainsi sur les nouveaux modes de financement des entreprises – les *business angels* ne sont pas toujours présents –, mais aussi sur de nouveaux modes de structuration qui aident les entreprises à « chasser en meute » en développant les partenariats – aujourd'hui, il y a beaucoup de sous-traitance en cascade, de sous-traitance de spécialité.

Le chef d'entreprise omnipotent a besoin d'avancer, d'innover, de disposer d'un écosystème partenarial, notamment financier. Or il rencontre une grande difficulté à connaître et à comprendre l'ensemble des aides existantes. Il connaît le crédit d'impôt recherche et le crédit d'impôt innovation, qui ne sont peut-être pas bien nommés, mais qui constituent un point d'appui évident. En revanche, si le chef d'entreprise se penche sur le millefeuille d'aides et de structures qui s'offre à lui, très rapidement, il s'égaré. Pourtant, peu d'entreprises font appel au CIR, pour une raison très simple : elles savent qu'elles auront un contrôle fiscal l'année suivante. Donc, une grande partie du CIR va servir à financer les cabinets d'experts qui aident à monter les dossiers.

En ce qui concerne la collaboration entre les entreprises et les centres de recherche, on dispose de structures publiques remarquables, comme les instituts Carnot, les centres techniques, les laboratoires des grandes écoles et des universités. En revanche, on peut difficilement s'appuyer sur d'autres structures qui offrent pourtant des compétences : je pense aux lycées qui assurent des formations au BTS. Si on veut travailler avec un lycée, on ne dispose pas d'outils adaptés, notamment pour rémunérer la prestation qu'il fournit. Or le développement de tels partenariats aurait la vertu d'intéresser les jeunes à nos métiers dès le départ et d'informer les enseignants de ce qui se passe dans les entreprises.

Il faut donc rendre plus accessibles aux chefs d'entreprise tous les points d'entrée dans les différents dispositifs. Il est parfois difficile de savoir comment répondre à un appel à projets. Il est également important de pérenniser les dispositifs, tout en assurant leur clarté et leur lisibilité : même s'ils sont mal nommés, le CIR et le CII sont des outils connus qui commencent à être bien utilisés et nous avons l'espoir qu'ils le soient encore davantage. En revanche, l'ISF-PME a été supprimé et rien ne l'a remplacé...

Outre la coopération avec les centres de recherche, il est évident que les allers-retours entre entreprises et laboratoires sont vitaux, l'exemple de l'Europe du Nord le prouve. Quand j'étais étudiant en Grande-Bretagne, les enseignants-chercheurs, dès qu'ils avaient déposé un brevet, créaient leur structure pour commencer à industrialiser la

production. En France, cette démarche n'est pas toujours vue d'un bon œil dans le monde académique.

Nous sommes également confrontés à un terrible problème de recrutement : une grande entreprise ou une start-up a plus de chances d'attirer des talents qu'une TPE-PME. C'est peut-être parce que nos métiers ne sont pas assez visibles – une usine est assez souvent une structure fermée –, mais aussi parce qu'il y a quelques mauvais exemples qui prouvent que la collaboration dans le domaine de l'innovation peut être difficile, alors que l'on ne retient pas les réussites : on a vu des cas où des équipes françaises ont fait avancer des entreprises de deux niveaux sur l'échelle de la maturité technologique (TRL) en peu de temps ; malheureusement, faute d'accord préalable sur la propriété industrielle, les projets ont échoué.

Un autre problème est lié aux conditions de transmission des PME familiales. Les dispositifs sont assez complexes et très coûteux. Nous proposons donc d'informer et de sensibiliser les chefs d'entreprise aux dispositifs très intéressants de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, la loi Pacte, qui sont passés inaperçus en raison de la crise sanitaire. Il faut faciliter toutes les demandes d'aides, au-delà du CIR, et tout ce qui peut contribuer à la porosité entre secteur public et privé, établissements d'enseignement supérieur et entreprises.

Dernier point, je vous ai dit que j'étais néo-entrepreneur : à l'heure actuelle, tout ce que j'ai dépensé a été financé par mon épargne personnelle.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – C'est la définition même de l'entreprise...

M. Jean-Luc Beylat. – Une précision sur le CIR : quand une structure privée travaille avec un laboratoire public, pendant longtemps le plafond du CIR était doublé. Pour des raisons prétendument liées à la mise en conformité avec le droit européen, cette possibilité a été abandonnée. Or l'argent ne tombe pas du ciel, surtout pour les entreprises privées ; par conséquent, le flux d'interactions entre secteur public et secteur privé va diminuer. C'est important pour les PME, pour lesquelles la prise de risque est plus élevée. Je rappelle que la faiblesse de ces interactions est déjà un handicap pour notre pays, ce changement ne va rien arranger.

L'Assemblée nationale a proposé une solution de rechange qui ne fonctionne pas. En 2022, on va déjà observer une diminution, et la perte en volume ne sera pas compensée par les nouveaux dispositifs prévus par la LPR. C'est un exemple de modification inopportune, dont les conséquences ne se feront pas sentir immédiatement, mais dans quatre ou cinq ans.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Nous avons été saisis du problème. Ce doublement du plafond a été considéré comme une aide d'État au regard du droit européen : il faudrait renégocier un régime d'exemption. N'y a-t-il pas d'autres moyens à mettre en œuvre, en adoptant une approche plus « américaine », qui consisterait à agir sur la commande publique ?

M. Jean-Luc Beylat. – Vu par certains bureaux de Bercy, c'était considéré comme une aide d'État, parce qu'ils ne voulaient rien décaisser... On ne peut pas dire que la Commission européenne n'ait pas bougé sur la question des aides d'État. On est capable de créer des consortiums industriels pour fabriquer des batteries qui vont beaucoup plus loin en

termes d'aide en fonction des TRL. Donc, quand on veut, on peut ! Sur ce sujet, on n'a pas fait l'effort pour s'adapter au cadre.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Les chauffards du CIR ont aussi porté préjudice au dispositif. Les héros du CAC 40 n'ont pas été des *gentlemen* dans l'utilisation du CIR, ils ont créé des organisations pour capter une partie de la manne. Comme toujours, le retour de balancier crée des difficultés aux plus petits, qui veulent utiliser de façon vertueuse le dispositif.

Mme Anne Lauvergeon. – La commande publique est une dimension très importante. Les grands plans, des années 1960 aux années 1990, ont fonctionné grâce à la commande publique. Aujourd'hui, la commande publique est très peu innovante et, dans un certain nombre de secteurs, comme les hôpitaux, on interdit même aux acheteurs publics de faire de l'innovation – ils prennent un risque considérable s'ils le font. Concrètement, ils peuvent acheter des articles innovants s'il existe une concurrence directe de l'innovation en question. Or, en général, il n'y en a pas...

La commande publique représente 2 000 milliards d'euros, sur lesquels on peut jouer à tous les niveaux : État, collectivités locales, etc. Si l'on faisait jouer à la commande publique tout son rôle dans l'innovation, les PME se sentiraient davantage concernées par l'innovation parce qu'il y aurait une sorte d'appel d'air. C'est donc un enjeu considérable.

J'ajoute que le MEDEF est un militant du principe d'innovation. Le principe de précaution a été inscrit dans la Constitution et la France est le seul pays au monde, avec l'Équateur, à l'avoir fait. Les Français sont très attachés à ce principe, mais il faut pouvoir lui opposer un principe d'innovation, afin d'ouvrir un champ à l'expérimentation. C'est essentiel pour la science et pour l'innovation. Ce serait un sujet intéressant pour la nouvelle législature.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Vous préconisez donc l'inscription d'un nouveau principe dans la Constitution ?

Mme Anne Lauvergeon. – Peut-être d'abord dans la loi...

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Il est vrai que, si ce principe avait été inscrit dans la Constitution au début du XX^e siècle, on n'aurait pas inventé l'avion.

Mme Anne Lauvergeon. – On n'aurait même pas inventé l'escalier, qui représente plus un risque qu'autre chose. Nous n'aurions donc pas de maisons à étages...

M. Fabrice Chevaleryre. – Je souhaite rappeler que, dans l'effort de recherche, un euro sur six vient des PME. Pourtant, dans le secteur que je connais bien, il s'agit avant tout de PME sous-traitantes, c'est-à-dire sans produit propre. Cela signifie que ces entreprises essaient de faire évoluer leurs processus de fabrication au sens large.

Par ailleurs, le transfert de compétences mérite d'être accompagné. Chez nous, on parle beaucoup de « recherche et développement », quand, dans d'autres pays, on parle de « recherche et transfert ». Nous retrouvons la question de la porosité qu'il faut encourager pour assurer l'accompagnement du transfert d'une innovation de laboratoire vers l'entreprise.

Autre question importante : l'innovation, c'est bien, mais il faut ensuite la vendre. D'où la nécessité d'organiser ce que j'appelle la « chasse en meute », pour que des PME puissent conjointement attaquer un certain nombre de marchés. En France, certains axes de

travail méritent d'être renforcés : la recherche collaborative en direction de l'entreprise, mais aussi la standardisation des produits. Si les Allemands et les Japonais vendent des machines à tour de bras, c'est parce qu'ils accompagnent leur offre technique d'une standardisation.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Sur ce point, les Français ne sont pas les meilleurs élèves. Dans les comités européens de normalisation, leur chaise est souvent vide.

M. Fabrice Chevalere. – Étant membre de commissions de normalisation aux niveaux français et européen et même de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), je suis souvent le seul Français présent. C'est un des points sur lesquels il faut encourager les entreprises à s'engager.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Vous avez raison : il faut leur montrer que c'est un outil de compétitivité.

M. Jean-Luc Beylat. – J'ai pu observer ce que vous dites dans les télécoms. On a créé des étages de normalisation français, qui sont des héritages du passé, mais en fait il faut intervenir très vite au niveau international ; or les Français ne le font pas. Sur certains segments, le nécessaire a été fait, mais pas sur tous. Il faudrait réviser la stratégie des normes.

Ce que nous disons sur les normes vaut aussi pour les projets de recherche européens. Le marché national doit être un catalyseur, mais il ne doit pas être une fin en soi, car ce n'est pas là que se joue le futur.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – La standardisation est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour créer des champions à l'échelon européen.

Mme Gisèle Jourda. – Madame Lauvergeon, vous avez évoqué l'articulation avec l'Union européenne, sujet qui m'intéresse particulièrement en tant que vice-présidente de la commission des affaires européennes du Sénat. Il faut clarifier ce lien.

Notre système national doit bien sûr être amélioré, mais il faut surtout s'intéresser à l'échelon européen. Il faut être vigilant notamment en matière de contrôle. Par exemple, les autorisations de mise sur le marché des médicaments délivrées par l'Union européenne étaient délivrées par une agence située au Royaume-Uni : le Brexit nous a obligés à réviser tout cela.

Il ne faut pas omettre l'échelon européen, et prévoir des garde-fous. Tout cela permet l'articulation avec l'autre échelon que vous avez mentionné, les régions, lesquelles sont gestionnaires des fonds européens, qui sont bien souvent sous-utilisés. Or nous n'avancions pas sur ce point : quand je me penche sur le sujet aujourd'hui, j'ai l'impression de retrouver les mêmes difficultés que lors du lancement des premiers financements européens.

La lisibilité des dispositifs pour les chercheurs me semble fondamentale. Quelles solutions envisagez-vous ?

Mme Anne Lauvergeon. – Les fonds européens sont très peu présents dans le financement des entreprises innovantes. Des fonds européens existent pour aider la recherche des grandes entreprises, ou pour des entreprises spécialisées du secteur de la santé.

Il faut noter une exception : la Banque européenne d'investissement (BEI), qui a des pratiques un peu étonnantes par rapport à celle de la BPI. Quand la BEI s'intéresse à un

projet d'une entreprise innovante, elle s'entoure de conseils qu'elle choisit elle-même, mais c'est l'entreprise cible qui paie la note. Par ailleurs, la BEI pose des conditions très complexes à respecter, même par une entreprise disposant de compétences ; elle impose des taux d'intérêt très élevés – de 10 % à 12 %, dans un monde où elle doit emprunter légèrement au-dessus de 0 %. Il ne faut pas se laisser abuser : la BEI ne joue pas, au niveau européen, le même rôle que la BPI au niveau national. La complexité et le coût de l'approche sont totalement différents. J'ai le sentiment que la BEI n'est pas adaptée aux entreprises innovantes.

M. Jean-Luc Beylat. – Les chercheurs vont demander des bourses à l'ERC (*European Research Council*) et ils ne se débrouillent pas trop mal pour le faire. Les grands groupes vont capter ce qu'ils peuvent, en se coordonnant avec leurs pairs européens. Nous avons fait un gros travail pour orienter les PME vers les projets européens : la croissance est élevée, mais nous partions de loin.

L'action de l'État s'est limitée à verser 1 euro à l'Union européenne pour financer les projets de recherche et à récupérer 70 centimes. La perspective était strictement pécuniaire, mais pas stratégique. Or c'est la stratégie qui importe : les plans de filière français, à quelques exceptions près, n'ont pas d'équivalent à l'échelon européen. Notre stratégie devrait englober les trois niveaux – régional, national et européen –, ce que l'Allemagne sait très bien faire. Les Allemands parviennent même à structurer les projets européens en fonction de leurs dynamiques propres de filière : l'industrie 4.0, dont tout le monde parle aujourd'hui, vient d'un projet allemand.

Très peu d'acteurs de la sphère publique sont impliqués dans les projets européens et il faut changer cela, d'autant plus qu'une structure d'investissement dans les PME existe. Nous parlions tout à l'heure du capital-développement genre « Tibi ». Vu les volumes, il faut travailler à l'échelle européenne. Il faut voir si on peut faire quelque chose sur l'assurance vie en France, mais à l'échelle européenne, il y a matière.

Entre ce que l'on dit sur les aides européennes et ce que l'on observe sur le terrain, on ne voit pas beaucoup de Français, si l'on compare avec les Néerlandais, les Danois, les Européens du Nord en général. Il y avait une structure, créée par Jacques Attali, qui s'appelait ITEA et visait à financer des projets avec des TRL élevés, près du marché : aujourd'hui, la France n'en fait plus partie et ne finance plus ces projets. ITEA ne gère pas des fonds communautaires, il s'agit d'une coordination européenne qui trouve des financements dans chaque pays. Puisque la France ne met plus d'argent pour l'innovation dans les budgets récurrents, elle ne participe plus aux projets ITEA : les grands projets logiciels se font donc avec les Allemands, les Italiens et les Espagnols.

Mme Anne Lauvergeon. – On s'aperçoit que, à l'exception des grands organismes de recherche, des grands groupes, des programmes-cadres, une dichotomie s'est installée entre l'écosystème français et ce qui existe au niveau européen. Le bras armé de l'Europe, c'est la BEI, qui ne constitue pas le bon lien et n'est pas un élément qui incite à s'investir au niveau européen.

Il n'y a donc pas de tropisme des entreprises innovantes françaises vers l'Europe. Elles sont presque plus intéressées par ce qui se fait dans d'autres pays...

M. Jean-Luc Beylat. – Alors que, pour croître, il faut un grand marché homogène : c'est ce qui fait la force de la Chine ou des États-Unis. L'Europe a su créer un

marché homogène pour de nouvelles technologies, notamment le numérique : les entreprises qui travaillent dans l'*open source* arrivent à croître très vite. L'échelon européen ne présente pas seulement un intérêt en termes d'innovation, mais aussi en termes de création de marché. C'est encore plus vrai quand des industries nouvelles arrivent à se coordonner sur des technologies nouvelles.

M. Fabrice Chevalayre. – Aujourd'hui, très peu de PME-TPE s'engagent sur des projets de recherche européens, parce que le coût de dossier est trop élevé par rapport à la probabilité de voir le projet retenu. En outre, un certain nombre d'aides sont méconnues et/ou très complexes à mettre en œuvre. Le chef d'entreprise, sans accompagnement, s'arrête très vite sur ces sujets.

Mme Gisèle Jourda. – Les problématiques d'instruction se sont complexifiées. Il est bon que les régions soient chargées de la gestion de ces dossiers, mais un autre filtre s'est superposé : l'accent est mis sur ce que l'on veut développer dans la région. Cette priorisation des dossiers bloque certains chefs d'entreprise et porteurs de projet privés. Il va falloir plus de lisibilité : qu'il s'agisse d'une PME innovante ou d'une PME classique, le document unique de programmation (Docup) comporte des mesures sous-déclinées tellement mal libellées que le porteur de projet peut passer à côté de financements auxquels il serait éligible.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – C'est le projet qui s'adapte au financement et non le financement qui s'adapte au projet !

Mme Laure Darcos. – J'étais rapporteure sur la LPR. Le Sénat a permis d'abonder un peu mieux, au cours des deux premières années, l'Agence nationale de la recherche (ANR). Aujourd'hui, celle-ci craint de devenir le guichet unique sur tous les sujets d'innovation. Faut-il trouver un autre système ou demander que l'ANR puisse disposer d'un volet innovation spécifique – je pense à des sujets comme l'hydrogène ou le quantique, où nous pourrions être excellents ?

La BPI est-elle suffisamment armée pour accompagner les sujets d'innovation au moment de l'industrialisation ? Nicolas Bouzou nous a parlé d'un Nasdaq de l'innovation : qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Luc Beylat. – La dotation supplémentaire de l'ANR est l'un des points très positifs de la LPR. En effet, le démarrage initialement prévu était très lent, alors que c'est aujourd'hui qu'il faut répondre à l'urgence.

L'ANR intervient très en amont : il faut que les projets de recherche restent dans cette partie amont. Il faut développer la dimension collaborative de l'ANR, afin que tous les experts ne soient pas issus du secteur public – Thierry Damerval y veille. En revanche, il serait dangereux de monter dans l'échelle des TRL, puisque l'ANR sortirait de sa sphère de compétence.

Mme Anne Lauvergeon. – On trouve beaucoup de financiers à la BPI, mais les profils industriels n'abondent pas. Elle cherche à recruter des compétences plus variées, c'est un gros enjeu de sa réussite, parce qu'une approche exclusivement financière des projets industriels est forcément partielle.

Le Nasdaq de l'innovation existe déjà : il s'appelle Euronext Growth. On y trouve des entreprises de tailles extrêmement variées. Il y a eu une mode de la cotation en bourse,

même pour des entreprises minuscules – j’en ai connu une dont le chiffre d’affaires était inférieur à 3 millions d’euros. C’est un moyen de se financer et d’être plus visible. Il y a un problème de taille critique, mais, surtout, il est difficile pour une entreprise réellement innovante, avec des aléas de développement et de recherche, d’être cotée en bourse : on l’a vu avec Carmat.

Au mois de juin 2021, la fenêtre d’entrée pour les entreprises de taille un peu juste s’est refermée, car les investisseurs se sont montrés plus exigeants. Il sera intéressant de suivre Euronext Growth dans les années à venir, pour voir s’il devient, au niveau européen, un marché où sont cotées les entreprises en très forte croissance.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Il me semble qu’un nouveau segment, appelé *Tech Leaders*, va ouvrir le mois prochain. Il vise à devenir le nouveau Nasdaq européen, plus efficient que ne l’a été Euronext Growth.

Mme Anne Lauvergeon. – Le but d’Euronext Growth était de croître suffisamment pour rejoindre les autres grands marchés. Ils ont compris que les entreprises qu’ils accueillait étaient trop hétérogènes pour espérer devenir un équivalent du Nasdaq. Ils vont donc créer un nouveau panier.

Il est intéressant d’observer qu’un certain nombre d’investisseurs particuliers ont fini par être attirés. On revient un peu à l’idée d’un Codevi *bis* : comment créer des outils pour attirer l’investissement sur des acteurs plus industriels ?

M. Jean-Luc Beylat. – La BPI joue un rôle clé pour favoriser l’investissement, mais la vraie vie, c’est quand les investissements privés se multiplient. Le plan France 2030 comprend 5 milliards ou 6 milliards d’euros fléchés vers des projets technologiques, mais il ne faut pas faire financer l’innovation uniquement par des acteurs publics. La BPI doit être un catalyseur, elle le fait de mieux en mieux, et jouer un rôle structurant pour les investissements privés, ce qui est possible, puisqu’il y a beaucoup d’investissements à l’échelle mondiale.

M. Fabrice Chevalere. – Parler de nouvelles technologies comme l’hydrogène, c’est très important, mais il faut continuer d’aider les PME, parce qu’elles apportent une certaine flexibilité et rapidité d’exécution aux grands groupes, quand les deux univers arrivent à se parler. Ces plans d’investissement doivent concerner tout le monde.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Sur le sujet de l’absence de porosité entre le public et le privé, qu’en est-il des plateformes mutualisées pour des transferts ? Les milieux industriels sont-ils en mesure de monter en gamme ?

M. Jean-Luc Beylat. – C’est un élément clé, parce qu’il nous différencie des autres pays : il faut parvenir à créer cette porosité. J’ai rédigé un rapport sur le sujet avec Pierre Tambourin pour Thierry Mandon, dont les éléments se sont retrouvés dans la loi Pacte. Il s’agissait d’une modernisation de la loi Allègre, qui avait déjà représenté un grand pas, mais on se rendait compte que peu de scientifiques l’utilisaient – on leur interdisait d’être actionnaires de l’entreprise, de jouer un rôle opérationnel dans une PME. Il faut aller beaucoup plus loin.

Une PME ne peut pas avoir un laboratoire commun – c’est réservé aux grands groupes ; en outre, le laboratoire commun trouvait son modèle de financement avec l’abondement du CIR, qui n’existe plus.

Les plateformes des instituts de recherche technologique (IRT) sont très bien, mais cela suppose que des industriels et des universitaires se réunissent pour un projet précis, par exemple une transformation logicielle au sein d’une voiture. Certains sujets particuliers s’y prêtent.

Ce qui me paraît fondamental, c’est l’encouragement des allers-retours des chercheurs de la sphère publique, dans tous les domaines – santé, agriculture, etc. C’est très compliqué en pratique : lors de la rédaction de notre rapport, nous avons auditionné des chercheurs qui avaient beaucoup aimé travailler en entreprise, mais qui ne voulaient pas y rester, parce que leur vocation, c’était la recherche. Il faut faciliter ce passage d’un monde à l’autre. L’exemple du Technion en Israël est impressionnant de ce point de vue.

Cette porosité nous manque. Elle permettrait un afflux de connaissances et de compétences, et donc une transformation culturelle des entreprises. On retrouve ce que je disais au début de cette audition : il faut former plus de docteurs. La LPR n’a pas apporté de réponse forte dans ce domaine.

Mme Anne Lauvergeon. – Le CNRS nous a demandé d’enquêter, à titre gracieux, sur les projets d’entreprise qu’il avait primés. Nous avons découvert beaucoup de projets intéressants, certains assez éloignés de la réalité d’une entreprise. Nous avons surtout noté un manque évident d’entrepreneurs. Les chercheurs ne sont pas entrepreneurs, ils n’ont pas de goût pour cette activité. Il y a donc un problème de ressources humaines et nous avons proposé la création d’une pépinière d’entrepreneurs : beaucoup de gens ont envie d’être entrepreneurs, mais n’ont pas de projet ; beaucoup de projets n’ont pas d’entrepreneur. La rencontre entre ces deux mondes doit être organisée. Les grands organismes de recherche doivent réfléchir à cette problématique.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – J’allais vous parler du secteur des SHS et de cette nouvelle interdisciplinarité transsociétale, que la société tout entière doit s’approprier. Cette dimension irrigue-t-elle vos approches ?

Mme Anne Lauvergeon. – Tout ce qui concerne les circuits courts, le recyclage offre des opportunités de *business* à déploiement rapide formidables, en restant très proche des territoires. Encore faut-il repérer les projets, les aider, faire que les gens sachent qu’ils existent. En début de semaine, j’ai visité une entreprise qui aide les éleveurs à la transmission en faisant qu’ils ne soient pas seulement producteurs de lait, mais aussi de yaourts, écoulé dans des circuits courts. Dans un autre monde, on aurait dit qu’il s’agissait d’une PME, aujourd’hui, c’est une « start-up ». Ce courant start-up doit permettre à de nombreuses PMI de prendre la vague et de démarrer. Je connais de vieilles PME qui sont devenues de nouvelles start-ups.

M. Fabrice Chevalere. – Pour cela, il faut que nous soyons en mesure d’apporter des solutions simples. Deux grands problèmes se posent : d’abord, faire accepter l’innovation ; ensuite, vaincre le syndrome de la page blanche.

Aujourd'hui, les rendez-vous Carnot se passent à Paris et à Lyon. Pourtant, d'autres grandes villes françaises ont un tissu d'entreprises et d'universités tout à fait comparable. Il faut aller rencontrer le chef d'entreprise beaucoup plus près de chez lui.

Les PME ne connaissent pas les doctorants ni les CIFRE (conventions industrielles de formation par la recherche). Il faut également penser à la capacité d'accompagnement et d'encadrement d'un doctorant. Enfin, les directeurs de ressources humaines ont une vision complètement biaisée du docteur : pour eux, un docteur est un ingénieur qui a réduit son champ de vision. Actuellement, un ingénieur est plus employable qu'un docteur.

M. Jean-Luc Beylat. – Vous avez tout à fait raison. C'est pour cela que je reviens à ma marotte : il faut un grand plan pour le doctorat en France. Un accord Cifre prévoit précisément un encadrement scientifique assuré par l'école doctorale. La LPR ne prévoit rien dans ce domaine.

M. Fabrice Chevalerey. – J'ajoute que l'échelle de temps n'est pas la même dans les grands groupes, le monde universitaire et les PME.

M. Jean-Luc Beylat. – Certes, une thèse dure trois ans, avec un cadre académique précis. Il ne faut pas déroger à ces règles, sinon il ne s'agit plus d'un travail de thèse ; il faut éviter les dérives. Je connais beaucoup de PME pour lesquelles un tel travail, envisagé très en amont, ne va certes pas contribuer directement au chiffre d'affaires, mais va permettre de développer la culture innovante dans l'entreprise.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Je vous remercie, au nom des membres de la mission d'information, pour votre disponibilité et la richesse de ces échanges.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 12 h 05.

Mardi 8 mars 2022

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

La réunion est ouverte à 9 h 50.

Audition de Mme Claire Chabrier, présidente de France Invest et M. Laurent Vronski, secrétaire général de Croissance Plus

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions en accueillant M. Alexis Dupont, directeur général, et Mme France Vassaux d'Azemar de Fabrègues, directrice générale adjointe de France Invest, tous deux en téléconférence, et M. Laurent Vronski, secrétaire général de Croissance Plus.

Dans le cadre de cette mission d'information, nous nous interrogeons sur la difficulté en France de transformer l'innovation en applications industrielles et de voir émerger des entreprises *leaders* sur leur marché.

Au fur et à mesure des auditions, nous avons constaté que le dispositif de financement de la phase d'amorçage jusqu'à la série A fonctionnait désormais relativement bien. En revanche, la série B – qui exige plusieurs dizaines de millions d'euros – est plus compliquée. Quant aux séries suivantes, qui exigent des investissements supérieurs à 100 millions d'euros, elles sont quasi inexistantes, en l'absence de fonds français et même européens capables de déboursier de telles sommes.

Par ailleurs, nous avons constaté que si les fonds de capital-risque investissaient volontiers dans la « *tech* », ils sont beaucoup plus réticents à financer les start-up industrielles, qui exigent souvent des investissements beaucoup plus importants dans la mesure où elles doivent s'équiper d'outils industriels coûteux. En outre, l'horizon « temps » pour les retours sur investissement est beaucoup plus long.

Néanmoins, ce sont ces entreprises, qui ont vocation à créer de l'emploi, dont il conviendrait de soutenir le développement. Par ailleurs, on peut s'interroger sur la pertinence de notre dispositif d'aide à l'innovation : tant que l'entreprise ne fait pas de bénéfice, elle est soutenue par les pouvoirs publics ; si elle est rachetée *in fine* par une société étrangère, celle-ci récupère ainsi le fruit de l'investissement public dans la recherche et l'innovation et les gains réalisés par l'entreprise.

Enfin, les médias et les pouvoirs publics se focalisent souvent sur les start-up, mais les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) représentent un vivier important de sociétés qu'il faut aider à se développer, grâce à l'innovation et au capital-investissement, pour qu'elles deviennent des *leaders* sur leurs marchés. Nous avons constaté qu'elles avaient plus de mal à nouer des liens avec les universités et les organismes de recherche, que leurs relations avec les grands groupes relèvent plus de la sous-traitance que de la coopération et qu'elles ont du mal à être innovantes et à se développer.

Nous sommes donc particulièrement heureux de vous accueillir aujourd'hui pour vous entendre sur ces sujets qui vous tiennent certainement à cœur.

France Invest représente 365 sociétés de gestion et 180 sociétés de conseil adhérentes qui forment une communauté de 7 000 professionnels et experts du capital-investissement. Monsieur Dupont, madame Vassaux d'Azemar de Fabrègues, peut-être pourrez-vous nous préciser la différence entre capital-risque et capital-investissement et nous dire si le capital-risque, qui me paraît plus tourné vers les start-up, fait partie de vos domaines d'intervention.

Selon votre site internet, à la fin de l'année 2020, les adhérents de France Invest accompagnaient près de 8 300 entreprises, dont 7 800 entreprises françaises.

Le réseau Croissance Plus compte 350 entrepreneurs engagés pour favoriser la croissance des entreprises. Monsieur Vronski, nous sommes impatients de connaître vos actions en faveur du développement d'un tissu de PME innovantes sur le territoire.

Avant de vous laisser la parole, notre rapporteur souhaite vous apporter quelques précisions sur l'objet de notre mission.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Cette mission d’information, qui a été constituée sur l’initiative du groupe Les Indépendants – République et Territoires, a pour objet les difficultés que rencontrent les entreprises industrielles à « transformer l’essai ».

En effet, les temps de retour, les montants à mobiliser et les espoirs de rendement ne sont pas les mêmes pour ces entreprises. Dans le contexte actuel, remédier à ces difficultés de financement devient une nécessité vitale. Nous avons donc besoin de vos retours d’expérience.

M. Laurent Vronski, secrétaire général de Croissance Plus. – J’ai une double casquette puisque je suis à la fois industriel depuis 29 ans et secrétaire général de Croissance Plus. Notre réseau regroupe 350 entreprises de croissance, et seulement 15 industriels : cela plante le décor !

Mon entreprise, Ervor, est la dernière entreprise française qui fabrique des compresseurs d’air. Nous exportons 90 % de notre production – nous sommes implantés dans les centrales nucléaires, le transport, dans le militaire –, et nous avons 15 concurrents allemands et 17 concurrents italiens. Nous nous battons sur la planète.

Je suis très reconnaissant que les pouvoirs publics aient mis le projecteur sur le secteur industriel. Avant la bulle internet, des esprits « éclairés » avaient imaginé un monde sans usine. Aucune banque ne voulait alors financer l’acquisition d’un site industriel par mon entreprise, alors même que nous disposions de fonds propres équivalents à notre chiffre d’affaires. On m’avait expliqué que j’étais ringard, que j’étais dans le « *brick & mortar* » alors qu’il fallait être dans le numérique.

Quand la bulle a éclaté, il y a eu un revirement de situation ; nous avons racheté un site qui fabriquait des relais pour la 3G. En raison de la chute du prix des licences, du jour au lendemain, la banque s’était retrouvée avec le local sur les bras et, alors que 15 jours plus tôt, personne ne nous aurait financés, le comité de crédit était désormais ravi de pouvoir revendre le site à un industriel. C’est donc une question d’état d’esprit avant d’être une question de disponibilité des fonds.

Nous sommes installés à Argenteuil, qui est la plus grande zone industrielle d’Île-de-France, qui était autrefois la première région industrielle de France. Il y a un an et demi, nous aurions été incapables d’organiser une réunion en visioconférence comme celle que nous avons ce matin, tout simplement parce que la fibre optique n’a été installée à Argenteuil qu’après le premier confinement...

Nos sites industriels manquent d’infrastructures, ils subissent des invasions récurrentes de gens du voyage et ils n’ont aucun lien avec les universités. À titre d’exemple, à Argenteuil, nous avons dû nous battre pour que le transport soit assuré entre notre site industriel et le RER, situé à 1,6 kilomètre. Comment recruter une femme sans un tel système ?

Ainsi, avant de parler de financement, il faut un écosystème industriel. Or, pendant plus de 30 ans, celui-ci a été le parent pauvre de notre économie. La grande débâcle de la production de respirateurs – qui ne sont rien d’autre que des compresseurs de bas niveau – pendant la crise sanitaire l’a, hélas, démontré ; j’ai été effaré de constater le niveau de déliquescence de notre industrie.

La création d'un écosystème industriel est fondamentale. Pour commencer, il faut être attractif. Pour cela, il faut éviter les zones délabrées et il faut créer des zones de vie, comme cela se pratique dans la Silicon Valley. Une entreprise comme la nôtre, qui ne compte pourtant que 45 salariés, a été démarchée par la Chine et par le Gabon pour rejoindre des zones industrielles parmi les meilleures au monde. Ces pays ont compris que la captation de savoir-faire et de talents était un enjeu stratégique, voire géopolitique. Premier élément, donc : travailler sur les infrastructures industrielles.

Deux mots sur la taxe professionnelle, ou les « impôts de production ». Ces derniers sont censés être une juste rétribution pour l'utilisation des ressources locales. Je vous invite à visiter ma zone industrielle et à constater l'état de nos « ressources locales »... Ces impôts perdurent et sont extrêmement pénalisants : on commence à payer de l'impôt avant même de gagner de l'argent. Pour notre entreprise, la conséquence de la suppression de la taxe professionnelle, c'est-à-dire sa réincarnation, a été une augmentation de 30 % de ces impôts de production. Il faudrait à tout le moins qu'ils permettent de construire un véritable écosystème.

Argenteuil est situé entre l'université de Cergy-Pontoise et Saint-Ouen, où est implantée une des rares universités de mécanique. Or il n'existe aucun lien entre ces universités et la zone industrielle. Il y a un IUT à trois minutes à pied de mon entreprise ; nous avons un besoin constant de stagiaires et d'apprentis, mais pour mettre une affichette de recrutement d'un stagiaire, il faut se lancer dans des démarches administratives sans fin...

Jadis, on disait aux enfants qui ne travaillaient pas bien à l'école qu'ils iraient en pension ; puis on leur a dit qu'ils iraient à l'usine. Heureusement, nombre d'industriels, dont je suis, ont fait leur révolution copernicienne et sont allés évangéliser dans les lycées professionnels et les universités. Cela dit, je le répète, il n'y a aucun lien entre notre entreprise et l'université de Cergy ou la pépinière d'entreprises qui est située à côté de nos locaux. Si nous voulons encourager l'innovation, il faut certes des financements, mais il faut aussi des candidats, des vocations, et pour en avoir, il faut développer les frottements entre les entreprises industrielles et les candidats potentiels.

Je connais bien l'industrie allemande : pour beaucoup de composants, nous devons nous approvisionner en Allemagne et en Italie, parce qu'il n'y a plus de fabricants français. Tels des pélicans, les grands industriels allemands soutiennent les plus petites entreprises au lieu de les écrabouiller ou de s'en servir comme de paillasons, car ils ont compris qu'ils dépendent de leur écosystème. Nos grands industriels fonctionnent au contraire par le rapport de force. Si la médiation du crédit a été créée, c'est par exemple parce que les grands considéraient les petits comme leurs banquiers en jouant sur les délais de paiement. Or, si vous détruisez votre réseau de sous-traitance, vous aurez un impact sur l'écosystème.

Nous avons donc besoin d'un *Small Business Act* parce que la commande publique est importante et que certains pays, comme l'Allemagne, pratiquent un protectionnisme déguisé depuis 30 ans. L'Allemagne est officiellement ouverte à la concurrence, mais Ervor, qui exporte ses produits dans 38 pays, n'a jamais pu en vendre un seul en Allemagne. Il nous faut rompre avec l'angélisme. La France a parfois fait du zèle dans la transposition des normes européennes, au détriment de son réseau industriel. Il est urgent de renverser la vapeur.

Je veux mentionner la norme CE. Aujourd'hui, certains produits traversent les frontières et bénéficient par un simple coup de tampon de la norme CE, qui est

autocertificatrice. Comment instaurer une concurrence loyale avec de tels produits en provenance de l'Orient, de la Chine ou du Vietnam ? Nous devons soumettre les produits importés aux mêmes normes que les produits locaux.

S'agissant de l'écosystème fiscal, j'estime que le crédit d'impôt recherche (CIR) est un très bon outil, simple et efficace. Je ne vois rien à y changer. De manière générale, nous bénéficions de nombreux dispositifs de soutien, mais, je le répète, ils ne servent à rien tant que nous n'avons pas de candidats pour travailler chez nous. J'en reviens donc à l'imbrication nécessaire entre tous les maillons de la chaîne éducative, du lycée professionnel à l'université.

Je termine avec l'écosystème financier. On parle, pour les États-Unis, de marché libre, d'initiatives privées, mais ce sont des programmes publics ! L'État américain investit massivement dans le spatial et dans la Silicon Valley, car il a compris que la commande publique était un levier très important. Depuis 15 jours, la vision stratégique et géopolitique de l'Europe a changé et on peut de nouveau parler sans tabou de redévelopper l'industrie de l'armement, du nucléaire pour assurer notre souveraineté militaire et énergétique. Mais il ne suffit pas d'appuyer sur un bouton, c'est de l'industrie : certains savoir-faire ont disparu, cela exige trente ans de travail. Nous n'étions même pas capables de faire des respirateurs ! L'industrie, cela ne se décrète pas en un claquement de doigts. Si nous voulons développer des savoir-faire, il importe de stimuler la dépense publique et d'avoir de la stabilité dans la durée.

Enfin, il nous faut un marché boursier européen qui soit de taille à rivaliser avec le Nasdaq. Croissance Plus milite beaucoup pour un tel marché boursier.

Nous devons construire une histoire d'amour : si l'industrie manque de financement, c'est d'abord parce qu'elle n'intéresse personne parmi les investisseurs. Ervor dispose de 100 % de son chiffre d'affaires en fonds propres, parce que je gère ma sixième crise, et que je sais qu'en temps de crise on ne prête qu'aux riches et selon les modes du moment. C'est bien de redécouvrir l'industrie, mais nous l'avons négligée pendant trente ans...

M. Alexis Dupont, directeur général de France Invest. – Je vous prie d'excuser Claire Chabrier, présidente de France Invest, qui a été conviée à une réunion de dernière minute à l'Élysée. Je suis accompagné par France Vassaux d'Azemar de Fabrègues, directrice générale adjointe, et par Damien Brisemontier, chargé d'affaires institutionnelles.

France Invest est une association professionnelle des acteurs du non-coté – le capital-investissement, la dette privée et le financement des infrastructures – qui compte près de 550 membres, dont environ 400 sociétés de gestion.

En 2020, les membres de France Invest ont investi 31 milliards d'euros dans un peu plus de 2 300 entreprises et projets d'infrastructures, soit l'équivalent de ce qui avait été levé auprès d'investisseurs institutionnels et privés la même année. Entre 2017 et 2020, pas loin de 125 milliards d'euros ont été injectés par nos adhérents dans l'économie pour investir dans des projets de croissance ou de transformation d'entreprises de toutes tailles, sachant que 80 % des entreprises financées sont des start-up et des PME.

Nos membres accompagnent 7 500 entreprises sur notre territoire et 9 000 partout dans le monde, principalement en Europe. Au total, ces entreprises emploient quelque 3 millions de salariés.

Nous préférons le terme de capital-innovation à celui de capital-risque, car la finalité est de financer non pas le risque mais des entreprises innovantes, des start-up la plupart du temps. Ce segment s'intègre dans le segment plus large du capital-investissement, qui comprend le capital-innovation, le capital-développement et le capital-transmission (LBO), qui permet de favoriser les changements d'actionnariat.

Le segment du capital-innovation est en forte croissance depuis quelques années du fait des bonnes performances de cette classe d'actifs et de l'attractivité de la « *French tech* ». L'enjeu est aujourd'hui que cette tendance, dont la coloration est assez technologique, bénéficie aussi à l'innovation industrielle.

Les montants levés et investis sur ce segment sont en forte croissance, de l'ordre de 1,2 milliard d'euros au premier semestre 2021.

Au sein de l'Union européenne, la France est le premier pays pour les montants levés et investis dans les start-up en 2020. Le système est de plus en plus mature. En revanche, si les financements d'amorçage sont assez bien dotés, plus les tours de table sont importants et moins les acteurs français ou européens susceptibles d'investir sont nombreux ; passé un certain niveau, il n'y en a plus du tout et seuls les acteurs américains peuvent investir.

C'est pourquoi nous avons soutenu l'initiative Tibi, qui vise à favoriser la constitution d'équipes d'investissement dédiées au financement des entreprises de croissance au-delà d'une certaine taille en France et en Europe. Ce travail de pédagogie a permis l'émergence d'un écosystème de financement de la croissance de ces entreprises.

Dans le cadre du plan France 2030, des moyens importants sont déployés pour le financement de l'industrialisation et de l'innovation industrielle. Certains de nos membres sont déjà assez présents dans le financement de certains domaines, comme la santé ou les biotechnologies. L'enjeu est aujourd'hui de financer les start-up industrielles, notamment de la « *deep tech* », dont les besoins sont importants.

L'innovation ne s'arrête pas au capital-innovation, et notre rôle est de l'encourager dans toutes les PME et toutes les ETI. À ce titre, le fait que l'industrie – biens et services industriels – soit un des premiers secteurs financés par le capital-investissement nous permet d'apporter une contribution positive au renforcement de l'innovation dans ce secteur.

Le rôle des acteurs du capital-investissement est de catalyser les phases de changement et de transformation importantes dans une entreprise : passer de la PME à l'ETI, croître à l'international par croissance externe, faire de la R&D... Nous le faisons modestement mais efficacement, puisque les entreprises que nous accompagnons grandissent deux fois et demie plus vite que les autres.

Les entreprises sont capables d'innover quand elles sont bien accompagnées et bien financées, mais aussi quand elles sont compétitives ; l'enjeu fiscal est donc aussi primordial.

Je ne sais pas s'il y a un trou dans la raquette dans le financement des start-up industrielles. Si les entreprises de la « *tech* » ont focalisé l'attention, aujourd'hui les mentalités changent. Le contexte géopolitique et la pandémie ont révélé les besoins d'industrialisation et de modernisation de l'outil industriel ; il y a des chantiers importants en

la matière qui exigeront des investissements massifs en fonds propres. Par ailleurs, le chantier de la transition énergétique et écologique nécessitera beaucoup d'argent et d'innovations pour décarboner l'industrie. Notre rôle sera de soutenir et d'accompagner les entreprises dans ce mouvement.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Les propos que vous tenez montrent que notre sujet n'est pas qu'une lubie de sénateurs.

Il me semble que la plupart des financements qui sont consentis par les membres de France Invest ne sont pas forcément en phase, ni dans leur horizon ni dans leurs modalités, avec les projets industriels. Quand on a besoin de financer un outil de production industrielle de zéro, personne ne vous finance. Il n'existe pas, aujourd'hui, un fonds actif de ce segment. Partagez-vous cette perception ?

Vous avez soulevé la question de la solidarité entre entreprises de différentes tailles au sein de l'écosystème, monsieur Vronski. Si nous comparons l'attitude des grands groupes en France et en Allemagne, en Italie ou en Espagne, nous sommes l'exception. L'état d'esprit qui anime les équipes dirigeantes des entreprises qui composent notre CAC40 constitue un point de blocage. Pour le dire de manière politiquement incorrecte, les grands groupes cherchent à s'appropriier l'innovation, à la stériliser ou à la capter à la barre du tribunal de commerce. Quel levier d'action efficace envisagez-vous pour changer ce système de « motivation par la peur » au sein des grands groupes ?

Les pays considérés comme les plus libéraux sont pourtant ceux qui aident le plus leur tissu industriel et technologique par d'autres biais que des dispositions comme le crédit d'impôt recherche. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis ont non seulement un *Small Business Act*, le *Bayh-Dole Act* et toutes sortes de dispositifs fiscaux favorisant l'investissement des personnes physiques dans les entreprises, mais ils ont encore la DARPA et tout un système de commande publique qui constitue de l'aide indirecte à l'innovation. Le fait que les Gafam soient nés en Californie est la conséquence logique d'un travail cohérent mené dans la durée et de beaucoup de milliards de dollars déversés pour rendre les écosystèmes fertiles autour des universités et laboratoires de recherche.

Face à cela, il me semble que nous n'avons pas les moyens de maximiser la chaîne de valeur que constituent nos universités, nos lycées professionnels et nos instituts technologiques. Nous disposons de tous les actifs, économiques autant qu'intellectuels, mais nous devons les consolider stratégiquement. Nous formulerons certainement dans notre rapport une préconisation en faveur d'un maillage cohérent de la chaîne de valeur de la connaissance, de la formation et du transfert. Quelles sont vos réflexions à ce sujet ?

M. Laurent Vronski. – Vos propos sont de la musique à mes oreilles, madame.

Il y a un élément très important que les industriels négligent : le *Patriot Act*. Aujourd'hui, deux logiciels se taillent la part du lion dans la conception assistée par ordinateur : celui de Dassault Systèmes et celui de Solidworks, qui a été racheté par une entreprise américaine. Or de plus en plus de logiciels ne peuvent être installés sur les serveurs de nos entreprises, donc on les installe dans le *cloud*, terme romantique qui désigne un serveur se situant on ne sait où. Or, au nom du *Patriot Act*, si la société qui gère vos fichiers est américaine, on peut avoir accès à ces données, y compris lorsque le serveur est situé en France. Il faut mettre fin à cet angélisme, car le préalable à l'innovation est de pouvoir la protéger.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Aujourd’hui, le *cloud*, c’est soit Microsoft Azur, soit Alibaba.

M. Laurent Vronski. – Exactement.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Cela commence en effet par là.

Or certaines sociétés technologiques ne pourraient pas travailler sans ces *clouds*. C’est très grave. Au fond, nous n’avons plus l’alphabet.

M. Laurent Vronski. – C’est la baignoire qui se remplit et se vide en même temps. Nous pouvons stimuler l’innovation, mais si nos savoir-faire sont pillés, nous serons forcément perdants.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – L’ensemble des données de nos centrales nucléaires sont actuellement stockées sur des systèmes américains avec un droit de regard sur ce sujet sensible.

M. Laurent Vronski. – La protection des actifs immatériels est une prérogative régalienne. L’État et l’Europe seraient pleinement dans leur rôle s’ils s’emparaient de ce problème auquel il faut remédier de manière urgente.

Je partage votre diagnostic, madame, sur les causes du rapport de force entre grands groupes et PME. Les conditions générales d’achat et de vente sont l’un des éléments centraux du rapport de force entre les entreprises. Mon entreprise équipe 580 centrales de production d’électricité dans le monde, mais ces marchés sont conditionnés à l’acceptation de conditions générales d’achat dont le volume est tel qu’un cerveau humain ne peut pas les assimiler. Mais si nous les refusons, nous n’avons pas ces marchés.

Il en va de même des délais de règlement : lorsqu’elle a été créée, les entreprises n’osaient pas solliciter la médiation du crédit, car elles avaient peur d’être marquées au fer rouge et de perdre leurs clients. Aujourd’hui, la médiation du crédit n’arrive plus à répondre aux demandes... Elle s’est en outre saisie des difficultés qu’engendre la hausse du prix des matières premières, car certaines entreprises entendent faire supporter cette hausse par leurs sous-traitants au nom des contrats qu’ils ont signés avant celle-ci. Le risque est un affaiblissement, voire la disparition de certaines entreprises, au nom du contrat. Il y a quelque chose à faire pour infléchir ces comportements, au risque de perdre l’écosystème.

A contrario, le luxe a très bien compris l’importance de ménager les différents acteurs de son écosystème. Prenez LVMH, qui sous-traite la fabrication de dentelle à la seule entreprise qui, en France, a conservé ce savoir-faire. Le groupe est en prise directe avec ce sous-traitant, dont il anticipe les besoins en permanence, afin d’assurer sa survie.

Un dernier enjeu très important est la transmission des entreprises. J’ai 58 ans, et je fais partie des plus jeunes dirigeants industriels. Parmi mes sous-traitants, nombreux sont les dirigeants qui ont plus de 65 ans. Il faut répertorier les savoir-faire et les entreprises pour aider les patrons qui veulent vendre leur entreprise. Il faut aussi susciter les vocations et donner aux jeunes qui veulent racheter des entreprises industrielles les moyens de le faire. Bpifrance est à ce titre un outil formidable parce qu’elle « capillarise » le territoire, dont elle est capable de faire un relevé topographique, et qu’elle peut jouer un rôle de catalyseur.

Dans le bâtiment, on manque actuellement de fer de ferrailage pour le béton. Or, sans ces maillons qui précèdent les technologies les plus avancées, c'est un nouveau nœud coulant vis-à-vis de nos voisins européens, voire chinois, qui se crée peu à peu.

M. Alexis Dupont. – Les acteurs du capital-investissement sont tout à fait volontaires pour accompagner les transmissions d'entreprises, mais à ce stade, les difficultés ne tiennent pas aux ressources.

Avant la transmission, la transformation des entreprises qui ont passé un certain stade de maturité nécessite parfois l'intervention d'un tiers, par exemple d'un acteur du capital-investissement, pour repartir dans un cycle d'entrepreneuriat.

Sur les fonds d'investissement dans le segment de l'innovation industrielle, il existe des acteurs. Ces fonds spécialisés ne sont pas extrêmement nombreux, mais ils existent.

Comme vous l'avez indiqué, madame le rapporteur, le rapport rendement-risque et la période d'immobilisation des sommes étant très spécifiques sur ce segment, la réorientation du fléchage d'une petite fraction de l'épargne permettrait de couvrir les besoins. Les outils existent, il faut maintenant flécher cette épargne et accompagner ce changement de mentalité.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Il faut notamment réorienter une partie de la « surépargne covid » pour constituer des fonds axés sur les problématiques que nous évoquons.

M. Alexis Dupont. – Tout à fait, l'épargne doit être davantage fléchée vers les entreprises, notamment pour financer l'innovation industrielle.

Enfin, s'agissant du dialogue entre le monde académique et celui de l'entreprise, notamment en ce qui concerne la *deep tech*, nous pouvons également avoir un rôle à jouer.

Mme France Vassaux d'Azemar de Fabrègues, directrice générale adjointe de France Invest. – Nous avons effectivement trop peu de fonds spécialisés dans le financement des start-up industrielles. Or, depuis deux ou trois ans, la demande est bien réelle sur ce segment. Bpifrance a d'ailleurs ouvert récemment un fonds dédié aux start-up industrielles. La création de nouveaux fonds prendra un peu de temps, mais le mouvement est amorcé.

S'agissant du *corporate venture* et les partenariats gagnant-gagnant, je rappelle que le dispositif prévu à l'article 217 *octies* du code général des impôts permet à toute entreprise d'investir dans des start-up et de participer à leur développement. Mais les entreprises qui souhaitent recourir à ce dispositif doivent passer sous les fourches caudines de la réglementation européenne sur les aides d'État, ce qui implique de longues tractations auprès de la Commission européenne pour chaque dossier.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – N'existe-t-il pas de règlement d'exemption par catégorie ?

Mme France Vassaux d'Azemar de Fabrègues. – Si, mais bien souvent les entreprises sont amenées à demander des dérogations à ce règlement, et donc à solliciter l'aval de la Commission européenne. Quoi qu'il en soit, nous ne disposons pas, à ce jour, de

l'ensemble des textes d'application relatifs au dispositif de *corporate venture*, qui a pourtant été adopté depuis des années.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Monsieur Vronski, vous avez évoqué l'aménagement des sites industriels. L'État n'est pas seul en charge de celui-ci, dans le cadre duquel les régions peuvent également jouer un rôle central.

M. Laurent Vronski. – Je vais vous répondre par une anecdote vécue. Jusqu'en 2003, Ervor était installée à Clichy-la-Garenne, berceau de L'Oréal et de Bic. À l'époque, le maire avait gentiment poussé les industriels dehors pour construire de nouveaux logements, afin de suivre l'exemple de son voisin Levallois-Perret. C'est bien d'avoir des logements, mais il faut aussi que ceux qui y vivent aient du travail... Bic et Ervor ont ainsi été les deux derniers industriels à quitter Clichy-la-Garenne. Nous avons mis cinq ans à trouver un nouveau site. À défaut, nous serions partis nous installer en Allemagne, car beaucoup de nos concurrents allemands nous avaient alors proposé de nous racheter.

Si les régions et les communes ont un rôle important à jouer, encore faut-il que les élus comprennent que l'industrie permet d'ancrer les populations dans le territoire et que leur horizon ne doit pas s'arrêter à la prochaine élection...

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Je vous remercie de vos propos très directs et très utiles dans le cadre de nos travaux.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 11 h 10.

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

La réunion est ouverte à 15 h 00.

Audition de MM. Philippe Poletti, président du directoire d'Ardian France, membre du comité exécutif et responsable d'Ardian Buyout, Laurent Foata, responsable d'Ardian Growth et managing director, et Laurent Fayollas, deputy head d'Ardian Infrastructure

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Nous recevons aujourd'hui MM. Philippe Poletti, membre du comité exécutif d'Ardian et responsable d'Ardian Buyout, Laurent Foata, responsable d'Ardian Growth, et Laurent Fayollas, responsable adjoint d'Ardian Infrastructure.

La société Ardian est issue de la filiale AXA *Private Equity* d'AXA, créée par Dominique Senequier, à la demande de Claude Bébéar, en 1996. Elle est devenue Ardian lorsqu'elle a pris son indépendance en 2013, à la suite du rachat de la filiale par les salariés. Aujourd'hui, cette société d'investissement en capital de 850 personnes a 125 milliards d'euros d'actifs sous gestion.

Messieurs, notre mission d'information sur l'innovation en France s'est constituée il y a deux mois et a entendu plus de trente organismes ou personnalités. Une question émerge

quasi systématiquement lors de nos entretiens, au point de devenir un enjeu central de notre étude : le problème du financement du développement des start-up et des petites et moyennes entreprises (PME) innovantes. Les différences de points de vue exprimées par les personnes reçues par notre mission ne nous permettent pas de nous faire une idée claire des capacités du marché français et même européen de l'investissement en capital à financer l'innovation, notamment des structures petites ou jeunes.

Il semble que, au-delà de quelques dizaines de millions d'euros, les start-up aient les plus grandes difficultés à se financer sur le marché européen pour « passer à l'échelle » et devenir des sociétés d'envergure européenne ou mondiale, d'où des rachats par des industriels ou des fonds étrangers, généralement américains. L'émergence et la forte croissance d'un fonds comme le vôtre sont de nature à nous redonner quelque espoir, mais nous éprouvons tout de même des inquiétudes fortes sur la capacité de notre économie à financer le développement d'entreprises innovantes en crise de croissance.

C'est pourquoi votre regard sur l'aptitude de la place de Paris et des autres places européennes à jouer son rôle dans le financement de l'innovation et de la croissance des entreprises innovantes nous intéresse fortement. Se pose également la question de la taille du marché de ces entreprises : le marché français est restreint, le marché européen, si tant est qu'il existe, est fragmenté, alors que le marché américain est à la fois vaste et unifié.

Je vous propose de prendre la parole pour un propos liminaire de quinze à vingt minutes, à la suite de quoi notre rapporteur puis les membres de notre mission vous poseront un certain nombre de questions.

Avant de commencer, je cède la parole au rapporteur, Mme Vanina Paoli-Gagin, qui précisera les objectifs de cette mission, dont elle est à l'initiative.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Merci, messieurs, de nous consacrer un peu de votre temps pour nous aider à mieux comprendre les enjeux qui relèvent du champ de notre mission d'information, créée à l'initiative du groupe Les Indépendants – République et Territoires, dont je suis membre.

Nous sommes très attachés à ce que nos travaux restent focalisés sur l'industrie, qui, dans nos esprits, recouvre non pas exclusivement l'industrie lourde, mais tout ce qui implique un processus de production, que ce soit de la production de nouvelles molécules pour fabriquer des médicaments, de la production de produits de biocontrôle pour remplacer des pesticides, ou encore de la production plus lourde de produits industriels.

Nous estimons – mais peut-être allez-vous nous donner des contre-exemples – que la France a un relativement bon écosystème dédié au financement, à l'amorçage, au capital-développement autour de la French Tech, mais que l'on ne s'y retrouve pas dans le secteur biomédical, où l'on a quelques succès, mais aussi beaucoup d'entreprises achetées par des acteurs étrangers à un stade critique, par exemple celui des essais cliniques, ni dans le domaine plus spécifique des start-up purement industrielles, pour lesquelles les banques, mais aussi les fonds traditionnels de *private equity*, à la fois par leur taille, leurs obligations de taux de rentabilité interne (TRI) et leur horizon de temps, ne nous paraissent pas adaptés. Or il nous semble que, dans le contexte actuel, financer des start-up industrielles est devenu une impérieuse nécessité : on va de plus en plus devoir produire là où l'on se trouve, à commencer évidemment par l'énergie.

Nous vous proposons de nous présenter les réflexions que vous inspire la thématique de notre mission, à la suite de quoi nous vous interrogerons pour obtenir des précisions et pour recueillir votre avis sur les pistes que nous envisageons de proposer. Notre objectif n'est pas d'écrire un énième rapport sur la recherche et l'innovation en France ni de proposer un grand soir. Nous nous demandons comment on peut se retrousser les manches pour essayer d'agir dans le domaine industriel et formuler des propositions qui soient véritablement opérationnelles.

M. Philippe Poletti, président du directoire d'Ardian France, membre du comité exécutif et responsable d'Ardian Buyout. – Je vous remercie, au nom de toute l'équipe, d'avoir pris l'initiative de cette mission, dont le sujet est important pour l'économie française, la compétitivité et l'emploi, et de nous offrir la possibilité de partager notre expérience.

Ardian est aujourd'hui un *leader* mondial de l'investissement privé. Nous sommes une société française, dont le siège est à Paris, avec une présence globale, puisque nous avons 15 bureaux dans le monde et employons plus de 850 personnes.

Ardian est majoritairement détenu par les salariés depuis 2013. Nous gérons aujourd'hui plus de 125 milliards de dollars d'actifs, ce qui fait de nous le *leader* européen du capital-investissement et le sixième acteur mondial dans ce domaine, derrière des fonds américains.

À l'origine, Ardian a fait du capital-risque, à destination de start-up. Ayant constaté que l'épargne avait été fortement véhiculée vers ce secteur, nous nous sommes déplacés vers le capital-investissement au-delà du capital-risque.

Nous avons, aujourd'hui, cinq domaines d'activité.

Les fonds directs – 21 % des fonds que nous gérons – accompagnent les entreprises à divers stades de leur développement – PME, ETI, grandes entreprises –, en tant que partenaires majoritaires ou minoritaires. Nous avons des fonds de croissance, d'expansion, de LBO (*Leveraged Buy-Out*), de co-investissement. Les fonds d'infrastructures représentent 16 % de nos actifs et visent notamment à accompagner la transition énergétique. Les fonds de crédit représentent 8 % des fonds gérés ; l'immobilier, 2 % ; et les fonds de fonds, dont le rôle est d'investir dans d'autres fonds directs et/ou de donner une liquidité à des investisseurs, représentent 53 % de nos actifs.

En quoi consiste notre métier ? Notre premier rôle est d'investir l'argent de nos clients, donc l'épargne des salariés, des retraités. On le fait de manière prudente et à long terme, avec la volonté d'avoir un impact sociétal positif. Notre second rôle consiste à accompagner les entreprises dans leur développement, pour les aider à croître durablement, à s'internationaliser, à se structurer, à relever les défis liés à la transformation digitale, aux problématiques environnementales et sociales – en fait, à devenir les *leaders* de demain. Nous intervenons dans des secteurs divers – industrie, services, infrastructures – et principalement dans des pays développés – Europe et Amérique du Nord –, en tout cas pour ce qui est des investissements.

Chacun de nous trois représente un domaine d'expertise d'Ardian. Nous pourrons vous donner, à travers des exemples concrets, des éclairages différents et complémentaires sur l'innovation et l'accompagnement de champions industriels français.

Pour ce qui me concerne, au-delà de mon rôle de président du directoire d'Ardian France, je gère l'activité LBO (*leveraged buy-out*), qui investit de façon majoritaire et minoritaire dans des entreprises de taille intermédiaire (ETI) et de grandes entreprises. Laurent Foata s'occupe de l'activité *Growth*, qui investit dans des PME et des ETI technologiques en forte croissance, et Laurent Fayollas, de la partie Infrastructure. Avant d'aborder les projets, je vais les laisser se présenter et dire quelques mots de leur activité.

M. Laurent Foata, responsable d'Ardian Growth et managing director. – Je dirige, depuis une quinzaine d'années, l'activité qui accompagne les entreprises d'innovation, de croissance – « *Growth* », en anglais. Ce sont, pour une large majorité, des entreprises françaises qui ont des ambitions très fortes à l'international, tout en gardant leur équipe de R&D en France.

Nous avons accompagné plus de 120 de ces entreprises sur les quinze dernières années, et avons, pour une partie d'entre elles, réussi à créer des champions internationaux, voire des champions globaux sur les secteurs concernés.

Nous intervenons en investissant aux quatre coins de l'Europe continentale.

M. Laurent Fayollas, deputy head d'Ardian Infrastructure. – Je suis responsable adjoint de l'équipe Infrastructure. Chez Ardian, cette activité repose sur trois grands piliers : les transports, l'énergie et les télécommunications.

Nous gérons des actifs réels, donc beaucoup de dépenses d'investissement – les Capex – et de développement. Notre spécificité, par rapport à d'autres équipes, est la durée de nos investissements, avec des fonds qui vont jusqu'à quinze ans, mais que l'on peut renouveler, avec des fonds de continuation, ou des fonds qui n'ont quasiment pas de fin. En France, nous avons mis en place cette vision de très long terme sur l'A88 ou sur la ligne de chemin de fer Tours-Bordeaux, par exemple.

Nous travaillons énormément sur l'énergie de transition. Ainsi, pour tous nos actifs, y compris dans les transports et les télécommunications, nous mesurons les émissions de CO₂. Nous disposons, par exemple, d'outils de mesure sur les aéroports et sur les autoroutes en temps réel. Nous poussons énormément cette dimension d'innovation et de nouvelles technologies, ainsi que la dimension environnementale.

Toute notre démarche consiste à aider les sociétés et les managements à développer leur activité, soit en France, soit à l'étranger. Nous investissons en Europe et en Amérique.

M. Philippe Poletti. – Nous avons commencé par un premier fonds LBO de 90 millions d'euros. Au tout début de notre aventure, nous avons également financé des start-up. Nous nous sommes rapidement rendu compte que l'épargne était bien véhiculée vers ce type de projets. Nous avons donc évolué. Nous sommes montés en taille pour pouvoir, aujourd'hui, couvrir toutes les phases de développement au niveau du LBO, jusqu'à des tailles de 2 à 3 milliards d'euros de valorisation. Sur la partie *Growth*, nous avons un fonds de 320 millions d'euros.

Tout l'enjeu pour nous a été de croître et d'accompagner le développement de ces PME, voire de ces start-up innovantes, qui sont devenues des ETI ou de grandes entreprises. Nous avons assuré cet accompagnement au cours des vingt-cinq dernières années. Nous

considérons qu'il est fondamental de continuer, au niveau du LBO, de flécher l'épargne vers des fonds d'investissement qui pourront être de plus grande taille encore, afin de poursuivre l'aventure.

Parmi les sociétés qui figurent dans notre portefeuille, je veux évoquer Solina, qui fabrique des pâtes à tarte et des pâtes à pizza surgelées. Cette société, qui est déjà passée dans les mains de trois autres financiers, réalise aujourd'hui plus de 500 millions d'euros de chiffre d'affaires. Nous continuons à l'accompagner. Nous l'avons accompagnée en Amérique du Nord, qui est extrêmement innovante dans son domaine. Nous avons investi 250 millions d'euros en trois ans, ce qui représente 20 % de son chiffre d'affaires. Bien évidemment, ce n'est pas de l'innovation fondamentale, mais cette société est très innovante dans son secteur, par les nouveaux produits qu'elle sort.

Pour nous, il est fondamental de pouvoir aider l'industrie du capital-investissement à grossir de façon que l'on puisse continuer à accompagner ces entreprises dans le temps.

M. Laurent Foata. – Tibi est une initiative qui illustre assez bien – en l'occurrence dans le domaine des technologies, mais cela est également vrai dans le domaine industriel – la nécessité, à chaque étape de développement des entreprises, d'un écosystème de partenaires financiers qui interviennent aussi dans la gouvernance pour aider ces entreprises à passer l'étape suivante.

Un trou dans cette chaîne de l'accompagnement conduit, comme cela a été le cas il y a un peu plus d'une décennie dans l'univers des technologies en France, à une pression d'acquéreurs internationaux – en l'occurrence, il s'agissait d'acquéreurs américains – qui se positionnent très en amont sur des entreprises n'ayant pas encore atteint une taille critique ni externalisé toute la valeur stratégique de leur innovation.

Pour répondre à cette difficulté, Bpifrance et l'écosystème public ont consenti des efforts d'accompagnement très significatifs en France ces dix dernières années. Tibi est la dernière initiative en date : elle a permis de flécher plus de 6 milliards d'euros des assureurs pour faire émerger, en France, un écosystème d'une vingtaine d'acteurs financiers intervenant après la phase de capital-risque, dans la phase de capital-croissance, donc capables de donner une continuité aux entreprises concernées.

Au cours des dernières années, beaucoup d'efforts ont été consentis sur le financement des start-ups. Aujourd'hui, beaucoup sont faits sur l'étape d'après, l'étape du capital-croissance, sur laquelle Ardian se positionne depuis maintenant une quinzaine d'années. Cela a permis de faire émerger dans notre portefeuille *Growth* des acteurs français qui sont des *leaders* mondiaux dans leur domaine, qui sont indépendants et qui ont de grandes ambitions, puisque leur chiffre d'affaires est en grande majorité réalisé à l'international.

L'initiative Tibi a permis de combler ce gap. Il faut aujourd'hui un relais à l'échelle européenne, une étape supplémentaire pour offrir une continuité à nos meilleurs champions de la technologie. Cela pourrait aller jusqu'à envisager un Nasdaq européen, alternative à la nécessité d'une cotation à l'étranger. En effet, la cotation, pour nos entrepreneurs du domaine de l'innovation, est aussi une certaine garantie d'indépendance dans leur gouvernance. Pour les meilleurs d'entre eux, le Nasdaq est bien plus attractif aujourd'hui qu'Euronext.

Je veux citer, à titre d'exemple, deux sociétés de notre portefeuille dans lesquelles nous sommes entrés il y a maintenant un peu plus d'une dizaine d'années et pour lesquelles nous nous inscrivons comme investisseurs de long terme – les cycles d'investissement des acteurs anglo-saxons sont plus courts. Je pense à Ivalua, qui a réussi à multiplier son chiffre d'affaires par plus de dix et à devenir aujourd'hui l'un des trois acteurs mondiaux dans le secteur du logiciel pour les services achat. Je pense également à Planisware, société spécialisée dans les logiciels pour tout ce qui est gestion de projet. Ces deux sociétés ont leur équipe R&D en France, emploient plus de 700, voire 800 personnes – contre moins de 50 quand nous sommes entrés dans ces sociétés – et réalisent aujourd'hui plus de 75 % de leur chiffre d'affaires en dehors de notre pays, avec une majorité du capital détenu par les fondateurs, ce qui est particulièrement remarquable dans le domaine du logiciel.

Il existe donc aujourd'hui des champions, qui envisagent, d'ailleurs, à terme, de s'introduire en bourse pour pouvoir continuer leur expansion et devenir des acteurs de compétitivité mondiale, tout en restant indépendants et français.

M. Philippe Poletti. – Je pense que nous avons pris le problème par le bon bout : il faut d'abord qu'il y ait des start-up innovantes, puis qu'on les accompagne.

Tibi a été une première phase pour créer des fonds français d'une certaine taille. Scale-Up est une seconde phase. Le fait d'avoir ensuite une dizaine de fonds européens à plus de 1 milliard d'euros va nous permettre d'avoir un certain nombre de sociétés de grande taille, qui créeront naturellement un écosystème qui permettra peut-être un jour d'avoir l'équivalent d'un Nasdaq européen. De fait, vouloir aujourd'hui créer ce Nasdaq européen alors qu'on n'a, pour le moment, ni les sociétés ni l'écosystème paraît prématuré.

Nous sommes véritablement des investisseurs de croissance, qui accompagnent les sociétés dans leur phase d'internationalisation. Ce sont très souvent des entreprises familiales que nous devons aider à se structurer et dont nous devons renforcer les équipes de management.

Nous faisons beaucoup de projets de croissance externe. Nous avons aujourd'hui la possibilité d'user d'une nouvelle génération de fonds, de fonds de continuation, de fonds *evergreen*, qui permettent de s'inscrire dans une durée plus longue. Malgré tout, au bout de cinq, sept, dix ans, il va falloir passer le flambeau. Il faut donc que nous créions l'écosystème français et européen qui permettra de continuer à accompagner ces sociétés.

S'agissant de l'innovation de rupture, comment inciter les entreprises à prendre plus de risques ? Je vais laisser Laurent Fayollas évoquer un premier exemple. J'en évoquerai un autre, dans le cadre industriel.

M. Laurent Fayollas. – Sur la partie infrastructures, nous avons récemment créé un fonds *pure player* pour l'hydrogène. Toute la filière doit être créée, que ce soit les piles pour les véhicules ou les électrolyseurs pour créer de l'hydrogène vert. Nous pensons qu'un partenariat public-privé (PPP) est nécessaire pour passer à l'échelle sur cette énergie de transition.

Je veux, sur ce sujet, évoquer le modèle californien : grâce à l'équivalent d'un PPP, le privé a pu construire et mettre à disposition 80 stations, la perception d'un loyer permettant de trouver un équilibre même si les stations ne sont pas très utilisées. Ce faisant, à peu près 12 000 voitures roulent à l'hydrogène aujourd'hui en Californie.

C'est vraiment le problème de la poule et de l'œuf : sur un certain nombre de sujets, il faudra soutenir les projets au départ pour leur permettre de démarrer. Rien n'empêche un partage de valeur, avec, *in fine*, une restitution à l'entité publique.

Au-delà de la mobilité, il en va de même pour les électrolyseurs pour pousser la production de l'hydrogène vert. Un certain nombre de sociétés se positionnent déjà sur les électrolyseurs. L'enjeu est de passer à l'échelle. Ce saut est important pour développer la filière en France.

M. Philippe Poletti. – Pour des innovations de ce type, c'est en faisant travailler ensemble le public et le privé – à la fois les fonds d'investissement et les industriels – que l'on pourra innover davantage. Il n'y a pas de secret.

Je veux prendre l'exemple, dans l'industrie, de la société Unither. Ce sous-traitant pharmaceutique CDMO (*Contract Development Manufacturing Organisation*) fabrique des unidoses destinées à contenir des gouttes pour les yeux ou le nez. Il dispose d'une technologie unique, qui s'appelle « BFS » (*Blow Fill Seal*). C'est une très belle société, et l'un des *leaders* mondiaux dans le domaine. Unither a réfléchi à la possibilité de fabriquer des vaccins à partir de ses petites fioles en plastique, en y associant une seringue. Cela permettrait de disposer de 1 milliard de vaccins par an à des coûts très faibles. Or ce projet nécessite aujourd'hui 68 millions d'euros, une nouvelle unité de production et beaucoup de recherches. Nous ne nous serions pas lancés dedans si l'État n'était pas venu nous aider, avec Bpifrance. Nous avons proposé ce projet à l'occasion d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) lancé par l'État. Celui-ci en financera 50 %, sachant que si, *in fine*, le projet, pour une raison ou une autre, n'aboutit pas, 24 millions d'euros, sur les 34 financés par l'État, n'auront pas à être remboursés.

C'est par des partenariats de ce type que nous pourrions faire de l'innovation de rupture.

M. Laurent Fayollas. – Je veux évoquer un autre exemple, que j'aime beaucoup. Je pense qu'on peut amener de l'innovation sur les immenses actifs mobilisés pour les sociétés existantes dans le domaine des autoroutes ou des aéroports. On peut, par exemple, les orienter vers les énergies de transition.

Nous devons être un peu plus flexibles et malins sur la définition, par exemple, des ratios à respecter sur les contrats public-privé. Ainsi, nous avons investi dans une petite société qui fait de l'intelligence artificielle : elle analyse les images de caméras. On pourrait très bien décider, par exemple, de discriminer entre les conducteurs qui prennent des passagers et ceux qui roulent seuls pour optimiser l'utilisation des actifs au travers d'un tarif différencié.

Dans le même esprit, au sein de l'aéroport de Naples, l'alternative était de construire un nouveau terminal ou un complément de terminal ou d'optimiser les flux, mais cette dernière option, qui a finalement été retenue, impliquait un important travail d'électronique et de numérique. Dans un cas, on est rémunéré sur la valeur de l'actif ; dans l'autre, on optimise – ce qui a, pour moi, beaucoup de sens –, on n'a pas cette rémunération dépendant de la valeur d'actif. Je pense donc qu'il faut également réfléchir sur ces volets et se demander comment faire entrer l'innovation dans la gestion de tels actifs.

M. Philippe Poletti. – Ces vingt-cinq dernières années ont permis de démystifier un peu ce qu’était le capital-investissement.

C’est l’épargne des épargnants, donc des retraités, que nous investissons. Nous devons le faire de façon précautionneuse et à long terme. Il est faux que nous ne nous intéressions qu’au rendement. Aujourd’hui, de plus en plus nos investisseurs s’intéressent à la responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Ardian lui-même est l’un des pionniers en la matière.

Même si je crois que c’est un changement inéluctable, la crise et ses conséquences dans un certain nombre de domaines sont venues nous rappeler que notre devoir était aussi sociétal. Nous y travaillons. Nous nous sommes également rendu compte que le capital-investissement n’était pas plus risqué et qu’il l’était probablement moins que les marchés cotés, dans la mesure où notre gouvernance est vraiment différente de celle des sociétés cotées et nous permet d’être très réactifs. Nous sommes aux côtés des équipes de management.

Nous sommes donc très heureux aujourd’hui que le Gouvernement permette à des investisseurs privés d’investir dans des fonds de capital-investissement et de *private equity* comme le nôtre, ce qui va amener plus d’argent et permettre l’émergence de fonds de taille supérieure. Ce fléchage est fondamental si l’on veut continuer à accompagner nos entreprises françaises et européennes. La possibilité de mettre les produits dans l’assurance vie est un très grand changement.

M. Laurent Fayollas. – Je pense aussi qu’il faut aller vite.

Je reprends l’exemple de l’hydrogène. Si l’on va très vite à l’échelle, si l’on développe très vite la structure Hy24, les industriels suivront. Si l’on y va petit à petit, si l’on attend que les voitures et les stations de recharge arrivent, nous nous ferons dépasser par d’autres zones. On le voit par exemple déjà sur les électrolyseurs en Chine.

Oui aux innovations, mais essayons de faire des choses à l’échelle.

M. Philippe Poletti. – L’époque où l’on opposait le public et le privé, les fonds d’investissement et les industriels est révolue. L’enjeu est tel que l’on ne peut faire autrement que de travailler ensemble.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Je suis entièrement d’accord avec vous sur l’approche public-privé : elle est primordiale pour transformer l’essai.

Je souscris également à ce que vous avez dit sur la nécessité de la massification et de l’accélération. Nous sommes en train de basculer dans le tout véhicule électrique, mais cela fait vingt-cinq ans que les Chinois ont amorti les usines qui fabriquent des batteries lithium ! Il ne faudrait pas que l’histoire se répète sur la mobilité issue de l’hydrogène.

Je partage dans une large mesure les analyses que vous avez développées et que vous avez étayées par des exemples concrets.

Vous avez évoqué l’idée que l’on devrait repenser les modèles de rémunération des services dans une démarche responsable de décarbonation de l’économie : avez-vous déjà travaillé sur cette piste avec les pouvoirs publics ? Partagez-vous avec nous l’idée qu’un rôle important doit être joué par la commande publique ? Pour accélérer les choses, l’idée de la commande par l’État ou par les collectivités locales d’une part de ces innovations

industrielles, par exemple dans le domaine de la transition écologique, de la rénovation, de l'efficacité énergétique des bâtiments, est-elle une piste qui vous semble devoir être creusée ?

Enfin, pensez-vous que l'on ne peut pas mieux faire aujourd'hui, notamment pour drainer davantage d'épargne publique ? Pensez-vous qu'il y aura un déploiement à grande échelle et une consolidation au niveau européen, avec des fonds de taille plus importante, sur des sujets comme l'hydrogène, où la première unité, quand on veut vraiment essayer de changer la donne, est quasiment le milliard d'euros ?

Conviendrait-il de redrainer une part de l'épargne publique vers le financement de start-up industrielles ? Financer l'accompagnement d'acteurs industriels, même de petite taille, pour les aider à se déployer à l'international et à atteindre d'autres marchés est une chose, mais on a aussi tout un vivier de start-up industrielles, issues notamment de la recherche publique, qui ne trouvent ni banquiers ni fonds de capital-risque pour financer l'unité de production qui leur permettra de produire un nouveau produit en France. Ne pensez-vous pas qu'il y a, à cet égard, encore un trou dans la raquette ?

M. Philippe Poletti. – Sur ce point, je pense que le plan de relance européen et français de 750 milliards, consécutif à la crise du covid, est une chance incroyable. La part perçue par la France est considérable et doit permettre d'investir dans les domaines de la transition énergétique et de la transition digitale. Cette opportunité est immense. Elle est inédite. Saisissons-nous en.

Par ailleurs, les fonds que nous gérons aujourd'hui viennent, pour 38 %, de l'assurance et, pour 33 %, de fonds de pension, donc d'Europe du Nord ou d'Amérique du Nord. 10 % viennent de fonds souverains, de riches individus, de *family offices*. N'y a-t-il pas une réflexion à mener dans notre pays sur la façon de drainer de l'épargne ?

M. Laurent Fayollas. – Nous faisons déjà pas mal de choses. Nous anticipons en poussant beaucoup les innovations technologiques sur les actifs réels.

Je reviens sur mon exemple de l'analyse des images caméras : au départ, on ne sait pas trop ce que l'on peut en faire... Il faut discuter avec les industriels sur l'utilisation de ces actifs pour passer à une seconde génération.

Comment encourager financièrement ces mouvements ? On peut penser qu'inciter au covoiturage, pour reprendre cet exemple, fait, pour l'instant, plutôt perdre du revenu, puisque cela fait passer moins de voitures par le péage. Or émettre moins d'émissions, générer moins de flux, permettre une meilleure utilisation est aussi une création de valeur, un « *upside* », qui permet de trouver un équilibre. Je pense que des expériences existent. Il faudrait pousser cela à grande échelle.

Je pense également à la régulation des aéroports. L'utilisation de nouvelles technologies pour optimiser les flux, au niveau des bagages ou des passeports, avec, par exemple, des portes automatiques, requiert très peu d'investissement, mais crée énormément de valeur, en évitant de construire encore plus. Il faudrait que l'on puisse, sur la base de certains ratios, retrouver un certain équilibre dans la rémunération des actifs.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Oui. Il faudrait presque trouver un indice de sobriété, de non-consommation, de non-artificialisation et l'introduire dans les modèles économiques.

M. Laurent Fayollas. – Exactement.

On peut aussi imaginer un important fléchage vers l'énergie de transition. Par exemple, comment aider un terminal qui recourait au gaz ou au fioul pour l'électricité et le chauffage à utiliser une pile à hydrogène, qui permettra de diminuer considérablement les émissions de CO₂ ?

M. Laurent Foata. – Je veux apporter une précision sur l'accompagnement de l'émergence de nouvelles start-up industrielles. Il est intéressant de voir comment la France est parvenue, sur les dix ou quinze dernières années, à se positionner en Europe comme *leader* dans le financement de l'innovation sur les start-up du numérique. Deux conclusions me semblent pouvoir être tirées de notre expérience.

Premièrement, il faut pouvoir accompagner les start-up industrielles avec des fonds spécialisés. En effet, si la compétition est très forte pour les entrepreneurs, elle l'est aussi pour les partenaires qui les accompagnent. En particulier, les partenaires étrangers ont des niveaux d'expertise, de connaissance sectorielle très importants, et, dans l'émergence d'une nouvelle génération de fonds pour ces start-up industrielles, il est important que la spécialisation soit valorisée.

Deuxièmement, le marché européen étant – à la différence du marché américain – très fragmenté, l'enjeu est de désenclaver ces start-up le plus tôt possible. Pour ce faire, il est important que les partenaires qui financent et accompagnent ces entrepreneurs aient une dimension internationale et sachent dresser des ponts en Europe, au moins dans un premier temps, de façon que, dès le départ, ces start-up partent avec un référentiel, une cartographie qui procède d'une lecture européenne de la compétition.

C'est tout l'enjeu auquel nous avons été confrontés dans le secteur des technologies de l'information : des acteurs français commencent aujourd'hui à être bien placés dans la compétition internationale pour constituer une alternative à des fonds anglo-saxons. Cela a pris quelques années, mais c'est déterminant pour pouvoir accompagner ces entreprises au mieux.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Vous intervenez beaucoup dans le secteur des services ou du numérique, mais les besoins s'expriment aujourd'hui surtout dans des domaines comme l'industrie ou la santé. Les sommes nécessaires y étant beaucoup plus élevées, les porteurs de projets rencontrent des difficultés.

Est-ce, de votre part, un choix de prudence ou de raison, inspiré notamment par des considérations de rentabilité ? Que pensez-vous d'un éventuel basculement vers l'industrie, que nous appelons de nos vœux ?

M. Philippe Poletti. – Votre perception est fautive : une grande partie de nos investissements sont réalisés dans l'industrie. Il est possible que l'on en parle moins parce que la presse s'intéresse davantage à des start-up innovantes, mais 35 % de notre plus gros fonds – doté de 6,5 milliards d'euros – sont investis dans la santé et le bien-être. Or les sociétés concernées sont des CDMO. C'est donc bien de l'industrie. Par ailleurs, 25 % de ce fonds sont investis dans la chaîne de valeur alimentaire, et nous avons aussi beaucoup investi dans la chimie. Notre segmentation ne distingue pas l'industrie et les services : nous travaillons par secteurs finaux – santé, bien-être, chimie, agro... Cela ne facilite peut-être pas la lecture, mais je peux vous assurer que nous avons énormément investi dans l'industrie.

Le fonds *Growth* représente 320 millions. Le fonds de LBO est un fonds de 6 milliards, et c'est la septième génération de fonds. On a 15 milliards sous gestion. L'échelle n'est donc pas du tout la même.

Nous avons bien conscience que l'enjeu est d'avoir des start-up et des entreprises digitales, mais aussi de digitaliser toute l'économie et toute l'industrie. Notre rôle est donc non seulement d'accompagner des sociétés dans la croissance et l'internationalisation, mais aussi d'aborder d'autres problématiques fondamentales, comme la politique environnementale – il peut y avoir des risques climatiques suivant l'endroit où sont implantées les usines – et la politique digitale, qui concernent toutes nos entreprises. Notre rôle consiste à aider les sociétés à aborder ces thématiques.

On peut y ajouter la problématique sociale. Ardian a été l'un des premiers du secteur – en 2008 – à partager la valeur : non seulement nous faisons investir nos managers dans la société, mais, lorsque nous cédonc une société, nous redistribuons aux salariés une partie de la valeur, qui représente entre un et six mois de salaire en fonction de la performance. Personne ne nous oblige à le faire. Nous l'avons fait naturellement. De fait, si l'on ne prend pas la mesure de l'enjeu social, qui va aller en s'accroissant, si on ne l'anticipe pas, c'est un problème que nous devrons résoudre demain.

M. Laurent Fayollas. – On a souvent l'industrie lourde en tête quand on parle d'industrie, mais, pour vous donner quelques exemples, nous gérons près de 7 gigawattheures d'énergies renouvelables ou de chaleur, des centrales à gaz à cycle combiné, ou CCGT (*Combined Cycle Gas Turbine*) à 700 mégawattheures, 53 000 kilomètres d'autoroutes... C'est aussi de l'industrie, même si c'est dans la partie infrastructure.

M. Philippe Poletti. – J'aimerais évoquer deux autres thématiques.

Premièrement, pour faire grossir la taille des fonds qui vont pouvoir investir, il faut drainer l'épargne en France, mais aussi attirer les capitaux étrangers. Dans les 125 milliards que nous gérons aujourd'hui, 50 % sont des fonds européens, dont la moitié ne sont pas français, et 50 % sont des fonds non européens. La capacité à rendre notre pays attractif grâce à une stabilité fiscale et juridique et à une bonne visibilité est fondamentale pour continuer à drainer des fonds qui seront investis dans nos sociétés. Ces dernières années, beaucoup de fonds étrangers ont investi dans nos pays, d'abord parce que l'on a des entreprises fabuleuses et des équipes de management incroyables. Nous avons, en France et en Europe, un potentiel de PME hors du commun.

Deuxièmement, l'enjeu de la souveraineté est fondamental. Il faut essayer de préserver et de développer nos sociétés. Il est également important, aujourd'hui, de bien comprendre ce que l'on entend par souveraineté. Nous avons besoin de clarté sur ce que l'on veut faire, sur ce qui est stratégique ou pas.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – À cet égard, monsieur le président, vous pouvez peut-être évoquer l'exemple que vous avez donné tout à l'heure sur les données dans le nucléaire. Il s'agit bien d'un enjeu stratégique, mais nous n'avons malheureusement plus les ressources nationales pour les héberger.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – À la suite d'un appel à projets lancé, me semble-t-il, dans le cadre de France Relance, un *cloud* a été créé, que l'on voulait souverain, notamment pour héberger toutes les données des centrales nucléaires. Ces données

ne figurent plus aujourd'hui dans des bases de données : elles sont stockées dans ce que l'on appelle les « *data lakes* », de manière anarchique, en vrac, parce qu'elles sont tellement nombreuses qu'on ne peut plus les organiser. On y puise au fur et à mesure des besoins.

Malheureusement, la technologie qui a été retenue est un *cloud* sous technologie américaine. Autrement dit, les Américains ont le droit d'attaquer l'ensemble des données de toutes les centrales nucléaires françaises, d'en faire ce que bon leur semble, pour des évolutions technologiques, du contrôle ou du piratage. Nous n'avons pas été capables de sécuriser ces données dans un *cloud* national ou européen.

M. Philippe Poletti. – Sur ce sujet, je peux vous donner un exemple frappant. Nous avons investi pendant plus de dix ans dans Siaci Saint-Honoré, société de courtage française, que nous avons transformée, au bout de sept ans, en *leader* européen. Cette société récupère énormément de données extrêmement confidentielles, notamment auprès de la quasi-totalité des sociétés du CAC 40, qu'elle transmet à des assureurs. Ses concurrents sont tous américains. Nous avons défendu un modèle français, européen, estimant que l'on devait avoir, en Europe, un *leader* dans le domaine du courtage. Au départ, cela faisait sourire, mais, aujourd'hui, Siaci travaille avec quasiment toutes les entreprises du CAC 40, qui ont compris le caractère stratégique de leurs données.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Ce n'est pas sous technologie américaine ?

M. Philippe Poletti. – Non, c'est sous technologie française.

Le maintien de la souveraineté implique parfois de suivre toute la chaîne, y compris de services.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Nous vous remercions de votre présentation et de vos compléments d'information. Si vous pouvez nous transmettre vos réponses aux points du questionnaire que nous n'avons pas abordés, cela nous sera très utile pour le rapport.

M. Philippe Poletti. – Nous vous les transmettrons.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Cela nous intéresse notamment de savoir ce qui se passe quand vous vous êtes trompés ou quand vous avez investi dans un projet qui n'a pas prospéré.

M. Philippe Poletti. – Ardian n'étant pas positionné sur les start-up et venant d'un groupe d'assurance, sa stratégie d'investissement est relativement prudente. Nous avons connu très peu d'échecs. Sur plusieurs générations de fonds LBO, le taux d'échecs est très faible : il est de l'ordre de 3 à 4 %.

Nous investissons sur de très belles sociétés en croissance, que nous voulons rendre encore plus belles. Nous limitons le risque dans le choix des actifs. Si nous nous trompons, nous gardons l'actif plus longtemps ; nous essayons de le transformer.

Pour les investissements qui ont eu lieu ces derniers temps dans certains segments comme l'automobile ou l'aéronautique, il est certain qu'il faudra davantage de patience.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Les plus belles entreprises de demain sont peut-être les investissements les plus risqués d’aujourd’hui... C’est toute la difficulté de l’arbitrage.

M. Philippe Poletti. – Exactement !

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Merci de votre présence aujourd’hui et du temps que vous avez consacré à notre mission d’information.

Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l’investissement, et Mme Patricia Barbizet, présidente du Comité de surveillance des investissements d’avenir (CSIA)

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Nous poursuivons nos auditions en accueillant M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l’investissement, également chargé de la coordination du plan d’investissement France 2030, et Mme Patricia Barbizet, présidente du Comité de surveillance des investissements d’avenir (CSIA).

Dans le cadre de cette mission d’information, nous nous interrogeons sur les relations entre les entreprises et les laboratoires de recherche et sur les freins au développement industriel des innovations issues de partenariats de recherche.

Nous reconnaissons que des efforts récents et importants ont été faits pour favoriser le financement de la recherche et de l’innovation et que de multiples dispositifs d’accompagnement existent. Mais, au fil des auditions, nous constatons également les difficultés liées au développement des grandes entreprises industrielles. Nous cherchons à comprendre pourquoi, et si les grands plans d’investissement nationaux permettent de véritablement résoudre ces questions.

Au cours des auditions, plusieurs intervenants ont critiqué les logiques propres aux filières et aux plans d’investissement quinquennaux successifs. Ils ont notamment regretté un manque de continuité, de lisibilité et de vision stratégique de long terme, empêchant d’anticiper et de s’appropriier les innovations de rupture de demain. Que pensez-vous de ces critiques ?

Les plans d’investissement d’avenir (PIA) ont permis de structurer la recherche et l’innovation françaises et de combler, en partie, le retard de la France en matière d’investissement dans la recherche et le développement. Néanmoins, de nombreux intervenants ont critiqué l’existence de structures hors-sol, comme les sociétés d’accélération du transfert de technologies (SATT) ou les instituts de recherche technologique (IRT), qui, selon eux, devraient être intégrés aux universités. Par ailleurs, l’objectif de rentabilité nuit fortement à l’efficacité de ces dispositifs.

Que répondez-vous à ces remarques ? Quelles évolutions peut-on envisager, sans bouleverser le paysage français de la recherche et de l’innovation, déjà bien complexe ? L’enjeu est notamment d’assumer le fait que l’innovation est un investissement et non un gisement de ressources.

De nombreux intervenants nous ont également indiqué que le plan France 2030 permettait de répondre en grande partie à nos interrogations. Toutefois, nous manquons d'informations et de visibilité sur la mise en œuvre de ce plan, sur l'origine des crédits annoncés et sur son articulation avec le PIA 4. Pourriez-vous nous apporter quelques éclairages à ce sujet ?

Enfin, nous sommes évidemment intéressés par les mesures concrètes et les dispositifs financés par les PIA et France 2030, qui permettent de soutenir la valorisation de la recherche, les transferts de technologie et l'industrialisation des entreprises innovantes. La question du financement du passage à l'échelle revient régulièrement, ainsi que l'absence de fonds de série B et, surtout, de série C. Or nous devrions être à même de consacrer une centaine de millions d'euros aux start-ups industrielles, ces entreprises qui créeront réellement l'emploi de demain.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Merci d'avoir pris de votre temps pour nous faire part de vos réflexions.

Cette mission d'information a été créée sur l'initiative du groupe Les Indépendants – République et Territoires, auquel j'appartiens. Son intitulé est un peu provocateur, mais résolument optimiste : selon nous, la France peut mieux faire – il s'agit là d'une impérieuse nécessité – et elle en a les moyens.

Nous n'avons pas l'intention de produire un énième rapport sur la recherche et l'innovation françaises ; il en existe déjà de très bons. Nous nous focalisons sur ce qui, à nos yeux, constitue un chaînon manquant du financement écosystémique, car il convient à présent de transformer l'essai.

Dans l'ensemble, la French Tech est très bien financée : on s'y attelle depuis des décennies et, récemment encore, l'exécutif a fait de nombreux efforts en ce sens, même s'il faut encore aménager à l'échelle européenne un Nasdaq digne de ce nom. En revanche, il en est tout autrement pour les start-up industrielles. Alors que notre époque exige désormais des innovations disruptives, on constate un véritable trou dans la raquette : ni les banques ni les fonds d'investissement de la place n'assurent les financements nécessaires.

M. Patricia Barbizet, présidente du Comité de surveillance des investissements d'avenir. – Pour comprendre les tenants et les aboutissants de la question, cruciale, posée par Mme la rapporteur, il faut d'abord mesurer le chemin parcouru.

C'est en 2008, lors de la crise financière, que le Président Sarkozy a créé, à la suite du rapport Juppé-Rocard, le premier Commissariat général à l'investissement et le premier PIA, doté de 35 milliards d'euros. L'objectif était très clair : financer la recherche et la spécialisation de certaines universités pour qu'elles puissent se hisser au rang mondial.

Cette initiative était une première. De même, les jeunes pousses de la French Tech n'avaient pas d'écosystème de financement ; mais, quelques années plus tard, la création de la Banque publique d'investissement (BPI) a considérablement favorisé leur apparition.

Ont suivi le PIA 2, doté de 12 milliards d'euros, et le PIA 3, doté de 10 milliards d'euros.

En 2018, le Premier ministre m'a demandé de présider le CSIA et de procéder à une évaluation des dix premières années de PIA. Cette évaluation avait été prévue par le

rapport Juppé-Rocard, mais elle n'avait jamais été mise en œuvre. J'ai mené ce travail avec l'appui d'un certain nombre de parlementaires et de personnalités qualifiées. J'ai également conduit un grand nombre d'auditions, recevant en particulier les bénéficiaires des crédits des PIA pour savoir ce qui avait fonctionné ou non, et pourquoi.

La spécialisation de certaines industries, la constitution de jurys extérieurs pour attester des choix d'investissements opérés, l'organisation des filières de financement pour démarrer un certain nombre de recherches sont apparues, avant tout, comme une petite révolution. Si beaucoup restait à faire, d'importants résultats avaient été obtenus.

De même, nous avons été frappés par la bonne connaissance des PIA à travers le pays. Partout, ce dispositif bénéficiait d'une très bonne image ; il avait permis d'irriguer et de moderniser l'innovation et la recherche en transformant le rapport à l'investissement.

Toutefois, le volet d'évaluation manquait encore : c'est tout le sens de l'action conduite pendant plus d'un an et des recommandations formulées au terme de ce travail.

Les PIA ont été efficaces pour les universités. Ils ont notamment permis de créer les initiatives d'excellence (IDEX) et les laboratoires d'excellence (Labex), attestant de la qualité d'un certain nombre d'institutions. Ils ont accompagné le nécessaire approfondissement de la culture de l'évaluation. Au fil du temps, l'environnement de l'évaluation est ainsi devenu presque quotidien pour les bénéficiaires de ces crédits, qu'ils viennent des PIA, des fonds d'investissement, de la BPI ou des fonds européens. La nécessité d'évaluer était déjà beaucoup plus répandue qu'on ne pouvait le croire.

Ce qui avait bien fonctionné, c'est ce qui avait été bien défini, bien incarné et bien soutenu dès l'origine. C'est pourquoi, pour les PIA suivants, nous avons préconisé des évaluations *ex ante*, et cette proposition a été retenue. Les évaluations *in itinere* sont également indispensables, qu'il s'agisse de redresser une trajectoire d'investissement, de l'adapter ou d'abandonner un investissement dont on constate qu'il restera sans effet afin de réorienter aussi vite que possible l'argent vers des initiatives qui, elles, donneront des résultats.

L'environnement des start-up et de la French Tech commençait alors à prospérer : c'est aussi pourquoi cette culture s'était considérablement renforcée.

Sur cette base, le CSIA a retenu un certain nombre de priorités, résumées dans un rapport que j'ai remis au Premier ministre et au Président de la République le 20 décembre 2019. Malgré la pandémie, nous avons pu élaborer le PIA 4, doté de 20 milliards d'euros et signé à la fin 2020. Ce plan reprenait les priorités que nous avions fixées suivant les thématiques suivantes : l'agriculture ; la biodiversité ; la santé et le vieillissement, sous l'angle de la prévention ; enfin, l'éducation primaire et les savoirs fondamentaux. Ces axes devaient permettre de dégager un certain nombre de thèmes et, pour les différents acteurs, de s'organiser en conséquence.

En 2021, le Président de la République a annoncé le plan France 2030, qui n'est pas un PIA 5 – ce plan procède à la refonte des priorités –, mais qui part de tous les acquis précédents. De même, si son organisation est renforcée, elle s'appuie sur les nombreux succès obtenus et sur les leçons de l'expérience.

De son côté, le CSIA contribue à la définition des priorités tout en assurant le suivi et l'évaluation du plan France 2030. Il est composé pour moitié de personnalités qualifiées, représentant en particulier le secteur de l'innovation, et pour moitié de parlementaires, à savoir quatre sénateurs et quatre députés.

M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement. – Le plan France 2030 suit une philosophie totalement différente des PIA, même s'il s'inscrit dans leur continuité. Il découle de deux analyses présidentielles.

La première est purement factuelle : France Relance, ce guichet ouvert de 100 milliards d'euros, a été administré « au galop » et un certain nombre d'entreprises ou d'organismes ont pris l'habitude de solliciter l'aide de l'État ; une mode un peu étrange... Ainsi, en 2021, 800 appels à projets ont été adressés dans le cadre de France Relance pour la stimulation des entreprises, contre 200 habituellement, tous interlocuteurs confondus. Les demandes de subventions pour relais ou complément d'activité sont presque devenues un réflexe pour beaucoup d'entrepreneurs. Il fallait donc sortir de ce réflexe d'attente de la subvention et revenir à une logique de sélectivité.

La seconde a déjà été rappelée par Mme Barbizet : les objectifs d'un plan de financement doivent être incarnés, faute de quoi les investissements risquent fort de se perdre en chemin. L'innovation n'est pas une invention ou une offre formulée sur un marché, mais une réponse à une problématique sociétale – c'est ainsi que les véhicules électriques et connectés ont vocation à répondre à l'enjeu de décarbonation.

Dans son discours du 12 octobre 2021, le Président de la République a fixé une liste de dix objets, que je ne rappellerai pas aujourd'hui. Sur cette base, il a annoncé le déploiement du plan France 2030, qui présentera une grande sélectivité. En parallèle, le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) doit poursuivre la gestion du PIA 4, qui est en cours d'engagement. Au total, ces deux plans cumulés représentent une masse de 54 milliards d'euros, dont 52 restent à engager.

On a souvent opté pour la politique des petits pas, en accordant les fonds de manière progressive pour assurer un pilotage fin, accompagnant le continuum d'innovation ; mais ce n'est pas toujours la bonne méthode. Si l'on finance la construction d'une maison au travers de petites enveloppes successives, le chantier risque de s'éterniser, voire d'être abandonné en cours de route. Pour que l'assistance de l'État ait un impact, il faut souvent assumer des risques plus élevés lors de la phase d'industrialisation. On ne peut pas construire une première moitié d'usine, puis attendre avant de construire la seconde.

D'aucuns prétendent que les SATT, les IRT ou les instituts pour la transition énergétique (ITE) sont hors-sol et plaident pour leur intégration au sein de l'université : mais qu'est-ce que l'université ? C'est un lieu où travaillent des chercheurs de grande qualité. Certains d'entre eux peuvent se tourner vers l'entreprise, la valorisation et le transfert de technologies, mais tous n'ont pas cette vocation. En plaçant au cœur de l'université des personnes qui sont par essence plus extraverties, plus agressives, plus en demande de résultats, parfois court-termistes, on s'expose à une dérive objective : transformer la nature même de l'université. À mon sens, mieux vaut conserver des structures déportées, spécialement consacrées au transfert de technologies.

Certaines SATT sont excellentes, d'autres fonctionnent moins bien : il en est ainsi pour toutes les organisations. Ce n'est pas une raison suffisante pour remettre en question le

modèle lui-même. À ce jour, les structures intégrées ne me semblent pas avoir obtenu des performances beaucoup plus spectaculaires – je me fonde à la fois sur ce que j’observe aujourd’hui et sur ce que j’ai vécu en tant que chef d’entreprise.

Certaines personnes que vous avez auditionnées ont déploré un manque d’information au sujet du plan France 2030 ; mais il n’a commencé qu’en janvier 2022 et il a vocation à s’appliquer pendant une dizaine, voire une quinzaine d’années. Nous sommes en phase de décollage et nous faisons un véritable effort de transparence. Donnez-nous un petit trimestre de plus !

L’origine des fonds n’a rien de mystérieux : ces derniers ont été votés au titre de la dernière loi de finances, après l’adoption de l’amendement dit « le plus cher de l’histoire ». Quant au PIA 4, il a été intégré au plan France 2030, mais conserve les axes définis précédemment.

J’en viens au dimensionnement des aides pour ce qui concerne le passage à l’échelle. Le moment le plus difficile, c’est le passage du prototype à la production industrielle : il faut évaluer non seulement la qualité du produit, mais celle de l’équipe chargée de ce travail, ce qui suppose un accompagnement.

Concrètement, au total, 2,3 milliards d’euros du plan France 2030 sont spécialement dédiés à l’industrialisation, au travers d’AAP spécifiques. Si trou dans la raquette il y a, c’est dans la notion de l’accompagnement. Paradoxalement, c’est la phase la moins critique sur le plan de l’innovation et la plus critique sur le plan de la réalisation. L’innovation est prête – molécule pour un biomédicament, matériau pour un avion bas carbone, technologie des batteries pour les véhicules électriques, *etc.* –, mais, souvent, l’encadrement fait défaut. Dès lors, il faut changer d’équipe pour changer d’échelle.

Enfin, au titre des mesures concrètes pour le transfert de technologies, le SGPI accorde un soutien économique aux SATT, aux IRT et aux ITE.

Il faut également saluer le travail mené par les IDEX et les initiatives science innovation territoires économie (I-SITE). Il s’agit notamment de qualifier les universités qui ont su attirer en leur sein différentes compétences. Pour ma part, j’ai beaucoup soutenu ces stratégies, notamment la création des IDEX, pour qu’un maximum de compétences se concentre sur des sujets qui sont par définition complexes, et qui procèdent donc de plusieurs recherches différentes. C’est un aspect de la qualité des produits éligibles à l’industrialisation.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Vous soulignez que 2,3 milliards d’euros sont destinés à assurer le passage du prototype aux premières séries industrielles. C’est effectivement une étape décisive, qui exige beaucoup d’accompagnement. Mais, en France, l’administration n’est jamais au rendez-vous à ce moment précis, bien au contraire : elle impose des délais excessifs, qui ralentissent la vitesse d’exécution et le déploiement commercial sur les marchés. Il serait bon que, dans l’équipe France, il y ait aussi l’administration...

M. Bruno Bonnell. – En tant que député, j’ai été chargé du premier rapport, remis à Édouard Philippe, au sujet des territoires d’industrie. J’avais pour mission de coordonner l’administration pour faciliter les implantations industrielles, mais je n’avais pas les fonds correspondants. Aujourd’hui, je dirige le SGPI, qui, lui, dispose des crédits. Bien sûr, il faut

travailler avec les territoires au sens large. Depuis mon arrivée, j'ai veillé de manière presque obsessionnelle à rencontrer les préfets et les représentants des organismes périphériques.

Sans doute certaines améliorations normatives sont-elles encore nécessaires, mais elles sont du ressort des assemblées parlementaires. En d'autres temps, on a créé les zones franches en matière commerciale ; de même, on pourrait concevoir des territoires francs pour l'industrie. Les sous-préfets à la relance, qui ont obtenu d'indéniables résultats, pourraient poursuivre leur activité en ce sens en devenant sous-préfets à l'investissement – ce projet est à l'étude.

Au-delà, au stade des appels d'offres, il faut prévoir une composante administrative chargée d'apporter une assistance, qu'il s'agisse des financements ou du « *design* » – conception de l'usine, des processus, *etc.* –, domaine qui reste sous-estimé. Ainsi, les différents types de financement prévus au titre de ces 2,3 milliards d'euros pourraient être adaptés. Nous y réfléchissons au sein du SGPI.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – En Allemagne, les essais cliniques dédiés aux biotechnologies seraient de deux à quatre mois, contre deux à quatre ans en France. Les comparatifs, toutes réglementations confondues, ne sont pas en la faveur de notre pays. Le chemin est long, et c'est normal ; mais, en France, il l'est tout particulièrement, même dans les domaines concurrentiels.

De nombreux dispositifs permettent déjà de soutenir l'innovation – le crédit d'impôt recherche (CIR), les conventions industrielles de formation par la recherche (Cifre), *etc.* Qu'en est-il de la commande publique ? Les pays ultralibéraux n'hésitent pas à y recourir, depuis la Seconde Guerre mondiale. C'est aussi grâce à de nombreux biberonnages que sont nés les Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft).

Quel regard portez-vous sur la structuration de la commande publique en France ? Tout en respectant le droit européen, on pourrait, comme un certain nombre de nos voisins, procéder à des achats fléchés. Les achats innovants expérimentaux sont plafonnés à 100 000 euros ; c'est peut-être suffisant pour une solution logicielle locale, mais c'est insuffisant pour construire un démonstrateur dans le domaine de l'énergie.

Enfin, j'insiste sur la question du temps administratif : tous les maires que je rencontre sont effarés des délais d'instruction, qui viennent saper les énergies. Aller vite, au nom d'une impérieuse nécessité, c'est aussi éviter la déperdition d'énergie et donc assurer une meilleure utilisation de l'argent public. C'est un enjeu de souveraineté et d'autonomie des territoires : qu'on le veuille ou non, nous allons vivre une décentralisation de la mondialisation.

M. Bruno Bonnell. – Pour ce qui concerne la commande publique, ce qui nous contraint aujourd'hui, ce sont les règlements européens en matière de concurrence. Nous avons fait un choix collectif. Devons-nous, comme d'autres États membres, prendre certaines libertés avec ces normes, ce qui conduirait à leur abandon ? À l'inverse, devons-nous faire la police pour assurer leur respect, quitte à ce que les seuils soient relevés ? La réponse n'est pas de mon ressort.

En tant qu'entrepreneur, je connais, par exemple, le modèle coréen. Il n'y a pas d'équivalent du SGPI ou de soutien à l'investissement en Corée. En revanche, le pays a recours à la commande publique.

Culturellement, la France a opté depuis quelques années pour une stratégie différente : l'État soutient l'innovation, le plus souvent par le biais de subventions ou d'avances remboursables – c'est environ 85 % de notre budget –, mais, à tort ou à raison, il n'intervient pas en tant que client. C'est un choix européen ; je n'ai pas de réponse à votre question. Restent un certain nombre d'exceptions, comme le domaine militaire et le secteur de la culture ; mais nous avons aussi pour mission de bâtir une Europe plus cohérente.

J'ai dirigé plusieurs entreprises de taille significative. L'une d'elles était présente dans cinquante-deux pays : États-Unis, Allemagne, Japon, Corée, Australie, *etc.* Ce que j'ai constaté personnellement, c'est que, considérées dans leur ensemble, les procédures administratives prennent le même temps ici ou ailleurs, mais pas au même stade.

Prenons garde aux mythes. La rapidité est un argument que brandissent souvent les pays concurrents de la France ; mais dans la pratique ces États ont eux aussi leurs points de blocage, souvent inattendus, qu'il s'agisse des ressources humaines, de la fiscalité, des taxes à l'importation ou à l'exportation.

Je ne crois pas que nous soyons particulièrement contre-performants dans ce domaine. Sur certains points, nous avons adopté une position extrémiste ; mais cette question est du ressort du Parlement.

Mme Géraldine Leveau, secrétaire générale adjointe pour l'investissement. – Jusqu'en 2019, une année normale d'exécution des PIA représentait 2,5 milliards d'euros de décisions d'engagement signées par le Premier ministre. En 2021, nous avons engagé près de 6 milliards d'euros : nous avons donc été au rendez-vous de la relance. Ainsi, plus de 800 millions d'euros ont été mobilisés pour développer des capacités industrielles en matière de santé.

Nous savons être très rapides, mais on ne peut pas assurer à la fois la rapidité et l'excellence : tout ne peut pas être décidé séance tenante. S'il faut avant tout aller vite, l'on risque de ne financer que des projets qui sont déjà sur étagères ; et il sera plus compliqué pour nous d'aller chercher de petits acteurs, très petites entreprises (TPE) ou petites et moyennes entreprises (PME). À l'inverse, les grands groupes ont très facilement accès aux dispositifs proposés par l'État.

Cela étant, je ne crois pas que l'on puisse nous accuser de lenteur. Au titre du plan France 2030, quarante-deux projets très concrets sont d'ores et déjà lancés, qu'il s'agisse du spatial, de l'automobile ou de l'agriculture. Reste le travail de sélection des projets, qui exige un minimum de temps ; il faut aller chercher les acteurs de toute taille partout où ils se trouvent, dans les laboratoires comme dans les territoires.

Enfin, depuis 2021, nous nous efforçons d'assurer la cohérence de nos différentes actions conformément aux feuilles de route élaborées. Je pense par exemple aux stratégies relatives à la cybersécurité ou à l'hydrogène, qui sont renforcées par France 2030. À cette fin, nous avons construit un appareil réglementaire et législatif, dont certains volets doivent encore être adoptés, permettant d'actionner tous les leviers. C'est un des enseignements du rapport de Mme Barbizet : il ne suffit pas de déverser de l'argent pour transformer l'économie française.

Mme Laure Darcos. – Je suis totalement d'accord avec vous au sujet des IRT et des SATT. Qu'en est-il des instituts Carnot ?

Mme Géraldine Leveau. – Ces instituts ne sont plus financés par le SGPI, mais, pour l'essentiel, par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Ils avaient fait l'objet d'un certain nombre d'actions au titre du PIA 2 – il s'agissait de développer, par filière, de grands consortiums Carnot –, mais les résultats n'étaient pas très bons.

Cela étant, les instituts Carnot sont impliqués dans beaucoup de programmes de recherche que nous finançons, notamment pour la recherche technologique : sur les 54 milliards d'euros du plan, près de 5 milliards d'euros sont dédiés au transfert de technologies.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Vous insistez sur la nécessité d'une évaluation *ex ante*, que certains jugent excessive, alors que l'évaluation *ex post* serait, elle, insuffisante. Les porteurs ou futurs porteurs de projets peuvent craindre que certains dossiers ne continuent d'être financés pour la simple raison qu'ils ont été bien présentés. Or le montage des dossiers exige beaucoup de temps et de moyens budgétaires, notamment pour rétribuer des cabinets de conseil.

M. Patricia Barbizet. – Au titre du bilan des dix premières années des PIA, on a constaté que, malgré les préconisations du rapport Juppé-Rocard, l'impact économique était encore peu évalué. Cette évaluation *ex ante* n'est pas strictement mathématique : il s'agit surtout d'analyser les actions entreprises au regard des attentes.

Mme Géraldine Leveau. – J'ajoute que nous devons composer avec des injonctions contradictoires. Ainsi, la loi française comme le droit européen nous imposent 100 % de projets sans impact négatif sur l'environnement, et c'est normal ; mais, en conséquence, les bénéficiaires potentiels doivent nous en apporter la preuve, ce qui leur demande du temps et de la méthodologie.

Par ailleurs, nous travaillons actuellement à la simplification de l'accès à nos différents dispositifs afin de réduire les coûts pour les entreprises. Nous sommes évidemment conscients de la question de l'accompagnement par les cabinets de consultants et nous avons pour ambition d'ouvrir le plan à des acteurs émergents, car nous voulons toucher de plus en plus de bénéficiaires potentiels.

Depuis le premier PIA, la communication se faisait avant tout par le truchement de nos opérateurs – BPI, Agence nationale de la recherche (ANR), Caisse des dépôts et consignations, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Désormais, nous voulons mobiliser tous les services déconcentrés, les fédérations professionnelles et leurs branches départementales et régionales pour toucher tout le monde. Ce n'est pas aux entreprises d'assumer la complexité administrative.

M. Bruno Bonnell. – Je puis vous assurer que beaucoup de personnes, notamment des consultants, sont à l'affût, dès que nous publions un appel d'offres. En parallèle, sur certains dossiers récurrents, on observe que 60 % des mêmes acteurs reçoivent les budgets : il faut absolument casser cette logique.

Il est essentiel d'élargir la base de la pyramide. Voilà pourquoi il faut utiliser tous nos canaux d'information ; à ce titre, je vous confirme ma passion pour les préfets. Ma première initiative a d'ailleurs été de les rencontrer, place Beauvau, pour leur dire qu'ils

peuvent utiliser tous les services déconcentrés de l'État afin de rappeler l'existence de ces crédits.

Ensuite, il faut simplifier. C'est un chantier de normalisation considérable : il faut que plusieurs administrations et opérateurs s'engagent à accepter de traiter un unique modèle de dossier, quelle que soit sa structure.

Enfin – c'est un rappel de bon sens –, obtenir un soutien budgétaire, c'est une bataille ! Il faut accepter d'entrer dans le jeu ! Bien sûr, il faut réduire le coût d'entrée et assurer les simplifications qui s'imposent ; à ce titre, le numérique aide considérablement. Reste la problématique des sociétés dont la chasse aux crédits est devenue la spécialité : elles se contentent de déposer sans cesse les mêmes dossiers, ce qui conduit à l'engorgement du système aux dépens des autres.

Mme Géraldine Leveau. – Je précise que nous n'exigeons pas des dossiers d'une même complexité pour une bourse French Tech ou une aide de 30 000 euros et pour une aide à la démonstration industrielle de 15 millions d'euros.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Beaucoup de dossiers sont aujourd'hui cofinancés, notamment avec les régions : retenez-vous une approche spécifique à ce titre ?

M. Bruno Bonnell. – Dans le PIA régionalisé, nous disposons d'un format dit « 1 euro pour 1 euro », lequel permet d'obtenir un effet de levier.

À mon sens, il est encore plus intéressant de s'adresser à la région pour simplifier les problématiques territoriales, en particulier au titre de l'implantation. Les régions peuvent notamment apporter une aide technique ; de leur côté, les métropoles peuvent par exemple fournir du foncier.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Disposez-vous d'un prémodèle de cahier des charges commun aux différents organismes concernés – BPI, Caisse des dépôts, Banque des territoires, *etc.* – ou d'un appel à projets simplifié « type » ?

Mme Géraldine Leveau. – Ce chantier ne fait que commencer et il s'agit là d'un véritable travail collaboratif, mené avec l'intégralité des ministères et avec les opérateurs. Or chacun d'eux a ses particularités et nous dialoguons avec des entreprises de toute taille.

M. Bruno Bonnell. – Ce travail demandera au moins un an, mais la volonté est là.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Enfin, les stratégies France Relance, France 2030 et Horizon Europe sont-elles coordonnées ?

M. Bruno Bonnell. – Le plan France Relance a permis à beaucoup d'entreprises de garder des perspectives de développement. En ce sens, il s'inscrit dans la continuité des précédents, tout en étant en rupture.

Ces plans ne sont pas coordonnés *stricto sensu* ; mais les entreprises soutenues face au traumatisme causé par la covid sont nécessairement mieux à même de développer des innovations.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Encore merci de vos éclairages.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de MM. Julien Cantegreil, fondateur de SpaceAble, Éric Carreel, président-directeur général de Withings, et Pierre Garçon, président-directeur général d'EcoMundo

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Nous poursuivons nos auditions en accueillant M. Julien Cantegreil, fondateur de SpaceAble, M. Éric Carreel, président-directeur général de Withings, et M. Pierre Garçon, président-directeur général d'EcoMundo.

SpaceAble s'intéresse aux risques de collision en basse orbite liés à la multiplication à venir des satellites. Cette société propose des solutions innovantes pour préserver l'environnement spatial : un logiciel de traitement des données spatiales ainsi qu'un satellite d'inspection fournissant des données sécurisées.

EcoMundo accompagne les entreprises dans la mise sur le marché de produits soumis à la réglementation Reach (*Registration, Evaluation, Authorisation and restriction of Chemicals*). Cette société gère deux plateformes logicielles : *Reach Factory* et *Cosmetic Factory*.

Enfin, Withings développe et commercialise des objets connectés. Rachetée par Nokia Technologies en 2016, elle était devenue Nokia Technologies France en 2017 et commercialisait ses produits sous la marque Nokia Health. Fin mai 2018, Nokia a revendu la société à son cofondateur ici présent, Éric Carreel, et l'entreprise a repris son nom initial, Withings.

J'ajoute que vous êtes membre du Conseil de l'innovation. En conséquence, nous souhaitons connaître votre opinion sur cette instance et sur la manière dont la France élabore sa stratégie en la matière.

Dans le cadre de cette mission d'information, nous nous interrogeons sur la difficulté de la France à transformer l'innovation en applications industrielles et à voir émerger des entreprises *leaders* sur leur marché.

C'est pourquoi nous sommes particulièrement intéressés par vos témoignages en tant que créateurs d'entreprises. Quelles étapes avez-vous suivies pour la création de vos sociétés respectives ? Quels ont été les soutiens dont vous avez bénéficié ? Quelles sont les difficultés auxquelles vous avez été confrontés et celles que vous continuez de rencontrer ? Le dispositif de soutien à l'innovation et à la valorisation en France vous paraît-il performant ?

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Si le groupe Les Indépendants – République et Territoires a demandé la constitution de cette mission d'information, c'est pour traiter d'un chaînon manquant du domaine industriel : le financement et peut-être aussi l'accompagnement – vous nous éclairerez sur ce point – des entreprises innovantes.

Nous entendons formuler cinq ou six propositions opérationnelles pour créer un environnement favorable au financement de start-up industrielles. Il s'agit là d'une impérieuse

nécessité, qui plus est pour le Sénat, car l'industrie assure l'irrigation économique des territoires et leur développement structurel. Qu'il s'agisse de la pandémie de covid ou du conflit en Ukraine, l'actualité montre que la France doit impérativement retrouver une véritable souveraineté de production, au regard de ce que nous consommons.

M. Julien Cantegreil, fondateur de SpaceAble. – Pour ma part, j'ai suivi un triple parcours scientifique, économique et juridique.

J'ai tout d'abord donné mes dix ans à l'État comme enseignant-chercheur à l'École normale supérieure (ENS) et au Collège de France. Puis, en 2010, j'ai rejoint le groupe Pinault, où j'ai travaillé comme directeur juridique adjoint jusqu'en 2015. C'est alors que j'ai commencé à aborder les problèmes de disruption, de globalisation et de distribution. En 2015, je suis allé en Californie, où je suis resté deux ans et où j'ai compris que l'avenir de l'environnement spatial serait la multiplication des acteurs privés, laquelle entraînerait un certain nombre de problèmes à l'horizon de 2020. Tout l'enjeu, à cet égard, c'était la fiabilité des infrastructures dans l'orbite terrestre basse.

J'ai tenu à fonder cette société dans mon pays : de retour en France, en 2018, j'ai créé SpaceAble, qui dénombre aujourd'hui quarante-trois salariés répartis entre Paris, Toulouse et la Corrèze. Nous ne fixons aucune exigence de diplôme pour notre recrutement, mais le niveau de nos collaborateurs est incroyablement élevé. J'ajoute que nous nous situons sur un marché complètement globalisé.

Tout d'abord, l'écosystème français ne voyait pas bien la multiplication des acteurs spatiaux qui se profilait alors et le problème de congestion qu'elle allait entraîner.

Ensuite – c'est une traduction de la loi de Moore –, les satellites étaient de plus en plus fragiles, les acteurs avaient de moins en moins de *legacy* spatial et l'on s'exposait à un risque de collision.

Enfin, en la matière, le cadre juridique avait été conçu dans les années soixante et soixante-dix. Les projets étaient alors très peu nombreux ; ils étaient systématiquement soutenus par des États et de très grande ampleur. Aujourd'hui, il faut créer un code de la route : ce travail est en cours.

Voilà comment a commencé l'aventure de SpaceAble, qui, à ce titre, propose deux produits.

Le premier, c'est une plateforme de *data* spatiale : cet outil permet une forme de *mapping* très précis de l'orbite terrestre basse, pour savoir où vous êtes, où sont les autres – à savoir les satellites ou les débris – et quel est l'environnement du soleil. Il s'agit là d'une solution logicielle.

Le second, destiné aux constellations spatiales, c'est un satellite inspecteur de l'orbite basse, qui, sur demande, procède aux observations. C'est moins simple qu'il n'y paraît : ce satellite se déplace à 25 000 kilomètres à l'heure et s'approche à 50 mètres, à 600 kilomètres de hauteur, de l'autre côté de la terre. Il s'agit là d'un *asset* essentiel pour de nombreuses activités souveraines. Notre but est de produire depuis la France, pour le marché global de l'environnement spatial, une plateforme multiface de *data*. En la matière, nous sommes probablement les seuls en Europe et si nous tenons nos délais – c'est ce qui se dessine – nous serons l'un des trois premiers au monde.

Ce travail relève de l'industrie dure et de l'ingénierie, laquelle est assurée à Toulouse. D'un point de vue technologique, il implique également de la cryptographie fonctionnelle, de la *blockchain* et du code, ce qui suppose des compétences tout à fait rares en matière de *deep learning* et des positions juridiques raffinées.

Notre objectif est d'atteindre 120 salariés dans deux ans. Nous avons commencé notre activité avec environ 5 millions d'euros d'investissements personnels de *business angels* et 6 % à 7 % d'aides publiques.

Nous agissons dans un cadre industriel, institutionnel et régional assez fort. SpaceAble a été la première start-up membre de la commission espace du Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (Gifas). Ce mois-ci, nous allons entrer à Eurospace, qui est son équivalent européen. Dans cet écosystème, nous nous efforçons de constituer une filière unie.

Sauf erreur de ma part, malgré de très beaux projets, malgré les grandes quantités d'argent public mobilisé et les beaux projets, aucune start-up industrielle n'a pleinement réussi en France.

À mon sens, cette situation résulte d'au moins quatre difficultés.

Premièrement, pour ce qui concerne l'écosystème spatial français, j'ai pu le constater encore récemment : les grands groupes, en tout cas leurs cadres dirigeants, n'ont pas de culture de start-up. Il ne s'agit pas d'un groupe d'étudiants en master qui ont des prêts bancaires pour faire 10 milliards de dollars en deux ans... Ils ne comprennent pas notre modèle économique, nos enjeux et nos contraintes, ce qui peut entraîner de la défiance. De mon côté, je m'efforce systématiquement d'expliquer notre modèle et de tordre le cou aux préjugés, qui, le plus souvent, sont caricaturaux. J'y insiste, cette méconnaissance est extrêmement dangereuse dans nos négociations avec les grands groupes.

Des décennies durant, la France a favorisé les grands groupes, surtout dans les secteurs dits « régaliens ». S'est ainsi développée une mentalité de marché captif : ces groupes ont longtemps bénéficié de l'exclusivité des aides étatiques et des plans de relance. Or, avec France 2030, l'État opte à juste titre pour une logique différente. En effet, l'approche gouvernementale prend désormais en compte l'écosystème industriel dans son ensemble.

Certes, les comités sont intitulés « grands groupes, industrie et start-up ». À l'évidence, nous ne sommes pas encore assimilés à l'industrie ; mais, au moins, on commence à nous associer à ce titre.

De plus, à l'égard des petites et moyennes entreprises (PME), des entreprises de taille intermédiaire (ETI) et des start-up, la politique menée se révèle beaucoup plus offensive : elle commence à prendre en compte les spécificités des petites structures industrielles. Il s'agit, pour nous, d'enjeux très simples relevant de la trésorerie, de la gestion en flux tendu ou encore du recrutement des talents, notamment d'étudiants en thèse en CIFRE. De tels soutiens sont décisifs pour les débuts d'une start-up.

Les start-up ont besoin d'une politique incitative, comme celle menée en matière de parité, qui a porté ses fruits. Ce n'est qu'avec une action forte de l'État qu'elles pourront se développer, créer des emplois, attirer des talents et nouer des relations fortes – mais justes –

avec les grands groupes. La concentration est clairement un frein à l'innovation. Dans le spatial, nous avons besoin de tous les acteurs : grands groupes, PME et start-up.

En deuxième lieu, nous constatons une amélioration sur la question du *timing*, mais c'est encore trop lent : les plans de soutien de l'État mettent plusieurs années à aboutir, quand nos levées de fonds se font sur dix-huit mois. Tout ce qui dépasse six mois pose problème.

Troisièmement, je déplore la multiplicité des instruments de financement et la lourdeur du millefeuille administratif : trop d'acteurs sont supposés nous aider, font commerce d'expliquer, moyennant 10 %, les aides et ne servent, en définitive, à rien. Sur 43 membres du personnel, deux sont dédiés à la compréhension des dispositifs de soutien. Au final, nous n'avons rien reçu de la Corrèze et seulement trois jours de nos frais de structure ont été couverts par les aides de la Région Occitanie, censée être une région dynamique en la matière...

Quatrième difficulté : la propriété intellectuelle. Pour obtenir la moindre aide, nous devons dévoiler nos projets aux experts, qui sont issus de la concurrence. De surcroît, ce n'est pas de cette expertise que nous avons besoin. J'ai besoin d'un expert en logiciel, pas forcément de mon secteur, qui puisse me dire si la solution peut passer à l'échelle. On s'expose à nos concurrents directs, ce n'est pas possible...

En revanche, le Gouvernement veut engager des actions pour aider les start-up. La direction générale des entreprises (DGE) nous aide, nous écoute et nous considère. France 2030 est un exemple concret du soutien de l'État.

Par ailleurs, la recherche française est de très bon niveau, et la relation se fait facilement, grâce notamment aux bourses Cifre (conventions industrielles de formation par la recherche). Les start-up permettent à de nombreux jeunes chercheurs de rester en France.

Enfin, le CIR est fondamental : c'est la seule subvention que nous recevons chaque année. La suppression du doublement du plafond est très grave pour les organismes publics...

Nous avons donc tout pour réussir en France.

M. Éric Carreel, président-directeur général de Withings. – Ancien chercheur avec Jacques Lewiner à l'ESPCI, j'ai créé ma première entreprise dans les télécoms il y a 36 ans. L'environnement pour les start-up était alors bien différent : à l'époque, les grands groupes étaient dans une relation de cousinage et finissaient toujours par racheter rapidement les start-up ; en outre, nous n'avions ni financements ni CIR.

J'insiste aussi sur l'importance du CIR ; à la limite, il faudrait fondre tous les financements publics dans le CIR : cela serait beaucoup plus simple et éviterait bien des commissions. Ce crédit d'impôt contribue au développement des entreprises, mais aussi des compétences : c'est donc profitable à tout le pays.

J'ai créé plusieurs autres entreprises : Withings, Invoxia, Zoov et Sculpteo. Cette dernière fabriquait en France, mais les autres fabriquent dorénavant en Chine. Pourquoi pas en France ? Non pas pour des raisons de coût, mais par manque de qualité et de réactivité. Dans le domaine de l'électronique, il y a deux types d'acteurs. Les fabricants d'électronique qui travaillent pour l'automobile fabriquent des produits très compétitifs, sur de grosses quantités,

après cinq ans de développement et sur la base d'un engagement de fabriquer le même produit pendant dix ans. Dans le secteur du spatial, de l'aviation et de la santé, il s'agit de petites quantités, de moindre qualité puis les produits sont corrigés par la répétition des tests. Pourquoi ne peut-on être bon du premier coût ? Parce que les compétences ont été perdues, et que la mentalité chinoise est plus réactive et attentive à créer un écosystème efficace.

Withings est spécialisé dans les objets connectés en santé. Nous atteindrons bientôt 50 % de malades chroniques dans nos sociétés développées ; or leur suivi est à l'origine de 85 % des coûts de santé. Le malade chronique est laissé tout seul dans sa vie quotidienne et ne voit son médecin que dix minutes tous les six mois. Le numérique permet de mieux accompagner ces patients, avec une économie immédiate. C'est pourquoi l'*Obama Care* a prévu le remboursement des médecins qui suivent à distance ces malades. C'est pourquoi notre premier marché est aux États-Unis.

Pour fabriquer en France, nous aurions besoin d'une qualité et d'une réactivité plus grandes dans le domaine électronique. En France, chaque territoire est tenté de tirer la couverture à lui : mieux vaudrait concentrer des compétences spécifiques sur un territoire, comme à Toulouse ou dans la Silicon Valley. Nous avons besoin d'un écosystème efficace. Attention donc à ne pas céder à toutes les sollicitations des régions, qui veulent localiser une partie des bénéfices sur leur territoire.

Deuxième point : la confiance. En 2016, Withings a été racheté par Nokia. Pourquoi mes investisseurs m'ont-ils retiré leur confiance ? Parce que j'avais commis une grave erreur : j'avais considéré qu'il allait y avoir une évolution dans le domaine de la santé et j'avais souhaité expérimenter dans mon pays plutôt qu'aux États-Unis. Mais la France n'était pas prête et les investisseurs se sont affolés. Aujourd'hui, j'ai des équipes commerciales à Boston, car la santé américaine est prête à des évolutions, et c'est là que l'on se développe le plus. Si l'on continue, que va-t-il se passer ? Apple va proposer un jour au gouvernement français de réaliser 10 milliards d'économies contre un chèque de 5 milliards et on acceptera dans la seconde.

On ne fait pas assez confiance à l'expérimentation. Je salue le projet Mon espace santé et la généralisation des programmes de suivi de patients à domicile, mais nous avons cinq ans de retard sur d'autres pays. Nous n'expérimentons pas suffisamment, par peur du risque. Or toute évolution est une médaille à deux faces, avec ses risques et ses opportunités : voyez le couteau ou l'automobile, l'invention qui a pour l'instant occasionné le plus de morts ! Nous, Français, avons tendance à regarder le risque puis à sauter sur l'opportunité. Autre exemple : l'utilisation de la carte bancaire sur internet. Les banques déconseillaient d'utiliser la carte sur internet. PayPal a identifié le risque, a appris à la gérer et a offert l'opportunité au client. Nous, qui commerçons en ligne, passons par PayPal pour certifier nos clients et être sûrs d'être payés ; nous leur laissons donc un pourcentage de notre business, qu'on ne laisse pas à la BNP, à la Société générale ou au Crédit agricole. Je vous en conjure : n'adoptez plus jamais de principe de précaution et ouvrons largement le droit à l'expérimentation ! La France démarre tard, puis accélère pour rattraper son retard... Mais cela handicape nos entreprises, qui doivent expérimenter à l'étranger, dans un environnement qui n'est pas le leur. C'est un travail de long terme mais essentiel.

Je salue le magnifique travail réalisé par Bpifrance. Il y a 15 ans, j'en aurais rêvé.

Vous connaissez les difficultés des entreprises pour signer des contrats de licence avec le Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Il y avait dans cet organisme des

brevets extraordinaires, mais qui mouraient et faisaient mourir les entreprises qui voulaient les exploiter. Cela progresse doucement.

Sur le volet industriel, il n'y aura probablement pas de grand soir : l'évolution sera progressive. Withings assure jusqu'à l'expédition du produit ; nous faisons venir le produit de Chine et nous l'assemblons, avec une forte personnalisation du produit et de son emballage en fonction du client ; nous travaillons à augmenter la quantité de finition du produit assurée dans nos centres logistiques français et cela s'applique à un certain nombre d'industries. Dès lors qu'une partie du travail est réalisée en France, que l'on touche le produit, essayons d'accroître cette part.

Withings est n° 1 sur les pèse-personnes connectés aux États-Unis, en Allemagne et en France. La carte électronique est fabriquée en Chine. Le morceau de verre est actuellement fondu en Chine – avec des centrales à charbon... –, mais il pourrait très bien être fabriqué en France avec un meilleur bilan RSE (responsabilité sociétale des entreprises) : je sollicite régulièrement Saint-Gobain à ce sujet, sans grand résultat à ce stade. Quant à l'élément plastique de la balance, il pourrait être injecté dans le Jura. Nous pourrions ainsi automatiser des tests en France d'ici deux ans et créer 30 emplois dans une usine d'assemblage d'un million de balances par an. Mais pour cela, nous avons besoin de robotique et ce n'est pas notre métier : il serait opportun qu'une région française se spécialise dans le contrôle des minirobots, qui puissent fabriquer différents types de produits. Je pense qu'on est sur le bon chemin, mais il faut concentrer les compétences par région, sans disperser.

M. Pierre Garçon, président-directeur général d'EcoMundo. – Pour ma part, je ne suis pas un scientifique, même si EcoMundo est une société scientifique. Diplômé d'une école de commerce et d'une école de cinéma, j'ai créé six ou sept entreprises : la première en 1990, dans le domaine de la gestion des photos et des films. Nous avons ainsi géré jusqu'à 50 % des archives audiovisuelles des entreprises du CAC 40, celles de l'armée, celles d'une direction générale de la Commission européenne, etc. Puis la bulle est arrivée et j'ai redémarré à zéro.

Dans le cadre d'un projet de recherche européen sur la traçabilité de substances dangereuses, j'ai créé EcoMundo en 2007, à une époque où la protection de la santé humaine et de l'environnement n'était pas à l'ordre du jour. L'Europe s'est saisie de cette question à la suite des scandales sanitaires de l'amiante et du plomb, en adoptant le règlement Reach qui oblige l'industrie chimique à être transparente sur les substances mises sur le marché. EcoMundo est aujourd'hui mondialement reconnu et compte une centaine de collaborateurs, avec des filiales à Montréal, Séoul, Barcelone, Londres, Hyderabad et tout récemment Pékin.

Au tout début, je voulais faire du logiciel, mais je manquais de fonds. J'ai donc vendu des prestations d'accompagnement à la mise sur le marché de produits afin de vérifier leur conformité à la réglementation. Depuis, nous avons développé de nombreux logiciels, avec des financements de très court terme, faute de mieux. Il y a cinq ans, EcoMundo s'est trouvé en quasi-faillite ; aujourd'hui, notre chiffre d'affaires annuel est de 7 millions d'euros. Nous avons risqué de disparaître pour 500 000 euros...

L'Europe a choisi très tôt de protéger la santé humaine et l'environnement : depuis 2008, plus aucune molécule ne peut être mise sur le marché européen sans enregistrement Reach. Les États-Unis ont mis plus de temps à s'intéresser à ces

problématiques, mais ils sont désormais beaucoup plus regardants et la Chine a également adopté une réglementation très exigeante sur la cosmétique.

Ainsi, depuis un ou deux ans, je reçois chaque semaine un appel d'un fonds américain intéressé par EcoMundo. Nos logiciels sont en effet au plus haut niveau mondial et nous avons de prestigieux clients en cosmétique, tels LVMH, Chanel et Sisley, mais aussi les trois plus gros cosméticiens du Brésil, de Corée, etc. Je suis administrateur du pôle de compétitivité Cosmetic Valley. Mais notre société est encore toute petite : quand EcoMundo s'engage auprès de grands groupes sur des logiciels à cinq, dix ou quinze ans, il est parfois perçu comme trop fragile.

C'est la chronique d'une disparition annoncée : depuis un an et demi, toutes les entreprises françaises du secteur ont été rachetées. J'ai fait la preuve du marché et j'ai mon logiciel, mais je dois investir massivement en marketing commercial, et je ne trouve pas les financements en France. Une entreprise d'Ottawa a levé 500 millions de dollars en trois ans uniquement pour se développer sur le marché européen. Nous risquons donc d'être happés par un fonds américain, car nous ne pouvons pas lutter et nous sommes obligés de nous adosser à un groupe financier, car je ne peux pas lutter contre des sociétés qui arrivent avec des centaines de millions de dollars en poche. D'ici un an, il n'y aura plus de société indépendante.

Il s'agit d'un problème culturel de financement : mon entreprise n'est plus une start-up, elle n'a pas suffisamment grossi, ne fabrique pas de vélos... Pourtant, nous déployons des logiciels réglementaires énormes, qui traitent de quelque 300 000 substances. Les logiciels de réglementation représenteront des milliards d'euros, comme les progiciels de gestion intégrés aujourd'hui. Nos efforts de recherche sont considérables : depuis notre création, nous avons investi 10 millions d'euros et reçu 1,5 million de CIR. Puis, dix ans après, les Américains, qui ne s'y intéressaient pas du tout, arrivent et raflent tout. Je ne sais pas quelle solution proposer...

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Avec quels acteurs pourriez-vous vous consolider ? L'Europe peut-elle vous aider ? Il serait paradoxal de faire appel à une société canadienne ou asiatique pour garantir une conformité Reach !

M. Pierre Garçon. – Nous nous sommes rapprochés d'une société norvégienne dont le chiffre d'affaires annuel est de 30 à 40 millions d'euros, mais nous serions encore trop petits à nous deux. Une société qui intervient dans la cosmétique vient de lever 1 milliard de dollars... Les enjeux financiers et stratégiques de la réglementation sont considérables. Des groupes mondiaux sont en train de se constituer dans ce secteur, avec des fonds américains extrêmement actifs.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Il faudrait une sensibilisation sur ce marché, comme ce fut le cas à l'époque du développement de la Fintech.

Monsieur Careel, vous préconisez une approche ricardienne de l'économie entre les territoires : comment mutualiser les outils de production entre acteurs de secteurs différents ?

M. Éric Carreel. – La production est très souvent mutualisée : peu d'acteurs ont leur propre usine de A à Z, des prestataires fabriquent ou assemblent pour le compte d'une

autre entreprise. Des régions se sont spécialisées dans certains domaines – spatial, nanotechnologies, santé – : profitons-en pour mutualiser les compétences.

Nous assistons à une disruption dans l'assemblage des parties électroniques et mécaniques et dans les tests, grâce à une robotique simplifiée et agile qui s'adapte à tous les produits : c'est une chance à saisir. Withings a créé une manufacture de montres à Issy-les-Moulineaux, mais cela reste difficile. Nous partons de la logistique et nous remontons progressivement la chaîne de fabrication, cela prendra probablement cinq ans. Pour cela, nous avons besoin d'un environnement dans lequel les compétences préexistent.

Mme Laure Darcos. – Monsieur Cantegreil, vous nous avez dit que vous étiez au troisième rang mondial dans votre secteur : ai-je bien compris ?

Quels sont vos rapports avec SpaceX, qui s'est imposé très vite sur le marché, avec des moyens considérables ? Quels sont vos concurrents américains et chinois ?

M. Julien Cantegreil. – Sur l'*orbiter*, nous serons n° 2 ou n° 3 mondial en 2024.

Mon projet est né de SpaceX, dont j'avais rencontré un des hauts dirigeants en 2016 et qui m'avait exposé leur projet et avait anticipé le risque de congestion de l'espace. Il m'avait dit que si je me lançais dans mon projet, il serait acheteur. SpaceX s'intéresse aux constellations depuis 2012, alors que l'écosystème français n'a démarré qu'en 2020 : ce n'est pas SpaceX qui a été rapide, c'est nous qui avons été lents.

J'ai une admiration totale pour Elon Musk. Sur la question des constellations, il a quinze ans d'avance sur nous.

Sur ce marché, il n'y aura probablement pas de « *winner takes all* ». Dans le monde de demain, avec des enjeux de souveraineté, il y aura de la place pour plusieurs solutions régionales.

Mme Laure Darcos. – En cybersécurité aussi ?

M. Julien Cantegreil. – Oui. Il y aura plusieurs acteurs internationaux. Nous pouvons aller vers une solution de souveraineté française et nous déployer sur un marché européen. Il y aura probablement six ou sept constellations.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Vos 43 salariés sont basés à Paris, Toulouse et en Corrèze : pourquoi ces trois implantations ?

M. Julien Cantegreil. – À Paris, car les affaires publiques de la Tech s'y traitent. À Toulouse, pour des raisons que j'ai déjà évoquées. En Corrèze, car, après deux ans de pandémie, les salariés y sont bien ; c'est aussi entre Paris et Toulouse. J'y ai installé notre centre administratif ; en outre, il y a là le plus beau ciel de France et la topographie facilite les tests radars.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Quels sont vos liens avec le monde universitaire local ?

M. Julien Cantegreil. – Nous travaillons notamment avec Toulouse et Limoges.

Quatre personnes ont été embauchées en Corrèze, sur des postes administratifs. Des postes de chercheurs sont en cours de recrutement. Je suis convaincu que de nombreux Corrèziens qui sont partis seraient heureux d'y revenir travailler, mais cela reste un pari. Notre implantation sur trois lieux est un facteur d'attractivité. Cela nous permet aussi d'organiser des séminaires dans un très beau lieu.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Merci de ces témoignages rassurants.

La réunion est close à 18 h 30.

Mercredi 9 mars 2022

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

La réunion est ouverte à 8 h 00.

Audition de M. Jean-Luc Beylat, président de l'Association française des pôles de compétitivité, et de Mme Fadwa Sube, vice-présidente du pôle de compétitivité Systematic Paris-Région

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Nous recevons aujourd'hui M. Jean-Luc Beylat, président de l'Association française des pôles de compétitivité (AFPC), et Mme Fadwa Sube, vice-présidente du pôle de compétitivité Systematic Paris-Région.

Nous souhaitons vous entendre, madame, monsieur, nous présenter le fonctionnement, le mode de financement et le bilan des pôles de compétitivité. Ces structures ayant été créées en 2005, nous disposons maintenant d'un recul suffisant pour en apprécier l'action et les concrétisations, mais aussi les insuffisances, voire les échecs.

Nous vous saurions également gré de nous expliquer qui évalue les performances des pôles de compétitivité et selon quelles modalités. Les quelques évaluations dont on dispose démontrent l'existence d'un effet substantiel sur les dépenses internes de recherche et innovation (R&D) des entreprises, mais seulement en deçà d'une certaine taille, soit environ 250 salariés ; au-delà de ce seuil, on n'observe pas d'effet sensible. En outre, nulle étude n'a pu prouver l'existence d'une incidence sur la création de richesse et sur l'emploi. Pouvez-vous nous confirmer cette analyse ?

Par ailleurs, nous aimerions aussi entendre votre point de vue sur les instituts de recherche technologique (IRT), avec lesquels les pôles de compétitivité entretiennent des liens forts. Quelles sont les modalités de l'évaluation de leur action ? Parviennent-ils à attirer suffisamment de chercheurs issus du monde académique ? Quel est leur modèle économique ?

Je vous propose de prendre la parole pour un propos liminaire quinze à vingt minutes, à la suite de quoi notre rapporteur vous posera un certain nombre de questions.

Avant de commencer, je cède la parole au rapporteur, Mme Vanina Paoli-Gagin, qui précisera les objectifs de cette mission qu'elle a initiée.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Cette mission d'information, créée sur l'initiative du groupe Les Indépendants – République et Territoires auquel j'appartiens,

souhaite se focaliser sur les questions de financement et l'approche sectorielle. Le niveau de la R&D française reste d'un bon niveau ; or nous constatons en France, qui compte une seule licorne industrielle, une pénurie de champions industriels de rang national, européen et *a fortiori* international. Notre objectif n'est pas d'écrire un énième rapport sur ce sujet mais d'identifier au sein des écosystèmes, ainsi que des secteurs du financement et de la recherche, ce qui empêche de « transformer l'essai », puis d'émettre des propositions concrètes dont pourra s'emparer le futur gouvernement, au vu notamment du contexte international de crise sanitaire et géopolitique.

M. Jean-Luc Beylat, président de l'Association française des pôles de compétitivité. – À leur création, en 2004, la mission des pôles de compétitivité a été d'établir des passerelles entre le secteur privé et le secteur public. Ces pôles – au départ au nombre de 71, et actuellement de 54 – constituent un outil unique permettant de rassembler des entreprises de toutes tailles, des laboratoires publics, des universités. Ils comptent 20 000 membres à l'échelle de la France, 18 000 entreprises et 2 000 acteurs publics. Ces structures, très professionnelles, emploient environ 900 personnes très qualifiées, anglophones et connaissant tous les outils d'animation des écosystèmes. En près de vingt ans, la France a su construire un réseau d'écosystèmes majeurs, quadrillant presque intégralement le territoire ; on observe d'ailleurs que la présence de pôles coïncide avec un moindre taux de chômage.

Dans une deuxième phase, les pôles ont construit de la R&D collaborative au travers de projets qu'ils ont labellisés, à hauteur de plus de 10 milliards d'euros. Cette recherche garantit un excellent niveau d'expertise et permet d'établir une dynamique unique entre PME et grands groupes. Le système est vertueux : pour 1 euro d'argent public, l'effet de levier, côté privé, est de 2,50 euros.

La troisième phase a davantage été tournée vers le marché, avec l'arrivée d'investisseurs au sein des pôles, des projections à l'international, des interactions plus fortes avec le programme d'investissements d'avenir (PIA).

La quatrième phase (2018-2022) a été particulièrement tournée vers l'Europe. Les PME françaises étant insuffisamment présentes dans les projets soutenus par la Commission européenne, nous avons développé des actions spécifiques et contribué à la création de deux associations à l'échelle européenne, l'une visant à faire le lien entre les *clusters*, l'autre à définir un label de qualité, et ce en cohérence avec la politique du commissaire Thierry Breton. Au cours de cette phase, la présence des PME au sein des projets de l'Union a augmenté de 50 % par an, même si l'on partait de bas.

L'impact de ces actions se mesure au sein de chaque pôle. Ainsi, au sein du pôle de compétitivité Systematic Paris-Région, 100 000 emplois ont été créés durant les deuxième et troisième phases. En effet, les PME innovantes créent beaucoup d'emplois ; la difficulté qui se pose, en 2022, est de trouver les compétences. Globalement, la performance économique liée à l'activité des pôles est remarquable. Cet outil efficace et vertueux se coordonne avec les politiques régionale et nationale ainsi qu'avec une ambition européenne.

Si les pôles constituent une structure résiliente, notamment au regard des alternances politiques, la quatrième phase a connu des à-coups. Chaque pôle est géré par une association et financé à 50 % par des fonds publics – 25 % en provenance des régions ; 25 % de l'État –, et à 50 % par des fonds privés, ce qui donne de la force à la gouvernance. En 2018, l'État contribuait au fonctionnement des pôles à hauteur de 18 millions d'euros, mais une ligne d'optimisation a été définie afin que cette contribution ne s'élève plus qu'à

9 millions. On parle bien d'une réduction de 50 % de la contribution de l'État dans le secteur de l'innovation ! La logique d'une telle demande m'échappe, mais les pôles ont joué le jeu, en se regroupant et en optimisant leurs modes de fonctionnement. Alors que la quatrième phase s'achève, des questions se posent donc pour le futur...

Dans le même temps, les budgets de R&D collaborative labellisés par les pôles, qui relevaient des fonds uniques interministériels (FUI), à hauteur d'environ 80 millions d'euros par an, relèvent désormais d'un nouveau support, les projets structurants pour la compétitivité (PSPC)-Régions, portés dans le cadre du PIA. Ce nouveau dispositif devait permettre de porter le budget de la recherche collaborative à un montant situé entre 100 et 150 millions d'euros, mais il n'en a rien été : seuls 20 à 30 millions d'euros ont été décaissés par l'État.

Cette baisse significative des moyens consacrés à la recherche collaborative a été compensée notamment par les plans de filière et les plans de relance. Il n'en reste pas moins que la diminution des crédits de l'État affecte le fonctionnement des pôles et l'animation de la R&D collaborative. En outre, d'un point de vue fonctionnel, l'État a transféré sa charge de dotation vers les régions ; on peut donc parler d'un détricotage lors de cette quatrième phase de la politique nationale des pôles au cours des trois phases précédentes, qui avait pourtant réussi.

Nous engageons désormais la préparation de la cinquième phase, qui démarrera en 2023 et s'achèvera en 2027. Les pôles ont défini quels seront alors leurs grands principes d'orientation.

Le premier principe est la coordination des politiques d'innovation entre les régions entre elles et avec l'État et avec l'Europe. Il convient aussi de porter une attention particulière à la recherche partenariale, qui peut avoir un effet d'entraînement sur les PME, sachant qu'en France peu de ces entreprises sont engagées dans une démarche d'innovation.

Le deuxième principe est l'accompagnement, au sein des pôles, des transitions sociétales, économiques, industrielles et climatiques. La présence d'un pôle dans un territoire permet de développer les compétences et les interactions, et de préserver l'emploi ; c'est particulièrement vrai concernant les compétences numériques, qui ne sont pas réparties de façon uniforme sur le territoire.

Le troisième principe est la réindustrialisation au cœur des territoires, laquelle ne saurait être décidée à Paris : il faut des écosystèmes locaux, avec des compétences particulières, et les pôles, qui ont désormais vingt d'existence, sont des acteurs à même de les identifier. Il convient également de fixer une nouvelle ambition pour les pôles, cet outil magnifique pour l'animation des écosystèmes, reliant les politiques nationale et régionale aux ambitions européennes.

Le quatrième principe vise à définir un modèle économique des pôles qui aille davantage de l'avant. Pour ma part, je le répète, je ne comprends pas que l'on réduise de 50 % les crédits de fonctionnement dédiés à l'innovation ; cela n'a pas de sens. Il faudrait retrouver le niveau antérieur de dotation, à hauteur de 18 millions d'euros par an. Aujourd'hui, en mars 2022, nous ne savons pas comment fonctionnera la cinquième phase ; nos centaines de collaborateurs ne peuvent pas se projeter. Il est nécessaire de leur apporter davantage de certitudes, au travers d'une visibilité et d'un engagement renforcés sur le modèle des pôles.

Pour résumer, cet outil a largement atteint ses objectifs en termes de décloisonnement public-privé et d'impact sur l'innovation. Le pôle Systematic a défini voilà quelques années les orientations sur les technologies quantiques, en mettant en avant des start-ups des chercheurs spécialisés sur ce sujet : le travail fait en amont dans les pôles, pas toujours visible, a contribué à l'émergence de cet écosystème français grâce à la connexion entre un pôle académique puissant, des entrepreneurs et des grandes entreprises, à l'instar de Thales.

Mme Fadwa Sube, vice-présidente du pôle de compétitivité Systematic Paris-Région. – Je suis une professionnelle du capital-innovation et de la consolidation stratégique, et je participe à la gouvernance de Systematic Paris-Région au titre, à la fois, du collègue d'investisseurs et de la diffusion des *deeptech* dans les territoires. Systematic compte parmi ses membres 130 grands groupes, parmi lesquels Atos et Thales, 600 start-ups et PME, 140 acteurs académiques, 20 investisseurs et des collectivités territoriales.

Mon objectif initial, en tant qu'investisseur, était de chercher du *deal flow*, d'être au contact des PME et des start-ups et de la recherche collaborative pour détecter des champions. La France compte ainsi 26 licornes dans la *French tech*, après vingt-cinq ans d'investissement sous forme de capital-risque et de capital-innovation. Quant aux pôles de compétitivité, ils regroupent des sociétés de *deeptech*, qui sont des briques technologiques dans des filières stratégiques pour notre pays, ses territoires et son industrie.

Les membres de Systematic Paris-Région travaillent sur des sujets très importants pour l'avenir de la France : *data science*, intelligence artificielle ; optique photonique et quantique ; *digital engineering* ; internet des objets ; *open source* ; cyber, *etc.* – autant de technologies qui traversent les enjeux de transformation de l'industrie et de la société.

Or il n'y a pas en France de champions de la *deeptech* faisant l'objet d'une valorisation de l'ordre de 1 ou 2 milliards d'euros et travaillant sur ces sujets dans les territoires. Or Systematic a investi entre 3 et 4 milliards d'euros de budget de R&D collaborative dans 600 projets collaboratifs, dans lesquels il y a souvent un grand groupe, plusieurs PME ou start-up, des laboratoires académiques et éventuellement des collectivités. Toutefois, si l'on veut créer de gros acteurs, il faut fluidifier le passage avec le financement privé et concentrer les efforts sur les sociétés innovantes à fort potentiel qui ne sont plus vraiment des start-up car elles existent depuis 10 ans mais ne dépassent pas 3 ou 4 millions d'euros de chiffre d'affaires. À cet égard, les pôles sont très intéressants, car ils constituent des morceaux de filière ; or les sociétés de *deep tech* doivent s'imbriquer dans une filière. De même qu'il existe un partenariat dans le domaine de la R&D, il faut établir des partenariats d'industrie et des partenariats *business*. C'est une voie pour faire émerger les futurs champions.

Je prendrai un exemple : une PME de Toulon, dont le chiffre d'affaires est de quelques millions d'euros et qui fabrique des câbles très innovants pour la sécurité et la défense, travaille au sein d'un programme collaboratif sur le quantique. Cette PME pourrait devenir un *leader* régional et national en tant que sous-équipementier quantique.

Les grands groupes jouent, bien évidemment, un rôle important. Pour autant, des sociétés plus petites et innovantes peuvent devenir des *leaders* à condition de se consolider et d'être mieux financées. L'infrastructure des pôles et leur maillage sont à cet égard primordiaux, car ils sont les lieux où ces entreprises se rencontrent et testent des cas d'utilisation. Au cours de la cinquième phase, il conviendra de faire la passerelle avec les

investissements privés – cela ne se décrète pas – et de densifier les liens entre les écosystèmes dans les territoires. Systematic Paris-Région le fait en créant une usine dans le domaine de l'internet des objets : il ne s'agit pas là de réindustrialisation, mais bien de nouvelle industrie.

M. Jean-Luc Beylat. – Les pôles de compétitivité sont inscrits dans les territoires, mais ils suivent aussi une politique nationale. Nous insistons donc fortement sur l'aspect interrégional. J'ai ainsi rencontré le président de la région Grand Est, Jean Rottner, qui souhaite accroître la compétence de son territoire dans le numérique. C'est pour répondre à de telles problématiques qu'il faut établir une coordination entre les régions, l'État et l'Europe.

Je vais désormais répondre aux questions que vous nous avez adressées.

Pour ce qui est du bilan des pôles, les PME créent des emplois ; le problème est au contraire de trouver les compétences. La performance est donc réelle.

Vous nous avez interrogés sur le désengagement de l'État. Le problème est surtout que l'État ne sait pas financer l'innovation sur les crédits récurrents, ceux-là mêmes qui sont utilisés pour l'éducation ou la défense ; au lieu de cela, il consacre à ce champ des crédits spécifiques. C'est une erreur.

Quant au nombre de pôles, il s'agit d'un faux sujet d'économiste en chambre. Tous les pôles de compétitivité, qu'ils soient de grande taille comme Systematic Paris-Région, ou plus petits comme le pôle européen de la céramique à Limoges, ont du sens et un mode de fonctionnement adapté à leur territoire. Au sein de l'AFPC, certains voulaient créer un club de « pôles riches », un CAC40 des pôles. Pour ma part, j'ai préféré que l'on regroupe des pôles de toutes tailles au sein de l'association. Ce sens du collectif ainsi qu'une certaine forme d'agilité profitent à tous.

Le nombre de membres au sein d'un pôle est fondamental, mais il faut aussi que ceux-ci soient actifs ; dans le cas contraire, ils en sortent. Le *turn-over* est de 10 % à 20 % par an. Le premier métier d'un pôle est d'animer un écosystème, lequel doit être le plus riche, puissant et divers possible.

Pour évaluer la performance des pôles, le meilleur critère est la création d'emploi. Toute politique nationale d'innovation doit se mesurer à cette aune.

Pour ce qui concerne l'étude de France Stratégie, j'observe que les représentants des pôles n'ont pas été interrogés. Je vous recommande plutôt le rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) intitulé *Les pôles de compétitivité : faire converger performance et dynamique territoriale*, ou ceux de la Cour des comptes, laquelle avait suggéré que l'État augmente sa contribution.

S'agissant de l'accès des PME au marché, il est important de rejoindre un projet collaboratif non pas avec l'objectif de vendre à un grand groupe son produit, mais d'améliorer celui-ci au sein de l'écosystème. Nous devons travailler sur le sujet de l'innovation au travers de l'achat public, à l'instar de ce qui se pratiquait dans les années 1970 et 1980. Les grands groupes français sont timides par rapport à l'achat innovant, c'est un aspect culturel à faire évoluer avec eux.

Quant à nos préconisations, elles sont les suivantes : un réengagement fort de l'État, notamment auprès des régions, pour l'animation des écosystèmes – 18 millions

d'euros, à l'échelle de l'État, ce n'est rien au regard des milliards investis dans l'innovation et surtout des centaines de milliers d'emplois créés à rapporter aux 200 emplois d'une licorne dans le secteur du logiciel – ; une intensification de la politique de l'innovation *via* la finance, l'esprit d'entreprise, les compétences et les écosystèmes.

Les IRT ont pour vocation de créer des plateformes, des lieux physiques, afin de favoriser les échanges d'informations technologiques ; dans un pôle, chacun mène sa recherche, fût-elle collaborative, dans ses locaux en se coordonnant. Une dizaine de ces instituts ont vu le jour, tous parrainés par un pôle. Mais le modèle économique posé au départ, basé sur les revenus de la propriété intellectuelle, n'était pas le bon – il n'existe aucun modèle équivalent, basé sur les revenus de la PI, dans le monde –, car c'est le marché qui est important. Le modèle fondé sur le revenu tiré des brevets coûte en réalité plus qu'il ne rapporte. Il faudra donc faire évoluer ce modèle à partir de 2025, et la part de l'État devra diminuer et celle des entreprises devra augmenter. Les IRT apportent de la valeur en termes de développement de compétences, dans un contexte de compétition internationale.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Il existe un problème d'adaptation des ressources humaines au nouveau modèle industriel : on a besoin de personnel formé et compétent dans des secteurs très pointus. Par ailleurs, il convient d'inciter les grands groupes à être davantage responsables dans leur politique d'achat, en privilégiant le *sourcing* local ; à défaut, on n'obtiendra jamais de massification. Il se peut que ce mouvement se fasse naturellement, mais quel peut être le rôle des pôles à cet égard ?

M. Jean-Luc Beylat. – Dans les grands groupes, la politique d'achat est centralisée et ce n'est pas une politique locale qui pourra la modifier, d'autant qu'elle est souvent tirée par le coût, même si l'innovation gagne de l'importance.

En revanche, des incitateurs peuvent jouer un rôle en la matière, de même que des mesures prises au titre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) ou les évolutions de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi Pacte). De nombreux grands groupes révisent également leur chaîne logistique, pour des raisons de souveraineté. Une fois ces transformations intervenues, les pôles pourront faire le lien entre les différents acteurs.

Mme Fadwa Sube. – Les PME innovantes doivent se retrousser les manches pour devenir des groupes moyens ou grands *via* des consolidations stratégiques. C'est ainsi qu'elles pourront vendre leurs produits aux collectivités et aux groupes importants et se développer à l'international.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Partagez-vous le constat selon lequel il manque un outil de financement approprié des nouvelles activités de production ?

M. Jean-Luc Beylat. – Bpifrance a mis en place un outil d'investissement richement doté afin de soutenir le déploiement industriel des start-ups technologiques. J'ai fait remarquer à ses représentants que cette aide ne devait pas être limitée à la *French tech* ; d'autres entreprises innovantes, qui ne sont pas des start-up, ont besoin d'un financement important mais, dans leur cas, le retour sur investissement ne sera pas rapide. Encore faut-il que l'outil industriel visé soit au niveau de l'état de l'art. Pour que les PME parviennent à franchir cette étape, la mutualisation des compétences dans les territoires est nécessaire.

Mme Fadwa Sube. – Bpifrance ne doit pas calquer sur les PME qu'elle sélectionnera, dotées d'un potentiel et d'un fort *leadership*, le modèle appliqué à la *French tech*, qui est basé sur les start-ups. Il s'agit de financement de long terme, avec des rendements moindres dans les premières années et il faudra passer par un mélange d'obligations convertibles et d'investissement en fonds propres, car il ne s'agit pas en l'espèce de vendre ou de coter les entreprises 7 ou 8 ans après. Nous travaillons sur les questions d'organisation, de durée et de rendement de ces instruments financiers.

Mme Laure Darcos. – Éluë du plateau de Saclay, j'ai constaté que le Genopole était initialement en avance par rapport au pôle de compétitivité Paris-Saclay, mais la tendance semble s'être inversée. La pépinière du Genopole semble n'être portée ni en amont par l'université d'Évry ni en aval par des IRT ou des sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT). Que pensez-vous du rôle d'intermédiaire que peuvent jouer les SATT ?

M. Jean-Luc Beylat. – Je suis impressionné par le modèle du Genopole, une pépinière qui a bien rempli son rôle depuis une vingtaine d'années. Il est normal que les sociétés la quittent quand elles grandissent.

Mais pour grandir, il faut se connecter avec l'écosystème. Notre pôle de compétitivité travaille beaucoup avec le Genopole, notamment pour les sujets liés à la donnée, qui sont cruciaux pour la santé. Le Genopole doit développer des liens en termes de compétences avec le milieu académique et les entreprises. C'est ce que fait avec succès la SATT Paris-Saclay dans un territoire très riche en compétences, qui attire de ce fait les investisseurs, plutôt que de se concentrer sur les revenus tirés de la PI.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – En tant qu'élu de la Haute-Vienne, je constate que les compétences sont aussi dans les territoires, où l'emploi est un enjeu majeur.

M. Jean-Luc Beylat. – Les régions étant devenues trop grandes, les pôles se plaignent de perdre le lien de proximité avec les territoires. Il faudrait revenir sur la logique selon laquelle la politique d'innovation se conduit à l'échelle régionale, car le lien avec les acteurs locaux est fondamental.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – De grandes régions, comme la Nouvelle-Aquitaine, agissent pour que les pôles irriguent l'ensemble de leur territoire.

M. Jean-Luc Beylat. – La Nouvelle-Aquitaine est un cas à part, avec une volonté forte de soutenir les secteurs de l'innovation.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Les grandes régions ne me paraissent pas être la maille idéale pour assurer la connexion entre tous les acteurs de l'innovation. Le département me semble être une collectivité de taille plus adaptée pour faire ce travail d'orfèvre.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Merci, madame, monsieur, pour vos propos très précis sur le rôle des pôles de compétitivité.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 9 h 15.

Mercredi 30 mars 2022

- Présidence de Mme Paoli-Gagin, rapporteur -

La réunion est ouverte à 10 h 00.

Audition de MM. Gabriel Giabicani, directeur innovations et opérations à la direction de l'investissement de la Banque des territoires, Gabriel Chung, directeur de la mission PIA à la Caisse des dépôts et consignations, et François Blouvac, responsable du programme Territoires d'industrie de la Banque des territoires (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de MM. Antoine Le Roux, directeur général adjoint en charge de l'innovation à la Région Auvergne-Rhône-Alpes et Sylvain Dorschner, directeur général de Grand E-nov (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 12 h 10.

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de M. Régis Réau, directeur scientifique recherche et développement d'Air liquide (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de MM. Jean-Pierre Nozieres, fondateur et président d'Antaios, Matthieu Masselin, président et Jean-Louis Constanza, directeur du développement de Wandercraft (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

Audition de M. Paul-François Fournier, directeur exécutif Innovation de Bpifrance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de M. Stéphane Bancel, directeur général de Moderna (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 18 h 35.

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « PROTÉGER ET
ACCOMPAGNER LES INDIVIDUS EN CONSTRUISANT LA SÉCURITÉ
SOCIALE ÉCOLOGIQUE DU XXI^{ÈME} SIÈCLE »**

Mercredi 30 mars 2022

- Présidence de M. Guillaume Chevrollier, président -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

Examen du rapport (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 10 h 15.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 4 AVRIL ET À VENIR**

Mission d'information sur « L'exploration, la protection et l'exploitation des fonds marins : quelle stratégie pour la France ? »

Mardi 5 avril 2022

À 17 heures

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

À 17 heures :

-Audition de Mme Caroline Krajka, sous-directrice du droit de la mer, du droit fluvial et des pôles au ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

À 18 heures :

- Audition de Maître Virginie Tassin Campanella, Avocat à la Cour, experte auprès de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), et de Mme Anne Caillaud, chargée de programme Outre-mer à l'UICN.

Mission d'information sur le thème « Excellence de la recherche / innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française »

Mercredi 6 avril 2022

À 14 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

À 14 heures 30 :

- Audition de Mme Christine Clerici, présidente de l'UDICE (en téléconférence)

À 15 heures 30 :

- Audition de M. Stéphane Braconnier, président de l'Université Panthéon-Assas

À 16 heures 30 :

- Audition de Mme Delphine d'amarzit, présidente-directrice générale d'Euronext Paris (en téléconférence)