

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 7777

- *Mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale – Volet « attractivité commerciale en zones rurales » – Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs (sera publié ultérieurement)..... 7777*
- *Impact de la guerre en Ukraine sur les marchés agricoles et la souveraineté alimentaire – Audition de MM. Sébastien Windsor, président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), Thierry Pouch, chef du service Études, références et prospective de l'APCA, et Vincent Chatellier, ingénieur de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) (sera publié ultérieurement)..... 7777*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 7779

- *Situation et perspectives des comptes sociaux – Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics 7779*
- *Mission d'information sur le contrôle des Ehpad – Audition de M. Victor Castanet, journaliste et auteur de l'ouvrage Les Fossoyeurs 7787*
- *Audition de syndicats représentant les corps d'inspection des ARS..... 7801*
- *Audition des syndicats des secteurs sanitaire et médico-social 7814*
- *Audition de directeurs d'agences régionales de santé..... 7823*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 7833

- *Mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale – Volet « attractivité commerciale en zones rurales » – Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs (sera publié ultérieurement)..... 7833*
- *Mission d'information sur la réforme du marché carbone européen – Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs..... 7833*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 7839

- *Guerre en Ukraine et accueil des réfugiés – Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur 7839*
- *Guerre en Ukraine et accueil des réfugiés – Audition de M. Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides 7848*

- *Mission d'information sur la reconnaissance faciale et ses risques au regard de la protection des libertés individuelles - Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques (sera publié ultérieurement)..... 7853*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES 7855

- *Recours aux cabinets de conseil par l'administration et les hôpitaux – Audition d'universitaires : MM. Nicolas Belorgey, chercheur au CNRS, Fabien Gélédan, directeur « transformation et innovation » à l'École polytechnique, et Mme Julie Gervais, maîtresse de conférence à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne 7855*
- *Audition de MM. Laurent Benarousse, associé chez Roland Berger, Gilles Bonnenfant, président, et Mme Claudia Montero, directrice générale d'Eurogroup Consulting et MM. Guillaume Charlin, directeur général, et Jean-Christophe Gard, directeur associé du Boston Consulting Group (BCG) 7866*
- *Audition de M. Arnaud Bontemps, co-fondateur et porte-parole du collectif « Nos Services Publics »..... 7886*
- *Audition des syndicats de la fonction publique, autour de M. Luc Farré, secrétaire général de l'UNSA fonction publique, Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT fonction publique et M. Sébastien Naudy, représentant de la Fédération CGT des services publics 7893*
- *Audition de cabinets de conseil : MM. Mathieu Dougados, directeur exécutif France, et Étienne Grass, directeur exécutif des activités « secteur public » monde, de Capgemini, Pascal Imbert, président de Wavestone, Éric Fourel, président, et Hervé de La Chapelle, associé en charge des activités pour le secteur public, de Ernst & Young (EY) et Vincent Paris, directeur général de Sopra Steria 7904*
- *Examen du rapport (sera publié ultérieurement)..... 7924*

MISSION D'INFORMATION SUR « L'EXPLORATION, LA PROTECTION ET L'EXPLOITATION DES FONDS MARINS : QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ? » 7925

- *Audition de M. Olivier Poivre d'Arvor, ambassadeur pour les pôles et les enjeux maritimes 7925*
- *Enjeux stratégiques de la maîtrise des fonds marins – Audition de Mme Camille Morel, chercheuse en relations internationales à l'université Jean Moulin Lyon-3, M. Nicolas Mazzucchi, chargé de recherches à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) et Mme Marianne Péron-Doise, chercheuse Asie du Nord, stratégie et sécurité maritimes, Institut de recherche stratégique de l'école militaire (Irsem)..... 7931*
- *Audition de M. Jean-Marc Sornin, président d'Abyssa 7941*
- *Audition de MM. Patrick Poupon, directeur, Frédéric Renaudeau, conseiller défense, plan de relance, compétences et formations, au Pôle mer Bretagne Atlantique, et Guy Herrouin, chargé de mission stratégie et fonds marins au Pôle mer Méditerranée 7948*

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « EXCELLENCE DE LA RECHERCHE/INNOVATION, PÉNURIE DE CHAMPIONS INDUSTRIELS : CHERCHEZ L'ERREUR FRANÇAISE » 7957

- *Audition de MM. Sylvain Boucher, président de France Clusters, Patrick Robert, vice-président de France Clusters, Manuel Gea, directeur général de BMSystems et représentant du cluster Polepharma, et Xavier Roy, directeur général de France Clusters (sera publié ultérieurement)..... 7957*
- *Audition de MM. Vincent Marcatté, président, Claude Arnaud, vice-président, et Stéphane Cassereau, délégué général de l'association French Institutes of Technology (FIT), et Hervé Pichon, président, et Philippe Caniaux, délégué général de l'Association française des centres de ressources technologiques (sera publié ultérieurement) 7957*
- *Audition de MM. Philippe Aghion, professeur au Collège de France, titulaire de la chaire « Économie des institutions, de l'innovation et de la croissance », et Carlos Moreno, professeur associé à l'institut d'administration des entreprises (IAE) de Paris – Université Panthéon Sorbonne, spécialisé dans l'étude des systèmes complexes et dans le développement des processus d'innovation (sera publié ultérieurement) 7957*

MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE 7959

- *Audition de M. Bruno Daugeron, professeur des universités en droit public, directeur du centre Maurice Hauriou..... 7959*
- *Audition d'élus locaux et de représentants d'associations d'élus..... 7973*

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « PROTÉGER ET ACCOMPAGNER LES INDIVIDUS EN CONSTRUISANT LA SÉCURITÉ SOCIALE ÉCOLOGIQUE DU XXIÈME SIÈCLE » 7991

- *« Face au changement climatique, quel financement pour la sécurité sociale du 21e siècle ? » – Audition de Mme Nathalie Fourcade, secrétaire générale du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) et de MM. Dominique Libault, président du Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS), et Rémi Pellet, professeur de droit à l'université de Paris et à Sciences Po Paris..... 7991*
- *Audition de Mmes Valérie Schmitt, directrice adjointe du département de la protection sociale à l'Organisation internationale du travail (OIT), Marie-Christina Dankmeyer, spécialiste changement climatique au sein du département de la protection sociale à l'OIT, Frédérique Dupuy, chargée de mission au sein du bureau de l'OIT pour la France, Sarah Gondy, conseillère technique du programme de l'OIT pour les emplois verts et de MM. Emmanuel Julien, directeur adjoint du département Entreprises et Jean-Louis Lambeau, conseiller technique au sein du département de la protection sociale à l'OIT..... 8001*
- *Audition de Mme Corinne Le Quéré, présidente du Haut conseil pour le climat..... 8011*
- *« Un exemple de l'État-providence écologique : une allocation alimentaire universelle ? » - Audition de M. Daniel Nizri, président de la Ligue nationale contre le cancer et du comité de suivi du programme national nutrition santé 2019-2023, et de Mme Dominique Paturel, chercheuse à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae)..... 8020*

- *Audition de Mme Laurie Marraud, enseignante-chercheuse à l'École des hautes études en santé publique, sur le rapport, publié par The Shift Project, intitulé « Décarboner la santé pour soigner durablement »* 8034

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 21 MARS ET À VENIR. 8041

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 15 mars 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale – Volet « attractivité commerciale en zones rurales » – Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 16 h 25.

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Impact de la guerre en Ukraine sur les marchés agricoles et la souveraineté alimentaire – Audition de MM. Sébastien Windsor, président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), Thierry Pouch, chef du service Études, références et prospective de l'APCA, et Vincent Chatellier, ingénieur de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) (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.

La réunion est close à 18 h 50.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 15 mars 2022**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 15 h 30.***Situation et perspectives des comptes sociaux – Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous entendons cet après-midi M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics, sur la situation et les perspectives des comptes sociaux.

Depuis 2015, notre commission s'intéresse particulièrement à l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) de l'année précédente, au-delà des seuls aspects statistiques et formels du rapport global sur l'application des lois, et ce pour deux raisons principales. D'une part, il est d'usage, pour le Gouvernement, de comparer l'application de la loi aux prévisions rectifiées par la LFSS de l'année en cours ; d'autre part, en l'absence de « collectif social », même les années où les équilibres des différentes branches sont totalement bouleversés, comme en 2020 et 2021, c'est bien la clôture des comptes qui les retrace fidèlement.

Traditionnellement, l'audition du ministre sur la situation et les perspectives des comptes sociaux, à la lumière de la clôture des comptes du régime général de la sécurité sociale, qui intervient le 15 mars, ouvre ces travaux, qui se terminent avec le débat d'orientation des finances publiques à l'été. Bien sûr, le régime général ne représente qu'une partie des régimes obligatoires de base retracés dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), en particulier pour les retraites, mais, pour ce qui concerne l'assurance maladie, le périmètre est à peu près équivalent.

C'est sans doute la dernière fois que nous nous livrons à cet exercice dans ce format, puisque, en application de la loi organique du 14 mars 2022 publiée ce jour, les comptes 2022 feront l'objet d'une loi d'approbation des comptes sociaux, sur le modèle de la loi de règlement pour le budget de l'État.

Je souhaiterais, à cet égard, savoir, monsieur le ministre, si vous allez donner suite à la demande de la Cour des comptes d'avancer le calendrier de la clôture des comptes pour que la Cour puisse remplir sa mission d'assistance au Parlement dans de bonnes conditions s'agissant de cet exercice nouveau d'approbation des comptes.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – Dans la perspective de l'application de la loi organique du 14 mars 2022, nous veillerons à mettre en œuvre le mieux possible les recommandations de la Cour des comptes. Je ne peux répondre toutefois de manière précise à celle que vous évoquez.

L'exercice de comparaison entre le résultat de l'exercice 2021 et les prévisions est rendu difficile, comme en 2020, des écarts importants étant susceptibles de se présenter du fait de la crise.

La sécurité sociale, fortement mobilisée par la crise sanitaire, s'était rapprochée de l'équilibre avant que celle-ci ne survienne. En effet, le déficit de la sécurité sociale ne s'est élevé qu'à 1,2 milliard d'euros en 2018 et 1,9 milliard d'euros en 2019. La crise est venue percuter cette trajectoire de retour à l'équilibre, mettant ainsi à mal les efforts successifs mis en œuvre depuis plusieurs années.

L'ampleur du déficit 2020, chiffré à 38,7 milliards d'euros, témoigne à la fois de la violence de l'impact de la crise et de la capacité de la sécurité sociale à jouer son rôle d'amortisseur – par les prestations servies et les dépenses médicales engagées – tout en étant privée de recettes.

Si la trajectoire des finances sociales demeure fortement dégradée en 2021, elle est cependant en voie d'amélioration. La clôture des comptes de la sécurité sociale pour 2021, intervenue ce matin, montre un solde à 24,6 milliards d'euros, contre un déficit prévu à 33,5 milliards d'euros dans le PLFSS pour 2022, soit une amélioration de 8,9 milliards d'euros par rapport au dernier solde voté et une nette résorption par rapport à l'exercice 2020, à hauteur de 14,1 milliards d'euros.

Cette amélioration s'explique essentiellement par une croissance plus forte que prévu, estimée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) à 7 % pour 2022, alors que notre hypothèse de travail s'élevait à 6,25 %.

Elle tient également à l'augmentation de 9,7 % des recettes de la sécurité sociale en 2021 par rapport à 2020. La masse salariale du secteur privé a augmenté de 8,9 % en 2021, contre une prévision d'augmentation de 7,2 %. En 2021, les recettes sur les revenus d'activité du secteur privé sont supérieures de 3,9 milliards d'euros aux dernières prévisions connues lors de l'examen de la LFSS pour 2022.

Le rendement des recettes fiscales affectées à la sécurité sociale est aussi revu à la hausse, à hauteur de 1,5 milliard d'euros, et les recettes assises sur les revenus des travailleurs indépendants sont plus élevées de 1 milliard d'euros.

Par ailleurs, le provisionnement en titres du risque de non-recouvrement a été diminué de 1,8 milliard d'euros par rapport à la LFSS. Nous avons tenu compte de la capacité des entreprises à faire face aux échéances dans le cadre des plans d'apurement de la dette sociale, qui s'est avérée supérieure à nos attentes.

Les dépenses de la sécurité sociale ont augmenté de 5,6 % en 2021 par rapport à 2020. Les dépenses d'assurance maladie s'élèvent à 239,5 milliards d'euros en 2021, et l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) présente donc un dépassement de 0,7 milliard d'euros par rapport à l'objectif qui avait été voté dans la LFSS, à hauteur de 238,8 milliards d'euros. Cette surexécution de 700 millions d'euros s'explique notamment par les conséquences de la cinquième vague épidémique et l'accélération de la campagne de dépistage du variant omicron à la fin de l'année 2021.

Conformément à nos engagements, l'amélioration des comptes de la sécurité sociale est alliée à l'apurement de la dette et à la réduction du déficit public pour 2021.

Malgré le contexte d'incertitude que nous vivons pour ce qui concerne la croissance – notamment du fait de la situation des marchés de l'énergie –, ces bonnes nouvelles de 2021 pourraient avoir un effet positif sur le solde de l'exercice 2022 et sur celui des années suivantes.

La LFSS prévoit un déficit de la sécurité sociale pour 2022 à 20,4 milliards d'euros, soit une forte amélioration, appuyée notamment sur une baisse projetée des dépenses relatives au covid-19, qui ont fait l'objet d'une provision de 5 milliards d'euros.

Cependant, il n'est pas possible de savoir à ce stade dans quelle mesure l'amélioration du solde 2021 aura un impact sur les comptes en 2022. Des incertitudes macroéconomiques demeurent, notamment concernant le niveau des dépenses relatives au covid-19, singulièrement celles qui ont trait à la politique de dépistage.

Si la trajectoire de la sécurité sociale reste dégradée à court terme, le financement de la dette sociale est assuré. La reprise de 136 milliards d'euros par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) prévue en 2020 se poursuit. Un premier transfert de 20 milliards d'euros a eu lieu en 2020, suivi par un second, de 40 milliards d'euros, en 2021. En 2022, la reprise de dette se poursuivra pour un montant équivalent. Ce modèle nous semble performant et devoir être consolidé, car il garantit le remboursement de la dette sociale dans un horizon donné, empêchant ainsi que les déficits sociaux pèsent trop fortement sur les générations futures. Il assure par ailleurs un financement de la dette à des taux attractifs.

Le Gouvernement estime qu'il ne serait pas opportun, voire qu'il serait dangereux, d'affecter une partie des recettes de la Cades au financement des dépenses courantes de la sécurité sociale, comme certains le proposent. Une telle initiative décrédibiliserait notre stratégie de gestion de la dette, et paraît fondée sur une mauvaise compréhension des enjeux de financement de la protection sociale.

En revanche, il faut s'interroger sur les moyens permettant d'inscrire la sécurité sociale dans une trajectoire de retour à l'équilibre, à moyen terme, tout en préservant notre modèle social.

La stratégie la plus viable en la matière ne saurait s'appuyer uniquement sur une hausse des cotisations. Nous considérons qu'augmenter les impôts et les prélèvements obligatoires tue la croissance et accroît, en définitive, les déficits. La bonne stratégie de retour à l'équilibre devra, en premier lieu, s'appuyer sur la poursuite de notre politique d'accroissement de notre potentiel de croissance, ce qui implique de poursuivre des réformes structurelles et d'en engager de nouvelles. Je pense évidemment à la réforme des retraites.

Il faut aussi passer par une régulation renouée des dépenses d'assurance maladie et par une utilisation optimale des nouveaux outils de gouvernance des finances sociales pour mener à bien ce chantier.

La loi organique va dans ce sens. Adoptée définitivement par votre assemblée le 9 février dernier, elle permettra un meilleur suivi des finances sociales et un pilotage global et pluriannuel des finances publiques, notamment au moyen de l'alignement des dates de dépôt des lois financières, de la création d'un compteur des écarts entre les dépenses des LFSS et les dépenses prévues par la loi de programmation des finances publiques et de la rationalisation des exonérations de cotisations sociales.

Elle permettra également de renforcer le contrôle et l'information du Parlement, en élargissant le champ des LFSS à la dette hospitalière, en créant un article liminaire qui donnera une vision globale sur l'intégralité de la sphère sociale et en améliorant l'information contenue dans les différentes annexes.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Le nouveau cadre organique qui sera prochainement mis en vigueur mettra fin à l'idée selon laquelle le Gouvernement pouvait s'exonérer de revenir au Parlement dès lors que les comptes variaient au cours d'une année. En réalité rien n'empêchait de le faire dans le cadre actuel, même si nous constatons ce jour que les comptes ne sont pas aussi désespérants que ce qui était annoncé.

Pourriez-vous faire le point sur les dépenses relatives au Ségur de la santé pour 2021 ?

Pourriez-vous nous communiquer des informations concernant les soutiens réels de l'État au désendettement des hôpitaux ?

Le Gouvernement prévoit une révision des prévisions de croissance en 2022 du fait de la guerre en Ukraine. Quelle est la sensibilité des comptes de la sécurité sociale aux différents aspects de la crise ? La sécurité sociale peut-elle notamment être appelée à jouer un rôle dans les mesures de soutien envisagées par le Gouvernement ?

Enfin, lors de l'audition à laquelle vous avez participé devant la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, votre collègue ministre des solidarités et de la santé a annoncé que les déficits cumulés de la sécurité sociale entre 2020 et 2030 devraient s'élever à environ 300 milliards d'euros. Partagez-vous ce pronostic ? Le cas échéant, l'objectif d'extinction de la dette et son cantonnement dans une caisse *ad hoc* conservent-ils un sens ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – À ce stade, les prévisions de croissance pour 2022 s'élèvent à 4 %. Nous sommes relativement optimistes sur ce point, tout en étant lucides sur les conséquences probables de la crise ukrainienne sur la croissance mondiale. Selon la Banque de France, nous disposons d'un acquis de croissance assez important, à hauteur de 2,8 %, susceptible de limiter les dégâts.

Il est encore trop tôt pour savoir quels seront les effets de la crise ukrainienne sur le niveau de la croissance française. La sensibilité de la sécurité sociale sur ce point est double. En cas de ralentissement de l'activité économique, les éléments de fiscalité affectés à la sécurité sociale pourraient être légèrement dégradés. Le second motif de sensibilité tient à la masse salariale. Toutefois, en la matière, les chiffres de 2021, bien meilleurs que nos prévisions, sont rassurants.

Des mesures de soutien seront annoncées par le Premier ministre demain mercredi 16 mars. L'idée n'est pas de lancer des dispositifs analogues à ceux qui ont été mis en place pendant la crise du covid-19. Les mesures cibleront le plus possible les secteurs exposés. Les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de l'Urssaf feront évidemment preuve de la plus grande bienveillance, y compris s'agissant des demandes éventuelles de report ou de réaménagement de calendriers de cotisations. En revanche, les mesures ne s'inscriront pas dans une logique d'exonération de cotisations.

La sensibilité des comptes de la sécurité sociale aux effets de la crise ukrainienne tient donc plutôt à l'impact d'un éventuel affaiblissement de la croissance sur ses recettes.

La sécurité sociale peut aussi être mise à contribution dans le cadre de l'accompagnement des protégés temporaires. Le dispositif de protection temporaire, mis en œuvre pour la première fois à l'échelle européenne, se caractérise par des droits très voisins de ceux des réfugiés politiques et des demandeurs d'asile, ainsi que par une immédiateté de l'effectivité des droits – tant pour l'accès à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) que pour les autorisations de travail ou de séjour ou encore l'accès à une couverture maladie. Cette situation concerne, pour l'instant, quelques milliers de personnes, soit un nombre trop peu significatif pour avoir des conséquences sur l'équilibre de la sécurité sociale.

L'impact du Ségur de la santé dans le secteur médico-social s'élevait à 2,2 milliards d'euros en 2021, au titre des revalorisations salariales en établissement et à domicile ainsi que de l'investissement visant à renforcer l'attractivité et la reconnaissance des métiers du secteur. Il faut ajouter à cela les dernières mesures qui ont été annoncées, notamment pour la revalorisation des métiers médico-sociaux, dont les effets se feront cependant sentir davantage en 2022 qu'en 2021.

À la fin de l'année 2021, les dépenses totales relatives au Ségur de la santé s'élevaient à 9,9 milliards d'euros.

Le désendettement des hôpitaux constitue la mesure 9 du Ségur et l'article 50 de la LFSS pour 2021. Une double annuité a été versée aux hôpitaux en janvier, soit 1,4 milliard d'euros, et 700 millions d'euros supplémentaires seront versés chaque année aux établissements bénéficiaires entre 2022 et 2029. Cette trajectoire s'inscrit dans la ligne des annonces relatives à la restauration des capacités financières, par reprise de la dette des hôpitaux.

Enfin, nous serons amenés à revoir à la baisse le quantum total des déficits attendus entre 2020 et 2030.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Les recettes de la sécurité sociale ont augmenté de 9,7 % grâce à une croissance plus importante que prévu, mais il ne faut pas oublier que cette croissance est artificielle, car largement subventionnée. Les comptes globaux de l'État se retrouvent, en réalité, largement pénalisés par la crise. De manière générale, lorsque l'on examine les comptes de la sécurité sociale, il faut toujours prendre en considération les comptes de l'État.

À combien le coût des tests pour 2022 s'élève-t-il ?

Le Gouvernement a-t-il prévu de revaloriser les prestations de sécurité sociale qui sont indexées sur l'inflation ?

Enfin, avez-vous envisagé d'affecter par anticipation les recettes associées au recul potentiel de l'âge légal de départ à la retraite à d'autres politiques sociales ?

M. Olivier Henno, rapporteur pour la branche famille. – L'Ondam a fortement progressé en 2020 et 2021, avant de se réduire légèrement en 2022. Il est toutefois difficile de lire ces chiffres, car il faut tenir compte à la fois des effets de la crise du covid-19 et du Ségur de la santé et des réformes structurelles à venir. Quelle évolution percevez-vous, en prospective, pour l'Ondam en l'absence d'augmentation des cotisations ou de recettes nouvelles ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Quelles mesures comptez-vous prendre face à la baisse de la croissance et à la hausse de l’inflation dues à la guerre en Ukraine, annoncées par la Banque de France pour 2022 ?

Des mesures seront-elles prises pour aider les collectivités locales, notamment les petites municipalités, à supporter la hausse des prix de l’énergie ?

Enfin, une aide est-elle prévue pour les aides à domicile, qui circulent beaucoup dans de vieilles voitures et souffrent de la forte hausse des prix de l’essence ?

Mme Florence Lassarade. – Les économies associées à la fermeture ou à la non-ouverture des lits d’hôpitaux ont-elles été chiffrées ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Le cotisant social et le contribuable sont, selon moi, la même personne. Les comptes de la sécurité sociale sont jumeaux de ceux de l’État. Je me réjouis donc des propos de M. Savary sur ce point.

Cependant, la croissance créée en 2021 est tout sauf artificielle. Si elle a été soutenue par des investissements publics, elle n’est pas faite uniquement de rattrapages de consommation : elle est largement nourrie par des investissements. L’accroissement du capital et des immobilisations, visible à travers les remboursements de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) portant sur les immobilisations, en témoigne. Cette croissance a, en outre, vocation à renforcer notre potentiel de croissance de manière durable, donc à générer des recettes.

En 2021, le niveau total de dépenses engagées pour les tests de dépistage du covid-19 s’élève à 6,9 milliards d’euros, soit un niveau supérieur à nos prévisions. Au reste, la ligne du PLFSS pour 2022 consacrée aux tests et aux vaccins – prévoyant une provision de 5 milliards d’euros, soit 1,6 milliard d’euros pour les tests et 3,4 milliards d’euros pour la campagne de vaccination – devra être réabondée, car elle avait été définie à un moment où le variant omicron n’était pas connu.

Par ailleurs, la prochaine revalorisation des prestations indexées sur l’inflation interviendra le 1^{er} avril. Comme chacun sait, il existe quelques mois de décalage entre la prise en compte de l’inflation et la revalorisation. Nous n’avons pas changé les modalités d’indexation.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – À combien cette revalorisation pourrait-elle s’élever ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Je ne peux vous répondre précisément à ce stade.

La question de l’affectation des économies issues de la réforme des retraites au financement de nouvelles politiques sociales se posera dans le cadre des débats de la campagne présidentielle. Plusieurs proches du Président de la République, dont je fais partie, ont annoncé la volonté d’un renforcement de l’automaticité du versement des prestations pour lutter contre le non-recours. Le coût de cette mesure reste à déterminer, mais il s’agit là d’une question de justice et d’efficacité du modèle de protection sociale.

Cela renvoie également aux débats que nous avons pu avoir concernant le revenu universel d’activité ou encore l’automatisation du calcul des droits, appuyée soit sur les outils permettant le prélèvement à la source, soit sur les données du dispositif ressources mensuelles

(DRM) utilisées pour le calcul des aides personnalisées au logement (APL). En utilisant ces outils, qui nous permettent de mieux connaître la situation financière des assurés sociaux, nous pourrions calculer des prestations adaptées au niveau de leurs revenus au moment de leur versement, et non plus calculées à l'aune de niveaux de revenus antérieurs. C'est cet esprit qui a présidé à la réforme des APL.

De manière générale, nous réfléchissons aux différents moyens d'accroître la contemporanéité entre le calcul des droits et le versement des prestations.

Par ailleurs, si l'on met de côté les mesures propres au covid-19 et au Ségur de la santé, l'Ondam pour 2022 s'élève à 2,7 %. Il ne s'accompagne, en outre, d'aucun plan d'économies sous-jacent. Au contraire, le Gouvernement a indiqué que les économies réalisées par les hôpitaux qui mettent en œuvre des plans de réorganisation ou de recherche d'efficacité leur seraient rétrocédées.

De plus, mesures propres au covid-19 et au Ségur de la santé mises à part, l'Ondam présente une moyenne supérieure à 2,5 % depuis le début du quinquennat, soit un niveau largement supérieur à ceux des quinze années précédentes. Cela répond à une nécessité de rattrapage, notamment s'agissant des moyens des hôpitaux publics. Toutefois, ce rattrapage a été accéléré par les mesures du Ségur de la santé.

Par ailleurs, de même qu'il est trop tôt pour tirer les conclusions des effets de la crise ukrainienne sur le niveau de la croissance en 2022, il est trop tôt pour mesurer l'impact de cette crise sur la confiance des ménages et des investisseurs. La croissance est évidemment affectée, mais nous ne pouvons mesurer cet impact à ce stade.

Nous avons pris de nombreuses mesures pour faire face à la hausse de l'inflation, *via* notamment le déploiement du chèque énergie, de l'indemnité inflation, qui a été perçue par 37 millions de bénéficiaires, et du bouclier tarifaire. Ce dernier sera probablement prolongé, à tout le moins pour le gaz, au-delà de l'échéance initiale fixée au 30 juin. Toutes ces mesures cumulées aboutissent à un engagement de l'État compris entre 22 et 25 milliards d'euros. Cet investissement permet aux ménages français d'éviter de connaître la même situation que nombre de leurs voisins. Sans le bouclier tarifaire, leur facture d'électricité aurait augmenté de 50 % et leur facture de gaz de plus de 40 % en février.

Le chef du Gouvernement présentera, le 16 mars, le plan de résilience, auquel le chef de l'État lui a demandé d'intégrer une ou plusieurs mesures concernant le prix des carburants. Nous y travaillons.

Par ailleurs, les plus petites collectivités, dont le budget de fonctionnement est inférieur à 2 millions d'euros et qui affichent un nombre d'équivalents temps plein (ETP) inférieur à dix, peuvent bénéficier du tarif réglementé. Des difficultés peuvent se produire lorsqu'elles ont rejoint des groupements qui peuvent être assujettis à des augmentations.

Les recettes générées par la dynamique fiscale des collectivités, liée à la reprise économique, à la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives de 3,4 %, et à la TVA pour les intercommunalités, les départements et les régions, excèdent en outre largement l'augmentation des prix de l'énergie.

De plus, la part de l'énergie dans le budget de fonctionnement des collectivités locales s'élève, en moyenne, à moins de 6 %. Des contre-exemples peuvent, bien sûr, toujours se présenter. Nous étudions ces questions de près.

Par ailleurs, s'agissant des mesures éventuelles destinées aux ménages ou à certaines catégories professionnelles, des réponses seront apportées demain, lors de la présentation du plan de résilience. D'autres mesures ont été annoncées, notamment la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, ainsi que les encouragements apportés par le Gouvernement à toutes les branches professionnelles qui revalorisent les conventions collectives, la revalorisation du barème kilométrique lors de la déclaration de revenus, ou encore la revalorisation de 10 % du barème de remboursement des frais kilométriques pour les agents publics qui utilisent leur véhicule. Je précise que cette grille de remboursement de l'État est généralement employée par les collectivités et fait souvent jurisprudence pour toutes les structures qui ont à rembourser des frais kilométriques.

Enfin, madame Lassarade, je suis incapable de répondre à votre question relative aux économies éventuelles générées par les fermetures de lits d'hôpitaux et aux effets qu'elles peuvent avoir en matière de santé publique. Le ministre des solidarités et de la santé vous répondrait plus facilement sur ce point.

Mme Catherine Deroche, présidente. – De nombreuses personnes qui se servent de leur véhicule pour travailler ne voient malheureusement pas leurs frais kilométriques remboursés suivant le barème de l'État.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Pourriez-vous faire un point sur l'application des différentes mesures prises en matière de lutte contre la fraude dans la LFSS pour 2021 ?

De manière générale, pourriez-vous nous donner des informations sur l'efficacité des outils dont les organismes comme la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), et l'Urssaf.se sont dotés afin de produire une estimation réaliste du montant de la fraude qui les concerne ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Le PLFSS pour 2021 comprend quatre articles relatifs à la lutte contre la fraude.

L'article 87 a trait aux fournitures d'éléments d'état civil et aux fraudes d'identité. Les caisses nationales et le Conseil d'État ont été consultés sur ce point. Le décret est prêt à être signé en Conseil d'État.

L'article 93 fixe quant à lui les limites dans lesquelles l'assurance maladie peut déroger aux délais de paiement du professionnel de santé pour procéder à des contrôles adéquats, notamment en cas de sanction ou de condamnation pour fraude au cours des deux dernières années. Les caisses nationales ont été associées au travail de rédaction d'un avant-projet de décret, mais nous devons aller plus loin dans la nouvelle rédaction de celui-ci.

L'article 94 porte sur les modalités d'application d'un article du code de la sécurité sociale relatif à la suspension d'office par la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) des effets de la convention lorsqu'un professionnel fraudeur récidive. La CNAM et la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA) ont été associées au travail relatif à l'avant-projet de décret. Nous devons entrer dans la phase de formalisation.

Enfin, l'article 104 a trait à la mutualisation de la gestion de la preuve d'existence ainsi qu'aux modalités du contrôle effectué au moyen de différents groupements pour les régimes obligatoires de retraite. De nombreux organismes doivent être consultés sur cet article. Le décret est en cours de rédaction. Des réponses doivent notamment être apportées à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Tous ces éléments pourront être transmis au Conseil d'État, signés et publiés dans les mois à venir.

Au total, les caisses mobilisent presque 4 000 ETP pour lutter contre la fraude. Les fraudes constatées sont en augmentation constante. Ainsi, les caisses ont détecté 1,4 milliard d'euros de fraudes en 2021, contre 1,2 milliard d'euros en 2020. C'est l'Urssaf qui en détecte le plus, à hauteur de 800 millions d'euros, suivie par la CNAF – 300 millions d'euros –, puis la CNAM – 200 millions d'euros.

Nous butons toujours, dans ce domaine, sur la même difficulté, qui tient au fait que nous ne pouvons estimer le montant des fraudes non détectées. Beaucoup des chiffres qui circulent nous paraissent, en la matière, exagérés.

Enfin, les caisses, comme l'État, se dotent constamment de nouveaux outils, notamment des outils d'analyses de données et d'intelligence artificielle, pour repérer le plus grand nombre de fraudes possible. Je rappelle que les fraudes aux cotisations sociales, qu'elles passent par un mauvais calcul des cotisations ou par une dissimulation de l'assiette, représentent des enjeux financiers bien plus importants que les fraudes aux allocations.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Les caisses s'étaient engagées à fournir une estimation du montant des fraudes. L'absence de communication de ce chiffre est préoccupante.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – C'est précisément parce que nous n'avons pas cette information que je ne peux vous la communiquer ! Soyez néanmoins assuré que nous la partagerons lorsque nous l'obtiendrons.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je tiens, monsieur le ministre, à vous remercier pour votre attention courtoise et pour les réponses que vous apportez à nos questions.

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 M. Victor Castanet, journaliste et auteur de l'ouvrage *Les Fossoyeurs*

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, M. Victor Castanet, journaliste.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo, retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Monsieur Castanet, nous avons souhaité, avec les rapporteurs de la mission d'information, Bernard Bonne et Michelle Meunier, vous entendre à quelque distance de l'émotion suscitée par la parution, le 26 janvier dernier, de votre livre *Les Fossoyeurs*. Cet ouvrage, consacré au groupe gestionnaire d'établissements privés médico-sociaux Orpea, a mis en lumière les dérives d'un système d'optimisation des coûts, au détriment de la qualité de la prise en charge et du bien-être des résidents, mais aussi des financements de l'assurance maladie. Il dénonce aussi l'inadéquation de la forme actuelle des contrôles opérés non pas sur les groupes, mais sur les établissements, et l'incapacité des autorités à s'assurer du bon emploi de l'argent public. C'est pourquoi notre mission d'information a choisi de s'intéresser à la question du contrôle.

Avant de vous laisser la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, je rappelle que cette mission d'information s'est vu attribuer les prérogatives d'une commission d'enquête ; je vous demande donc 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, M. Victor Castanet prête serment.

M. Victor Castanet, journaliste et auteur de l'ouvrage *Les Fossoyeurs*. – Les familles et les salariés qui ont participé à cette enquête, plus de 250 personnes au total, ont témoigné des situations de maltraitance subies par les patients de ces établissements, mais aussi des conditions de travail. Sur le premier point, beaucoup de familles se sont exprimées au cours des dernières semaines, dans les médias et face à la représentation nationale, mais n'oublions pas que ce système a aussi considérablement affecté les conditions de travail des salariés du groupe, et ce à tous les niveaux : le personnel soignant, mais aussi les directeurs d'établissement.

Les responsables actuels d'Orpea affirment que mon enquête met en cause les collaborateurs du groupe. C'est, en fait, exactement l'inverse : c'est la direction générale, soit un très petit nombre d'individus, qui est responsable d'une politique réfléchie et assumée de réduction des coûts, passant notamment par un rationnement des produits de santé et d'alimentation, qui a eu un impact direct sur la qualité de la prise en charge des résidents et sur les conditions de travail des salariés. Les directeurs n'ont aucune marge de manœuvre dans ce groupe : ce sont des supersecrétaires, qui n'ont la mainmise ni sur le budget de l'établissement ni sur sa masse salariale. Ils ne peuvent pas remplacer les absences comme ils le souhaiteraient, ne serait-ce que parce que l'application informatique qu'ils doivent utiliser ne le permet pas ; ils dépendent donc totalement de leur hiérarchie et ne font que suivre ses consignes.

Mon livre met en cause la direction générale du groupe, en particulier son directeur général délégué à l'exploitation, M. Jean-Claude Brdenk, le cost killer du groupe, M. Yves Le Masne, contrôleur de gestion, puis directeur général du groupe, et M. Jean-Claude Marian, son fondateur, ainsi que certains individus occupant des postes clés au sein du service achats et des ressources humaines, dirigées par M. Bertrand Desriaux ; il y aurait beaucoup à dire sur la politique salariale du groupe, sur son syndicat maison, Arc-en-ciel, ou encore sur les très nombreux licenciements pour faute grave de directeurs ou de soignants pris sans aucun motif : il y a eu beaucoup de contentieux, mais nombre de personnes n'ont pas osé aller aux prud'hommes.

Le sujet le plus important pour les parlementaires que vous êtes est sans doute la gestion de l'argent public par Orpea. Ce groupe reçoit, chaque année, des dotations qui varient entre 1 et 2 millions d'euros par établissement et par an, pour un total d'environ 300 millions d'euros annuels. Des témoignages et des documents m'ont permis de démontrer que l'utilisation de cet argent public était tout à fait contestable.

En atteste d'abord la pratique des marges arrière sur les produits de santé. Les directeurs ne pouvaient travailler qu'avec les fournisseurs retenus par le groupe ; les contrats-cadres prévoyaient que d'importantes marges arrière, ou rétrocommissions, seraient reversées au groupe par les fournisseurs, parmi lesquels on peut notamment citer Bastide et Hartmann, et ce sans que les autorités de contrôle – agences régionales de santé (ARS) ou conseils départementaux – en soient informées ni que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) enquête sur ces sujets. Cela fait au moins quinze ans qu'Orpea pratique ce système, qui a été élargi à des intervenants extérieurs, comme les laboratoires. L'État doit se poser des questions : les autorités de contrôle n'ont pas su ou voulu voir ce système, qui, au-delà de l'aspect financier pour l'argent public, a eu des conséquences directes sur la prise en charge des résidents.

L'autre exemple d'une utilisation contestable de l'argent public est l'optimisation de la masse salariale. Il faudra, sur ce point, des investigations poussées, car le système est sophistiqué. Les postes de soignants sont financés par l'argent public ; leur nombre réel correspond-il bien à celui pour lequel un financement a été reçu ? Certains établissements avaient des excédents de dotation pouvant atteindre 100 000 euros annuels. Le groupe a-t-il rendu cet argent ? Yves Le Masne lui-même expliquait que de tels excédents n'auraient eu aucune logique, puisque les ARS auraient repris cet argent, mais le groupe les a-t-il intégralement déclarés ? Il est de la responsabilité de l'État d'enquêter sur ce point.

Il est important que la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale se soit saisie de ces questions, mais elle n'a pas obtenu beaucoup de réponses. Le travail de votre commission peut donc s'avérer fondamental. Les familles et les salariés attendent que l'État aille au bout assez rapidement, ils veulent aussi obtenir des réponses du groupe et définir les responsabilités de ceux qui ont mis en place ce système et de ceux qui, au sein de l'État et des ARS, l'ont laissé se perpétuer vingt ans durant. Qu'est-ce qui a failli pour que les autorités de contrôle ne soient pas en mesure de mettre au jour la réalité de ce système ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le panel des auditions sera très large ; nous nous intéresserons surtout au contrôle, même si d'autres thématiques seront abordées.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Merci à M. Castanet d'être venu répondre à nos questions. J'ai regardé toutes les auditions qui se sont tenues à l'Assemblée nationale, j'ai remarqué que les responsables d'Orpea n'ont pas du tout répondu aux questions qui leur étaient posées ; nous nous y prendrons donc différemment.

Je pense que notre mission d'information ira au fond des choses ; elle s'intéresse avant tout au contrôle, voire au contrôle du contrôle, mais nous entendons formuler des préconisations pour éviter les débordements dans les structures à but lucratif, mais aussi remédier aux dysfonctionnements des autres établissements. De nombreux rapports ont déjà été publiés, y compris par nous-mêmes, qui défendent la nécessité de consacrer plus de moyens aux personnes âgées. Votre ouvrage dénonce lui aussi le manque de moyens et de personnel dans toutes ces structures ; Mme Claire Hédon, Défenseure des droits, le souligne également. Il faudrait engager au moins 100 000 personnes. J'espère que l'adoption d'une loi

relative au grand âge d'ici à la fin de cette année permettra de remédier à ces problèmes. Notre rapport, qui sera rendu à fin du mois de juin, offrira au nouveau gouvernement des armes pour s'engager enfin dans cette réforme.

Au cours des quatre prochains mois, nous comptons mener énormément d'auditions, plénières ou non : ministres responsables, directeurs d'ARS, représentants des directeurs d'établissement, des résidents et des familles, opérateurs privés, au-delà d'Orpea et de Korian, fournisseurs et laboratoires. Nous voulons aller le plus loin possible. Nous attendons aussi beaucoup du rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), dont nous auditionnerons les auteurs.

À la lecture de votre livre, en tant qu'ancien président de conseil départemental, j'ai été abasourdi. Nous n'avions aucun moyen de nous informer directement ou de donner notre avis quand nous approuvions le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Il faut organiser un contrôle beaucoup plus approfondi des dépenses consenties par les résidents et par les acteurs publics.

Monsieur Castanet, avez-vous eu connaissance d'actions en justice engagées depuis la publication de votre ouvrage à l'encontre d'Orpea en matière de maltraitance des résidents ou de fraude à la réglementation ? Il me semble qu'aucune action n'ait été engagée contre vous par Orpea ou ses dirigeants ; comment l'expliquez-vous ? Avez-vous recueilli des éléments supplémentaires depuis la parution du livre ?

Disposez-vous de documents probants relatifs aux remises de fin d'année ? Les explications données par Korian et Orpea ne justifient pas ces pratiques : il s'agirait de payer des prestations de service fournies par Bastide, Hartmann ou d'autres fournisseurs, pour le compte de Korian ou Orpea !

Vous expliquez, dans votre livre, que le fournisseur de protections contre l'incontinence a développé un modèle spécifique pour Orpea. Les éléments dont vous disposez permettent-ils de déterminer si ce modèle était conforme à la réglementation ? A-t-il été commercialisé auprès d'autres établissements ?

Quelles difficultés avez-vous rencontrées pour l'obtention de documents de la part d'Orpea, des ARS et des conseils départementaux ?

M. Victor Castanet. – Ni le groupe Orpea ni ses principaux dirigeants n'ont porté plainte pour diffamation. On leur a demandé, notamment à l'Assemblée nationale, pourquoi ils ne le faisaient pas alors qu'ils n'iaient beaucoup des faits exposés dans le livre ; ils ont, chaque fois, déclaré qu'ils se réservaient le droit de le faire.

Quant aux actions engagées contre le groupe, je sais que certaines familles se préparent à lancer des procédures dans les semaines qui viennent ; les avocats réunissent énormément de plaintes et de témoignages, ce qui requiert du temps. D'autres familles s'étaient engagées dans de telles procédures avant la sortie du livre ; l'une d'entre elles a fait condamner Orpea en première instance pour des faits de maltraitance. Des salariés aussi se préparent à engager des procédures contre le groupe, notamment pour utilisation de leur nom dans de faux contrats de travail. Des syndicats, dont la CGT, vont porter plainte pour certains faits de discrimination syndicale et de fraude aux élections professionnelles. En revanche, à ma connaissance, il n'y a pas encore d'enquête judiciaire autour de la gestion par le groupe de l'argent public ; certaines familles et certains salariés s'interrogent quant à cette inaction de

l'État, même si l'on peut espérer que celui-ci ne fait qu'attendre la publication du rapport de l'IGF et de l'IGAS. Pourtant, en tant que journaliste, je sais que plus on laisse passer de temps avant l'ouverture d'une enquête, plus la partie adverse est en mesure de nettoyer les traces de ses actes : il est donc important d'agir vite.

Oui, je dispose de documents probants quant aux remises de fin d'année. Des employés d'Orpea sur le terrain ont témoigné des effets concrets de ces marges arrière : sans disposer de preuves écrites, ils savaient que ce système fonctionnait. Mais des cadres de plus haut niveau, au service achats du siège, m'ont également raconté dans le détail le fonctionnement du système et m'ont transmis des documents où figurent les taux de remise et les montants associés pour un grand nombre de fournisseurs.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Pourriez-vous nous faire parvenir ces documents ?

M. Victor Castanet. – Je dois en discuter avec mon avocat et ma maison d'édition afin de garantir la protection de mes sources. Ces documents sont datés, ce qui pourrait nuire à leur anonymat.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je comprendrais tout à fait que vous masquiez les éléments permettant d'identifier vos sources ; ce qui nous intéresse est le contenu de ces documents.

M. Victor Castanet. – Certes, mais Orpea enquête déjà pour déterminer l'identité de mes sources. Je dois être vigilant : certaines de ces personnes ont peur des représailles du groupe, d'autres ont signé des accords de confidentialité...

J'en viens à Hartmann et au modèle spécifique de protection contre l'incontinence évoqué dans le livre. Des employés du service achats m'ont raconté qu'un appel d'offres était lancé tous les six ans pour ces protections et d'autres dispositifs médicaux, mais que c'étaient toujours les mêmes fournisseurs – Hartmann et Bastide – qui les remportaient, car ce sont ceux qui consentent aux marges arrière les plus importantes. Selon ces personnes, l'appel d'offres ne se jouait que sur ce point, les critères de qualité étaient absents du débat. Les autres fournisseurs n'auraient pas accepté de telles remises de fin d'année. Les patrons de telles firmes m'ont raconté des négociations avec Orpea dans lesquelles ils avaient refusé de mettre en place de telles marges, qu'ils jugeaient illégales et immorales, ce qui avait entraîné la fin de leurs relations avec Orpea, mais aussi Korian – j'ai moins enquêté sur ce dernier, je peux donc moins m'étendre sur son cas. Ces deux géants du secteur imposaient ces règles ; il fallait s'y plier pour rester dans le jeu.

Ce système fonctionnait pour les protections et les dispositifs médicaux, mais également les laboratoires. Pendant longtemps, les établissements d'Orpea travaillaient avec de petits laboratoires, souvent les plus proches et, partant, les plus efficaces pour des prélèvements urgents. Or ces laboratoires ont perdu tous leurs contrats du jour au lendemain, en 2015 ou 2016, quand le siège a décidé de mettre en place un système équivalent de marges arrière pour les laboratoires. Cela s'est fait contre l'intérêt des résidents et contre l'avis des directeurs d'établissement. La pratique des marges arrière participe de la financiarisation et de la concentration de ces groupes. Seules les grosses structures peuvent y participer ; les petits laboratoires indépendants souffrent de ces politiques.

La qualité de la prise en charge s'en trouve aussi directement affectée. Lors d'une des dernières négociations de contrat avec Hartmann pour les protections, le taux de remise convenu par rapport au prix public affiché était de 28 % : c'est colossal ! Hartmann a accepté au vu de l'ampleur du marché, mais cela a eu des conséquences immédiates sur la qualité des produits fournis. Une personne qui travaillait au service achats m'a raconté que, dans les semaines qui ont suivi, de nombreux directeurs d'établissement les avaient appelés pour se plaindre de la qualité des nouvelles protections, qui fuyaient ou se déchiraient beaucoup plus souvent. Des discussions ont eu lieu, mais les responsables n'ont rien voulu entendre : seules les marges arrière comptaient. La dignité et la santé de dizaines de milliers de personnes âgées en ont souffert. Depuis lors, de nouveaux appels d'offres ont eu lieu ; peut-être ont-ils rectifié le tir, je ne saurais le dire.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Pour modifier un équipement tel que ces protections, il faut une autorisation. Pensez-vous qu'elle a été octroyée ?

M. Victor Castanet. – J'ai consulté les bibles des produits de ces fournisseurs. La nature exacte du changement de produit serait très difficile à prouver, au vu du nombre immense de références, qui changent en permanence, ce qui rend impossible, même pour les directeurs d'établissement, de suivre ceux qui importent vraiment. C'est un vrai labyrinthe, ce qui me semble réfléchi. Le changement de qualité à la suite de ce contrat est, en revanche, étayé par des témoignages directs de directeurs et de cadres du service achats.

Ces pratiques financières ont un impact non seulement en matière de gestion de l'argent public, mais aussi sur la prise en charge de ces personnes et sur leur dignité, ce qui provoque également une souffrance pour le personnel et les directeurs d'établissement. Ces derniers n'ont cessé de perdre en marges de manœuvre : une application informatique commune à Orpea et à Hartmann définissait le nombre et le type de protections auxquelles ils avaient droit, sans adaptation possible pour les profils atypiques. Un directeur aurait voulu commander des protections adaptées pour une personne en surpoids : cela lui était impossible dans l'application. Pour le hors-standard, qui est tout de même très fréquent, il fallait passer par d'autres canaux, recevoir l'autorisation du directeur régional, qui leur était souvent refusée s'ils osaient la demander. Ils avaient conscience de la maltraitance qu'ils faisaient subir à ces personnes recevant des protections inadaptées, mais demeuraient dépendants du système en place.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Qu'en est-il des difficultés que vous avez rencontrées pour obtenir de la part d'Orpea, des ARS et des conseils départementaux des documents relatifs aux remises de fin d'année ?

M. Victor Castanet. – Rappelons d'abord qu'Orpea a commencé par nier l'existence de telles remises, avant de les présenter comme des commissions versées par les fournisseurs pour paiement de services que leur aurait fournis Orpea.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – M. Mérigot, de Korian, a affirmé la même chose.

M. Victor Castanet. – Je n'ai enquêté que sur Orpea, je ne me prononcerai donc pas sur Korian. Pour Orpea, il y a plusieurs éléments problématiques. Les marges arrière, ou remises de fin d'année, peuvent être légales, mais leur régularité n'est pas établie quand de l'argent public est concerné. Je n'ai pas connaissance d'autres situations de ce type. Ensuite, les autorités de contrôle n'étaient pas au courant. Cette information était cachée lors de la remise de

compte annuelle aux inspecteurs des ARS ou des conseils départementaux. Les inspecteurs avaient les factures, mais pas les contrats-cadres. Par ailleurs, le taux moyen de telles remises dans d'autres secteurs oscille entre 2 % et 10 % ; ici, pour les laboratoires, ce taux dépassait 20 %, et atteignait même 28 % pour les protections ! Ces sommes étaient reversées non pas aux établissements, mais au siège du groupe. Enfin, qui a vérifié au cours des quinze dernières années que les prestations de service dont on dit qu'elles justifient ces remises ont bien été réalisées, qu'elles représentaient jusqu'à 28 % de la valeur du contrat et qu'elles profitaient aux résidents ? Le système est extrêmement opaque, au détriment de l'argent public. Le groupe a tout fait pour en cacher l'existence aux autorités de contrôle pendant des années.

Oui, j'ai rencontré des difficultés pour obtenir certains documents. J'ai commencé par recueillir des témoignages de soignants, puis de directeurs d'établissement et de personnes exerçant de plus hautes fonctions au sein du groupe, qui m'ont expliqué la pratique des remises de fin d'année et l'optimisation de la masse salariale. Certains d'entre eux ont eu le courage de me transmettre des documents internes, notamment sur l'inadéquation entre les postes financés par l'argent public et ceux qui étaient réellement pourvus.

Pour exploiter ces documents, il fallait que je les compare à ce qui avait été déclaré aux autorités de contrôle. Je me suis donc adressé à certaines ARS, notamment d'Île-de-France et d'Aquitaine, en leur expliquant que je menais une enquête sur Orpea et qu'on m'avait rapporté certaines irrégularités quant à la gestion de l'argent public. Toutes les ARS que j'ai contactées ont refusé de me rencontrer, m'ont affirmé que je n'avais pas le droit de consulter ces documents et m'ont dissuadé d'aller au bout. Je me suis étonné que ces documents ne soient pas publics. J'ai eu le sentiment à plusieurs reprises d'être vu comme un gêneur. Orpea a même été mis au courant de mes demandes auprès de certaines ARS ; j'en ai été informé par l'ancienne directrice de la communication du groupe, Brigitte Cachon. Cela m'a incité à plus de prudence dans mes contacts avec les ARS, au vu du contact étroit que certains de leurs employés avaient avec le groupe. Cela m'a beaucoup surpris, car j'aurais imaginé que mon enquête était utile pour la gestion de l'argent public dont les ARS sont responsables.

En revanche, certains inspecteurs des conseils départementaux de la Gironde et de la Vienne m'ont déclaré avoir le droit de me transmettre ces déclarations annuelles, de façon que je puisse procéder à ces vérifications, ce qu'ils ont effectivement fait. S'ils avaient eu la même attitude que les ARS que j'ai contactées, je n'aurais jamais pu obtenir de preuves. Je ne veux pas généraliser : je ne dis pas qu'il y a collusion avec les grands groupes dans toutes les ARS. En revanche, j'ai concrètement fait une telle expérience dans certaines d'entre elles. J'ai aussi relevé que plusieurs anciens salariés de ces agences étaient employés au siège du groupe et que des liens étroits subsistaient avec certaines ARS. Je ne m'attendais pas à de tels liens avec les autorités de contrôle.

Depuis 2017, on a progressivement mis en place les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), conclus non plus par établissement, mais par groupement d'établissements. Si ce système avait été mis en place plus tôt, j'aurais eu encore plus de mal à démontrer les dysfonctionnements, du fait de l'opacité accrue des budgets.

La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, qui a mis en place les CPOM, a, de ce point de vue, pleinement satisfait les demandes des dirigeants d'Orpea. Il y a désormais beaucoup moins de contrôles : on ne vérifie plus le nombre d'équivalents temps plein, mais seulement la masse salariale générale, et les excédents de dotation ne sont plus repris. Cette loi a été très utile au groupe ; je ne suis pas sûr que ce soit une bonne chose.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Le CPOM est intéressant pour un établissement : cela lui permet d’avoir de la visibilité sur cinq ans. Mais, dans le cas d’un groupe, moins contrôlé, beaucoup d’échappatoires sont possibles.

M. Victor Castanet. – Plusieurs inspecteurs de conseils départementaux m’ont exposé ce mouvement : à un moment, l’État a décidé de faire confiance et de moins contrôler. Ils recevaient des consignes en ce sens. Un budget était établi ; il n’y avait pas de raison de reprendre de l’argent. L’approche du CPOM ne marche que si l’on considère que les grands groupes sont vertueux, mais il y a toujours des acteurs qui le sont moins que d’autres...

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Votre livre a été un coup de tonnerre, même si les professionnels de ce secteur nous alertaient déjà sur leurs conditions de travail. Vous avez su montrer le caractère odieux de certaines pratiques dans le secteur lucratif.

Vous avez consacré un chapitre de votre ouvrage aux contrôles « bidons ». Vous évoquez le cas d’un contrôle annulé très peu de temps avant la date prévue grâce à l’intervention d’une personne influente. Vous venez encore d’évoquer les anciens salariés d’ARS ayant rejoint ces groupes privés. Disposez-vous d’éléments factuels sur ce point ? Pourriez-vous nous les communiquer ?

À votre connaissance, combien y a-t-il eu de contrôles inopinés et de contrôles préparés chez Orpea ces cinq dernières années ?

Les professionnels de ces établissements, travaillant dans des conditions déplorables et se voyant contraints de maltraiter les personnes hébergées, en souffrent. Les conseils de vie sociale peuvent-ils, selon vous, représenter une forme de médiation et de démocratie au sein des établissements ?

M. Victor Castanet. – Suivant un témoignage que j’ai reçu d’un cadre dirigeant d’Orpea, un contrôle a bien été annulé à la suite de l’appel de l’un des dirigeants du groupe à un salarié de l’agence régionale de l’hospitalisation (ARH) d’Île-de-France. La personne qui m’en a fait part était notamment chargée de la préparation des contrôles dans les cliniques. Ces contrôles étaient peu nombreux : une dizaine en huit ans sur 50 établissements.

Un contrôle de conformité était effectué trois semaines après l’ouverture d’une clinique. Tout était évidemment parfait à ce moment ; c’est ensuite que l’on réduisait le personnel et que l’on augmentait la capacité d’accueil. En cas de contrôle par la suite, le groupe était contacté à l’avance par l’ARS, généralement un mois avant le contrôle. Ce cadre faisait ensuite le nécessaire : il allait chercher quelques aides-soignants supplémentaires dans une autre résidence, modifiait des contrats de travail et des plannings. Le jour même, il se rendait sur le site pour tout préparer en détail ; il lui était même arrivé de faire sortir du site, pour le temps du contrôle, des résidents surnuméraires.

Cette personne m’a rapporté certains faits qui l’avaient intriguée quant aux liens entre le groupe et certaines ARS. Orpea avait une bonne idée de la sévérité relative des contrôles dans les différentes régions. Certaines agences étaient plus attentives que d’autres quant aux excédents de dotation, d’autres étaient vues comme des amies ; c’était le cas de l’ARH d’Île-de-France.

Il est arrivé à cette personne de se trouver incapable de préparer correctement un contrôle prévu dans une clinique. Il s’en est ouvert à son supérieur, le patron de la branche

Clinea, qui lui a promis de s'en occuper. Une semaine après, ce supérieur lui confirmait avoir appelé l'une des inspectrices de l'ARH d'Île-de-France : le contrôle n'aurait pas lieu.

Mon contact s'est rendu compte que cette inspectrice était en contact direct avec l'un des hauts dirigeants d'Orpea, ils déjeunaient ensemble régulièrement. Ce lien permettait notamment au groupe de disposer à l'avance d'informations relatives aux autorisations d'ouverture d'établissement. Après chaque rencontre avec cette inspectrice, les salariés du siège recevaient des instructions pour préparer tel ou tel dossier, trouver un terrain, des médecins... Orpea avait ainsi une longueur d'avance sur ses concurrents.

Cette inspectrice a fini par quitter l'ARH d'Île-de-France ; quelques jours après, elle était embauchée au siège du groupe, à un poste important dans le développement. Des cadres dirigeants d'autres groupes se sont aussi interrogés quant à cette embauche et au fait que l'État n'avait pas réuni de commission de déontologie pour déterminer la légalité d'une embauche aussi rapide dans un groupe privé auquel cette personne délivrait encore des autorisations d'ouverture quelques semaines plus tôt.

Je suis journaliste. Je n'ai aucun moyen de savoir si cette façon de faire est légale ou non. Ce qui est certain, c'est que des cadres dirigeants d'Orpea et d'autres patrons du secteur se posent la même question.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Vous avez le nom de cette personne ?

M. Victor Castanet. – Oui, j'ai son nom.

Avec ma maison d'édition, nous avons décidé de ne citer que les principaux dirigeants de ces groupes, et non l'ensemble des intervenants, non seulement pour des raisons juridiques, mais aussi parce qu'il s'agit davantage de dénoncer un système que de cibler des individus.

Quand il a été demandé au docteur Marian, à l'Assemblée nationale, si d'anciens fonctionnaires d'agences régionales de santé travaillaient au siège d'Orpea, il a longuement hésité avant de déclarer que le groupe avait peut-être recruté des consultants ayant ce profil. Je peux vous assurer qu'il s'agit non pas de consultants, mais bien de salariés ayant fraîchement quitté des ARS.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – La question sera posée sous serment aux opérateurs Orpea et Korian, mais nous aimerions que vous nous fournissiez les noms en votre possession, après en avoir discuté avec votre maison d'édition.

M. Victor Castanet. – Cette porosité des liens entretenus entre Orpea et certaines ARS pose question. Quand ce groupe embauche d'anciens hauts fonctionnaires à des postes importants, notamment dans le secteur du développement, c'est pour une raison précise : profiter de leurs contacts.

En ce qui concerne le conseil de vie sociale (CVS), je peux seulement dire que plus les familles sont impliquées dans le fonctionnement des établissements, mieux c'est. Les CVS peuvent faire remonter certains dysfonctionnements aux directeurs d'établissements. Pour autant, ce n'est pas la solution parfaite : on trouve des CVS chez Orpea. À partir du moment où les directeurs n'ont pas de pouvoir, les CVS peuvent toujours se plaindre, les choses ne changeront pas.

Certains directeurs se battent au quotidien pour que leurs résidences fonctionnent au mieux, mais eux aussi sont victimes de cette organisation.

De plus, Orpea a mis en place un système de primes : si les objectifs de qualité, et surtout de rentabilité, largement prédominants, sont atteints, les directeurs touchent des primes pouvant représenter de 15 000 à 18 000 euros par an. Ils sont donc poussés à faire des économies sur un budget déjà très serré.

Recevoir des primes pour avoir fait baisser des coûts, ce qui entraîne forcément une perte de qualité de la prise en charge, peut se révéler traumatisant : coincés entre leurs intérêts personnels et ceux de leurs résidents, de nombreux directeurs finissent par être dégoûtés de la façon dont ils exercent leur métier au sein d'Orpea. Beaucoup d'entre eux évoquent un choc post-traumatique et doivent faire des années de psychanalyse pour s'en remettre. Ils ont l'impression de participer à un système qui les pousse à agir contre leurs valeurs éthiques.

En outre, ce système permet aussi à la direction générale de se dédouaner : elle impose un budget très serré, qui crée le rationnement, et va ensuite inciter le directeur à aller encore plus loin, quitte à le pousser à la faute.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Après une grande fatigue, M. Le Masne a pu être interrogé le 9 mars dernier. Selon lui, ces accusations sont portées par trois ou quatre personnes ayant été licenciées depuis longtemps et les faits reprochés remonteraient à plus de dix ans.

Il a également déclaré que les marges arrière n'existaient pas et qu'il n'y avait jamais eu ni limite de coûts pour tout ce qui concerne le résident ni rationnement de repas.

Nous serions intéressés par tous les éléments en votre possession permettant de contredire ces propos.

M. Victor Castanet. – Mon enquête s'étale sur trente ans. J'ai recueilli les témoignages des premiers collaborateurs d'Orpea jusqu'à ceux d'aujourd'hui, en 2021.

M. Le Masne a effectivement déclaré qu'il n'y avait aucun rationnement sur tout ce qui touchait aux résidents. Pour le contredire, il suffit d'écouter Jean-Claude Brdenk, le directeur général délégué à l'exploitation du groupe, qui a reconnu voilà quelques semaines qu'il existait des budgets « alimentation » de 4,35 euros par jour et par résident.

Tous les chefs cuisiniers auxquels j'ai parlé ont souligné qu'un tel budget les obligeait non seulement à rationner, mais aussi à peser chaque aliment. Comme je l'ai relevé à l'Assemblée nationale, j'ai été touché par ces témoignages de cuisiniers obligés de couper en deux des steaks hachés de 100 grammes pour servir deux repas à des personnes pesant parfois plus de quatre-vingts kilos. De même pour le rôti, dont la tranche ne devait pas excéder quarante grammes, soit deux bouchées, ou le beurre, dont les portions ne permettaient même pas aux résidents de tartiner leurs trois biscottes le matin.

Il s'agit d'un rationnement effrayant, surtout au regard du prix de la journée. Les établissements Orpea sont parmi les plus chers de France. Tous n'atteignent pas les tarifs des Bords de Seine, entre 7 000 et 8 000 euros par mois, mais ceux d'entrée de gamme coûtent entre 2 500 et 3 000 euros par mois, et les cuisiniers dont j'ai recueilli les témoignages travaillaient dans des établissements coûtant entre 4 000 et 5 000 euros par mois.

Mme Chantal Deseyne. – Les révélations de votre livre ont eu l’effet d’une bombe dans le secteur du grand âge et de la dépendance, mais aussi dans l’opinion. On savait qu’il existait localement des cas de maltraitance, mais on ignorait qu’il s’agissait d’un système organisé, avec la connivence éventuelle des ARS.

Avez-vous subi des pressions de la part de ces groupes, notamment Orpea et Korian, pour empêcher votre enquête d’aboutir et votre livre de paraître ?

Mme Véronique Guillotin. – Le début de votre livre laisse penser que ces restrictions étaient ciblées sur les personnes les plus fragiles, souffrant de troubles cognitifs, et qui recevaient le moins de visites, alors que d’autres, plus en forme et à même de s’exprimer, étaient mieux traitées. Pourriez-vous nous en dire plus ?

Vous évoquez la mise en place d’une fin de vie parfois effroyable, sans en avertir la famille, à travers un cas particulier. Avez-vous connaissance d’autres exemples d’administration de médicaments pouvant être létaux à des personnes ne l’ayant pas demandé ?

M. René-Paul Savary. – Je m’étais opposé à la mise en place des CPOM, qui rendaient les choses encore plus complexes. J’avais d’ailleurs été surpris de voir des syndicats soutenir ce dispositif.

Le directeur de mon département m’a récemment confirmé que déterminer les prix de journée à travers les CPOM, surtout avec plusieurs établissements de nature différente sur un même département, était aujourd’hui d’une difficulté sidérante.

Le département verse directement certaines prestations, notamment l’APA, aux établissements GIR 1 à 4. Pour ce faire, on établit un GIR pondéré. Si je comprends bien le système que vous décrivez, les dotations versées aux établissements selon ce GIR moyen pondéré qui ne seraient pas entièrement utilisées remonteraient dans les comptes du groupe, au niveau national, pour masquer ce détournement. Ai-je bien compris ?

M. Olivier Henno. – Beaucoup d’entre nous ont déjà siégé dans des conseils d’administration d’Ehpad publics ou associatifs à but non lucratif. Nous disposons alors des comptes et des budgets prévisionnels.

Les comptes de chaque établissement de ces groupes sont-ils individualisés ou globalisés ? S’ils sont globalisés, comment la tutelle peut-elle accepter une telle situation ?

M. Victor Castanet. – Mes sources et moi avons effectivement subi certaines pressions.

J’ai d’abord conduit mon enquête pour un grand quotidien national. Lorsque le groupe a été au courant de mes recherches, ses dirigeants ont demandé à me rencontrer, ce qui est très inhabituel. Normalement, ils ferment l’accès de tous leurs Ehpad et cliniques et dissuadent les journalistes d’enquêter. J’ai refusé de les rencontrer. Le groupe a alors contacté le quotidien pour lequel je travaillais en dénonçant mes méthodes, prétendant qu’elles n’étaient pas déontologiques.

Par la suite, tout au long de mon enquête, j’ai reçu courriers et mails, parfois très menaçants, me demandant très clairement d’arrêter. Au début de la crise sanitaire, j’ai continué de rencontrer des personnels et aides-soignants qui acceptaient de raconter ce qui se

passait dans le groupe. J'ai reçu des messages très menaçants expliquant que mon enquête mettait en péril le travail des équipes du groupe, ce qui risquait de causer des accidents en période d'épidémie de covid-19.

Certaines de mes sources ont été contactées par le groupe avant que je les rencontre et ont refusé de s'exprimer ; d'autres, qui m'avaient déjà transmis des documents, par exemple, se sont ensuite murées dans le silence et ont fait machine arrière. Beaucoup avaient peur des agissements du groupe.

Dans la mesure où il s'agissait d'une enquête sur un des gestionnaires de maisons de retraite, j'ai d'abord pris cela pour de la paranoïa. Mais j'ai découvert ensuite les méthodes du groupe : appel à des officines de surveillance pour infiltrer ses salariés, notamment les syndiqués, et monter des dossiers à leur encontre ; recours à des directeurs « nettoyeurs » – l'un d'entre eux a accepté de témoigner dans mon livre – chargés de licencier des salariés, parfois de manière extrêmement brutale ; attestations demandées aux aides-soignantes à l'encontre des directeurs licenciés... Quand vous êtes aide-soignante et que vous gagnez 1 800 ou 2 000 euros, vous faites l'attestation qu'on vous demande.

Le groupe est habitué à prendre des libertés avec le droit du travail. Il a même mis en place un syndicat maison, Arc-en-ciel, dirigé par le service des ressources humaines d'Orpea. Des salariés se sont ainsi retrouvés face à leur direction, accompagnés d'un élu d'Arc-en-ciel qui n'était pas là pour les défendre...

Le groupe a mis en place tout un tas de pratiques pour tenir le personnel et dissuader ceux qui avaient été licenciés de jamais dénoncer les pratiques du groupe. Beaucoup des sources que j'ai rencontrées étaient terrifiées – le mot n'est pas trop fort – à l'idée de témoigner. Certains anciens directeurs pensaient même que j'étais une taupe au service du groupe !

En ce qui concerne le ciblage, le système mis en place crée des situations de maltraitance. Pour autant, il n'y a pas d'actes de maltraitance quotidiens dans les établissements Orpea. Ce système aura moins d'impact sur une personne âgée non dépendante. Un certain nombre d'établissements, notamment les Bords de Seine, à Neuilly, s'apparentent à des hôtels de luxe. Par contre, tout l'aspect médical est défaillant : dès les premières dépendances, ce système devient destructeur. Et si votre famille est peu présente, vous ne pouvez plus vous plaindre à personne. Les personnes les plus touchées, comme l'ont relevé les aides-soignantes, les auxiliaires de vie ou les directeurs que j'ai rencontrés, sont celles qui sont placées en unité protégée et souffrent de troubles sévères. C'est une situation parfois assez terrible.

Mme Véronique Guillotin. – Ma question ne portait pas tant sur l'aspect médical que sur l'alimentation et le quotidien. Les personnes payant parfois 7 000 euros par mois et ayant toute leur tête étaient-elles soumises au même régime, avec un demi-steak haché dans leur assiette ou seulement trois biscottes ?

M. Victor Castanet. – Non, les rations se faisaient sur les plus fragiles ou sur les patients qui payaient moins cher, même s'il y a aussi un coût repas journalier aux Bords de Seine, certes plus élevé. C'est d'ailleurs dans cet établissement que les protections étaient limitées à trois par jour. Certaines familles, qui payaient 8 000 euros ou plus par mois, achetaient elles-mêmes des protections pour être sûres que leur proche soit changé.

À d'autres, qui s'étaient plaintes de dysfonctionnements, notamment d'un manque de personnel, la direction a proposé des dames de compagnie. L'un des dirigeants a expliqué qu'il n'y avait aucune dame de compagnie dans les établissements, mais beaucoup de familles m'ont expliqué que ce sont bien les directeurs qui leur ont proposé de prendre une dame de compagnie, présente dans l'établissement, qu'il fallait rémunérer environ 700 euros par mois.

Aux Bords de seine, on m'a aussi rapporté que l'on témoignait d'un peu plus d'égards aux anciennes personnalités politiques ou médiatiques, par exemple.

En ce qui concerne les excès de dotations, le système fonctionnait de la même manière pour le forfait soins ou le forfait dépendance. Ces établissements reçoivent des dotations annuelles en fonction du nombre de résidents et du GIR. Le directeur remplissait une déclaration de fin d'année retraçant ses dépenses, qu'il envoyait au siège. Elle était alors contrôlée par Yves Le Masne et par le service chargé de la tarification. Et c'est le siège qui transmettait ensuite cette déclaration aux conseils départementaux et aux ARS.

Le directeur d'établissement avait l'interdiction d'avoir le moindre échange avec ces derniers ; il ne pouvait même pas leur répondre au téléphone. Je ne comprends d'ailleurs pas que les ARS et les conseils départementaux aient accepté une telle situation. S'ils avaient besoin d'éclaircissements, ils appelaient non pas le directeur d'établissement, mais le siège, notamment la responsable du service tarification. Or le seul à même de pouvoir dire ce qu'il a dépensé dans son établissement, c'est le directeur. Et c'est lui qui aurait pu alerter sur un manque de personnel dans sa résidence. Cependant, les ARS et les conseils départementaux ont accepté cette centralisation.

Au regard des documents que j'ai pu obtenir, et je crois savoir que l'Inspection générale des finances a constaté la même chose, il existe un écart entre les déclarations des directeurs et les documents transmis par le siège aux autorités de contrôle. M. Véran a annoncé plus de contrôles, plus d'inspecteurs. Il a même dit que les ARS allaient contrôler les 7 500 Ehpad. Mais c'est le siège qu'il faut contrôler...

M. René-Paul Savary. – Malheureusement, il me semble que la loi ne le permet pas.

M. Victor Castanet. – Personne n'a contrôlé le siège d'Orpea ces dernières années. La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) n'aurait-elle pu s'en charger ?

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Tout l'intérêt de cette mission d'information est de proposer des modifications législatives. Et nous le ferons.

M. Victor Castanet. – Ces grands groupes ont tout centralisé depuis des années.

M. René-Paul Savary. – Les contrôles qui ont été annoncés ne vont donc servir à rien. Comme vous le soulignez, il faut plutôt les diriger vers les sièges.

M. Laurent Burgoa. – Si vous aviez une proposition à nous faire pour améliorer le contrôle des Ehpad, quelle serait-elle ?

M. Victor Castanet. – Il faut bien évidemment mettre en place un système de contrôle centralisé, mais ce n'est pas tout.

Orpea était géré par un ancien contrôleur de gestion. Les inspecteurs que j'ai rencontrés ne connaissent rien à la comptabilité analytique ou aux circuits financiers. Ils ont une expertise médicale ou en droit du travail, mais aucune expertise comptable ou financière. Les groupes dont nous parlons s'appuient sur des équipes de haut niveau ; il faut donc des inspecteurs formés à ces domaines de compétence. Peut-être même faudrait-il recruter d'anciens professionnels du secteur, plus à même de déceler les failles.

M. Laurent Burgoa. – Est-ce aux ARS ou aux conseils départementaux de toujours contrôler ou faut-il une structure administrative autonome ?

M. Victor Castanet. – Il serait très bienvenu d'instaurer une autorité indépendante composée d'experts. Cela permettrait d'assurer une forme d'indépendance vis-à-vis de ces groupes.

Je ne veux pas jeter l'opprobre sur les ARS en général, mais comment un groupe comme Orpea, leader mondial du secteur, a-t-il pu mettre en place de telles pratiques depuis vingt ans sans qu'aucune ARS ou aucun conseil départemental s'en inquiète ?

Je ne pense pas que recruter une centaine d'inspecteurs supplémentaires ou contrôler tous les Ehpad soit la solution.

Mme Brigitte Micouleau. – Il faut aussi tenir compte des familles, qui sont les premiers lanceurs d'alerte.

M. Victor Castanet. – Tout à fait.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il y a deux étages : d'une part, la vie des établissements, quels qu'ils soient, y compris publics, et les formes de maltraitance que l'on peut y rencontrer, d'autre part le contrôle de ces grands groupes, qui ont la mainmise sur ce secteur. Il faut mettre en place les contrôles financiers nécessaires, notamment en ce qui concerne les détournements de fonds publics.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Cette mission d'information a vocation à déboucher sur des propositions concrètes dans le cadre de l'élaboration de la loi sur le grand âge. Nous voulons prendre des décisions fortes à l'endroit de ces groupes privés. Les choses ne peuvent continuer ainsi. C'est une question de morale.

Pendant très longtemps, les conseils départementaux distribuaient l'APA aux bénéficiaires, de manière individualisée, et non aux établissements. C'est avec le GIR moyen pondéré que les choses ont changé. Par ailleurs, les départements n'avaient rien à dire sur l'installation de ces groupes, qui dépendait d'une autorisation de l'ARS.

J'ai ainsi appris avec surprise qu'il y avait des Orpea et des Korian dans mon département, alors que je n'en ai jamais autorisé un seul. Au contraire, j'avais rencontré M. Marian voilà quelques années pour lui dire que nous n'avions pas les moyens d'implanter ses établissements dans la Loire. Beaucoup de groupes rachètent des établissements existants. C'est là qu'est tout le problème.

M. Victor Castanet. – Il s'agit d'un point très important. Ces groupes, en plus d'avoir obtenu des autorisations de manière parfois douteuse, ont aussi racheté beaucoup d'établissements.

Lorsque je l'ai rencontré, M. Claude Évin m'a affirmé qu'il n'était pas possible de transférer une autorisation d'implantation sans accord des ARS. Pourtant, c'est bel et bien possible : des directeurs d'ARS m'ont expliqué que beaucoup de structures, à peine montées, étaient rachetées par de grands groupes sans qu'ils aient leur mot à dire.

Il faut bien comprendre qu'une autorisation, délivrée gratuitement par l'État, vaut au moins 1 million d'euros le lendemain de la délivrance. Ce marché des achats et reventes d'autorisations est gigantesque. Dans les comptes annuels d'Orpea, le solde des immobilisations incorporelles représente plus de 2 milliards d'euros.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nous comptons bien aller au fond des sujets dans le cadre de ce contrôle.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci de votre participation à nos travaux, Monsieur Castanet.

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 16 mars 2022

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 5.

Audition de syndicats représentant les corps d'inspection des ARS

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, dans le cadre de la mission d'information sur le contrôle des Ehpad (établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes), nous entendons ce matin les représentants de syndicats représentant les corps d'inspection des agences régionales de santé (ARS) : M. Stéphane Bernard, secrétaire général adjoint du syndicat national des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, M. Thierry Fouéré, président du syndicat des médecins inspecteurs de santé publique, M. Aissam Aimeur, président du syndicat des pharmaciens inspecteurs de santé publique.

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.

Je rappelle que la commission des affaires sociales du Sénat 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*. Cet ouvrage pointe notamment l'inadéquation de la forme actuelle des contrôles opérés, non pas sur les groupes, mais sur les établissements, et l'incapacité 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.

Depuis la parution du livre, différentes investigations ont été lancées, notamment une mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des finances (IGF), et le Gouvernement a fait différentes annonces, notamment celle du lancement d'un vaste programme de contrôle. Ce dernier point a suscité des réactions diverses entre ceux qui ont salué cette démarche et ceux qui ont regretté qu'elle se fasse au détriment des établissements et des ressources dont ils disposent.

Messieurs, je vous remercie de vous exprimer sur ces points en quelques minutes chacun, afin de laisser le maximum de temps aux échanges, et demande à tous d'être concis dans les questions et les réponses.

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, M. Stéphane Bernard, Picquet, M. Thierry Fouéré et M. Aissam Aimeur prêtent serment.

M. Aissam Aimeur, président du syndicat des pharmaciens inspecteurs de santé publique. – Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, notre propos liminaire prendra la forme d'une déclaration commune à nos trois organisations.

Avant tout, nous tenons à vous remercier de nous avoir conviés à vos travaux dans le cadre de la mission d'information sur le contrôle des Ehpad.

Nous souhaitons vous faire part de notre diagnostic partagé sur les missions de contrôle mises en œuvre par les agences régionales de santé. Il nous semble important de clarifier la notion de contrôle, parce qu'elle est souvent confondue, y compris au sein des ARS par certains de nos dirigeants, avec des notions plus ou moins voisines, comme celles d'évaluation, de certification ou d'audit, et de vous en indiquer notre définition.

Pour nous, en tant que corps d'inspection, le contrôle est une mission régaliennne, qui consiste à procéder à des investigations approfondies et qui met surtout en œuvre l'autorité publique, en application de pouvoirs conférés par la loi. Le contrôle vise alors à vérifier qu'une structure ou un professionnel veille bien au respect de la réglementation qui lui est applicable. Il permet non seulement de signaler des écarts à la norme juridique, mais surtout de mettre en évidence des dysfonctionnements ou des anomalies, d'identifier des risques majeurs, notamment des pratiques déviantes, en vue de les faire cesser ou de demander à ce qu'il y soit remédié, afin de garantir la sécurité des personnes.

À la différence de l'évaluation ou de l'audit, le contrôle constitue une activité susceptible d'entraîner des mesures de police administrative, voire des sanctions de nature administrative ou de nature financière. Pour des professionnels inscrits à un ordre professionnel, cela peut aussi déboucher sur des sanctions disciplinaires ordinaires, voire sur des sanctions pénales. En effet, certains inspecteurs comme les pharmaciens inspecteurs, qui sont assermentés, sont habilités à rechercher et à constater des infractions pénales.

Le contrôle s'appuie sur deux modes d'investigation qui sont cumulables : d'une part, le contrôle sur pièces, c'est-à-dire documentaire, sans déplacement, d'autre part, le contrôle sur site, que nous appelons « inspection » dans notre jargon. Une inspection peut être

prévue, dans le cadre d'une programmation qui peut être annuelle ou pluriannuelle, déclenchée en urgence, en cas de risque grave pour la santé ou de crise médiatique, comme on le voit aujourd'hui. Par ailleurs, elle peut être inopinée ou annoncée quinze jours ou un mois avant.

Bien que la loi prévoit que l'inspection-contrôle fasse partie intégrante des missions des ARS, cette activité ne constitue absolument pas une priorité pour ces agences, nous tenons à insister sur ce point : c'est sans nul doute une mission accessoire, qui passe au second plan, voire au dernier plan en fonction des structures – cela dépend fortement de la personnalité du directeur général de l'ARS. Il n'est donc pas étonnant de constater la marginalisation des corps d'inspection au sein des ARS.

Cela fait plus de dix ans que nous évoquons cette situation lors d'inspections ou d'évaluations réalisées par l'IGAS ou à l'occasion des missions d'évaluation et de contrôle de la sécurité nationale (Mecss) du Sénat et de l'Assemblée nationale. C'est pour nous un fait établi et avéré.

La suppression de l'activité d'inspection-contrôle dans les lettres de mission signées par le ministre des solidarités et de la santé et adressées aux directeurs généraux des ARS est intervenue en 2019. Avant, cet objectif y figurait. Cela confirme bien que ce n'est pas prioritaire, y compris par le niveau national.

De la même façon, les objectifs et les indicateurs de suivi qui concernent cette activité ont également été retirés des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) signés entre les ARS et l'État.

M. Stéphane Bernard, secrétaire général adjoint du syndicat national des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale. – En 2022, alors que les lettres de mission pour la période 2022-2025 sont en cours de signature entre le ministre des solidarités et de la santé et les directeurs généraux d'ARS – je rappelle qu'une lettre de mission est en quelque sorte un contrat ou une feuille de route que signe chaque directeur général de l'ARS avec le ministre des solidarités et de la santé lui fixant ses objectifs pour une période de trois ans –, à notre connaissance, l'inspection-contrôle ne figure toujours pas parmi les priorités. Compte tenu du contexte, il y a là un paradoxe.

En 2019, un rapport de l'IGAS le mentionnait et sonnait l'alerte sur ce sujet.

M. Aissam Aimeur. – Depuis la mise en place des ARS en 2010, nos trois organisations syndicales n'ont eu de cesse d'alerter les responsables du ministère des solidarités et de la santé, les directeurs généraux d'ARS, les parlementaires, d'une part, de la diminution très inquiétante du nombre des inspections et les contrôles effectués par les ARS, d'autre part, des difficultés rencontrées sur le terrain par les inspecteurs pour exercer leur mission au sein de ces agences.

L'IGAS, qui s'intéresse beaucoup à la mission d'inspection-contrôle depuis plus de trente ans, a rendu plusieurs rapports en ce sens. Depuis la mise en place des ARS se sont développées des missions d'appui et de conseil et ont été publiés des rapports d'évaluation ; il en existe à ma connaissance au moins trois sur la fonction d'inspection-contrôle. Surtout, l'IGAS dresse tous les ans un bilan quantitatif et semi-qualitatif de l'activité d'inspection-contrôle.

En outre, en 2013, un référé de la Cour des comptes concernant spécifiquement le corps des pharmaciens inspecteurs a relevé que ce corps n'inspectait plus et a enjoint d'y remédier.

En 2014, l'ancien président de mon syndicat a expliqué devant la Mecss du Sénat que la situation était très difficile. Cela a été pris en compte dans le rapport, mais rien n'a vraiment changé depuis huit ans.

L'année dernière, au mois de février 2021, avec mes collègues ici présents, j'ai été auditionné par la Mecss de l'Assemblée nationale. Le rapport, publié au mois de juin, pointe de nouveau la difficulté liée à l'inspection-contrôle.

On peut donc dire de manière manifeste que ce problème est connu depuis au moins depuis dix ans, depuis la mise en place des ARS. Nous avons pour notre part joué notre rôle d'alerte face à une situation qui n'allait pas. Depuis cette date, les choses n'ont pas évolué de manière substantielle.

M. Stéphane Bernard. – Le rapport de la Mecss de l'Assemblée nationale de juin 2021 comporte une proposition n° 11, préconisant de renforcer l'inspection dans les ARS et de clarifier sa place.

M. Aissam Aimeur. – Tous ces rapports, qu'ils soient administratifs ou parlementaires, ont confirmé ces constats alarmants, notamment le fait que la mise en place des ARS s'est accompagnée d'un recul significatif des missions d'inspection et de contrôle.

Si l'on entre dans le détail, on s'aperçoit que les moyens humains consacrés à l'inspection-contrôle par les ARS sont très insuffisants. Les données les plus fiables et consolidés à notre disposition sont celles de 2018 – au 1^{er} janvier 2018 a été mis en place un logiciel informatique métier dédié à l'inspection-contrôle, qui a succédé à un système déclaratif sous forme de tableaux Excel.

Ainsi, en 2018, environ 8 500 personnes, soit 8 300 équivalents temps plein (ETP), travaillaient dans les ARS. Parmi elles, 2 700 étaient juridiquement habilitées à réaliser des contrôles ; elles étaient réparties en deux groupes. Le premier groupe, qui représentait 80 % de ce vivier humain, est constitué de corps statutaires comme les nôtres – inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, médecins inspecteurs de santé publique, pharmaciens inspecteurs – et de trois autres corps s'occupant de la santé environnementale – ingénieurs d'études sanitaires, ingénieurs du génie sanitaire, techniciens sanitaires –, soit 2 231 agents habilités par la loi à réaliser des contrôles. Le second groupe est constitué de 536 agents de droit privé ou de droit public, essentiellement des contractuels ou des personnes en détachement issues des fonctions publiques territoriale ou hospitalière, qui, juridiquement, ne sont pas habilitées à procéder à des inspections ; toutefois, la loi a prévu que le directeur général de l'ARS pouvait les habilitier à l'inspection-contrôle et leur donner la qualité d'inspecteur ou de contrôleur après une formation qualifiante de quatre semaines ; dans le jargon, on les appelle les Icars, les inspecteurs-contrôleurs des ARS.

En 2018, sur ces 2 700 personnes, seuls 500 ETP étaient consacrés à l'inspection-contrôle en l'ARS, soit 6 % des ETP totaux. Évidemment, cela concerne tout le champ sanitaire – médico-social, ambulatoire, professionnels de santé –, sur tout le territoire. En effet, environ 1 000 inspecteurs habilités n'inspectent jamais : ils travaillent sur des missions d'accompagnement, de régulation, de planification, de gestion de projet, d'allocation de

ressources... Pour les autres, le temps de travail consacré à cette mission est assez réduit, voire marginal : 8 % de leur temps de travail pour les médecins inspecteurs, 10 % pour les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, 28 % pour les pharmaciens inspecteurs, contre 79 %, pour ces derniers, en 2007, c'est-à-dire avant la mise en place des ARS. C'est sans doute moins aujourd'hui. Le reste de ce temps est consacré à diverses missions, par exemple d'efficience médico-économique, de veille et de sécurité sanitaires, c'est-à-dire aux missions prioritaires assignées aux ARS. Je le répète, le contrôle n'est pas prioritaire.

Il y a donc clairement un émiettement, voire une atomisation du temps de travail de chaque inspecteur, ce qui compromet nécessairement sa professionnalisation et surtout son savoir-faire. Inspecter est un métier : en cas de moindre activité, on perd rapidement en compétences, en qualifications et, surtout, en appétences.

La globalité des missions de contrôle et d'inspection assignée aux ARS concerne donc 500 ETP, mais plus de la moitié d'entre eux – 271 ETP – sont dédiés uniquement à la santé environnementale : contrôle de la qualité de l'eau – eaux de baignade ou de consommation –, lutte contre les légionelles, l'amiante, le radon, etc.

Par conséquent, en réalité, la ressource humaine disponible pour contrôler tout le champ sanitaire et médico-social est 230 ETP, et non pas 500.

M. Thierry Fouéré, président du syndicat des médecins inspecteurs de santé publique. – Je confirme qu'un très petit nombre d'ETP sont chargés de l'inspection relative à la prévention de la maltraitance, notamment dans les Ehpad. L'essentiel de nos inspections et contrôles concernent le secteur de la santé environnementale.

M. Aissam Aimeur. – On le voit bien, 230 ETP, c'est largement insuffisant pour 300 hôpitaux et cliniques, 7 500 Ehpad, les pharmacies de ville, les laboratoires d'analyse, le secteur du handicap, le secteur médico-social – 35 000 établissements et services – !

En 2018, sur ces 230 ETP, 49 étaient affectés à l'inspection-contrôle des Ehpad de toute la France, soit 0,6 % des ETP totaux des ARS.

On constate également que l'activité d'inspection et de contrôle a constamment diminué depuis la mise en place des ARS.

M. Stéphane Bernard. – De très nombreux articles ont été publiés sur ce sujet. Ainsi, Le Monde mentionne 24 Ehpad contrôlés en Île-de-France en 2018, contre 121 en Nouvelle-Aquitaine en 2019. En fait, en Nouvelle Aquitaine, environ 75 % de ces contrôles concernaient la santé environnementale, c'est-à-dire le radon, la légionelle, les déchets d'activités de soins à risques infectieux (Dasri) et l'amiante, très loin des problématiques de la maltraitance en Ehpad. Les données réelles sont donc plus comparables à celles de l'Île-de-France.

M. Aissam Aimeur. – Le nombre global de contrôles, qui concerne la ville, l'hôpital, les professionnels de santé, le médico-social, est de 6 146 en 2016, 3 625 en 2018 et 2 620 en 2019, soit une baisse de 58 % en trois ans.

En 2018, 1 273 contrôles ont eu lieu dans le champ médico-social, mais cela inclut à la fois les personnes âgées et les personnes handicapées. Comme il s'agit d'un bilan semi-quantitatif, il est impossible de connaître le nombre d'Ehpad contrôlés, mais on l'estime entre 300 et 600.

L'érosion des effectifs au sein des ARS est constante : entre 2010, année de création des ARS, et 2020, 1 600 postes ont été perdus, ce qui a eu des conséquences sur les corps d'inspection. Tout cela a contribué à accélérer cette fragilisation du système de contrôle dans les champs sanitaire, social et médico-social. Entre 2014 et 2021, quasiment 400 postes ont été supprimés, ce qui représente une baisse de 30 % des effectifs des corps d'inspection les plus concernés par le contrôle des Ehpad et une baisse de 39 % des médecins inspecteurs.

M. Thierry Fouéré. – Il est important que vous sachiez qu'actuellement les missions d'inspection se rendent dans les établissements, notamment dans les Ehpad, sans médecin inspecteur tellement cette ressource manque ! Alors qu'on comptait en 2014 297 médecins inspecteurs dans les ARS, on en dénombre 181 au mois d'octobre 2021, d'après les chiffres de la DRH ministérielle, soit une perte de 116 postes. La trajectoire actuelle est une perte de 30 médecins inspecteurs de santé publique tous les dix mois. À M. Véran qui affirme qu'il va créer 150 postes dans les deux ans pour réaliser des inspections, je lui réponds que c'est le tonneau des Danaïdes, puisque l'on en perd plus que l'on en crée : à ce rythme, dans deux ans, on aura quasiment perdu presque 90 postes de médecins inspecteurs de santé publique.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Ne peut-on pas dire que cette perte est parallèle à celle que l'on constate dans les effectifs médicaux dans tous les domaines ? Il y a moins de médecins : cela se constate aussi dans votre corps.

M. Thierry Fouéré. – Le corps est très peu attractif. On a fait des propositions au ministère des solidarités et de la santé, j'ai envoyé deux lettres aux mois de février et de décembre 2021, l'une à M. Véran, l'autre à M. Champion, secrétaire général du ministère, pour que l'on relance le recrutement de médecins inspecteurs de santé publique. Dans ces courriers, je pointe que la question de la formation des médecins à l'inspection-contrôle se posera cruellement. Je n'ai aucune réponse. Un groupe de travail s'est réuni en mars et la DRH ministérielle a affirmé n'avoir jamais reçu mes courriers !

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nous voulions savoir pourquoi ces contrôles n'avaient pas été effectués et dans quelles conditions ils auraient dû l'être. Vous nous avez apporté des réponses. Je vous remercie de nous transmettre l'ensemble des documents que vous avez mentionnés.

Quelles suites sont données aux contrôles ? Quelle est la part des contrôles financiers dans les Ehpad ? De quels moyens disposez-vous pour suivre les établissements contrôlés ? Que faire pour que les contrôles soient effectifs et empêchent les dérives que l'on a constatées ?

M. Stéphane Bernard. – La plupart du temps, les missions d'inspection sont coordonnées par des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale. L'absence de médecins inspecteurs dans les équipes d'inspection est tout à fait problématique et handicapant, notamment dans le repérage de la maltraitance, puisque les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale n'ont pas accès aux données médicales confidentielles individuelles des résidents dans les Ehpad, ce qui limite considérablement le champ de nos investigations.

On établit dans nos rapports d'inspection des constats qui prennent la forme d'écart et de remarques, qui donnent ensuite lieu à des décisions qui sont prises par les directeurs généraux d'ARS, dans le cadre d'injonctions, de prescriptions ou de recommandations.

Il y a un problème en termes de sanctions, puisque la fermeture totale ou partielle, temporaire ou définitive, d'une activité, la cessation d'activité d'un établissement sont très difficiles à mettre en œuvre quand il s'agit d'un Ehpad : il faut reloger les résidents, c'est traumatisant pour les familles... On en a actuellement l'exemple en Île-de-France, avec un petit établissement d'une vingtaine de lits.

En revanche, ce qui est très insuffisant aujourd'hui, en dehors des sanctions administratives, telles que les mise sous administration provisoire et fermetures d'établissements, c'est le régime des sanctions financières qui peuvent être prises à l'encontre des gestionnaires d'établissements, qui est défini dans le code de l'action sociale et des familles et qui prévoit des astreintes journalières ou des sanctions financières. En effet, il n'est pas opérationnel, faute de décret d'application de l'ordonnance du 17 janvier 2018 pour permettre l'émission des titres de perception sur la base des sanctions prononcées par les ARS. Un groupe de travail se réunit depuis deux ans, mais il manque toujours ce décret d'application.

Le régime de sanctions financières serait à mon avis intéressant et constituerait un autre mode d'opération par rapport aux sanctions administratives très fortes – fermeture, mise sous administration provisoire... –, qui sont très rarement utilisées.

M. Aissam Aimeur. – Il existe trois types de suites : d'abord, les suites pédagogiques, qui sont en quelque sorte des avertissements, des demandes de remise en conformité avec une réglementation qui peut être opposable ou par des recommandations de bonnes pratiques, ensuite, les suites correctives, qui sont essentiellement des mesures de police administrative, c'est-à-dire des mesures conservatoires – injonctions, mises en demeure, mises sous administration provisoire –, enfin, des suites répressives, c'est-à-dire une fermeture, des sanctions financières...

Les rapports de l'IGAS montrent que le suivi existe : on dispose de chiffres fiables sur le nombre d'injonctions, de fermetures prononcées, de suites disciplinaires, de transmissions au parquet...

M. Stéphane Bernard. – Je souhaite revenir sur le cadre juridique de l'inspection, qui nous paraît insuffisant, notamment dans le cadre du repérage et de la prévention de la maltraitance. Le concept de maltraitance a été défini tout récemment, par la loi du 17 février 2022 relative à la protection des enfants. Il manque des décrets pour fonder nos constats et pour que ceux-ci débouchent sur des sanctions et des mesures correctives prises par les directeurs généraux d'ARS. Il n'est qu'à prendre l'exemple des ratios de personnels dans les Ehpad. Un article du code de l'action sociale et des familles évoque de manière très vague une équipe pluridisciplinaire avec un médecin, un infirmier, des aides-soignants, des aides médico-psychologiques, mais nous n'avons pas de ratios du nombre de personnes par résident dans un Ehpad.

Il en est de même de la prise en charge médicamenteuse en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes : il n'y a pas de réglementation opposable. Depuis 2017, il y a une orientation nationale d'inspection-contrôle sur les Ehpad, sur la qualité et la sécurité de la prise en charge médicamenteuse, qui a justement pour objectif d'aboutir à la définition d'une réglementation opposable. Alors que cela constitue bien un enjeu majeur, on n'a pas de support juridique très affirmé. Par conséquent, les missions d'inspection ressemblent plus à des audits d'accompagnement avec la présence de pharmaciens inspecteurs dans les équipes d'inspection.

En matière de contrôle budgétaire, les ARS disposent de deux leviers. La tarification des établissements est en dehors du champ de l'inspection – le cadre budgétaire a été juridiquement profondément allégé par la loi de 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, qui ont mis en place une réforme de la tarification des Ehpad avec des états prévisionnels de dépenses et de recettes, des états réalisés de recettes et dépenses et des CPOM.

Les ARS et les conseils départementaux contractualisent avec les gestionnaires d'Ehpad pour une durée de cinq ans. En matière de tarification, de grandes masses financières sont allouées aux structures. Le contrôle se fait maintenant par l'ARS sur la base de coûts des grandes masses financières et sur une durée pluriannuelle. Par ailleurs, dans la mesure où les CPOM sont signés à l'échelon des organismes gestionnaires, le contrôle budgétaire d'un établissement est rendu plus compliqué.

Comme cela a été montré dans l'ouvrage de M. Castanet, dans les groupes privés à but lucratif de type Orpea et Korian, les directeurs d'établissement ont très peu d'autonomie : le budget est défini par le siège, de même que le vivier de fournisseurs, l'ordonnancement des dépenses par un directeur est très réduit. Par conséquent, en cas d'inspection, le directeur, qui est notre interlocuteur, a une marge de manœuvre extrêmement limitée dans le domaine budgétaire.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Dans ces cas-là, qui contrôlez-vous : le groupe ou l'établissement ?

M. Stéphane Bernard. – On contrôle l'établissement, en particulier tout ce qui relève du personnel, les effectifs réels budgétés, les effectifs présents le jour de l'inspection. Lorsque l'inspection est inopinée, il est intéressant de comparer qui était prévu au planning et qui est réellement présent au chevet du résident le jour de notre arrivée. Le plus gros poste de dépenses d'un Ehpad, ce sont les personnels.

On peut se faire communiquer toutes les pièces de tous les aspects budgétaires du fonctionnement de l'établissement, mais on ne peut pas contrôler le siège : cela relève de l'inspection générale.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il s'agit pour nous de savoir ce que le groupe Orpea fait de l'argent public, après tout ce que l'on a appris sur les remises, les dotations non complètement dépensées. C'est donc un problème financier.

Il reste même des enquêtes à faire localement pour savoir comment se comportent les établissements, qu'ils soient de statut public, privé à but non lucratif ou privé à but lucratif.

M. Stéphane Bernard. – C'est tout l'intérêt des inspections conjointes qui sont réalisées presque systématiquement avec les conseils départementaux : cela permet d'avoir une approche globale de fonctionnement de la structure sur le soin, la dépendance et l'hébergement.

Cependant, on peut développer des inspections conjointes avec des inspecteurs des finances publiques ou des inspecteurs du travail, mais n'est pas encore une réalité. Souvent, les ARS disent non.

M. Aissam Aimeur. – Certaines inspections conjointes peuvent être réalisées avec les inspecteurs de la DGCCRF, notamment sur la question des marges arrières.

M. Stéphane Bernard. – Il en est de même des contrats de séjour qui sont signés par les résidents ou les représentants légaux des résidents, qui peuvent contenir des clauses abusives. Les agents de la DGCCRF, les inspecteurs des finances publiques pour la partie analyse financière ou les inspecteurs du travail pour la réglementation du travail peuvent nous aider. En tant qu'inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, nous ne sommes pas compétents pour relever des manquements à la réglementation et à la législation du code du travail et en faire part au directeur général d'ARS.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Je remercie d'avoir bien précisé la différence entre investigation, inspection, évaluation, contrôle.

Pour l'instant, les seules inspections conjointes que nous connaissons concernent le département et l'ARS. À votre connaissance, quelle en est la proportion ?

L'écueil, c'est bien que vous soyez seuls à mener ces inspections avec les moyens que vous avez décrits, en insistant bien sur le fait que ce n'était pas considéré comme une priorité dans les ARS. Comment améliorer cette situation ?

Vous parlez inspections conjointes avec la DGCCRF ou avec l'inspection du travail. Quel pas supplémentaire attendez-vous du législateur ?

M. Stéphane Bernard. – Les inspections conjointes sont très utiles dans certains cas. Par ailleurs, la professionnalisation de l'inspection-contrôle dans le champ sanitaire, social et médico-social est fondamentale. On parle aujourd'hui des Ehpad, mais on pourrait parler du secteur du handicap, du contrôle des majeurs protégés, ce qui ne relève pas des ARS.

Nous préconisons la création d'un service à compétence nationale rattaché au ministère chargé de la santé, voire à l'IGAS, qui aurait toutes les compétences requises et qui pourrait structurer cette fonction d'inspection-contrôle, qui, pour nous, n'est pas portée par les ARS historiquement, non plus que politiquement. Les lettres de mission ne comportent pas d'objectifs prioritaires sur l'inspection-contrôle, les effectifs sont réduits à la portion congrue.

Nous vous fournirons toutes ces données chiffrées dans un document que nous vous avons préparé et qui aboutit à des propositions.

M. René-Paul Savary. – Oui, il faut un contrôle de gestion. Or ce métier n'existe pas et vous n'avez pas cette responsabilité-là.

Avez-vous un code de déontologie qui fait que, quand vous quittez l'ARS, vous n'avez pas le droit pendant un certain nombre d'années de prendre des responsabilités dans des structures médico-sociales privées ?

M. Aissam Aimeur. – Ce sont les règles de la fonction publique d'État qui s'appliquent en matière de gestion des liens et des conflits d'intérêts.

Cela se fait à titre préventif, par un système de déclaration. Dans les ARS, une déclaration publique d'intérêts est systématiquement réalisée par tous les inspecteurs ou toutes les personnes qui n'ont pas la qualité d'inspecteur, mais qui ont la possibilité de prendre des décisions, d'octroyer des autorisations, d'influer sur une décision. Une fois que vous quittez la fonction publique – mise en disponibilité ou démission –, une déclaration doit être établie, qui, en fonction de votre niveau hiérarchique, est soumise soit à un comité de déontologie

locale, soit à une commission de déontologie nationale en charge de vérifier l'adéquation entre le poste sur lequel vous voulez évoluer et vos missions antérieures. Une commission émet alors un avis : compatible, compatible avec réserve, incompatible.

M. René-Paul Savary. – Connaissez-vous des cas d'inspecteurs confrontés à ce type de situation ?

Par ailleurs, avez-vous été sollicités par des groupes dans le but d'intervenir sur vos missions ? Avez-vous des remontées de terrain en ce sens ?

M. Aissam Aimeur. – Il s'agit d'une question délicate.

Il faut savoir que l'inspecteur n'a pas de pouvoir d'initiative. Moi, pharmacien inspecteur, je ne peux pas décider demain de pousser la porte d'un établissement. Ce pouvoir appartient au directeur général de l'ARS : c'est lui qui décide et qui est le commanditaire, par le biais d'une lettre de mission. Il donne une délégation de signature à un directeur métier, par exemple un directeur en charge de l'offre de soins, ce qui donne à ce dernier la possibilité de diligenter des inspections. C'est donc à ce directeur métier que nous nous adressons et qui nous répond.

Nous ne sommes pas au courant de tout ! S'il y a des tractations ou une proximité ou s'il y a des enjeux stratégiques, économiques, voire politiques que l'on ignore, il peut être demandé de surseoir à la mise en place d'une inspection ou d'interrompre une inspection en cours.

M. Stéphane Bernard. – On peut vous donner un exemple très concret : en 2018, le décès d'une patiente à l'hôpital Lariboisière donne lieu à une inspection de l'ARS Île-de-France.

M. Aissam Aimeur. – Cette affaire a été très médiatisée. Il faut bien comprendre qu'aujourd'hui de nombreuses inspections-contrôles sont mises en place dans les ARS parce que c'est médiatisé. Dans ce cas, il n'est plus question de concertation : il faut y aller tout de suite !

En 2018, le décès de cette patiente provoque un émoi national dans la presse. La ministre de l'époque demande un contrôle à l'ARS et celle-ci ne trouve rien de mieux à faire que d'engager une inspection conjointe avec l'AP-HP, c'est-à-dire le service d'audit interne !

M. Stéphane Bernard. – Un rapport conjoint a donc été établi notamment par le responsable du service des urgences qui a été mis en cause, parce qu'il faisait partie du service d'audit interne !

La fédération UNSA, dont nos trois syndicats font partie, a saisi le comité de déontologie ministériel qui a rendu en 2019 un avis nous donnant raison.

M. Aissam Aimeur. – Il a reconnu que c'était une pratique inacceptable. Voilà qui vous donne une idée de ce qui peut se passer dans les ARS.

Il existe parfois une proximité que l'on peut comprendre. Une ARS est, avant tout, une administration de conseil et d'accompagnement : l'inspection-contrôle n'est pas dans son ADN.

M. Stéphane Bernard. – M. Savary a posé la question des conflits d'intérêts d'inspecteurs qui pourraient devenir gestionnaires d'établissements, mais on est aussi confronté à la situation inverse d'anciens cadres de Korian ou d'Orpea qui deviennent des responsables dans les ARS ; c'est le cas d'un directeur départemental d'une ARS. On a beaucoup de membres de l'AP-HP, qui sont en poste à l'ARS Île-de-France, ou de l'AP-HM qui sont en poste à l'ARS PACA.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Un directeur d'ARS qui est un ancien directeur d'hôpital comprend mieux les enjeux. Ce n'est donc pas forcément négatif et ne signifie pas qu'il y a collusion. En revanche, les collusions sont inadmissibles.

M. Stéphane Bernard. – Cela ne favorise pas tellement l'exercice de l'inspection-contrôle...

M. Thierry Fouéré. – Il faut que ce soit bien géré et que cela ne se passe pas dans la région où l'intéressé a exercé antérieurement.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le passage d'une structure à l'autre pose bien, en effet, une question déontologique.

M. René-Paul Savary. – La structuration de ces contrôles est en silos. Au regard des déviances qui sont constatées, ce sont des contrôles complètement différents qu'il faut faire, notamment des contrôles de gestion, mais en rapprochant chaque structure locale du siège, pour éviter les modifications de documents.

Avez-vous constaté de plus grandes difficultés de contrôle de gestion, c'est-à-dire plutôt financière, depuis la mise sur pied des états des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD) ?

M. Stéphane Bernard. – Ce sont les services chargés de la tarification des établissements qui réalisent ce type de contrôle. Le passage aux EPRD fait disparaître les logiques antérieures de tarification par section tarifaire – soins, dépendance, hébergement – et rend fongibles les sources de financement. Le résultat est globalisé, l'analyse financière doit être faite de concert avec les services des conseils départementaux.

Il est vrai qu'il est aujourd'hui plus difficile pour nos collègues chargés du suivi au quotidien de la tarification et de l'allocation de ressources de procéder à un contrôle budgétaire fin, poste de dépenses par poste de dépenses, alors qu'on est dans une logique de grandes masses financières et de contrats pluriannuels.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Quelles sont vos préconisations ?

M. Aissam Aimeur. – Forts du constat que nous avons dressé, nous considérons que la fonction d'inspection-contrôle est manifestement sous-dimensionnée.

Il est indispensable de privilégier une approche locale et d'avoir des contrôles de proximité sur ces enjeux qui, dans les Ehpad, sont la qualité de vie des résidents, le respect des droits fondamentaux, la qualité et la sécurité des soins, le droit à la santé, la liberté d'aller et venir, etc. En effet, nombre de signalements ou de plaintes qui sont reçus par les ARS portent sur la maltraitance ou la bientraitance.

Ensuite, il faut un contrôle budgétaire et financier, qui a plutôt, à nos yeux, une dimension nationale, car cela se passe surtout au niveau des sièges sociaux et des structures des entreprises.

Nous proposons comme pistes d'amélioration que le ministère affiche clairement la place de l'inspection-contrôle comme outil prioritaire. Pour cela, il dispose de différents leviers : les lettres de mission, les CPOM... Il faut fixer clairement ces objectifs aux directeurs généraux des ARS, afin que cela figure dans leur feuille de route, au même titre que l'appui et l'accompagnement.

Aujourd'hui, au sein du ministère des solidarités et de la santé, il n'y a pas d'interlocuteur identifié concernant l'inspection-contrôle : nous sommes contraints d'écrire au secrétaire général, qui, la plupart du temps, ne nous répond pas. Il faut donc un pilotage stratégique et rigoureux de cette fonction, qui se concrétise dans l'organigramme du ministère, et qui relève, à notre avis, du niveau du secrétariat général qui a une emprise sur les directions d'administration centrale.

M. Thierry Fouéré. – Un tel rattachement est d'autant plus logique que le secrétariat général pilote les ARS.

M. Aissam Aimeur. – Nous proposons également de créer un service spécialisé constitué de personnels dédiés et sanctuarisés, comme c'est le cas dans différents ministères. Comment organiser des inspections conjointes entre un inspecteur du travail par exemple, dont c'est le cœur de métier, et un Icars qui ne consacre à cette tâche que 10 % de son temps de travail ?

Ce service, à qui serait confiée cette mission régaliennne d'inspection-contrôle et qui serait à compétence nationale, pourrait à la fois piloter et animer la fonction d'inspection-contrôle grâce à des effectifs suffisants avec des compétences pointues, des expertises, notamment financières ou budgétaires, mais aussi des compétences médicales, pharmaceutiques, qui viendraient en appui des ARS.

Nous parlons aujourd'hui du secteur médico-social, mais la même problématique se pose pour tout le champ sanitaire, avec des centres de santé dentaires *low cost*. C'est le même problème !

Ce service à compétence nationale se verrait confier de grandes missions – pilotage, animation, organisation méthode, formation des agents, programmation des inspections... – et aurait une compétence opérationnelle avec des effectifs dédiés en nombre suffisant pour mener en propre des contrôles de haut niveau avec un niveau d'expertise important et venir ponctuellement, en cas de besoin, localement, en appui des ARS et renforcer les missions qui n'existent quasi plus. C'est le cas de la composante médicale, qui est très fragilisée dans les ARS.

Un tel schéma d'organisation existe ailleurs : à la DGCCRF, on trouve un service national des enquêtes qui s'occupe des gros dossiers, notamment à fort enjeu de concurrence ou de répression des fraudes, et qui est capable de mobiliser du personnel et une vraie compétence.

C'est vraiment la proposition centrale et la plus importante que nous vous soumettons aujourd'hui.

Il faut aussi professionnaliser l'activité de contrôle et lui allouer les moyens humains adaptés au sein de chaque ARS : comme je l'ai déjà bien montré, le temps de travail consacré à cette mission est insuffisant. Il convient donc de le sanctuariser, ce qui permettra aussi d'assurer le suivi des contrôles, notamment les injonctions, car c'est là que ça pêche.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Pour vous, un tel service doit relever de la fonction publique d'État ? On parle aussi d'agences spécialisées ou extérieures.

M. Aissam Aimeur. – Aujourd'hui, nous sommes dans le giron du ministère des solidarités et de la santé, mais ce pourrait être un service interministériel, tant qu'il est régalien.

Nous ne sommes pas opposés à la création d'une autorité administrative indépendante : cela permettrait aussi de conforter l'indépendance technique de jugement des inspecteurs, qui est parfois fragilisée dans les ARS. Il est difficile d'être à la fois juge et partie et de recevoir l'ordre d'interrompre une inspection.

Il nous semble aussi important d'introduire une véritable transparence sur les missions d'inspection-contrôle, en rendant publics les injonctions, les mises en demeure, les décisions de fermeture, les décisions de mise sous administration, les rapports et les bilans annuels.

Aujourd'hui, vous n'y avez pas accès. Lors de son audition hier, M. Castanet a indiqué avoir demandé un certain nombre de documents aux ARS qu'elles ont refusé de lui transmettre. L'Autorité de sûreté nucléaire, par exemple, rend publiques ses lettres de suivi d'inspection. Peut-être faut-il une disposition législative pour le permettre ; dans tous les cas, la transparence est essentielle.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Avez-vous été auditionnés par l'Assemblée nationale à la suite de l'affaire Orpea ?

M. Aissam Aimeur. – Non.

M. Stéphane Bernard. – Je conclurai par un exemple concret. Un plan de contrôle des Ehpad est en cours de déploiement, avec une première phase allant de fin février au 11 mars. Concrètement, ça part dans tous les sens : comme il n'y a pas de pilotage national, chaque ARS choisit ses cibles et ses outils de contrôle.

En Normandie, 11 Ehpad du secteur privé lucratif ont été contrôlés conjointement avec les départements, ce qui a donné lieu à des injonctions nombreuses sur des thèmes particuliers. Le groupe Orpea s'en est rendu compte et a interpellé l'ARS Normandie en soulignant que cela se passait autrement dans d'autres ARS. Par conséquent, on s'attend à des procédures contentieuses sur les suites qui seront données à ces missions d'inspection.

S'il existe en effet des pratiques différenciées d'une ARS à une autre, c'est bien parce qu'il n'y a pas de corpus national bien défini, avec un pilotage national bien affirmé.

M. Aissam Aimeur. – L'IGAS s'est emparée de cette question, car elle est bien consciente que la fonction inspection-contrôle dans les ARS est insuffisante. Elle a donc depuis plus de dix ans une mission permanente d'inspection-contrôle chargée d'accompagner et d'animer cette fonction des ARS.

Il faut saluer le travail de l'IGAS, mais ce n'est pas son rôle. Si elle prend à sa charge ce travail d'animation, c'est parce qu'il y a une déficience du côté du ministère.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous vous remercions de vos apports très intéressants.

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 des syndicats des secteurs sanitaire et médico-social

Mme Catherine Deroche, présidente. – Dans le cadre de la mission d'information sur le contrôle des Ehpad, nous entendons ce matin les représentants des syndicats des secteurs sanitaire et médico-social : Mme Évelyne Rescanières, secrétaire générale de la CFDT Fédération Santé Sociaux, M. Guillaume Gobet, représentant de la CGT Santé Action Sociale, M. Gilles Gadier, secrétaire fédéral de la fédération Force Ouvrière des personnels des services publics et des services de santé (FOSPS), Mme Martine Vignau, secrétaire nationale de l'UNSA en charge de l'action sociale, des personnes handicapées et des personnes âgées, du logement et de l'insertion et Mme Anissa Amini, secrétaire fédérale référente du « grand âge » de Sud santé sociaux.

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*, qui pointe notamment l'inadéquation de la forme actuelle des contrôles opérés non pas sur les groupes mais sur les établissements, ainsi que l'incapacité des autorités à s'assurer du bon emploi de l'argent public.

Depuis la parution du livre, différentes investigations ont été lancées, dont une mission d'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des finances (IGF), et le Gouvernement a fait différentes annonces, notamment celle du lancement d'un vaste programme de contrôle. Ce dernier point a suscité des réactions diverses entre ceux qui ont salué cette démarche et ceux qui ont regretté qu'elle se fasse au détriment des établissements et des ressources dont ils disposent.

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, Mme Évelyne Rescanières, M. Guillaume Gobet, M. Gilles Gadier, Mme Martine Vignau et Mme Anissa Amini prêtent serment.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous donne la parole pour un propos liminaire si vous le souhaitez, ou plus simplement pour préciser votre profession.

M. Guillaume Gobet, représentant de la CGT Santé Action Sociale. – Je suis un ancien salarié d’Orpea, où j’ai travaillé pendant 18 ans. J’ai été délégué du personnel pendant plus de 12 ans. Je tiens à vous remercier de cette invitation ; cette forme d’audition, plus solennelle, nous convient mieux que celle organisée par l’Assemblée nationale.

Mme Evelyne Rescanières, secrétaire générale de la CFDT Fédération Santé Sociaux. – Je n’ai pas de mandat local, mais j’ai été infirmière pendant 17 ans dans une clinique privée lucrative à Toulouse, appartenant à l’époque au groupe Médipôle.

M. Gilles Gadier, secrétaire fédéral de la fédération Force Ouvrière des personnels des services publics et des services de santé (FOSPS). – Je suis aide-soignant au centre hospitalier de Carcassonne. Pour mon organisation, la spéculation et la prise en charge de la dépendance ne sont pas compatibles.

Mme Martine Vignau, secrétaire nationale de l’UNSA en charge de l’action sociale, des personnes handicapées et des personnes âgées, du logement et de l’insertion. – Les différents syndicats fédérés au sein de l’UNSA ont choisi de me donner mandat pour cette audition. Votre commission d’enquête soulève des problématiques diverses : les limites des contrôles actuels, la confusion éventuelle entre l’évaluation de la qualité et le contrôle de l’utilisation des fonds publics, et ce, quelle que soit la nature juridique de l’établissement. Je suis inspectrice des finances publiques - mais je n’ai pas exercé depuis longtemps.

Mme Anissa Amini, secrétaire fédérale référente du « grand âge » de Sud santé sociaux. – Merci de cette invitation. L’organisation que je représente souhaite ardemment participer à la construction de l’Ehpad du futur et attend des solutions concrètes. Je suis aide-soignante dans un Ehpad public.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Les rapporteurs Michelle Meunier et Bernard Bonne ont déjà commis trois rapports sur le sujet. Ils ont prévu une centaine d’auditions – plénières ou non – pour remettre un rapport en juin, comportant des propositions fermes et pratiques. Certains problèmes ont été mis en évidence par l’ouvrage de M. Castanet, mais d’autres étaient déjà connus.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Merci d’avoir répondu à notre invitation. Nous allons effectivement entendre de nombreuses personnes en audition, du ministère aux résidents et aux familles, pour comprendre ce qui a dysfonctionné. L’ouvrage dénonce deux éléments à distinguer. D’abord, les difficultés des Ehpad pour fonctionner normalement avec des moyens insuffisants - difficultés que nous connaissions déjà. Sur ce sujet, nous proposerons dans notre rapport que la loi Grand âge qui était prévue soit votée rapidement et permette la mise en place de moyens suffisants. L’ouvrage dénonce également le profit fait par les groupes à but lucratif sur le financement public – cela, nous le découvrons, faute de contrôles : ceux-ci étaient rendus impossibles par le secret des affaires.

Monsieur Gobet, vous avez travaillé et été représentant syndical chez Orpea ; pourriez-vous nous en dire plus sur le syndicat Arc-en-ciel qui y a été créé ? Ceux d’entre vous qui connaissent le secteur privé à but lucratif pourraient-ils nous livrer leur ressenti sur leur travail dans ces établissements ? Où en sont les actions en justice qui ont été lancées depuis la parution du livre ?

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Après la parution du livre, avez-vous eu des témoignages de vos adhérents ? Où en êtes-vous des plaintes envisagées début janvier par la CFDT, la CGT et FO pour discrimination syndicale et entrave à activité syndicale ? Nous sommes un peu étonnés que, six semaines après parution, rien ne se passe.

M. Guillaume Gobet. – Le climat au sein des établissements n’a pas changé. Le style de management est le même : l’omerta et le règne de la terreur. Ce matin, un cuisinier me signale avoir été convoqué pour une sanction disciplinaire qui pourrait aller jusqu’au licenciement. Le mal-être est toujours là. Même si le livre a effectivement permis de révéler des choses, il y en a d’autres que nous connaissions déjà et avons dénoncé lors du mouvement social de 2018, notamment, concernant le manque de moyens – et je ne parle pas de la rémunération.

Le syndicat Arc-en-ciel a permis au groupe de maintenir l’omerta dans les instances représentatives du personnel. Comme c’est un groupe important, il doit remettre un rapport social. Celui-ci était toujours excellent, grâce à un dialogue social de façade au sein d’un comité social et économique (CSE) réduit à une chambre d’enregistrement : c’était la direction qui mettait en place l’ordre du jour, Arc en ciel, étant majoritaire, monopolisait le bureau. C’est cette manipulation par la direction qui lui a permis de ne jamais avoir d’audit – ce qui est rare pour un groupe de cette taille. Arc-en-ciel a un peu plus de 50 %, la CGT survit à peine avec 15 %, l’Unsa vient de s’implanter. Les autres syndicats n’ont pas survécu. C’est atypique pour une société qui représente 350 établissements dont 220 Ehpad et 70 cliniques...

Bien sûr, il est impossible de réunir les preuves de l’existence d’un protocole qui prévoirait qu’il faut licencier les rebelles ou les salariés accompagnés par la CGT. Cela n’est jamais écrit, mais dit lors de la réunion mensuelle des directeurs, et ceux d’entre eux qui n’appliquent pas cette règle sont mis dehors. Tout au long de la chaîne, un système délétère a été mis en place pour que chacun applique à la lettre ce que décide la direction.

Comme celle-ci a verrouillé les instances, il n’y a jamais eu aucune expertise par un cabinet, aucun audit. Nous savions bien que des établissements signaient des accords tripartites et qu’il y avait un problème d’insuffisance de personnel. Victor Castanet l’a dit : pour consulter les accords tripartites, cela a été la croix et la bannière ! Il a eu la chance que Fayard l’aide. Nous, même en passant par la commission d’accès aux documents administratifs (Cada), nous n’avons pas pu les obtenir, alors qu’il s’agit de documents publics !

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Vous n’avez pas intenté d’action en justice ?

M. Guillaume Gobet. – C’est difficile, face à l’État. Nous n’avons pas assez de militants pour suivre tous les dossiers. Nous ne sommes pas des professionnels du droit. Or il en faut ; une grande centrale comme la nôtre peut en mobiliser, mais pas à chaque fois.

Mme Evelyne Rescanières. – Orpea a organisé un dialogue social basé sur le truquage des élections professionnelles, la mise en avant d’un syndicat maison, la discrimination syndicale et la pression subie par nos élus. Il était dangereux pour les représentants du personnel et pour les salariés de jouer leur rôle de signalement de la maltraitance ou de revendiquer leur droit à l’information. Les demandes de documents ont toutes été refusées par les instances. Ce groupe a agi en toute impunité, même sur ce volet-là. Nous avons maintes fois saisi l’inspection du travail, sans effet. Orpea reconnaît lui-même que le laxisme de la puissance publique lui a facilité les choses.

Grâce aux éléments révélés par le livre de M. Castanet, nous avons déposé plainte pour travail dissimulé en janvier.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Pas avant ?

Mme Evelyne Rescanières. – Non. Nous n'avons pas assez d'éléments.

Nous avons aussi déposé plainte pour recours abusif aux contrats à durée déterminée et pour escroquerie caractérisée par le fait d'avoir obtenu des fonds publics en trompant l'administration sur le nombre de postes réellement rattaché au montant de la dotation – si nous ne sommes pas la victime directe, qui est l'Etat, nous considérons que cela a porté préjudice à la profession en ne respectant pas le nombre minimal de salariés.

Nous avons déposé plainte contre le secrétaire du syndicat Arc-en-ciel pour ne pas avoir respecté objet d'un syndicat, qui est de défendre les salariés. Enfin, nous avons déposé plainte devant le tribunal judiciaire de proximité de Puteaux pour annuler le scrutin, ordonner l'organisation de nouvelles élections et annuler la désignation des délégués syndicaux.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Vous nous donnerez tous les éléments ?

Mme Evelyne Rescanières. – Bien sûr !

Nous ne découvrons pas tout : le montage financier d'Orpea est le même que tous les groupes à but lucratif. Orpea est le plus opaque, mais les autres le sont aussi.

Avec la CGT, nous avons mené une enquête au niveau européen avec l'aide du *Centre for International Corporate Tax Accountability and Research* (Cictar) sur les montages financiers du secteur : vous pouvez consulter le rapport sur le site de cet organisme.

Orpea utilise le système jusqu'à sa limite et s'enrichit avec l'argent de la solidarité nationale sans être inquiété.

M. Guillaume Gobet. – Avant la parution du livre, la CGT avait intenté en 2019 une action en justice à propos des élections dans la filiale Ehpad d'Orpea, remettant en cause la légitimité d'Arc-en-ciel, une affaire qui devrait être jugée fin mars.

Après la sortie du livre, nous avons intenté une action en référé pour faire annuler les élections truquées. L'affaire aurait dû être jugée, mais le tribunal de Puteaux étant engorgé, nous attendons une date d'audience dans la semaine.

Enfin, nous souhaitons déposer plainte au pénal. Une ancienne du service des ressources humaines, Camille Lamarche, a accepté de témoigner sur les élections de 2019. Nous pensions déposer plainte rapidement, mais, avec le temps, d'autres personnes ont souhaité témoigner. Il y a eu une libération de la parole. Désormais, même des cadres et des cadres dirigeants se mettent à parler. C'est ce qui explique que cela prenne un peu plus de temps.

M. Gilles Gadier. – Nous n'avons pas les moyens d'enquêter et de prouver les fraudes. Mais il suffit de regarder d'une part le reste à charge des résidents et les financements publics et d'autre part les bénéficiaires de ces Ehpad pour constater que l'argent public nourrit directement les dividendes des actionnaires.

C'est pour cela que nous tenons à dire que la spéculation n'est pas compatible avec la prise en charge du grand âge.

Ce qui nous inquiète, ce sont les effets de la maltraitance. Il faut corriger le dispositif de contrôle pour que cela n'arrive plus. Je ne doute pas que votre rapport alimentera vos réflexions pour la loi grand âge.

Il faut partir de la base : les normes et les ratios. Si on les oblige à respecter des normes et des ratios de personnel, il est possible que certains promoteurs s'intéressent un peu moins à ce secteur... Si le policier peut nous arrêter quand nous sommes en excès de vitesse, c'est que la vitesse est réglementée. Or, aujourd'hui, dans un Ehpad de 80 résidents il peut y avoir indifféremment une ou dix infirmières, il n'y a pas de norme. C'est catastrophique ! On peut voir que la recherche du profit peut aller au-delà de la réduction des effectifs et affecter la nourriture ou – pourquoi pas – le chauffage !

Il y a donc une maltraitance systémique qui va bien au-delà de la maltraitance institutionnelle. Elle contamine en effet tout le grand âge. Bien sûr, la situation est pire dans le secteur privé à but lucratif. Mais, même dans le secteur public, il faut des normes et des ratios.

La maltraitance a plusieurs formes. On a vu des personnes qui marchaient encore lorsqu'elles entraient à l'Ehpad, et qui, au bout de quelques mois, ne marchaient plus, faute de personnel pour les aider à marcher : on les met dans un fauteuil roulant pour aller jusqu'à la salle à manger, au bout du couloir...

Il est terrible de voir que l'on forme le personnel sur ce qu'il doit faire, avant de lui dire, une fois en poste, qu'il ne peut pas le faire.

La maltraitance, c'est aussi le personnel qui en est victime dans un secteur qui a désormais dépassé le bâtiment et travaux publics (BTP) pour le taux d'incidence !

Mme Catherine Deroche, présidente. – Oui, nous l'entendons souvent sur le terrain

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nous savions que les groupes d'Ehpad à but lucratif voulaient faire de l'argent. Mais nous pensions qu'ils se limitaient à l'immobilier et à l'hôtellerie. Nous n'imaginions pas qu'ils feraient de l'argent sur le financement public de la dépendance ! C'est qu'aujourd'hui la loi ne permet pas de contrôler cela.

M. Gilles Gadier. – Pour des contrôles, il faut des normes.

M. Guillaume Gobet. – Exactement !

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mais que se passerait-il en cas de ratio insuffisant : on fermerait des lits ?

M. Gilles Gadier. – Je pense qu'il ne faut pas en rester à une vision trop réactive, mais bel et bien inventer un nouvel Ehpad qui soit préparé aux évolutions prévisibles au vu de la pyramide des âges.

M. René-Paul Savary. – Pourtant, dans l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD), il y a bel et bien des ratios...

M. Guillaume Gobet. – Nous parlons bien des Ehpad. Chaque établissement estime le taux de dépendance global, qui lui donne droit à un certain volume de personnel.

Orpea et le reste du secteur à but lucratif sont dirigés par des financiers qui ont l'habitude de l'optimisation. Ils appliquent les mêmes recettes que celles que tout le CAC 40 applique, mais dans la santé. Ils ne font pas de différence entre l'argent public et l'argent payé par les résidents. Tout est indifférencié dans leur chiffre d'affaires.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Dans tous les établissements, il y a un taux fixé par les autorités régionales de santé (ARS) et les départements.

Mme Evelyne Rescanières. – Mais il n'est pas opposable.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Si.

Mme Evelyne Rescanières. – Non. Preuve en est le nombre d'établissements à but lucratif qui financent des postes de salariés sans qualification – les « faisant fonction » – avec les crédits prévus pour des professionnels qualifiés. Même l'hôpital public s'y met sous la pression budgétaire. Cela fait dix ans que nous dénonçons la déqualification, notamment dans le médico-social.

M. René-Paul Savary. – Mais des ratios reviendraient au même.

Mme Evelyne Rescanières. – Non : un service de réanimation, que les lits soient occupés ou non, doit compter un nombre fixe de professionnels. Ce ratio est opposable : s'il n'est pas atteint, le service est fermé et les professionnels le savent. Les établissements ne se risquent pas à perdre leur autorisation en violant cette règle.

Mme Martine Vignau. – Il n'y a pas qu'Orpea ; il faut trouver des solutions à cette absence de contrôle en général.

Les représentants des personnels doivent être un peu plus associés à l'économie générale de l'entreprise. Je comprends difficilement pourquoi les salariés ne sont pas représentés au Conseil d'administration d'Orpea, alors qu'ils le sont chez Korian – qui n'est pourtant pas non plus un modèle. C'est le seul moyen d'avoir des informations globales sur les effectifs, par exemple.

Concernant les ratios, il faudrait commencer par négocier un volume d'emploi entre d'une part l'établissement et d'autre part l'ARS et le département dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM). La situation des personnes âgées peut se dégrader très vite, passer d'un groupe iso-ressources (GIR) 4 à un GIR 1, avec un besoin en personnel différent.

Je suis aussi surprise que personne ne puisse imposer la tenue d'un conseil de la vie sociale (CVS) dans un établissement, alors que la loi l'exige. Comment faire remonter les signalements dans ces conditions ? Des contrôles sont diligentés par les ARS, mais elles ont des moyens faméliques. À l'avenir, il faudrait repenser l'ensemble de ces contrôles pour qu'ils portent sur toutes les dimensions : action sociale, droit du travail et finances publiques. Il faut surtout qu'ils soient inopinés. Quand on est prévenu une semaine avant, on peut mettre la poussière sous le tapis.

On entend beaucoup parler des entreprises à mission : cela commence à plaire. Je suis assez dubitative : qu'est-ce que cela apporte de plus ? Cela ne peut remplacer des indicateurs, des critères et des contrôles bien établis – et qui devraient figurer dans le carnet du résident. Dans ce domaine, il n'y a pas de solution toute faite.

Mme Anissa Amini. – Comme le disait Guillaume Gobet, SUD n'est pas implanté chez Orpea : je ne parlerai donc pas de ce que je ne connais pas. Il y aurait des choses à dire d'autres groupes privés à but lucratif, comme Korian, mais ce n'est pas le sujet du jour.

Le climat dans les établissements est très difficile : les familles ont pris connaissance du livre, sont de plus en plus fébriles. Les remarques fusent et les directions de certains établissements ne protègent pas leur personnel. Beaucoup de salariés se plaignent : ce sont nous qui sommes contrôlés, surveillés, et pas nos directions.

Le Gouvernement a annoncé 7 500 contrôles dans les Ehpad. Soit, mais avant de les contrôler, il faudrait les remettre en ordre ! Or ils manquent de personnel. On parle souvent du déficit d'attractivité ; pourquoi les personnes ne veulent plus venir ? Quand je suis arrivée dans le secteur il y a vingt ans, c'était une vocation. Aujourd'hui, ils viennent y travailler comme s'ils allaient travailler au supermarché.

La fédération Sud est prête à travailler à long terme. Il est important d'écouter les représentants des salariés, les familles, pour que les personnes âgées vivent mieux. Le secteur a été laissé à l'abandon depuis plusieurs années. Il faut réagir et prendre les mesures adéquates ensemble ; or le Gouvernement a tendance à prendre ses décisions seul. Nous voulons être entendus. Nous savons bien qu'il n'y aura pas de nouvelle loi avant les élections.

Les CVS sont très mal utilisés. Il faut les renforcer en leur donnant plus de pouvoir pour que les résidents soient entendus. Il faut arrêter de promettre monts et merveilles aux familles si, sur le terrain, les soignants ne peuvent pas assumer.

Nous vous avons soumis des notes qui peuvent servir à votre réflexion.

Mme Evelyne Rescanières. – Sur l'opposabilité des ratios, un autre exemple : aujourd'hui, un tiers des Ehpad n'a pas de médecin coordinateur, alors que c'est une obligation légale. Aucun n'est inquiété.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Même si ce livre nous a appris des choses, sur bien des domaines, il n'a fait que confirmer des constats que nous avons déjà faits.

Avec ma collègue Laurence Cohen, nous avons mené 200 visites dans des établissements sanitaires et médico-sociaux, dont des Ehpad. Il y a une maltraitance institutionnelle, une souffrance des personnels, des patients, des familles. Il n'existe aucune norme, alors qu'il est indispensable qu'il y ait un ratio minimal de personnel par rapport au nombre de résidents.

Il y a une pénurie de personnel, car les salaires ne sont pas à la hauteur du métier.

Quelles mesures prendriez-vous immédiatement concernant les contrôles ? Le Gouvernement annonce un grand contrôle, mais il y faut des moyens. Aujourd'hui, seuls 10 % des Ehpad sont contrôlés. Les organisations syndicales sont-elles entendues en cas de contrôle ? Plus largement, quelle doit être la place de celles-ci ? Estimez-vous que l'organisation des contrôles devrait être modifiée ?

Mme Élisabeth Doineau. – Merci à toutes et tous pour vos témoignages qui consolident nos réflexions. Le livre de Victor Castanet a fait l'effet d'une bombe, mais il révèle un mal plus profond que le simple cas d'Orpea : la France ne s'est pas suffisamment préoccupée de la bienveillance des personnes âgées. Nous devons nous demander ce que nous sommes prêts à sacrifier pour l'améliorer. Tous les gouvernements ont été à côté de la plaque, alors que les effets du vieillissement des pays développés étaient prévisibles.

Maintenant, il va falloir gouverner, donc choisir. Ce livre met en lumière notre difficulté à envisager la vieillesse.

Je participe à des conseils d'Ehpad. Vous parlez de l'importance des CVS, mais il est très difficile de mobiliser les familles ; il faut parfois aller les chercher, comme si elles avaient démissionné. Mais comme vous le dites, il faut du contrôle, et de la transparence pour les familles – du moins pour celles qui s'impliquent.

Mais attention à ne pas trop normer. En début de semaine, j'ai visité un Ehpad géré par le centre communal d'action sociale dans un village de 300 habitants. Les personnes âgées étaient très bien traitées, il y avait une vraie ambiance. Les résidents qui arrivent en mauvais état se refont une santé, car ils sont plus stimulés par les autres. C'est ce que j'espère pour ceux que j'aime.

Ce que je souhaite, c'est que nos parents retrouvent un entourage humain, familial, qui ressemble à ce que nous ne pouvons plus leur donner, car nous avons une vie active et que nous vivons éloignés les uns des autres. Si on norme trop, ces petits accueils disparaîtront. Dans les établissements pour jeunes enfants, le ratio est impossible à tenir, pour certaines collectivités.

M. Laurent Burgoa. – Merci à tous les intervenants. À ce jour, les ARS et les conseils départementaux contrôlent les Ehpad. Mais ils en sont aussi les financeurs. D'après vous, qui devrait les contrôler ?

Mme Jocelyne Guidez. – Vous avez parlé de la déqualification des personnels pour faire des économies. Mais cela ne vient-il pas aussi du fait que l'on ne trouve pas de personnes qualifiées ?

Mme Amini a parlé d'un problème de vocation. Il ne s'agit pas seulement d'une question financière. D'après vous, comment faire venir un personnel qui ait une vocation envers les personnes âgées ?

Mme Evelyne Rescanières. – Quand tout va bien, la petite structure familiale, où tout le monde se connaît, a tout pour plaire. Mais, si survient une épidémie ou une canicule, la société a un autre regard. Si vous regardiez le rapport entre taux de mortalité pendant l'épidémie et la qualification du personnel, vous seriez surpris.

Les résidents et les familles attendent un service que ces structures ne peuvent pas rendre. Une présence infirmière 24 heures sur 24 heures réduit le taux d'hospitalisation de moitié.

Aujourd'hui, la qualification est vue comme une dépense, un coût, alors que c'est un profit, car elle diminue l'hospitalisation et permet de maintenir l'autonomie. La norme est là pour assurer aux familles que leurs parents sont pris en charge par des personnes qui connaissent leur métier.

Vous n'accepteriez pas, dans un hôpital, qu'on vous dise : « désolé, aujourd'hui, il n'y a pas d'infirmière ; c'est l'agent de service hospitalier (ASH) qui vous fera votre pansement. »

S'agissant des contrôles, la première chose à revoir, ce sont les critères d'autorisations d'exercice.

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a construit un outil de traitement automatique des données à partir de la déclaration sociale nominative. Nous demandons depuis longtemps que la Cour des comptes enquête sur le financement public de l'activité de santé lucrative.

La Haute Autorité de santé pourrait missionner des enquêtes flash sur site, et pas seulement au siège.

Il faut mettre un terme à la porosité entre les groupes lucratifs de santé et la haute administration.

Les Conseils départementaux n'ont pas de règles communes et ils sont, avec les ARS, juges et parties.

Les contrôles perdent tout leur sens, faute de moyens de coercition contre des groupes bien organisés, disposant d'un réseau influent, et qui ne tremblent nullement face à la puissance publique.

M. Guillaume Gobet. – Immédiatement, il faudrait lancer des contrôles, mais pas dans le format actuel. Il faudrait faire participer des organisations syndicales de salariés, des familles et des résidents. Ce qui me gêne dans nos débats, c'est que nous parlons d'humains. Parmi les résidents, il y a des gens qui ont toute leur tête et qui parfaitement pourraient dire ce qu'ils veulent pour se sentir bien.

Mme Catherine Deroche, présidente. – On l'a bien vu pendant la crise sanitaire : les résidents ont été considérés comme des enfants, et non comme des citoyens à part entière.

M. Gilles Gadier. – J'ai, sous les yeux, l'exemple d'un Ehpad en Seine-Saint-Denis, qui avait fait l'objet d'un contrôle en 2021 assorti de douze recommandations qui n'ont jamais été suivies d'effets. Aujourd'hui, l'Ehpad a été fermé, mais seulement parce que le livre est paru.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – De quel Ehpad s'agit-il ?

M. Gilles Gadier. – D'un Ehpad du groupe Médicharme ; il a été suspendu au moins six mois par l'ARS.

Ces contrôles sont guidés par des contingences : ceux qui les mènent sont d'abord des financeurs, et ils se préoccupent des besoins de la population. Cela conduit à se demander : si on ferme l'Ehpad, où mettra-t-on les résidents ?

On parle d'attractivité, mais il faut commencer par fidéliser. Or aujourd'hui, on casse les personnels au travail. Je le répète, nous avons dépassé en 2016 le taux d'incidence du BTP ! C'est que soulever un résident tout seul ou à deux, cela n'a pas la même incidence sur le squelette !

Tout le monde parle du livre de Victor Castanet, mais cela m'interpelle. Il aura fallu qu'un journaliste enquête pour révéler ces faits. Ce sont les pouvoirs publics qui sont pris en défaut. On ne trouve que ce que l'on cherche, et personne ne voulait voir ce que nous dénonçons depuis longtemps.

Vous voulez savoir pourquoi il faut des normes ? La canicule de 2003 a causé 15 000 décès, voire plus, dont plus de 5 000 dus à la déshydratation en institution ! Comment est-ce possible ? C'est dire à quel point cela ne date pas d'aujourd'hui. Quand j'ai un accident, le constat n'a jamais réparé la voiture. Il y a eu beaucoup de rapports, d'études ; maintenant, il faut que le Gouvernement agisse.

Mme Martine Vignau. – Le fait que ce soient les financeurs qui contrôlent pose un problème. Il faudrait aussi faire intervenir la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. Les moyens sont aussi trop limités.

Mme Anissa Amini. – Pour susciter des vocations, il faut travailler à la base, c'est-à-dire dans les lycées, dans les instituts de formations en soins infirmiers (IFSI), pour montrer à quel point c'est un magnifique métier.

Il faut aussi travailler dans les établissements en écoutant celles qui y travaillent – n'oublions que 80 % des personnes qui travaillent en Ehpad sont des femmes. Écoutez-les sur les horaires de travail, sur les cycles de travail. Il faut aussi voir avec les résidents ce qu'ils préfèrent ; ils nous disent parfois : je préfère t'avoir toi pendant trois jours qu'une personne différente chaque jour.

C'est pour cela qu'il est très important que le CVS se réunisse dans toutes les structures, y compris dans celles à but lucratif. Il faut le contrôler. L'investissement des familles est aussi très important.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci beaucoup à tous.

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 directeurs d'agences régionales de santé

Mme Catherine Deroche, présidente de la mission d'information sur le contrôle des Ehpad. – Mes chers collègues, nous allons maintenant entendre des directeurs d'agences régionales de santé : M. Jean-Yves Grall, directeur général de l'ARS Auvergne-Rhône-Alpes et président du collège des agences régionales de santé, Mme Marie-Hélène Lecenne, directrice générale de l'ARS Corse, et M. Pierre Pribile, directeur général de l'ARS de Bourgogne-Franche-Comté. Tous les trois sont en téléconférence.

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, nombreux, qui participent aussi à cette réunion à distance.

Je rappelle que notre commission a mis en place cette mission d'information dotée des prérogatives d'une commission d'enquête à la suite de la parution 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 l'incapacité 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.

D'autres questions intéressant les ARS sont également soulevées par ce livre, qu'il s'agisse du contrôle des marges arrières sur certains produits, y compris remboursés par l'assurance maladie, d'éventuels excédents de dotation réalisés par certains établissements, ou, plus grave, de questions de déontologie intéressant des personnels des ARS ayant rejoint un groupe privé.

Je vais maintenant vous demander de prêter serment. Je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de 5 ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Madame, messieurs, je vous laisse la parole pour un propos liminaire, avant de répondre aux questions des rapporteurs et de nos collègues sénateurs.

(Mme Marie Lecenne et MM. Jean-Yves Grall et Pierre Pribile prêtent serment, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête)

Mme Marie-Hélène Lecenne, directrice générale de l'ARS de Corse. – Madame la présidente, je vous remercie de cette invitation. Nous nous sommes organisés pour répondre au questionnaire que vous nous avez transmis.

Votre première question portait sur l'organisation des ARS en matière de contrôle des Ehpad. La plupart des ARS sont organisées de sorte qu'elles disposent de missions transverses d'inspection, de contrôle, d'évaluation et d'audit. Ces missions transverses sont portées par des personnels habilités, dits « inspectants », qui maîtrisent la technique d'inspection mais également tout le corpus juridique qui prévaut en matière d'inspection et de gestion des suites d'inspection. Cette organisation garantit la qualité des processus de contrôle et de gestion des suites d'inspection, permet aux agences d'élaborer annuellement un programme régional d'inspection et de contrôle, et de tenir les tableaux de bord de *reporting* à travers un système d'information, en lien avec l'inspection générale des affaires sociales, reprenant le nombre et le résultat des inspections annuelles.

Il y a des corps d'agents dont les statuts les conduisent à être d'emblée habilités à faire de l'inspection. Ces effectifs sont complétés par des personnels complémentaires, qui ont suivi la formation dite Icars (Inspecteur ou contrôleur des agences régionales de santé) à cet effet. Ces personnels font de l'inspection, mais surtout organisent les procédures et les programmes d'inspection. Au total, on dénombre 2 767 personnes dans toutes les ARS en capacité de faire des inspections.

D'autres services métiers sont mobilisés en complément de la mission transverse d'inspection et de contrôle. L'organisation varie d'une ARS à l'autre. Dans certaines agences, on a du temps dédié qui est d'emblée établi en début d'année. C'est le cas en Nouvelle-Aquitaine par exemple. Dans d'autres agences, le programme est négocié avec chaque direction métier. En l'occurrence, pour les Ehpad, c'est la direction de l'autonomie.

On a également des programmes spécifiques, notamment pour les pharmacies. Les Ehpad sont concernés pour ce qui est du circuit du médicament.

Il y a bien sûr le contrôle en lui-même, mais il faut bien comprendre qu'il s'agit d'un processus juridique très contraignant, puisque les contrôles peuvent donner lieu à un certain nombre de mesures : injonctions, nominations d'administrateurs provisoires, suspensions temporaires d'activité ou fermetures, cessons. Aussi, à chaque étape, on est confronté à un risque de contentieux. Les procédures sont donc très exigeantes et le caractère transverse de l'organisation, avec l'appui de métiers plus spécifiques et complémentaires, garantit la sécurité juridique et l'expertise. Ce modèle nous apparaît pertinent.

La deuxième question portait sur le recensement de l'activité de contrôle des Ehpad par les ARS et par les départements. Nous avons un tableau de bord national qui nous permet de recenser les programmes qui sont définis annuellement et l'activité d'inspection à l'issue de l'année civile. Ce tableau de bord est fait en lien avec l'inspection générale des affaires sociales.

Les contrôles des Ehpad ne sont pas systématiquement faits conjointement avec les départements, même si la collectivité est toujours informée, son avis étant même sollicité. L'expérience des corps inspectants des ARS étant plus ancienne, les inspections sont davantage coordonnés par les ARS, ce qui est un gage de sécurité juridique. C'est surtout vrai pour la gestion des suites, notamment lorsqu'il s'agit de nommer des administrateurs provisoires. Néanmoins, je le répète, l'implication des départements est forte.

Vous devez savoir que l'inspection n'est pas la seule mesure de contrôle. Avec les collectivités, nous visitons 2 000 Ehpad par an pour effectuer les coupes Pathos. Il s'agit d'examen des dossiers médicaux, qui sont très importants. Les experts médicaux des deux autorités publiques se rendent dans les Ehpad pour établir ces coupes de dépendance et de charge en soins.

Il y a aussi l'évaluation interne et externe, dont la réforme est en cours. Je rappelle que 90 % des Ehpad ont vu leur autorisation renouvelée en 2016 et 2017 à la suite d'une évaluation externe menée par les deux autorités publiques. La plupart des Ehpad étaient en effet arrivés au terme des 15 ans d'autorisation.

Vous nous avez également interrogés sur la contractualisation. Dans le cadre du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), il y a des diagnostics extrêmement exigeants et une évaluation à mi-parcours est prévue, notamment en ce qui concerne la charge en soins et la dépendance, ce qui donne lieu à une discussion approfondie avec les gestionnaires. Enfin, il y a un diagnostic d'évaluation de sortie. Aujourd'hui, 20 % des Ehpad sont contractualisés dans un cadre tripartite.

Nous examinons également des résultats budgétaires à travers les états prévisionnels de recettes et de dépenses et les états réalisés de recettes et de dépenses. Cependant, nous rencontrons des difficultés pour l'exploitation de ces données. Nous disposons d'un outil établi par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) annuellement qui permet des comparaisons entre les statuts d'établissement, les taux d'encadrement, les tarifications, ce qui nous permet d'analyser un Ehpad relativement à sa catégorie. Malheureusement, il n'existe pas de contrôle sur ces données déclaratives, hormis en cas d'inspection. Il faudrait envisager une évolution des outils pour pouvoir mieux contrôler ces éléments déclaratifs.

Compte tenu du modèle tarifaire pour les soins, qui repose sur une équation tarifaire, le dialogue de gestion annuel budgétaire demeure limité, puisque l'équation emporte directement la tarification en fonction de l'évaluation de la charge en soins, d'où l'importance de l'approche contractuelle.

J'en viens à la question des réclamations. Les ARS se sont dotées de systèmes d'information de gestion des réclamations. Nous sommes maintenant capables de gérer toutes les réclamations avec des processus établis et nous pouvons garantir que nous ne laissons rien de côté. C'est un élément précieux d'analyse du fonctionnement des Ehpad. Il reste néanmoins des progrès à faire en la matière. Enfin, nous n'avons pas de retour du numéro vert national pour les réclamations.

S'agissant des événements indésirables graves et ceux qui sont liés aux soins, leur déclaration est une obligation pour les établissements, mais, malgré de nombreux efforts des ARS pour développer cette culture du signalement, on reste très en deçà de nos attentes. Cela pourrait pourtant être un excellent levier pour une démarche qualité en interne. Nous poursuivons nos efforts pour engager cette dynamique. Le signalement ne doit pas être vu sous son aspect punitif.

Lorsque l'on a connaissance d'un événement indésirable ou d'une réclamation pouvant être requalifiée comme tel, on peut décider, en fonction d'une grille d'analyse de risques, une inspection inopinée ou de mettre l'Ehpad dans le programme d'inspection. Au-delà d'un comportement individuel, c'est tout le fonctionnement global d'un établissement qui peut être interrogé.

Sur les groupes privés, nos compétences sont limitées et nous attendons une évolution sur le sujet pour mieux appréhender la logique des groupes, qu'ils soient lucratifs ou non, puisque notre compétence se limite aux établissements. Je précise que d'autres corps sont susceptibles d'intervenir dans les Ehpad : inspection du travail, répression des fraudes, chambre régionale des comptes, direction des finances publiques.

S'agissant de la section « hébergement » des établissements privés lucratifs, le contrôle ne peut être organisé par les collectivités que lorsqu'elles ont l'habilitation à l'aide sociale. Ce contrôle ne peut pas être exhaustif sur tous les Ehpad et présente des insuffisances structurelles, notamment sa dimension déclarative.

J'en viens à la politique de contrôle depuis la parution du livre *Les Fossoyeurs*. Au-delà du problème Orpea, nous avons repris une activité normale d'inspection depuis le début de l'année, après deux ans de gestion de crise. Nous sommes dans une logique de déroulement de nos programmes, ce qui peut expliquer cette impression d'accélération et les plaintes de certains gestionnaires. Il faut aussi savoir que nous pratiquons un contrôle approfondi sur les surcoûts covid.

S'agissant de la préconisation d'un pilotage par la qualité, pour suivre les propositions de M. Libault, nous sommes d'accord pour dire qu'il faut évoluer dans cette voie. Nous avons bien sûr le nouveau référentiel HAS, qui vient de paraître, et nous sommes prêts à une évolution vers une logique de certification. Il nous paraît utile d'envisager un paquet « qualité » dans les contrats pour asseoir une dynamique de démarche qualité au sein de tous les établissements. Cela permettrait d'avoir des indicateurs comparables, avec un mécanisme de bonus/malus.

L'activité des conseils de la vie sociale (CVS) en matière d'appréciation de la qualité des prestations est très limitée. Une refonte de leur rôle est à envisager.

Par ailleurs, nous souhaitons mettre en avant notre expérience au titre de la gestion de crise. Tout ce qui relève de la coordination entre les appuis sanitaires, équipes

mobiles gériatriques et équipes mobiles d'hygiène doit être pris en compte. Il nous semble important que tous les Ehpad disposent de pôles d'activités et de soins adaptés (PASA), d'unités d'hébergement renforcé, autant d'outils qui leur permettent de répondre aux besoins des résidents.

Enfin, vous nous avez interrogés sur leur manque de caractère stratégique des CPOM. Désormais, dans les schémas régionaux de santé, il y a ce que l'on appelle des cibles opposables qui sont déclinées en contrat. C'est vrai, on a eu tendance à mettre en avant des cibles qualitatives. C'est à mes yeux une dimension stratégique valable. Pour autant, le caractère opposable ne reposant pas sur un dispositif de sanction ou d'incitation, cette contractualisation rencontre des limites. De plus, je le rappelle, la tarification repose sur une équation standardisée, ce qui est de nature à limiter les effets de la contractualisation.

Les annonces récentes sur « l'Ehpad de demain » vont peut-être redonner au contrat une dimension davantage stratégique dans le positionnement de l'Ehpad sur son territoire, en articulation avec les partenaires du domicile.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je vous remercie de participer à cette audition, qui est tout de même un peu obligatoire. Mme Lecenne est retenue en Corse par la visite de M. Darmanin, mais je regrette qu'au moins l'un de vous ne puisse être présent au Sénat. Nous ferons avec !

Ce matin, nous avons reçu les représentants des syndicats des différents corps d'inspecteurs. Ils n'ont pas été très tendres avec la politique d'inspection au niveau national.

Y a-t-il un caractère non prioritaire affiché des contrôles dans les Ehpad, avec une lettre ministérielle qui aurait été envoyée en 2019 ?

Les propositions des inspecteurs peuvent-elles être refusées ?

Constatez-vous de grandes différences entre les ARS dans les résultats des inspections, ce qui serait de nature à ouvrir la voie à des contentieux de groupes type Orpea ?

Pouvez-vous nous confirmer que des ARS ont refusé de transmettre des documents à M. Castanet pour son enquête, alors que les conseils départementaux ont collaboré très facilement ?

Que pensez-vous des contrôles inopinés ? Sont-ils réalisables, sachant qu'il y aurait 2 700 contrôleurs en ETP pour la prévention de la maltraitance, mais que, dans les faits, il n'y aurait que 49 ETP opérationnels pour les Ehpad ?

Quoi que vous en dites, je suis bien persuadé que la médiatisation du livre de M. Castanet a poussé votre ministère de tutelle à vous demander d'avancer des contrôles prévus sur deux ans.

M. Jean-Yves Grall, directeur général de l'ARS Auvergne-Rhône-Alpes. – Bien évidemment, les inspections dans les Ehpad n'ont pas été déclarées non prioritaires. Mieux, les ARS se sont organisées de façon à pouvoir optimiser leur activité en la matière. J'ajoute qu'il n'y pas d'inspecteurs strictement dédiés au médico-social. Il y a des agents qui ont des fonctions d'inspection. Dans mon agence, la mission d'inspection, composée de 19 agents, est compétente sur les douze départements pour organiser les quotités des agents qui ont vocation à inspecter. Il n'y a pas de segmentation, du moins dans mon agence, avec des

agents qui ne feraient que les Ehpad. L'inspection est soumise à opposabilité juridique, donc il faut être très rigoureux.

À ma connaissance, en Auvergne-Rhône-Alpes, il n'y a pas eu de demande spécifique de documents de M. Castanet, donc nous n'avons pas pu refuser quoi que ce soit.

Mme Marie-Hélène Lecenne. – Il y a un processus très clair, avec un programme fondé sur des grilles d'analyse de risques, en concertation avec l'administration préfectorale. L'arbitrage sur le programme d'inspection est collégial, pluridisciplinaire et il repose sur des outils assez robustes. Tout cela pour répondre à la question sur d'éventuels refus d'inspections proposées.

M. Pierre Pribile, directeur général de l'ARS Bourgogne-Franche-Comté. – Je confirme ce que vient de dire Jean-Yves Grall sur le caractère supposé non prioritaire des inspections.

Dans mon agence, plus qu'une mission transverse, c'est une direction à part entière qui est en charge de l'inspection, du contrôle et de l'audit. Ce n'est pas une fonction à part. La définition du programme d'inspection et sa mise en œuvre reposent sur cette direction et sur les forces des équipes dans l'ensemble de l'agence. C'est un levier pour atteindre nos objectifs métiers dans tous les domaines, et pas seulement l'autonomie.

On établit le programme sur un certain nombre de critères d'orientation nationale, de politique régionale, mais aussi grâce à des croisements de signaux qui nous sont remontés de différentes directions.

On se garde toujours la latitude de faire du non-programmé au cas où un signal urgent nous remonterait en cours d'année.

S'agissant des transmissions de documents, je vous rappelle que l'accès aux documents administratifs fait l'objet d'un encadrement réglementaire très précis, avec des voies de recours, le tout sous l'autorité de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Enfin, sur le caractère inopiné des inspections, l'intérêt dépend du sujet et de l'objectif de l'inspection elle-même. Par exemple, dans notre programme, tout un pan vise à développer la culture de la déclaration dans les établissements. En l'espèce, rien ne sert de faire de l'inopiné, car ces inspections ont vocation à être pédagogiques. En revanche, si l'on recherche une fraude ou un acte de maltraitance, il vaut mieux ne pas prévenir à l'avance. Dans ce cas, dans mon agence, nous prévenons quand même systématiquement le conseil départemental pour l'associer, ce qu'il accepte la plupart du temps. Ainsi, dans le cadre du programme de contrôle faisant suite à la publication du livre, 14 inspections sur 15 ont été faites conjointement avec le conseil départemental concerné.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Hier, M. Castanet nous a montré les limites des inspections pour mettre en évidence certaines pratiques techniques ou stratégiques des grands groupes pour contourner les lignes, légalement ou pas. De quelles adaptations en matière de formation vos agents ont-ils besoin pour prendre en compte ces pratiques ?

Enfin, dans la vague de contrôles à venir, quels seront les premiers établissements visés ?

M. Laurent Burgoa. – Votre ministre de tutelle a déclaré mi-février qu’il était incapable de donner le nombre de contrôles exercés dans les Ehpad, les bases de données étant différentes d’un département à l’autre. Qu’en est-il dans vos régions respectives ?

Différentes personnes nous ont alertés sur le fait que des personnels ayant travaillé dans des groupes gérant des Ehpad pouvaient travailler par la suite dans une ARS. Y a-t-il un code de déontologie à cet égard ?

Mme Annie Le Houerou. – De quelle manière avez-vous reçu les révélations de M. Castanet ? Avez-vous découvert à cette occasion les pratiques d’Orpea, notamment les rétrocommissions sur les achats et la gestion des contrats ? S’agissant des rachats d’Ehpad, est-ce qu’il y a une procédure particulière impliquant les ARS ?

Enfin, j’ai du mal à voir comment vous conciliez le programme régional d’inspection avec le traitement systématique de toutes les réclamations. Pouvez-vous nous apporter des précisions ?

Mme Marie-Hélène Lecenne. – De fait, on a du mal à appréhender les logiques de groupe. Nous sommes limités juridiquement puisque nous contrôlons par établissement. Le livre nous a effectivement surpris. L’ampleur de la logique d’optimisation et de transfert de charges entre les sections nous a interrogés.

Sur le programme des deux prochaines années, nous allons effectivement prioriser des établissements pour lesquels on a déjà des signaux : éléments de gestions, taux d’absentéisme, événements indésirables, réclamations.

S’agissant des procédures de rachat, je précise que, juridiquement, une autorisation médico-sociale n’est pas cessible. Nous sommes sur un processus administratif de transfert d’autorisation qui repose sur un corpus juridique assez exigeant. Mais nous ne sommes pas en capacité d’évaluer ce qu’une cession peut impliquer en termes de compensation budgétaire ou de logique commerciale.

M. Jean-Yves Grall. – Nos agents sont bien évidemment soumis aux règles de la fonction publique. Si des conflits d’intérêts sont constatés, ils ne participeront pas aux contrôles.

M. Pierre Pribile. – Nous n’intervenons pas sur les opérations capitalistiques, mais nous intervenons sur les transferts d’autorisation lorsqu’un opérateur privé cède la gestion d’un Ehpad. Pour l’avoir vécu à plusieurs reprises, je suis en mesure de vous dire que nous sommes pieds et poings liés par la réglementation. C’est paradoxal : on déploie un luxe de précautions sur le choix de l’opérateur, avec le conseil départemental, au moment où l’on accorde l’autorisation, mais si l’opérateur, deux ou trois ans après, décide de transférer l’autorisation, on n’a quasiment pas notre mot à dire. C’est une faille de notre corpus juridique. C’est un peu comme si le détenteur de l’autorisation était vu comme son propriétaire.

Je me dois de dire que j’ai été extrêmement éprouvé par la lecture de l’ouvrage de M. Castanet. Comment se fait-il qu’un tel système n’ait pas été détecté plus tôt ? Hélas, j’en suis venu à la conclusion que tout ce qui était décrit était plausible.

En effet, nous ne sommes pas équipés pour contrôler les groupes. Le Gouvernement a annoncé des mesures pour corriger cette faiblesse, mais on voit bien que cela requiert une coordination de toutes les ARS. On n’a absolument pas les moyens de détecter localement la pratique des rétrocommissions.

Par ailleurs, M. Castanet a mis en évidence des fausses déclarations budgétaires annuelles. On n'a aucun moyen de vérifier ces documents, ce qui fragilise l'ensemble de l'édifice. À cet égard, le Gouvernement souhaite s'appuyer sur les compétences des commissaires aux comptes pour certifier la sincérité des comptes que l'on nous présente à l'échelle des établissements.

J'en viens au traitement des réclamations. Nous en faisons un triple usage : traitement individuel ; prise en compte au moment de la préparation du programme d'inspection et de contrôle ; en outre, le signalement très préoccupant est susceptible de déclencher une inspection hors programme.

La vague de contrôles va être cadrée nationalement. De notre point de vue, la question de la maltraitance doit être au cœur de ce programme, mais il faut plus de moyens humains, sinon, d'autres activités, comme l'accompagnement, en pâtiront, et d'autres structures médico-sociales ou sanitaires seront moins contrôlées. Or la maltraitance ou la mauvaise gestion n'est pas l'apanage des Ehpad. J'ai notamment en tête un problème dans un centre de santé dentaire dépendant de mon agence.

M. Jean Sol. – Je voudrais revenir sur la remontée des événements indésirables. Par quel canal se fait-elle ? Existe-t-il un protocole précis ? Quelle est la répartition des signalements entre les directions, les familles et les professionnels ? Quels sont les champs les plus concernés ?

Mme Raymonde Poncet Monge. – Je veux revenir sur les limites du contrôle financier, les données étant uniquement déclaratives. Seul le contrôle approfondi permet de dévoiler des malversations ou des fraudes. Je pense que l'inspection générale des finances est aussi sollicitée. Dans les contrôles actuels, combien porte sur cette dimension, sachant que ce n'est pas sans lien avec la maltraitance ? En effet, il y a des répercussions sur l'encadrement, donc sur la qualité des soins et de l'hébergement.

Par ailleurs, je suis très étonnée qu'il n'y ait pas de contrôles sur les conditions financières des transferts d'autorisation.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Pour compléter ce qui vient d'être dit, j'ai été étonné du nombre de créations d'établissements à but lucratif à la suite de transferts d'autorisation. Il y a peut-être un manque de contrôles et il faudrait que vous nous fassiez des propositions à cet égard.

Pouvez-vous me confirmer qu'à l'occasion des contrôles vous ne puissiez voir que les directeurs régionaux des groupes, les directeurs d'Ehpad n'ayant aucune autonomie ?

La solution n'est-elle pas de confier à une ARS déterminée le soin de contrôler les établissements d'un même groupe sur tout le territoire ?

Enfin, je souhaiterais que toutes les ARS puissent nous envoyer par écrit leur sentiment sur ce qui s'est passé et leurs préconisations pour y remédier.

M. Jean-Yves Grall. – Monsieur Sol, en ce qui nous concerne, nous avons un seul point focal régional qui agrège l'ensemble des signalements auprès de l'ARS. À partir de là, la partie « maladie » est traitée par la direction de la veille et sécurité sanitaire ; les réclamations et les plaintes des usagers sont traitées dans une direction à part. Enfin, le

troisième flux, celui des événements indésirables déclarés par les professionnels, est également traité par une structure *ad hoc*.

Je le répète, nous avons une culture très faible de la déclaration dans nos établissements en général, et dans les Ehpad en particulier. Or nous ne pouvons déclencher des inspections inopinées que si les informations nous remontent.

Au niveau interne, les signaux sont dispatchés et comparés entre les différentes directions pour agréger les petits bruits en un bruit de fond plus important qui nous permet de sérier les endroits où nous devons intervenir.

Monsieur Bonne, nous vous ferons part de nos propositions. Nous sommes dans un État de droit, et ce droit, actuellement, ne nous permet pas d'intervenir autrement que sur nos compétences.

Monsieur Sol, il n'y a pas vraiment de catégorisation. C'est un florilège de sujets qui remontent, et tous ne relèvent pas strictement de l'ARS. Je rappelle que le soin est de la compétence de l'ARS, mais l'hébergement et la dépendance relèvent des conseils départementaux. Mais sachez que nous travaillons en lien avec ces collectivités.

M. Pierre Pribile. – En 2021, en Bourgogne-Franche-Comté, on a reçu 2 350 signaux, dont 630 concernaient les Ehpad. Sur ces 630, un peu plus de 350 ont été déclarés par les Ehpad eux-mêmes, le reste venant des familles ou de professionnels en dehors de toute procédure de déclaration obligatoire. En revanche, 60 % des Ehpad n'ont rien déclaré en 2021. Or, vu la définition de ce qu'est un événement indésirable, même un Ehpad bien géré devrait avoir quelque chose à déclarer chaque année. Cela montre qu'il y a un gros travail à faire pour que cette culture de la déclaration imprègne les établissements. D'ailleurs, lors des contrôles, on s'attache à la procédure mise en place dans les Ehpad pour organiser la remontée de ces signalements.

Madame Poncet Monge, on recherche toujours les personnels non qualifiés, ce qui débouche sur des injonctions de mesures correctrices, mais ce sont des mesures de santé publique. On ne va pas systématiquement rechercher l'existence d'une intention frauduleuse sur le plan financier, car c'est une autre mécanique. Il faudrait arriver à démontrer que l'économie éventuelle réalisée se traduit *in fine* par une marge indue conservée par l'opérateur. C'est très complexe et cela excède les compétences de nos équipes. On cherche plutôt à intervenir par une injonction sur les pratiques RH. Nous devons de plus prendre en compte les très grandes difficultés de recrutement auxquelles font face les établissements. Dans ce cadre, l'intention frauduleuse n'est pas facile à distinguer.

Par ailleurs, vous avez raison, les directeurs d'établissement manquent d'autonomie, ce qui peut se traduire par des délais de transmission plus importants. Pour autant, ils sont tenus juridiquement de nous transmettre tous les documents que l'on demande. C'est parfois long.

Monsieur le rapporteur, les contrôles des groupes par des ARS référentes font partie des possibilités envisageables.

Enfin, Mme Poncet Monge a pointé l'absence de contrôle des conditions financières des transferts d'autorisation. L'absence de cadre juridique plus contraignant ouvre évidemment la voie à des transactions financières. Il faut sans doute réfléchir à un nouveau

cadre juridique qui permette aux ARS et aux conseils départementaux, autorités de tutelle, d'avoir leur mot à dire. Les transferts d'autorisation peuvent se faire vers un opérateur qui a pignon sur rue, mais qui n'est pas forcément celui que l'on aurait choisi à l'issue d'une procédure transparente. Ce n'est d'ailleurs peut-être pas un hasard si ce n'est pas celui que l'on a choisi quelques années auparavant lors de l'autorisation initiale. Il y a vraiment là une faille.

Mme Marie-Hélène Lecenne. – Monsieur le rapporteur, il y a effectivement eu assez peu de créations d'Ehpad ces dernières années. Il y a surtout eu des reprises d'établissements en difficulté.

Mme Corinne Imbert. – Comment appréciez-vous le fait que les périmètres des ARS aient été calqués sur ceux des nouvelles régions ? N'a-t-on pas assisté à un affaiblissement des délégations territoriales des ARS dans chaque département, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur les contrôles effectifs ?

M. Jean-Yves Grall. – Je ne suis pas certain qu'il y ait eu un affaiblissement. Au contraire, je pense que c'est un renforcement puisque le besoin en compétences et en expertise de haut niveau, notamment en matière financière, est de plus en plus prégnant. Or c'est beaucoup plus facile d'y faire face à l'échelle des grandes régions. Cela permet de mettre à disposition des départements les moins riches des compétences dont ils n'auraient pu bénéficier autrement.

La régionalisation permet la consolidation du pilotage du contrôle. De surcroît, cela autorise des dépaysements, ce qui est toujours bénéfique. J'y insiste, c'est une chance.

M. Pierre Pribile. – Je partage tout à fait ce constat, surtout dans une petite ARS comme la nôtre. C'est un mélange d'expériences très bénéfique. L'affaiblissement des délégations territoriales n'a rien à voir. C'est plutôt le fruit de l'érosion continue du plafond d'emplois.

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 40.

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Mardi 15 mars 2022

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale – Volet « attractivité commerciale en zones rurales » – Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 16 h 25.

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

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Mission d'information sur la réforme du marché carbone européen – Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous allons examiner le rapport d'information relatif à la réforme du marché carbone européen.

Ce rapport s'inscrit dans la continuité de la proposition de résolution européenne portant sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », adoptée au début de ce mois par la commission des affaires européennes et qui fait suite à un travail approfondi des trois commissions concernées, dont la nôtre. Pour rappel, le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » rassemble douze textes, règlements et directives, visant à réduire de 55 % les émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990.

Le rapport d'information que nous allons examiner s'intéresse spécifiquement à l'un de ses volets : le marché carbone européen, dont la réforme, pour le moins technique, est complétée par la mise en place de deux outils de protection : le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) et le Fonds social pour le climat.

Je souligne que les orientations et les propositions du rapport qui vont vous être exposées par nos deux rapporteurs, Guillaume Chevrollier et Denise Saint-Pé, sont parfaitement cohérentes avec le contenu de la proposition de résolution européenne, en voie de devenir résolution du Sénat d'ici à quelques semaines.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur. – Le rapport d’information que nous vous présentons cet après-midi développe les orientations de la proposition de résolution européenne sur l’un des volets du paquet « Ajustement à l’objectif 55 » : la réforme du marché carbone européen et les projets associés de mises en place d’un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières et d’un fonds social pour le climat.

La grande majorité des recommandations que nous proposons dans ce rapport – 10 sur 14 – sont explicitement inscrites dans la proposition de résolution européenne. Les autres recommandations sont totalement cohérentes avec le texte adopté il y a quelques jours.

Je commencerai par les éléments relatifs à la réforme du marché carbone existant.

Pour rappel, afin de réduire d’ici 2030 les émissions de gaz à effet de serre de 55 % par rapport à leur niveau de 1990, la Commission européenne propose une réduction des émissions des secteurs relevant du marché carbone européen – l’énergie, l’industrie et le transport aérien – à l’horizon 2030 de 61 % par rapport aux niveaux de 2005, soit une augmentation de 18 points par rapport à l’objectif précédemment assigné à ces secteurs. La révision de la directive vise à ajuster les paramètres du marché carbone européen à ce nouvel objectif, en prévoyant une réduction accélérée du nombre de quotas mis en circulation, en ciblant mieux les quotas distribués à titre gratuit, tout en renforçant les règles de la réserve de stabilité de marché pour garantir une plus grande visibilité aux acteurs économiques quant à l’évolution du prix de la tonne de CO₂ et en accroissant les moyens du fonds d’innovation pour financer le développement des technologies innovantes. Il est par ailleurs prévu une extension du marché carbone au transport maritime.

Comme nous l’avons rappelé dans la proposition de résolution européenne, nous accueillons favorablement les grands axes de ce projet, nécessaires à l’atteinte des objectifs climatiques de l’Union européenne.

Nous souhaitons toutefois que la proposition de la Commission européenne soit complétée par un outil pour donner plus de visibilité aux acteurs économiques sur l’évolution du prix du CO₂, dans un contexte marqué par une envolée des prix de l’énergie. Nous proposons donc de renforcer les outils de stabilisation du coût du carbone sur le marché par l’instauration d’un corridor de prix ou la possibilité de prélever des quotas de la réserve de stabilité en cas d’augmentation importante du prix moyen d’allocation.

Par ailleurs, nous nous félicitons des propositions de réforme du marché concernant les transports aérien et maritime, mais nous aimerions renforcer l’ambition du texte à plusieurs égards.

Tout d’abord, dans le transport maritime, nous appelons à faire de l’intégration partielle des émissions des trajets internationaux au marché carbone un levier de négociation en vue d’aboutir à une régulation ambitieuse sous l’égide de l’Organisation maritime internationale (OMI).

Dans le transport aérien, nous souhaitons que la fixation de prix planchers sur les billets d’avion soit permise afin de lutter contre le *dumping* social et environnemental de certaines compagnies et d’accélérer le report modal vers le train, conformément à la volonté législative exprimée dans la loi « Climat et résilience » à l’initiative de notre commission.

Autre proposition : il nous semble important d'étudier l'effet conjugué des mesures du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » en matière de fuites de carbone dans le transport aérien. Les études actuelles sont relativement rassurantes : en l'état, le paquet proposé par la Commission européenne ne devrait pas conduire à un affaiblissement des *hubs* de l'Union européenne aux dépens des *hubs* orientaux d'Istanbul ou de Dubaï. Dans l'éventualité où ces risques de fuites viendraient à se réaliser à l'avenir, nous estimons que des mesures de protection adéquates et proportionnées, s'appuyant par exemple sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, pourraient être mobilisées.

De surcroît, nous constatons que les mesures du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » n'offriront un cadre de régulation que pour les émissions des vols européens, notamment puisque la fin de quotas gratuits au titre du marché carbone d'ici 2027, proposée par la Commission européenne, contribuera à une tarification du carbone pour les seuls vols intra-Union européenne. Les trajets internationaux, en dehors du marché carbone, ne seront couverts que par le mécanisme Corsia, particulièrement peu ambitieux car les compagnies aériennes des États participants ne seront contraintes d'acheter des crédits de compensation carbone que pour les émissions supérieures au niveau enregistré en 2019. Corsia ne commencera donc à être opérant et porteur d'effets qu'à la date où le trafic aura retrouvé son niveau d'avant la crise sanitaire, au mieux en 2024. Par ailleurs, le prix des crédits de compensation associés au Corsia devrait être particulièrement faible, en tout état de cause inférieur aux prix désormais pratiqués. Nous appelons donc à renforcer la régulation environnementale des trajets aériens internationaux pour compléter le mécanisme Corsia, particulièrement peu ambitieux et, pour l'heure, inopérant.

Enfin, si la commission estime très positif que les recettes du marché carbone soient plus largement orientées vers le financement de la transition climatique, elle regrette que la question du financement demeure l'un des grands angles morts du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », et formule deux propositions structurantes à cet égard : élaborer une stratégie européenne globale de financement à la hauteur des besoins et envisager, le cas échéant, le regroupement des différents fonds qui contribuent à l'atteinte des objectifs climatiques du continent ; adapter les règles du pacte de stabilité et de croissance pour encourager les États membres à mobiliser les moyens budgétaires en direction de la décarbonation de l'économie européenne.

Mme Denise Saint-Pé, rapporteur. – J'en viens à la proposition de la Commission européenne visant à instaurer un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, idée portée par la France, particulièrement par le Sénat, depuis de nombreuses années. Le mécanisme doit permettre l'instauration d'un prix du CO₂ applicable à certains importateurs et aligné sur les prix du marché du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQUE-UE). Il est conçu comme une alternative à l'allocation de quotas gratuits en tant qu'outil de lutte contre les risques de fuites de carbone.

Nous formons le vœu que ce mécanisme contribue, dans les secteurs couverts, à protéger de manière efficace les industries européennes dans leurs efforts de décarbonation, et permette l'extinction progressive des quotas gratuits sur le marché carbone européen, sans induire de risques de fuites de carbone.

Notre appréciation de la proposition de la Commission européenne est globalement favorable, même si nous estimons qu'elle pourrait être complétée pour mieux atteindre sa cible environnementale, industrielle et diplomatique.

Tout d'abord, nous sommes très réservés sur le calendrier envisagé. En l'état, le mécanisme n'entrerait en vigueur qu'en 2026, et l'extinction totale des quotas n'interviendrait pas avant 2036, après une réduction annuelle du nombre de quotas de 10 %.

Il y a là un paradoxe : l'une des mesures principales d'un paquet qui se fixe pour horizon la fin de la décennie produira la majorité de ses effets dans la décennie suivante ! En étalant à ce point l'entrée en vigueur du MACF, la Commission européenne prend en effet le risque de reporter une part importante du verdissement des industries européennes sur la décennie suivante. L'enjeu n'est pas seulement climatique. Il est également industriel : retarder l'effort demandé aux installations du continent n'est pas rendre service à l'industrie européenne, la construction des filières innovantes rendue inévitable par la contrainte climatique nécessitant une réorientation massive des capitaux et des investissements. C'est pourquoi, compte tenu des enjeux climatiques et industriels, nous proposons d'avancer l'extinction totale des quotas gratuits à 2030, au lieu de 2036.

Par ailleurs, nous estimons que des produits de base supplémentaires pourraient être intégrés au mécanisme d'ici 2026, à condition d'être en mesure de calculer l'intensité carbone de ces importations.

De plus, nous constatons que les entreprises exportatrices européennes pourraient souffrir, en l'état du dispositif, d'une perte de compétitivité, en raison d'une augmentation du prix des produits de base couverts par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et concernés par l'extinction progressive des quotas gratuits. Nous appelons donc la Commission européenne à étudier l'opportunité d'une extension du mécanisme, d'ici 2026, à certains produits finis particulièrement exposés à un risque de fuites de carbone. De plus, la proposition de la Commission européenne ne tient pas compte – pour l'heure – des émissions indirectes des produits couverts, c'est-à-dire celles qui sont issues de la production d'électricité nécessaire à leur fabrication. Ces émissions pourraient être intégrées dans le périmètre du mécanisme, pour garantir une véritable égalité de traitement entre les industries européennes et étrangères.

Enfin, nous estimons nécessaire de faire du mécanisme un levier de la diplomatie climatique européenne. Nous formulons, à cet égard, deux propositions.

La première vise à utiliser la période transitoire précédant l'entrée en vigueur du mécanisme pour rapprocher, voire lier le marché carbone européen à d'autres systèmes d'échange de quotas d'émission équivalents. Ces pays seraient alors exonérés de taxation carbone sur leurs exportations vers l'Union européenne. Par ce biais, nous pouvons inciter les pays tiers à mettre en place des outils de tarification du carbone proches de ceux qui ont été développés dans l'Union européenne.

Nous demandons par ailleurs de mobiliser l'intégralité des recettes du mécanisme pour accompagner les pays les moins avancés et les pays voisins de l'Union européenne affectés par sa mise en place, par exemple sous la forme des contrats de partenariat climatique, sur le modèle de l'accord conclu pendant la COP 26 avec l'Afrique du Sud. L'objectif est de préserver des relations essentielles à l'avancée des négociations climatiques et de faire en sorte que le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ne soit pas perçu par les pays en développement comme un repli protectionniste de l'Union européenne.

Il nous reste enfin à aborder l'épineux sujet du projet de marché carbone dans les secteurs du bâtiment et du transport routier.

Nous avons constaté que la création de ce nouveau marché carbone suscite de fortes inquiétudes, partagées par un large panel d'instances auditionnées, acteurs économiques comme organisations non gouvernementales. Les craintes sont multiples. La première a trait au risque social : le signal-prix pourrait pénaliser à court terme les classes moyennes et populaires, sans que les solutions bas-carbone puissent être mobilisées assez rapidement pour le contrebalancer. Il y a par ailleurs une incertitude sur le bénéfice environnemental du dispositif : le prix du CO₂ devrait atteindre des niveaux trop élevés pour qu'il soit réellement efficace dès 2026, date d'entrée en vigueur envisagée du nouveau marché, et que l'on espère baisser significativement les émissions d'ici la fin de la décennie.

Cependant, nous sommes conscients du défi que représente la décarbonation des secteurs du bâtiment et du transport routier. Nous estimons donc qu'une opposition au nouveau marché carbone ne devrait pas conduire à affaiblir l'ambition climatique du paquet. C'est pourquoi nous appelons les instances européennes et la France à veiller à la cohérence climatique d'ensemble du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », en s'assurant, par exemple, que les prescriptions relatives à l'efficacité énergétique des bâtiments et aux transports soient relevées dans l'hypothèse où la proposition de création d'un marché carbone pour ces secteurs serait écartée par les États membres et par le Parlement européen.

En tout état de cause, nous estimons qu'il est nécessaire de prévoir des ajustements, des garanties et des compensations dans l'hypothèse où la proposition de création d'un marché carbone pour les secteurs du bâtiment et du transport routier viendrait à être maintenue. Une exclusion des particuliers du dispositif pourrait être envisagée ; elle devrait alors être compensée par des alternatives afin de maintenir le paquet à hauteur de l'objectif de 55 %. Ensuite, un prix plafond sur ce nouveau marché pourrait être instauré pour en renforcer la stabilité. Enfin, il semble nécessaire d'allouer des moyens supplémentaires à l'accompagnement des ménages les plus précaires en cas de maintien du dispositif pour les particuliers, compte tenu des moyens trop limités du fonds social pour le climat proposé par la Commission.

M. Jean-François Longeot, président. – Je félicite les rapporteurs du travail qu'ils ont réalisé et de leurs propositions.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je remercie les rapporteurs et me félicite que notre commission affiche une ambition. C'est extrêmement important.

Nous apportons notre marque de fabrique, en cohérence avec la proposition de résolution qui a été votée.

Au reste, l'expertise qui a ainsi été développée permet d'étudier les chemins du possible pour essayer d'améliorer encore les mesures susceptibles d'être prises au titre du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. À cet égard, notre commission est tout à fait dans son rôle.

M. Jean-François Longeot, président. – En effet, les propositions traduisent bien l'ambition que nous avons.

Nous allons désormais procéder au vote sur les propositions des rapporteurs.

La commission adopte les recommandations proposées par les rapporteurs et autorise la publication du rapport de la mission d'information sur la réforme du marché carbone européen dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 ».

M. Jean-François Longeot, président. – Je me réjouis du consensus qui se dégage.

Je rappelle enfin que la proposition de résolution européenne sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » adoptée par la commission des affaires européennes deviendra résolution du Sénat le 5 avril prochain. Je m'en félicite.

La réunion est close à 16 h 55.

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÉGLEMENT ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mardi 8 mars 2022

- Présidence de MM. François-Noël Buffet, président de la commission des lois, et
Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 17 heures.

**Guerre en Ukraine et accueil des réfugiés – Audition de M. Gérald Darmanin,
ministre de l'intérieur**

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Monsieur le ministre, nous vous accueillons aujourd'hui, dans le cadre d'une audition commune avec la commission des affaires européennes, pour évoquer le conflit en Ukraine et plus particulièrement ses conséquences en matière de migrations et d'asile. Cette audition est ouverte à la presse et retransmise en direct.

Près de deux semaines après l'entrée de l'armée russe sur le territoire ukrainien, le 24 février dernier, les combats se poursuivent et redoublent chaque jour de violence. Les villes de Marioupol et de Kharkiv sont en proie à d'intenses bombardements et la capitale, Kiev, est proche d'être encerclée. Les projets de corridors humanitaires ont fait long feu et la réalité des cessez-le-feu locaux annoncés hier reste à démontrer. Le bilan humain ne peut être établi avec précision, mais il est une certitude : il est lourd et va continuer à s'aggraver. Le Haut-commissariat aux droits de l'homme des Nations unies est en mesure de confirmer 474 victimes civiles et 861 blessés, chiffres sans nul doute très largement sous-estimés.

L'agression russe, agression d'un autre temps, menée au mépris de tous les principes du droit international, doit être fermement condamnée non seulement en ce qu'elle s'attaque à un État souverain, mais aussi parce qu'elle fait ressurgir des images que nous ne pensions pas revoir sur le sol européen : des files interminables de réfugiés fuyant un pays en guerre.

Le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR) des Nations unies estime que plus de deux millions d'Ukrainiens ont déjà franchi la frontière des pays voisins ; ce chiffre pourrait atteindre 4 millions si le conflit venait à s'enliser. L'immense majorité de ces réfugiés rejoint la Pologne, qui a déjà accueilli 1,2 million de personnes selon les dernières données communiquées par le HCR. S'agissant de la France, le Premier ministre a précisé ce matin que 5 000 réfugiés ukrainiens étaient arrivés sur le territoire national, soit le double du nombre que vous aviez annoncé dimanche dernier. Peut-être pourrez-vous encore actualiser ce chiffre.

Monsieur le ministre, vous avez régulièrement réaffirmé la volonté de la France d'accueillir en Europe tous les réfugiés ukrainiens qui se présenteront. La France a porté ce sujet au niveau européen. C'est largement sur son initiative que, le 4 mars dernier, le Conseil de l'Union européenne a décidé, à l'unanimité, d'activer le mécanisme de protection temporaire prévu par la directive du 20 juillet 2001. Ce régime fournit, pour une durée de six mois à trois ans, une protection immédiate et collective aux personnes déplacées qui ne sont

pas en mesure de retourner dans leur pays d'origine. Il est plus souple que le régime de l'asile en ce qu'il ne nécessite pas d'examen individuel des situations, mais repose sur le seul critère de la nationalité. Cette protection s'accompagne de droits, notamment l'accès au logement, à l'aide sociale et au marché du travail.

Cette position d'humanité et d'ouverture emporte un rare consensus politique et nos concitoyens y adhèrent massivement ; je m'en félicite.

Face à un afflux important de réfugiés, qui mettra probablement notre dispositif d'accueil à rude épreuve, toute la question est désormais de savoir dans quelle mesure et par quels moyens cette volonté pourra être mise en application. En somme, comment mettrons-nous nos actes à la hauteur de nos mots ?

Monsieur le ministre, de quelles données disposez-vous sur le nombre de réfugiés ukrainiens d'ores et déjà présents sur le territoire national ? Selon vous, quel pourrait-il être dans les prochaines semaines ? Quelles ont été les routes migratoires empruntées ? Combien de demandes d'asile ou de protection ont déjà été déposées ?

En quoi le régime de la protection temporaire est-il plus adapté que celui de l'asile de droit commun pour les réfugiés ukrainiens ? Concrètement, quelle sera la différence pour les bénéficiaires ? Le Conseil a laissé aux États membres le choix entre l'application de ce régime de protection temporaire et celle de la législation nationale aux non-Ukrainiens détenteurs d'un visa de longue durée en Ukraine : qu'en sera-t-il pour la France ? *Quid* des détenteurs d'un titre de séjour de courte durée, tels que les étudiants, qui ne sont pas concernés par la protection temporaire et dont la situation aurait généré certaines crispations entre les partenaires européens ?

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Monsieur le ministre, je sors d'un échange avec l'ambassadeur de Pologne en France, qui me confirmait qu'un peu plus de 1 million de réfugiés étaient arrivés dans son pays ; j'ai des échanges réguliers sur ce sujet avec mes homologues des États limitrophes de l'Ukraine, qui m'ont tous exprimé leur inquiétude quant à la situation. L'Union européenne a déclenché le dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR). Le Conseil s'est aussi mis d'accord pour accorder la protection temporaire à l'ensemble des ressortissants ukrainiens ayant trouvé refuge sur le territoire de l'Union européenne.

La question de l'aide sociale et des soins médicaux à apporter aux réfugiés va se poser. Mon homologue slovaque m'a informé que des camions de vêtements affluaient, alors qu'il y aurait plutôt besoin de nourriture et de matériel médical, ainsi que de médecins et d'infirmières.

Les ministres de l'intérieur ont accepté de laisser circuler librement ces personnes dans l'Union. Les Ukrainiens sont pour l'instant principalement accueillis dans les pays limitrophes, mais notre pays doit aussi se préparer.

Les États membres ont-ils les capacités requises pour accueillir dignement ces très nombreuses personnes ? Comment cette exigence peut-elle se concilier avec l'impératif de sécurité qui implique de ne pas renoncer aux contrôles prévus aux frontières de l'espace Schengen ? Mon homologue polonais m'informait la semaine dernière que les passeports n'étaient même plus contrôlés au vu des files d'attente considérables. Dans quelle mesure

l'agence européenne Frontex est-elle mobilisée à cet effet, et sous quel mandat ? Ses missions pourraient-elles évoluer à cette occasion ?

Si tous les États membres se disent aujourd'hui prêts à accueillir les réfugiés ukrainiens, la question se posera bientôt de leur répartition entre les pays. La solidarité entre États membres sera mise à dure épreuve, faute d'avoir construit un système établi et admis par tous pour procéder à cette répartition. Vous avez estimé que la crise ukrainienne retardait, mais validait la pertinence de l'approche graduelle sur laquelle mise la présidence française pour avancer sur le nouveau pacte européen sur la migration et l'asile : Eurodac et filtrage aux frontières extérieures, solidarité intérieure en contrepartie et négociations avec les pays tiers.

Par ailleurs, l'Union européenne a décidé de mesures de rétorsion envers la Russie : la coopération judiciaire pénale a été suspendue, le rôle d'Eurojust dans les enquêtes internationales sur les crimes commis en Ukraine a été renforcé et des mesures ont été prises dans le domaine des visas. Certains de nos partenaires demandent à suspendre totalement la délivrance de visas à l'égard de la Russie : quelle est la position de la France à cet égard ? Par ailleurs, comment mettre définitivement fin au système des passeports dorés, par lequel certains États membres octroient la citoyenneté européenne à des investisseurs étrangers, notamment russes ?

Je terminerai en évoquant les difficultés que nous rencontrons avec le Royaume-Uni, qui touchent particulièrement le département dont je suis élu. Les Britanniques ont refoulé 150 réfugiés ukrainiens au motif qu'ils ne disposaient pas de visa d'entrée, les renvoyant vers Paris ou Bruxelles, mais aussi désormais vers Calais. Comment le consulat temporaire mis en place à Calais fonctionne-t-il ? Quels moyens ont été mis à sa disposition ?

M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur. – Je veux avant tout rendre hommage avec vous au peuple ukrainien et à son gouvernement, dont nous admirons le courage. Je suis régulièrement en contact avec mon homologue ukrainien. Je veux aussi avoir un mot pour les fonctionnaires français toujours présents en Ukraine : nos diplomates, mais aussi les gendarmes qui gardent l'ambassade et sécurisent les convois ; ces agents du ministère de l'intérieur accomplissent leur devoir valeureusement dans des conditions extrêmement difficiles.

Je me félicite, une fois n'est pas coutume, de l'extraordinaire mobilisation politique de l'Union européenne. Le Conseil des ministres de l'intérieur s'est réuni à deux reprises sur la demande du Président de la République, ce qui a permis de déclencher deux dispositifs très importants.

Il s'agit, en premier lieu, de la réponse humanitaire d'urgence permise par le dispositif IPCR ; la France y participe par le biais des avions de la sécurité civile, qui font des allers-retours quotidiens entre la France et la Pologne, la Roumanie ou la Moldavie. Ils ont acheminé plus de cent tonnes de matériel et de médicaments jusqu'à la frontière ukrainienne, puisque nous n'avons pas le droit de les livrer de l'autre côté de la frontière, directement pour la population ukrainienne. Nous attendons encore cependant l'organisation de convois humanitaires par l'Union elle-même, demandée par la France au commissaire chargé de la sécurité civile, sous la forme de ponts aériens qui seraient plus rapides et efficaces encore pour répondre aux demandes des populations concernées et canaliser la grande solidarité constatée.

Le second dispositif mis en œuvre est celui de la protection temporaire. La directive du 20 juillet 2001 a été conçue à la suite des événements tragiques du Kosovo, mais elle n'a jamais été mise en œuvre jusqu'à présent ; son objet est d'octroyer une protection aux personnes qui fuient un théâtre de guerre. Ce dispositif a été enclenché pour la première fois, à l'unanimité ; la proposition de la Commission en la matière a été largement modifiée par un compromis politique proposé par la présidence française et adopté, ce dont nous nous félicitons. Le texte a d'ores et déjà été publié au *Journal officiel de l'Union européenne* et la protection temporaire s'applique dans tous les États membres.

Cette protection temporaire, de six mois renouvelables jusqu'à trois ans, est meilleure que l'asile pour les pays d'accueil comme pour les bénéficiaires. Pour les pays d'accueil parce que les ukrainiens n'ont pas vocation à demeurer longtemps dans ces pays, sauf difficulté géopolitique majeure qui se prolongerait ; une solution politique à cette crise semble bien plus imaginable qu'en Syrie ou en Afghanistan. Il fallait donc un régime proche de l'asile, mais qui permette de prendre en compte le caractère soudain et imprévisible des événements : c'est la protection temporaire, qui est beaucoup plus rapide à obtenir que l'asile. C'est également un régime plus favorable aux réfugiés eux-mêmes, qui vont pouvoir accéder en France à une prestation sociale, l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), faire venir leur conjoint ou leurs enfants s'ils ne sont pas de nationalité ukrainienne, travailler – cette possibilité sera largement utilisée notamment dans les pays frontaliers qui connaissaient déjà une immigration de travail ukrainienne – et avoir accès aux soins. Ce dispositif est donc largement préférable à une demande d'asile, dont le traitement est long et peut conduire à un refus ; précisons toutefois que 321 demandes d'asile ont été déposées par des personnes venant d'Ukraine depuis le 25 février.

Nous avons constaté l'arrivée de 5 000 personnes sur le territoire national, mais ce chiffre est forcément partiel, au vu de la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen pour les ressortissants ukrainiens détenteurs d'un passeport biométrique, qui sont dispensés de demande de visa auprès d'un consulat français. Un comptage est effectué par la police aux frontières dans les aéroports et les gares, mais ils ne voient pas tout le monde. En outre, beaucoup de personnes transitent par notre territoire pour rejoindre les importantes diasporas ukrainiennes présentes en Italie, en Espagne, au Portugal ou au Royaume-Uni. Les passages d'un pays à l'autre par les frontières terrestres sont difficiles à mesurer, même si on en relève beaucoup à certains points de passage, comme le péage de La Turbie. Les aéroports de Roissy et Beauvais voient aussi beaucoup d'Ukrainiens arriver depuis la Pologne ou la Roumanie. S'y ajoutent de nombreuses arrivées par train d'Autriche ou d'Allemagne et de plus en plus par car. En somme, chacun des réfugiés se débrouille comme il peut et il est difficile de retracer ces déplacements, même si leur caractère exponentiel ne fait pas de doute et qu'il y a peu de chances que cela s'arrête.

On dénombre aujourd'hui 10 798 possibles places d'accueil pour ces personnes : 6 000 particuliers ont offert d'accueillir une famille dans leur foyer ; les collectivités locales ont fait remonter 3 700 places d'accueil aux préfets. J'ai confié la coordination de cet accueil au préfet Joseph Zimet. La ministre déléguée Marlène Schiappa a été chargée de la mise en place d'une plateforme internet où les volontaires pour l'accueil de ces familles peuvent se faire connaître, mais aussi de la communication sur ce point avec les associations d'élus locaux.

Les capacités d'accueil sont encore loin d'être saturées, mais ce risque existe, notamment en région parisienne ou dans le Calaisis. Je conduis des réunions tous les deux jours pour améliorer notre capacité d'accueil ; des propositions seront aussi faites au Conseil

de défense pour améliorer notre capacité d'accueil, tant pour la France que pour les pays limitrophes de l'Ukraine qui pourraient rapidement atteindre la saturation, notamment la Moldavie, qui fera face à un afflux massif de réfugiés si Odessa est attaqué. À l'avenir, il faudra peut-être des systèmes de relocalisation, même si ce mot est sans doute peu approprié en l'espèce.

Nous devons être généreux et solidaires, mais aussi garantir la sécurité des personnes sur le territoire européen et en France. Nous avons autorisé la suspension des contrôles de passeports à la frontière ukraino-polonaise, en réponse aux queues interminables affrontées par les réfugiés – jusqu'à 60 heures ! –, mais nous nous sommes engagés à effectuer des contrôles *a posteriori*, dans les lieux d'attente. La question se pose du maintien de l'exigence de visa pour les personnes n'ayant pas de passeport biométrique ; nous y travaillons à l'échelle européenne. Ces vérifications d'identité visent à prévenir l'entrée de personnes dangereuses indépendamment de la guerre, mais aussi de divers combattants étrangers ou d'agents d'une éventuelle attaque hybride comme la Biélorussie a pu en organiser. La question de la sécurité nationale est évoquée à chacune de nos réunions, avec le concours de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et des autres services de police et de gendarmerie. Je me rendrai cette semaine en Pologne et en Roumanie, en compagnie de mon homologue allemande, pour améliorer les conditions d'accueil des réfugiés ukrainiens en Europe et la coopération européenne en la matière, mais aussi pour évoquer ces questions de sécurité.

La suspension des visas avec la Russie n'est pas à l'ordre du jour : nous ne faisons pas la guerre au peuple russe, nous prenons seulement des sanctions sévères contre les responsables de cette guerre et leurs proches. Les visas sont une arme intéressante de ce point de vue, comme le gel ou la saisie d'avoirs sur le territoire national, mais ces armes doivent être utilisées de manière ciblée. Il ne s'agit pas de priver toute personne russe – un étudiant, par exemple – de la possibilité de séjourner en France. Nous nous montrerons en revanche plus regardants pour les personnes détenant des responsabilités politiques ou économiques, au-delà des personnes déjà visées par des sanctions, notamment les parlementaires de la Douma qui ont voté la déclaration de guerre mais également une partie des oligarques. Par ailleurs, dès le début du conflit, j'ai demandé à toutes les préfectures d'appliquer une prolongation générale de 90 jours de tous les titres de séjour actuels de citoyens ukrainiens en France ; ils sont 17 000, c'est une petite communauté, que nous entendons protéger.

Les passeports dorés sont une pratique inacceptable. Chypre ne vend plus de passeports ; Malte, à la demande de la présidence française, a annoncé mettre fin à cette pratique. Il nous reste à connaître ceux qui en ont bénéficié, de manière à leur interdire l'accès au territoire national s'ils font l'objet de sanctions.

Frontex est très mobilisé sur la question, à la demande de la Commission et de la présidence française. La France y participe : nous avons notamment déployé des policiers pour la protection des frontières roumaines. Je veux saluer le grand professionnalisme de la Pologne, de la Slovaquie, de la Hongrie, de la République tchèque et de la Roumanie en la matière. Nous sommes prêts à répondre à toutes sollicitations : dès avant le début de cette guerre, le Président de la République avait évoqué le développement d'une plateforme de coopération intergouvernementale, déjà prévue dans le droit de l'Union, pour la surveillance des frontières en cas de crise, qui pourrait s'avérer utile au-delà même des frontières de l'Union européenne – je pense à la Moldavie. L'intérêt de ce projet se trouve malheureusement démontré aujourd'hui.

La situation rencontrée ces jours-ci avec le Royaume-Uni est, une nouvelle fois, peu compréhensible pour le gouvernement français. Certains Ukrainiens ont voulu rejoindre ces derniers jours leurs proches demeurant en Grande-Bretagne, comme les y invitait d'ailleurs le Premier ministre britannique dans ses discours. Environ 600 d'entre eux se sont présentés à la frontière à Calais ; 300 ont été refoulés, très largement des femmes et des enfants, car ils ne disposaient pas de visas britanniques ; en effet, le Royaume-Uni est sorti de l'espace Schengen et n'applique donc pas le dispositif de protection temporaire européen, ce qui impose aux réfugiés de formuler une demande de visa avant de se présenter à la frontière britannique. Ceux d'entre eux qui n'ont pas fait cette démarche administrative au milieu de leur fuite ont été renvoyés de manière extrêmement tatillonne. Mon homologue britannique, Mme Priti Patel, semble comprendre la situation ; elle s'est dite prête à envoyer à Calais des fonctionnaires britanniques capables de résoudre ces questions. Nous n'avons pour autant pas eu gain de cause : malgré les annonces faites, ces agents, plutôt que d'installer à Calais une sorte de consulat temporaire, n'ont fait que conseiller aux réfugiés de retourner à Paris ou à Bruxelles pour demander ces visas. Ce n'est pas tout à fait ce que nous voulons et je recontacterai dès ce soir le gouvernement britannique pour réitérer nos souhaits en la matière : nous sommes même prêts à leur prêter la sous-préfecture de Calais pour une telle antenne consulaire ! Une solution ne manquera pas d'être trouvée dans les prochaines heures ; personne ne comprendrait que l'on continue de soumettre ces familles à une telle bureaucratie.

Quant aux non-Ukrainiens résidant en Ukraine qui pourraient arriver sur le territoire national, plusieurs situations se présentent. L'Ukraine abritait des réfugiés d'autres pays, mais aussi de nombreux étudiants, 15 000 indiens par exemple. La Commission, sur demande française, organise en priorité le retour de ces personnes dans leur pays d'origine. Cela est fait avec beaucoup d'efficacité, vers le Maroc et l'Inde notamment. Les réfugiés qui bénéficiaient d'une protection en Ukraine rentrent quant à eux dans le cadre de la protection temporaire. Quant aux étrangers résidant régulièrement en Ukraine et ayant fui la guerre, le choix est laissé aux États membres : la France leur octroie la protection temporaire. Cela dit, sur les 5 000 arrivées dénombrées, on compte 4 500 citoyens ukrainiens.

M. Patrick Kanner. – L'accueil de ces milliers de réfugiés ne peut pas se faire sans la contribution des collectivités territoriales. Les mesures qu'elles prendront pour l'hébergement de ces personnes, ou encore certaines aides relevant des compétences communales, comme la cantine, représenteront un effort financier exceptionnel : le Gouvernement y contribuera-t-il, et sous quelle forme ?

Nos concitoyens nous interpellent sur les pastilles d'iode. Il y a une sorte de fantasme qui est en train de se développer dans le pays, même si chacun sait qu'elles ne peuvent pas être utilisées de manière préventive. Néanmoins, c'est une préoccupation et des pressions sont exercées sur les pharmacies. Pour être très clair, si un accident nucléaire devait survenir, disposons-nous d'un stock suffisant pour répondre aux préoccupations des Français ?

Mme Laurence Harribey. – Vous avez dénombré, parmi les places d'accueil proposées, 6 000 offres émanant de particuliers et 3 700 faites par les collectivités locales, mais qu'en est-il de l'État ?

Quelque chose est-il fait pour lutter contre les intox sur les réseaux sociaux ? Un travail de cybersécurité est-il mené pour lutter contre la propagation de *fake news* ?

M. Jean-Yves Leconte. – Beaucoup d’interrogations demeurent sur la protection temporaire. La France est l’un des rares pays continuant d’exiger des Ukrainiens sans passeport biométrique qu’ils demandent un visa. Ces personnes ne peuvent pas se rendre en France sans un détour préalable par Varsovie par exemple. Allons-nous supprimer cette exigence ? Ensuite, certains enfants ont pour seule preuve d’identité un acte de naissance. Un document d’identité européen pourrait-il être mis en place pour ne pas bloquer l’accès à la protection temporaire aux personnes ne disposant pas des papiers adéquats ?

Plus de 5 % des personnes qui arrivent n’ont pas la nationalité ukrainienne ; les informations dont elles disposent manquent encore de précision et certaines ont été retenues en Allemagne, les documents fournis par la Pologne n’y étant pas reconnus comme leur assurant une présence régulière ailleurs en Europe. Il faudrait rappeler les principes généraux de la protection temporaire et renforcer l’information des personnes, notamment en matière de droit au travail et à la circulation au sein de l’Union européenne.

Mme Nathalie Goulet. – Je m’interroge sur la coopération avec Interpol. Par ailleurs, qu’en est-il des risques de cyberattaques ? Certains logiciels de protection sont fragiles ; l’entreprise Kaspersky notamment est russe. Le Gouvernement a-t-il pris des mesures préventives pour protéger nos sites publics ou privés ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – La mise en place du dispositif d’hébergement n’en est qu’à ses débuts ; il devra évidemment être revu au fur et à mesure de l’évolution du conflit, des arrivées et de la saturation des capacités dans les pays limitrophes de l’Ukraine. La plupart des réfugiés préfèrent aujourd’hui y rester de manière à rentrer chez eux dès que possible. J’évoquais 3 700 places proposées par les collectivités : il s’agit largement de places payées par l’État. Ainsi, à Tourcoing, le préfet a répondu à l’appel de la maire pour payer l’hébergement dans un hôtel de réfugiés refoulés à Calais. On évite en tout cas d’entamer les capacités d’hébergement d’urgence des collectivités en l’absence de grandes difficultés. Les centres de vacances pourraient être utilisés. En tout cas, on n’impose que très rarement un hébergement à une commune ; la priorité est la coopération avec les maires et l’État participe financièrement sous bien des formes ; le ministère chargé des relations avec les collectivités territoriales sera mieux à même de vous les détailler dans les prochains jours. Dans les crises précédentes, les collectivités ont presque toujours présenté la facture à l’État ; je peux témoigner qu’il a souvent procédé au financement demandé.

Votre question sur les pastilles d’iode est légitime, même s’il est délicat d’y répondre ici. J’ai eu des échanges sur ce point avec les préfets. L’angoisse est forte au sein de la population, notamment chez les plus jeunes ; j’ai donc demandé un état des lieux, notamment de l’état d’opinion de la population. Pour l’instant, aucune difficulté particulière n’a été mise en lumière mais le sujet est bien traité.

Concernant les intox sur internet, le ministère de l’intérieur n’a pas le pouvoir de les corriger. La décision européenne de mettre fin à la diffusion de RT et de Sputnik est bienvenue, tout comme la mise en place du service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères, dit Viginum : il vise notamment à s’assurer de l’absence d’ingérence étrangère pendant l’élection présidentielle et les législatives. Cela n’empêche pas chacun de dire tout et n’importe quoi sur les réseaux sociaux, mais cela vaut mieux que d’apporter des restrictions à la liberté d’expression : la différence entre démocratie et dictature n’en est que plus évidente pour les Français.

Quant à la cybersécurité de nos installations, il convient de distinguer entre plusieurs types de cibles potentielles. Les opérateurs d'importance vitale (OIV) relèvent du Premier ministre et du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale ; nos capacités de protection contre des attaques les visant ont énormément progressé et leur fonctionnement n'a jamais été affecté. Le déroulement de l'élection présidentielle fait l'objet d'une attention particulière des services de mon ministère. Enfin, les cyberattaques peuvent aussi cibler les entreprises françaises et la vie quotidienne de nos concitoyens ; la police et la gendarmerie nationales sont sur le pied de guerre pour y répondre, en lien avec l'autorité judiciaire. Cela requerra une vigilance toujours croissante, mais aucune aggravation de ces attaques n'a été constatée depuis le début de ce conflit.

La coopération avec Interpol et Europol se passe bien ; nous partageons des données et nous travaillons à l'échelle européenne sur les relations d'Interpol avec la Russie. Rappelons que tous les pays, sauf la Corée du Nord, participent à cette institution. Il faut peser les conséquences de toute décision, mais aussi éviter une manipulation par tel ou tel État des outils d'Interpol.

Concernant les visas, je veux d'abord répéter que la plupart des personnes arrivant sur notre territoire sont des citoyens ukrainiens. Aucune personne qui se présenterait aux autorités françaises en Pologne ou en Hongrie, ou qui viendrait en France et pourrait démontrer par tel ou tel document qu'il est Ukrainien ne sera refoulée. La consigne est claire : pas de tatillonnerie administrative ! Un laissez-passer est délivré pour permettre la présence régulière sur le territoire.

M. Jean-Yves Leconte. – Peu de consulats sont compétents pour en délivrer.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Je vous assure que nous sommes compréhensifs : des personnes ont été acceptées à la frontière française avec pour seul document le certificat de naissance d'un enfant, les parents n'ayant pas de papiers !

M. Jean-Yves Leconte. – Vous pourrez constater à Varsovie que des difficultés demeurent...

M. Gérard Darmanin, ministre. – Certes, beaucoup de personnes demandent aujourd'hui des visas. Il faut une solution commune à l'ensemble du territoire européen. Mais les personnes arrivant en France par la route sans tous les papiers nécessaires ne sont pas refoulées. Je ne peux en revanche rien faire pour les cas de rétention que vous avez évoqués en Allemagne... Le problème des visas pour les personnes sans passeport biométrique a été mis à l'ordre du jour de la réunion de demain de l'IPCR : nous plaidons pour une solution européenne qui soit simple et compréhensible ; je suis optimiste.

Mme Nathalie Goulet. – Le président du conseil départemental de l'Orne tient à faire savoir qu'il compte accueillir le plus de personnes possible : tout est prêt !

M. Alain Richard. – Je salue le dispositif déployé et harmonisé à l'échelle de l'Union. Nous devons nous préparer aux conséquences d'un conflit de plus longue durée : un nombre croissant de personnes quittant le territoire ukrainien et une durée de séjour qui pourrait excéder le cadre de la protection temporaire. Le Gouvernement compte-t-il engager une discussion au sein du Conseil européen sur les potentielles étapes à préparer ?

M. Jean-Yves Leconte. – Pour simplifier les choses, il serait utile de conférer aux ressortissants ukrainiens des droits équivalents à ceux des citoyens européens en matière de circulation et d'installation tant que la protection temporaire s'applique. Beaucoup de choses sont encore laissées à l'appréciation des différents États membres, cela crée des blocages.

Mme Amel Gacquerre. – Il est impossible de prévoir la durée de ce conflit. La plupart des personnes accueillies sont des femmes, des enfants ou des aînés, avec des besoins en matière de soins, de scolarité et d'accompagnement administratif et social. Quels moyens supplémentaires seront-ils déployés pour une telle approche globale de leur accueil ?

M. Gérard Darmanin, ministre. – Monsieur Leconte, la protection temporaire est le mieux que nous puissions offrir à ces personnes compte tenu de la rapidité avec laquelle doivent travailler nos services. Ces personnes peuvent travailler, toucher des minima sociaux et avoir accès aux soins. C'est le mieux que nous puissions offrir dans l'urgence. La difficulté est qu'il n'y a pas que des Ukrainiens qui fuient l'Ukraine. On ne peut pas offrir aux ressortissants étrangers les mêmes droits que les citoyens européens, alors qu'ils ne bénéficieraient pas forcément de ces droits lorsqu'ils étaient en Ukraine. La protection temporaire est un dispositif extrêmement simple, même si des questions doivent encore être résolues, car c'est la première fois qu'il est mis en œuvre. Félicitons-nous que l'Europe se soit mise d'accord en quatre jours ; c'est absolument inédit dans le domaine migratoire !

Notre volonté politique commune est tout de même d'affaiblir la position de guerre du président Poutine, par le biais des diverses sanctions. Nous constatons tous la force et la courageuse résistance du peuple ukrainien. Il est encore tôt pour savoir combien de millions de personnes vont quitter le territoire ukrainien. Ces réfugiés s'installeront-ils sur des territoires où il n'y a pas aujourd'hui de communauté ukrainienne ? Quand bien même nous voudrions des mécanismes de relocalisation, ces personnes bénéficient de la libre circulation, ce qui modifie sensiblement l'équation par rapport aux réfugiés syriens ou afghans. Beaucoup de questions restent sans réponse.

Notre souci premier est l'accueil des personnes qui quittent actuellement l'Ukraine pour les pays limitrophes : notre devoir est d'aider la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie, la Roumanie et la Moldavie. Il faut ensuite accueillir dans les meilleures conditions les personnes qui voudraient venir en France. Les généreuses offres d'accueil faites aujourd'hui par des particuliers valent sans doute pour des semaines et non pour des années. Tout dépendra de l'évolution du conflit et du futur régime politique sur le territoire ukrainien, mais je ne veux pas faire de conjectures. Il faudra se préparer à tous ces scénarios, nous y travaillons, mais notre priorité est l'accueil des personnes qui se présentent sur notre territoire. Leur nombre est aujourd'hui limité du fait de la faible importance numérique de la communauté ukrainienne en France, mais nous prendrons activement notre part si les flux augmentent. Notre but est en tout cas d'aboutir à une conclusion rapide du conflit pour un retour de ces personnes dans leurs foyers et une reconstruction de l'Ukraine ; il faut prendre garde à ne pas adopter une posture plus défaitiste alors que ce pays se bat !

Si la situation doit s'empirer dans les prochaines semaines, je me tiendrai évidemment à la disposition de vos commissions pour une nouvelle audition.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Merci pour vos réponses, monsieur le ministre ; nous vous recevrons avec plaisir dans les prochaines semaines si cela s'avère nécessaire.

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.

Guerre en Ukraine et accueil des réfugiés – Audition de M. Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Monsieur le directeur général, je vous remercie de vous être rendu disponible pour cette audition. Comme vient de l'indiquer le ministre de l'intérieur, la demande d'asile ukrainienne n'est pas encore très importante : 321 demandes ont été déposées officiellement. Mais nous voulons savoir comment l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) s'organise : quelles mesures sont-elles mises en place pour répondre à une augmentation éventuelle ?

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – L'office que vous dirigez a été longtemps sous pression et continue de l'être, comme vous nous l'avez expliqué il y a quelques semaines. Comment vous organisez-vous pour absorber la masse de réfugiés qui risque de déferler ? Le règlement Dublin qui rend, sauf exception, les pays de première entrée responsables de l'examen d'une demande d'asile risque d'être inadapté à la situation ; ne faudrait-il pas profiter de cette occasion pour le réviser ?

M. Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. – L'ampleur des déplacements de populations que nous constatons n'est pas, malheureusement, totalement inédite – je pense notamment aux près de 7 millions de Syriens ou aux 3 millions d'Afghans actuellement réfugiés en dehors de leur pays d'origine. Ce qui frappe, comme l'a souligné le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés, c'est la rapidité de l'afflux de personnes aux frontières de l'Ukraine. Plus de 2 millions de personnes ont ainsi quitté le pays en une quinzaine de jours. Cela donne à penser que l'on pourrait atteindre rapidement des niveaux beaucoup plus élevés, qui toucheraient d'abord les pays de premier accueil, puis l'ensemble des pays européens. Je souligne également que la question des déplacements forcés durant les conflits ne se limite pas aux personnes qui ont franchi une frontière internationale pour trouver la sécurité : les déplacés internes sont souvent nombreux dans ce type de situations. En Ukraine, le conflit qui sévit au Donbass depuis 2014 avait causé des centaines de milliers – peut-être plus d'un million – de déplacés internes avant même le déclenchement de la crise actuelle.

Les personnes qui ont fui l'Ukraine ces derniers jours ont d'abord trouvé refuge dans les pays limitrophes, et il est vraisemblable qu'un grand nombre d'entre elles y demeureront. C'est ce qu'on observe généralement dans ce type de situations : ces personnes ont d'abord l'espoir – que nous ne pouvons que partager – de retourner rapidement dans leur pays. D'autres poursuivront leur route, comme on le constate déjà. L'ampleur et l'orientation de ces mouvements sont extrêmement difficiles à anticiper, même si l'existence d'une diaspora ukrainienne est un élément très fort dans le choix de la destination : les personnes cherchent légitimement à rejoindre des proches ou des connaissances. Néanmoins, dans une situation de déplacements massifs et rapides comme celle que nous connaissons, la répartition initiale des diasporas pourrait ne plus être un facteur déterminant.

Dans cette situation de grande incertitude, la responsabilité des administrations chargées de l'accueil des réfugiés comme l'Ofpra est évidemment de s'organiser pour faire face, quitte à ce que les moyens et l'organisation soient réévalués en permanence en fonction de l'évolution de la situation. J'avais eu l'occasion, il y a deux semaines, d'insister devant vous sur la nécessité d'avoir un système d'asile résilient : par définition, il est soumis à des crises imprévisibles comme celle que nous rencontrons.

Un facteur de résilience important est la mise en œuvre de la protection temporaire par la décision du Conseil de l'Union européenne du 4 mars dernier. Ce système a été conçu en 2001 pour offrir rapidement une protection aux personnes déplacées au terme d'un examen minimal et sur la base d'une présomption de bien-fondé de leurs craintes en cas de retour, de façon à éviter de fragiliser le système d'asile au détriment des autres catégories de demandeurs d'asile – je pense notamment actuellement aux ressortissants afghans. La protection temporaire ne se substitue pas aux protections internationales de droit commun que sont le statut de réfugié et la protection subsidiaire : les personnes qui en bénéficient peuvent à tout moment introduire une demande d'asile ; mais ils n'ont pas le même besoin de le faire immédiatement.

La priorité aujourd'hui, c'est la mise en œuvre concrète et rapide de ce dispositif de protection temporaire. Tel qu'il a été transposé dans notre droit national en 2003, il ne fait pas intervenir l'Ofpra ; ce sont les préfetures qui constateront que les personnes concernées entrent dans les catégories visées par la décision du Conseil, et qui leur délivreront en conséquence l'autorisation provisoire de séjour portant la mention « protection temporaire ». Si cela apparaît utile, l'Ofpra pourra, dans le respect des compétences de chacun, mettre son expertise à leur service, notamment par le biais de la formation des agents. L'Ofpra n'est donc pas en première ligne, à ce stade. Il y aura bien un impact sur l'asile, mais il devrait être bien plus progressif que si la protection temporaire n'avait pas été activée.

Pour revenir un peu en arrière, en 2021, l'Ofpra n'avait reçu qu'un peu plus de 2 100 demandes d'asile de ressortissants ukrainiens, chiffre modeste au regard des plus de 100 000 demandes au total, ou aux plus de 130 000 demandes de 2019. Ces dernières années, la situation dans le Donbass n'était invoquée que de façon très minoritaire dans les demandes d'asile ukrainiennes.

Il paraîtrait logique, dans un premier temps, que s'orientent vers la procédure d'asile des personnes qui, pour une raison pour une autre, n'entreraient pas dans le champ de la protection temporaire. Ce champ a été conçu de manière à englober la plupart des situations, mais les personnes – des ressortissants de pays tiers, par exemple – qui ne rentreraient pas clairement dans ce champ auraient ainsi la possibilité d'obtenir une protection contre le refoulement et les droits attachés à la qualité de demandeur d'asile.

Dans un second temps, on peut s'attendre à ce que certaines personnes ayant obtenu la protection temporaire demandent l'asile, mais nous ne pouvons pas prévoir dans quelle proportion ; cela dépendra essentiellement de la durée du conflit armé et de celle de la protection temporaire. Si une situation justifiant des craintes en cas de retour devait se prolonger en Ukraine, l'asile aurait vocation à prendre le relais de la protection temporaire. La directive de 2001 prévoit une durée de deux ans que le Conseil peut décider de prolonger d'un an si les conditions sont toujours remplies. Cela laisse donc le temps de voir venir ; cela laisse aussi aux personnes placées sous ce statut le temps de juger de l'orientation qu'elles souhaitent donner au cours de leur existence : ont-elles une perspective de retour ? Souhaitent-elles s'orienter vers une protection plus durable dans notre pays ?

Le droit d'asile est aujourd'hui pleinement adapté à la prise en compte de la situation des civils qui fuient une situation de conflit armé, comme en Ukraine. À l'époque où la protection temporaire a été instituée, en 2001, ce n'était pas le cas : il n'y avait alors dans notre droit que la Convention de Genève, et pas encore la protection subsidiaire, qui est aujourd'hui l'instrument nous permettant de protéger tout civil contre une menace sur sa vie ou sa personne en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. C'est cet instrument que l'Ofpra a mobilisé dans les cas de l'Afghanistan ou de la Syrie.

Il y a une légère tendance à l'augmentation des demandes d'asile au guichet unique des préfectures, mais il est vraiment trop tôt pour savoir si cela traduit une tendance qui s'inscrira dans la durée, car le dispositif de protection temporaire n'est pas encore complètement opérationnel. Attendons, pour en juger, que ce soit le cas, ce qui viendra très rapidement.

L'Ofpra est-il préparé à faire face à ces demandes d'asile ? Comme je l'ai indiqué à votre commission il y a une quinzaine de jours, le renforcement récent de nos moyens nous a donné en 2021 une capacité de traitement nettement supérieure à la demande d'asile. C'est cela qui a permis la réduction drastique des stocks de demandes en instance. C'est une situation plutôt favorable pour faire face à un éventuel choc sur la demande d'asile, comme cela a été le cas avec l'Afghanistan sans impact négatif sur les stocks de demandes en instance et les délais de traitement. Près d'une cinquantaine d'officiers de protection sont d'ores et déjà formés sur le traitement de la demande ukrainienne et nous pouvons augmenter ce nombre rapidement par des formations, si nécessaire. Nous avons les capacités d'interprétariat qui nous permettent d'entendre les personnes rapidement. Nous sommes donc prêts.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous avons bien compris que la distinction entre l'asile et la protection temporaire portait en particulier sur l'accès au marché du travail – immédiat pour les personnes qui bénéficient de ce dernier statut.

D'aucuns se sont inquiétés d'une hiérarchisation des demandes de protection au détriment des réfugiés non ukrainiens. J'imagine que vous pouvez nous rassurer sur ce point.

M. Julien Boucher. – Le bénéficiaire de la protection temporaire a effectivement accès au marché du travail, tandis que le demandeur d'asile n'y a pas accès pendant les six premiers mois, en contrepartie de quoi il a droit à l'hébergement et à une allocation. Mais les personnes ayant obtenu l'asile ont tout à fait le droit de travailler.

La protection temporaire correspond à la procédure qu'adoptent les pays confrontés à un afflux massif : celle d'une reconnaissance *prima facie*, à première vue. L'accorder ne nécessite pas une instruction approfondie, mais la simple constatation que la personne appartient bien au groupe concerné. Cela permet un accès plus rapide à la protection.

Les personnes n'ayant pas la nationalité ukrainienne qui ont fui l'Ukraine sont très largement incluses dans la décision du Conseil du 4 mars dernier : elles pourront donc bénéficier de la protection temporaire. Celles qui n'y seraient pas incluses pourraient demander l'asile. Le mécanisme de la protection temporaire permet au système d'asile de ne pas être submergé, et donc de ne pas mettre en difficulté les demandeurs d'asile qui n'en bénéficieraient pas.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Pourriez-vous me répondre sur le règlement Dublin – même si j’imagine que la question est difficile ? Deuxième question en lien avec celle-ci : comment assurer la transition ? Si le conflit dure et que les gens s’intègrent, ils devront déposer une demande d’asile au terme de leur protection temporaire. Un dispositif est-il prévu ? Sinon, on reviendrait à l’application du règlement de Dublin, soit à l’obligation de déposer sa demande dans le pays de première entrée...

M. Guy Benarroche. – Je comprends votre prudence sur les prévisions. L’Ofpra a-t-il envisagé de déployer des équipes dans les pays frontaliers avec l’Ukraine ? A-t-il envisagé de déployer des missions foraines dans des endroits sensibles comme Dunkerque, Briançon ou à la frontière italienne des Alpes-Maritimes ?

M. Jean-Yves Leconte. – La protection temporaire ne nécessite pas de faire une demande d’asile, et ce n’est pas l’Ofpra qui l’examine. C’est un droit offert à tous, sauf exception. Vous nous avez indiqué que ce sont les préfetures qui le reconnaissent : y aura-t-il un délai, ou la reconnaissance sera-t-elle immédiate ?

Est-il prévu dans la directive de pouvoir faire une demande de protection temporaire dans deux pays membres ?

Je comprends de votre réponse qu’il n’est pas possible d’avoir à la fois l’allocation de demandeur d’asile et l’accès au marché du travail. Est-ce bien cela ?

Certaines personnes ayant fui l’Ukraine ont des passeports biométriques, d’autres n’en ont pas : comment se verront-ils délivrer des papiers d’identité ? Y a-t-il des échanges avec les autres pays de l’Union pour une mise en œuvre la plus rapide possible ?

M. Julien Boucher. – Veuillez m’excuser : si j’ai omis de vous répondre, monsieur le président, c’est qu’il m’est difficile de dire quels pourraient être les effets de cette situation sur les négociations en cours sur le règlement de Dublin – lesquelles ne relèvent pas de l’Ofpra, mais du Gouvernement –, sinon que cette crise est effectivement de nature à rebattre les cartes et à faire progresser le débat.

Concernant la protection temporaire, il n’y a pas de dispositif équivalent au règlement de Dublin ; la personne peut déposer sa demande dans le pays de son choix. Si elle l’obtient, elle ne peut plus, *a priori*, la demander dans un autre pays.

Le fait de bénéficier de la protection temporaire ne fait pas obstacle à une demande d’asile et ne préjuge pas du résultat. De même, un refus d’asile n’a aucun effet sur la protection temporaire. Si la situation devait durer, les personnes qui auraient des craintes sur leur retour en Ukraine pourraient déposer une demande d’asile. Les mécanismes peuvent s’articuler les uns avec les autres.

L’Ofpra a une expérience importante de déploiement tant à l’étranger que sur le sol français. À l’étranger, il s’agit de missions de relocalisation, au cours desquelles nous entendons des personnes là où elles se trouvent pour les accueillir en France. La question ne se pose pas aujourd’hui avec la protection temporaire ; elle pourrait se poser à l’avenir si des engagements de relocalisation étaient pris.

Des missions foraines sur le territoire national auraient un intérêt si un nombre significatif de demandes d’asile étaient déposées à un même endroit par des personnes ayant

fui l'Ukraine. L'an dernier, nous avons mené une cinquantaine de ces missions, soit une par semaine en moyenne.

L'esprit du dispositif de protection temporaire est d'être rapide. Dès que l'on constate que la personne entre bien dans la catégorie visée, notamment qu'elle n'est pas concernée par les réserves sécuritaires, l'intention du ministère de l'intérieur est que la procédure soit la plus rapide possible, et que les personnes aient vite accès aux droits associés à la protection temporaire.

Ces droits sont étendus, notamment l'accès au marché du travail et le droit de bénéficier de l'allocation de demandeur d'asile.

Je ne peux pas vous répondre sur la possibilité d'exercer ces deux droits en même temps, ces éléments seront précisés par la suite. Il paraît logique que les personnes qui ont des moyens de subsistance grâce à leur travail n'aient pas vocation à recevoir une allocation, d'autant plus qu'elles ont accès aux mêmes droits sociaux que tous les étrangers en situation régulière sur le sol français.

La protection temporaire est un instrument européen. Elle constitue un progrès notable par rapport à l'époque des conflits dans l'ex-Yougoslavie, où chaque État membre avait dû créer son propre instrument. La directive prévoit un dispositif de partage de l'information.

Les titres d'identité relèvent de la compétence du ministère de l'intérieur. Il n'y a pas de limitation *a priori* des documents permettant d'établir que les demandeurs entrent dans le champ de la protection temporaire. Il suffira à ces demandeurs de prouver qu'ils sont de nationalité ukrainienne.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – 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 55.

Mercredi 16 mars 2022

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Mission d'information sur la reconnaissance faciale et ses risques au regard de la protection des libertés individuelles - Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques (sera publié ultérieurement)

Le 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 11 h 00.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

Mardi 18 janvier 2022

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Recours aux cabinets de conseil par l'administration et les hôpitaux – Audition d'universitaires : MM. Nicolas Belorgey, chercheur au CNRS, Fabien Gélédan, directeur « transformation et innovation » à l'École polytechnique, et Mme Julie Gervais, maîtresse de conférence à l'Université Paris I Panthéon- Sorbonne

M. Arnaud Bazin, président. – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition conjointe de Mme Julie Gervais, maîtresse de conférences en science politique à l'université Paris I, M. Nicolas Belorgey, chercheur au CNRS, et M. Fabien Gélédan, directeur des programmes « Management de l'innovation » à l'École polytechnique.

Mme Julie Gervais étant installée au Royaume-Uni, elle intervient par visioconférence.

Notre commission d'enquête a entrepris de cartographier l'action des cabinets de conseil dans la sphère publique, en dégagant à la fois des éléments chiffrés et des pistes de réflexion quant aux causes, à la signification et aux conséquences de cet interventionnisme croissant.

Nous souhaitons vous entendre car vos travaux vous ont conduits, à divers titres, à vous intéresser à cette thématique.

Madame Gervais, vos travaux ont porté sur la sociologie des grands corps de l'État et leurs réseaux : dans un article de 2012, vous évoquez notamment les « sommets très privés de l'État ».

Monsieur Belorgey, vous avez travaillé sur l'intervention des cabinets privés dans le monde de l'hôpital public, allant jusqu'à parler de « consultocratie hospitalière ».

Enfin, monsieur Gélédan, après une expérience de consultant et de chef de projet à la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME), vous avez embrassé une carrière de chercheur, vous intéressant notamment aux évolutions du management et à la haute administration.

Nous espérons que vos points de vue se compléteront au mieux pour éclairer notre réflexion.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site Internet du Sénat. En raison du contexte sanitaire, nos collègues peuvent également intervenir par visioconférence.

Comme pour toutes les personnes auditionnées, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de 3 à 7 ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Julie Gervais et M. Fabien Gélédan et M. Nicolas Belorgey prêtent serment.

Mme Julie Gervais, maîtresse de conférences en science politique à l'université Paris I. – Mes premiers travaux ont porté sur la haute fonction publique et notamment sur la formation initiale dans les grands corps, à partir du cas du corps des Ponts. Je montre notamment que ce sont des dispositifs à l'articulation entre l'État et le monde des affaires. C'est de là qu'est parti mon intérêt pour les consultants.

Au début des années 2000, on parlait encore, à l'exemple de Michel Crozier, de la résistance au changement des hauts fonctionnaires, de l'« énarchie » contre la « consultocratie » pour reprendre les termes de Denis Saint-Martin. L'idée est celle d'une exception française avec des grands corps qui retarderaient la managérialisation des politiques publiques.

Or mes observations indiquaient que non seulement les choses changeaient mais qu'en outre il n'était pas pertinent d'opposer frontalement les hauts fonctionnaires et les consultants. Les frontières n'étaient pas étanches.

Deux pistes me le laissaient penser. En schématisant, il y a d'une part la managérialisation des formations dans les grandes écoles et d'autre part, la circulation d'agents entre les sphères publiques et privées. Ces deux éléments témoignent d'imbrications plutôt que d'oppositions radicales.

Je me suis intéressée au rôle d'entremetteur joué par certains passeurs, des personnes positionnées à l'articulation des sphères publiques et privées, qui contribuent à la porosité des frontières. En tant qu'observatrice, j'ai intégré des lieux de sociabilité qui agissent comme des relais entre les consultants, des personnalités politiques et de très hauts fonctionnaires.

En ce qui concerne la consultocratie, du côté des grands cabinets de conseil, c'est dans les années 90 que l'on voit s'ouvrir des directions dévolues au secteur public. C'est un secteur florissant. La réforme de l'État est un processus permanent comme l'exprime mon collègue Jean-Michel Eymeri-Douzans. L'apport des contrats avec le public est limité en termes de chiffre d'affaires, cependant le secteur public est considéré comme un relais de croissance. Il s'agit d'une bonne carte de visite, c'est une garantie de sérieux et de fiabilité.

C'est dans les années 2000 que la production d'expertise sur l'administration va s'ouvrir réellement au secteur privé. On observe alors une nette accélération du recours aux cabinets dans l'administration en France. Ils entrent par la voie des audits de modernisation et élargissent ensuite leur champ d'action avec la révision générale des politiques publiques (RGPP). Il y a des variations intéressantes entre la RGPP, la modernisation de l'action publique (MAP) et la direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Pour documenter précisément l'évolution de ces politiques, il faudrait qu'il y ait moins d'opacité sur le budget consacré au conseil et sur le contenu même de ces prestations.

La RGPP a certes offert des opportunités aux cabinets : elle leur a ouvert un accès à l'État. Il ne faudrait cependant pas laisser croire que les consultants auraient assiégé l'État face à des hauts fonctionnaires rétifs. En réalité, un tournant s'est opéré bien avant : les conditions de possibilité de cette accélération sont à chercher dans la généralisation d'un esprit gestionnaire au sein de l'État dès les années 70, mais aussi dans le rôle qu'a joué l'élite dirigeante au sein du ministère de l'économie, des finances et du budget. Autrement dit, les cabinets de conseil n'ont pas introduit le nouveau management public au sein de l'État.

L'essentiel n'est pas de souligner la diffusion de catégories issues du secteur privé, car il ne s'agit pas seulement de considérations gestionnaires. Cela relève d'un système collusif, pour reprendre les termes de Pierre France et Antoine Gaucher. C'est la question de la circulation des élites, du rôle du pantouflage et des privatisations qui ont préparé le terrain. Cela ne concerne pas tous les hauts fonctionnaires, mais ceux qui constituent la noblesse managériale public-privé.

Cela se fait par le recrutement de consultants dans des cabinets ministériels, par leur rôle de conseiller des décideurs, par le fait que des fonctionnaires du Conseil d'État comme Édouard Philippe deviennent des lobbyistes ou que des inspecteurs des finances travaillent chez Rothschild.

Ce qui est en jeu, ce n'est donc pas tant une opposition privé-public ou État-marché que l'existence d'un État managérialisé porté par certains très hauts fonctionnaires qui entretiennent des relations d'affinité avec des acteurs privés, et qui partagent la même vision des services publics.

Le rôle des consultants est essentiel dans la diffusion du nouveau management public, parce qu'ils ont pu trouver des oreilles bienveillantes auprès de cette noblesse managériale, responsables politiques compris.

Comment définir les relations entre haute administration et cabinets de conseil ? Est-ce qu'il y a un tropisme en faveur de ces cabinets ? Est-ce qu'il y a une rivalité entre hauts fonctionnaires et consultants ?

Il n'y a pas une haute fonction publique qui partagerait une position unanime. Il faudrait pouvoir examiner la situation au sein de chaque grand corps. Ainsi, j'ai pu constater que celui des Ponts était tiraillé entre devoirs publics et désirs privés. Pour simplifier, on peut mettre en avant deux types d'attitudes des hauts fonctionnaires vis-à-vis du monde du conseil : ceux qui s'en accommodent et y recourent volontiers et ceux qui perçoivent les consultants comme des rivaux. Ce qui m'interroge, c'est que ces deux attitudes apparaissent en opposition mais viennent toutes deux mettre en péril l'expertise interne de l'État.

Avec les hauts fonctionnaires qui voient une valeur ajoutée au recours au conseil, il y a un risque, voire un objectif assumé de déperdition de certaines compétences en interne, dans une logique visant à recentrer l'État sur son cœur de métier et à réduire son périmètre. C'est cependant parfois le cœur de métier lui-même qui est concerné, comme lorsque la rédaction d'un texte réglementaire est confiée à Capgemini.

De l'autre côté, il existe une rivalité qui n'est pas dénuée d'une forme de fascination. Des hauts fonctionnaires vont emprunter aux consultants leurs méthodes, leurs thèmes et leurs approches. Cela est encore relativement limité, on ne trouve pas trop d'*executive summaries* (résumés opérationnels) dans les rapports d'inspection, qui conservent

une forme très littéraire : il y a moins de tableaux ou d'outillage que dans des documents de consultants. Le tropisme est cependant bien présent. Les magistrats de la Cour des Comptes que j'ai pu interroger évoquent le recours direct à des cabinets de conseil en interne. Ils sont par exemple accompagnés par BearingPoint dans la réforme des juridictions financières.

Cela passe également par la duplication des préconisations des cabinets de conseil : nécessité du *benchmarking*, évaluation à 360°, etc. Plus généralement, cela passe par l'évolution de l'orientation des rapports de la Cour des Comptes : Thomas Lépinay montre dans sa thèse que les rapports, d'abord focalisés sur des questions de régularité, ont évolué vers des enjeux d'efficacité, d'organisation voire sur les politiques publiques elles-mêmes. C'est toute la thématique du transfert de compétence : apprendre à faire comme les consultants.

D'une part, cette relation ne semble pas fonctionner – je renvoie là au problème de la mémoire de l'administration et de la circulation de l'information en son sein. D'autre part, vouloir affranchir les fonctionnaires et leur donner les moyens de l'autonomie en organisant leur dépendance avec cette forme de transitoire pérennisé est un calcul risqué. Il n'y aurait alors rien de surprenant à ce que certains politiques finissent par préférer l'original à la copie.

M. Fabien Gélédan, directeur des programmes « Management de l'innovation » à l'École polytechnique. – Je me suis intéressé aux consultants non pas parce qu'ils m'intéressaient en tant que tel, mais parce que, dans le cadre d'une thèse, j'ai été en immersion à la DGME de 2009 à 2014. J'ai croisé beaucoup de consultants à ce moment-là, étant moi-même un ancien consultant embauché pour travailler sur des questions de simplifications administratives.

À mon arrivée en 2009, les audits de la première vague de la RGPP étaient terminés et ceux de la deuxième vague commençaient tout juste. Connaissant mal le secteur public, j'ai néanmoins trouvé mes marques assez facilement car les consultants représentaient plus de la moitié des effectifs, beaucoup plus si l'on ne tenait pas compte des supérieurs hiérarchiques et les services purement administratifs. La DGME venait d'être réorganisée et « restaffée » avec l'idée qu'il fallait des consultants pour piloter des consultants. Il fallait « unir le meilleur du public avec le meilleur du privé ». C'est à cette époque que le cabinet Mars & Co avait été missionné pour noter les ministres en fonction d'un certain nombre d'indicateurs composites. Cela faisait partie de la politique de rupture qui allait avec la RGPP, et la DGME était portée par ce vent.

C'est donc en faisant une sorte d'ethnographie de la modernisation de l'État que je me suis intéressé aux consultants.

Peut-on parler de consultocratie ? Je me suis permis de répondre par la négative pour ce qui concerne la RGPP. C'est un moment où beaucoup de consultants sont arrivés dans l'État et ont contribué à diffuser des nouvelles méthodes. J'ai appelé ce phénomène « introduction sous contrainte », notamment pour les méthodologies de management. Pendant la RGPP, il y avait un système de gouvernement global de la réforme qui remontait directement à l'Élysée et à Matignon.

Cette gestion à très haut niveau était combinée à un système de feux. Si vos mesures avançaient, elles recevaient un feu vert ; si elles n'avançaient pas conformément à ce que la DGME considérait comme un progrès normal, elles étaient affectées d'un feu orange,

voire rouge. Au début, les ministres étaient convoqués régulièrement et se faisaient réprimander s'ils avaient trop de feux rouges ou orange. Ils détestaient cela.

Nous nous rendions donc auprès des administrations pour leur dire que certains feux orange pourraient être levés si elles introduisaient un peu de *lean management*, et s'il était possible de commencer une expérimentation chez elles. Nous arrivions avec des méthodes que nous introduisions dans les administrations. Au début, elles les recevaient avec méfiance. Des secrétariats généraux nous ont dit que c'était américain, puis que c'était japonais – le *lean* est inspiré de la méthode Toyota et certains mots comme le *kaizen* renvoient à des concepts japonais. Finalement, on a tout voulu mettre à la sauce *lean* : les préfectures, la police des frontières, les tribunaux, etc.

Cet exemple du *lean* montre bien comment se fait cet export sous contrainte, et comment arrive cette sorte d'accoutumance aux consultants et à ces méthodes : elles permettent notamment d'afficher des résultats chiffrés. Très souvent, les consultants obtiennent ce qu'ils appellent des « victoires rapides », les *quick wins*, qui vont permettre de prouver très vite la légitimité de leur action. C'est quelque chose de très puissant : là où il n'y avait pas de résultats depuis des années, vous vous retrouvez très vite avec 50 % d'amélioration dans le délai de traitement de tel ou tel type de dossier. Cela permet à l'administration de rendre des comptes de manière positive et aux consultants de s'installer comme ceux qui maîtrisent ces moyens d'améliorer très rapidement les choses.

Il est très compliqué de parler de consultocratie, car les consultants ne définissent pas les politiques publiques. Cependant, ils ont joué un rôle central lors de la RGPP, en lien avec la DGME, grâce aux marchés à bon de commande qui permettaient d'y recourir de manière systématique et grâce aux mécanismes de gouvernement global de la réforme.

Cependant, même avec la RGPP, il ne faut pas perdre de vue la forte diversité parmi les consultants. On ne peut pas parler des consultants de McKinsey comme de ceux de BearingPoint, ils ne font pas forcément la même chose et même chez McKinsey, tout le monde ne fait pas de la stratégie.

Les gros bataillons de consultants ont des profils plutôt junior ; ils sont affectés à d'importantes opérations de fusion, de réorganisation, qui ont été décidées au-dessus de leur niveau. Ils ne décident ni de l'orientation ni de la manière dont sont conduites les opérations. Il y a en revanche des individus qui peuvent parler à l'oreille des dirigeants, mais ils sont assez peu nombreux, et je ne suis pas sûr qu'ils n'étaient pas déjà là avant.

Un moyen d'objectiver mes propos serait d'évaluer le taux journalier moyen (TJM) des consultants – je n'ai pas les chiffres car ils sont très difficiles à trouver. Je pense que le TJM moyen a baissé, alors que le nombre de jours de conseil est plutôt en augmentation. Cela signifierait que de gros bataillons de consultants plus junior sont affectés à des tâches d'exécution.

Les cabinets ont-ils participé à la définition en France du Nouveau Management Public (NMP) ? Je ne sais pas très bien ce qu'est le NMP, et je n'en ai jamais entendu parler pendant la RGPP. Personne n'en parlait, sauf les chercheurs et les journalistes. Au sein de la DGME, on m'a même demandé d'expliquer ce qu'était le NMP parce que je faisais de la recherche !

Y a-t-il eu un apport d'outils néomanagériaux ? Oui, bien sûr. Je dirais même que c'est normal, les consultants sont payés pour cela, y compris dans le privé. Le client a recours à des consultants pour avoir accès au meilleur de l'état de l'art en matière de pratiques ou de méthodes. C'est pour cette raison que les consultants eux-mêmes veulent se renouveler en permanence. Aujourd'hui, ils essaient, en achetant des cabinets de conseil spécialisés, de s'approprier les prestations de *design* et de *design thinking* qui ont été introduites dans la fonction publique et dans la modernisation de l'action publique. Accenture a ainsi racheté Fjord, et McKinsey a racheté des cabinets de *design*.

À travers le NMP, on fait référence à des choses très différentes. Il y a aussi bien des consultants qui travaillent sur des mesures de performance et de productivité de type *lean* – Roland Berger a par exemple produit un rapport sur l'administration libérée – que des consultants qui travaillent sur de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

La question est moins la participation du consultant à la diffusion du NMP que le fait qu'il adopte toujours une approche solutionniste. Il n'interroge pas ou peu le cadrage qu'on lui propose. Si on lui pose un problème en termes de gestion de flux, par exemple dans le cas d'une préfecture confrontée à des queues trop longues, il va tenter de faire disparaître cette queue avec des outils de *lean management*.

Cela marche un temps, puis cela ne marche plus, parce qu'il y a de l'entropie dans les organisations, parce que les gens partent, parce que ces méthodes sont violentes et ne marchent que tant que le consultant est là. Est-ce qu'il n'en reste rien ? Ce n'est pas tout à fait vrai. Il en reste quelque chose, mais pas nécessairement la diminution des queues. C'est aussi pour cette raison que l'approche solutionniste est quelque peu dommageable.

À cet égard, il peut être intéressant de se demander pourquoi les problèmes leur sont posés de manière gestionnaire, ce qui appelle des solutions gestionnaires.

M. Nicolas Belorgey, chercheur au CNRS. – Agrégé de sciences économiques et sociales, j'ai consacré ma thèse, effectuée entre 2003 et 2009 à l'EHESS, aux hôpitaux. J'ai couvert une quinzaine d'établissements de toute taille, sur la France entière, et une agence, la Mission d'expertise et d'audit hospitaliers (MEAH), alors responsable de la réorganisation hospitalière dans le cadre du plan Hôpital 2007. Ce plan avait été lancé en 2003 par Jean-François Matri, ministre de la santé du gouvernement Raffarin. La MEAH a ensuite été fusionnée avec l'Agence nationale de la performance des établissements publics hospitaliers (ANAP) sous le ministère Bachelot, en 2009.

Au cours de cette thèse, j'ai constaté avec surprise la présence massive des consultants dans les hôpitaux. Une partie de mon travail a donc porté sur ces consultants, replacés dans le contexte de la politique hospitalière. Plus précisément, j'ai mené une observation participante au sein de la MEAH, travaillant gratuitement pour celle-ci en échange d'un droit de regard sur l'activité de ses consultants. J'avais précédemment essayé de travailler en tant que sociologue pour des consultants, mais cela m'avait été refusé au motif que les clients ne comprendraient pas la présence d'un tiers.

J'ai ainsi été en contact avec une vingtaine de cabinets de conseil. Cette expérience m'a donné une image du secteur du conseil dans les hôpitaux à l'état « natif ».

J'ai ensuite continué à travailler sur le secteur de la santé, en m'intéressant aux hôpitaux, aux cliniques et à la question de la dépendance. Mes principaux travaux sont un ouvrage issu de ma thèse, *L'Hôpital sous pression*, et une vingtaine d'articles dans différentes revues scientifiques et grand public consacrés à ces questions, dont le dernier a été publié l'année dernière.

Vous m'avez interrogé, dans votre questionnaire, sur le terme de « consultocratie ». Il a été forgé par les Britanniques Christopher Hood et Michael Jackson en 1991 et repris par le Canadien Denis Saint-Martin pour caractériser l'emprise croissante des consultants sur le « Nouveau management public » et l'administration.

L'expression « Nouveau management public » désigne un ensemble d'idées et de pratiques inventées par les administrations Thatcher et Reagan dans les années 1980, qui consistent, dans une définition minimale, à importer dans le secteur public des outils et des idées du secteur privé.

Peut-on parler de « consultocratie » dans la santé ? Mon collègue Frédéric Pierru et moi-même avons repris ce terme dans un article de 2017, en utilisant le point d'interrogation. Néanmoins, la réponse est globalement positive : il y a bien eu une emprise croissante des consultants dans le secteur de la santé. Leur influence passe directement par des personnes qui alternent entre des fonctions de consultants et des positions de pouvoir dans l'administration ou dans la politique.

En voici un exemple topique, déjà ancien : celui de Jean de Kervasdoué, directeur des hôpitaux de 1981 à 1986, qui a fondé par la suite la Sanesco, société de conseil qui a pu travailler dans ce secteur grâce aux changements qu'il y avait impulsés.

Autre exemple que j'ai pu observer directement, celui d'un ancien membre du cabinet de Jean-François Mattei, qui a participé à la conception du plan Hôpital 2007 avant de développer la branche santé du cabinet de conseil Ineum, ensuite devenu Kurt Salmon puis Accenture. Cette personne exerçait une grande influence au sein de la MEAH, tout en y obtenant beaucoup de ses contrats.

On pourrait également citer CapGemini, qui a contribué à la conception de l'ANAP, et certaines personnes qui ont travaillé dans le conseil – notamment chez McKinsey – avant et après leur passage au cabinet de Roselyne Bachelot.

Peut-on considérer que les cabinets de conseil ont participé en France à la diffusion du Nouveau management public ? Bien sûr. Il existe une grande affinité entre ce concept, inventé par des administrations politiquement conservatrices, voire réactionnaires, et les outils développés qui, sous des prétextes d'efficacité et de meilleur service rendu aux donateurs d'ordre, ne défendent qu'un seul des objectifs de l'action publique : l'économie des deniers publics. C'est tout à fait louable, et le public et le privé ont en partage le souci d'optimisation financière – la différence étant que le public a aussi d'autres objectifs : l'intérêt des usagers, la bonne exécution du service et la justice entre les citoyens.

Vous nous avez aussi interrogés sur les relations entre l'administration et les cabinets. Pour avoir observé la situation de l'intérieur au début des années 2000, j'ai été frappé des difficultés des cabinets de conseil à faire valoir leurs compétences et leur légitimité au sein des hôpitaux. Dans une institution ancienne où beaucoup de professions se faisaient déjà concurrence, ils constituaient un acteur supplémentaire qui devait prouver le bien-fondé

de sa présence. Au début, c'était difficile : tout le monde leur renvoyait l'idée qu'ils ne servaient à rien. De plus, l'État étant traditionnellement plus fort en France qu'aux États-Unis, les cabinets de conseil avaient affaire à des adversaires qu'ils connaissaient moins bien.

La principale question que se posaient les consultants était celle des marchés : il s'agissait de vendre des prestations, et le secteur public représentait pour eux un domaine très important. La commande publique est fondamentale pour les cabinets de conseil, comme elle l'est pour les architectes.

Pour pallier leur manque de légitimité, les cabinets ont en premier lieu recruté d'anciens fonctionnaires, voire des fonctionnaires encore en poste, pour leur connaissance du secteur. J'ai cartographié la circulation des professionnels entre leur corps d'origine, les institutions de conseil, la MEAH, etc. À partir d'un certain niveau, des médecins, des infirmières, des directeurs d'hôpitaux, des ingénieurs étaient recrutés par les cabinets qui, dans leurs réponses aux appels d'offres, pouvaient ainsi afficher une palette de compétences enrichie.

Quant aux conséquences de cette pénétration des cabinets de conseil pour l'action publique, j'en vois trois. La première est une ouverture des marchés publics : les consultants ont gagné d'importantes parts de marché.

La deuxième est la mise en place d'indicateurs univoques et biaisés. Ainsi, dans les services d'urgences que j'ai suivis de près, l'indicateur phare développé par plusieurs cabinets de conseil était celui du temps d'attente, qui est particulièrement vendeur : tout le monde veut réduire les files d'attente aux urgences. Cependant, en pratique, en réduisant le temps de passage, on dégradait la qualité, ce qui faisait augmenter le taux de retour. La plupart des indicateurs développés relèvent ainsi de ce que les économistes appellent la productivité apparente du travail : si l'on y regarde de plus près, comme je l'ai fait, la qualité se dégrade.

Troisième conséquence : le développement, dans l'action publique, du recours aux mercenaires, dans l'acception la plus traditionnelle du terme. Ils peuvent rendre de grands services à la puissance qui les emploie mais, ultimement, ne poursuivent que leur propre intérêt.

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous remercie.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Vous avez tous les trois montré comment les cabinets pouvaient être perçus comme une contrainte par certains fonctionnaires, mais utilisés comme points d'appui par d'autres. Ainsi, madame Gervais, vous écrivez : « Les prestataires privés disposent des ressources favorisant le dépassement des oppositions internes au champ bureaucratique et le contournement des résistances suscitées par les réformes ».

Comment analysez-vous les besoins de ceux qui, au sein de l'administration, ont recours à ces cabinets ? S'agit-il de dépasser des blocages administratifs, de renforcer la légitimité de mesures qu'ils savent impopulaires ?

Mme Julie Gervais. – Un terme résume les avantages comparatifs des consultants tels que les perçoivent les fonctionnaires : celui de « force de frappe », qui revient souvent dans leur discours. Les moyens dont les consultants disposent permettent d'abattre un travail considérable, de le documenter par des benchmarks internationaux ou des analyses

financières par exemple, et de mobiliser une masse de connaissances en la formalisant – le tout dans l’urgence. C’est l’élément qui semble le plus valorisé par la hiérarchie.

Les personnes auprès de qui j’ai mené des entretiens me disaient ainsi qu’en deux semaines, McKinsey était en mesure de produire un rapport de trois cents pages en allant puiser auprès de ses succursales aux États-Unis, en Suisse, en Australie ou ailleurs les « best practices ». Concrètement, quand le besoin émerge, pour une réunion interministérielle, de refaire les maquettes des tableaux de bord pour la semaine suivante, les consultants McKinsey se présentent avec des centaines de pages de tableaux de bord, vingt diapositives consacrées à une réforme récente qu’ils ont menée en Australie dans le même domaine... Et tout cela conçu par des diplômés de Polytechnique ou de HEC, qui travaillent beaucoup et très vite.

Le thème de l’urgence est important car c’est, de façon croissante, la marque de fabrique des chefs, des ministres, des directeurs, jusqu’aux Présidents de la République : on joue sur la rupture, on mène des réformes au pas de charge. Les hauts fonctionnaires sont mis sous pression, car délivrer des résultats dans l’urgence est impossible à l’administration, avec les moyens dont elle dispose.

Cette capacité à répondre dans l’urgence est dans la structure même des cabinets comme McKinsey qui ont des équipes en « back-up ». Ils ont un centre de production de diapositives en Inde qu’ils appellent le « Studio » ; lorsque les délais demandés sont très serrés, ce centre travaille en horaires décalés pour délivrer, le lendemain à sept heures, un PowerPoint complet et mis en forme.

Outre le benchmark ou parangonnage international, les cabinets apportent de la capitalisation : à chaque mission, ils augmentent leur offre de services et leur palette de prestations. De la méthodologie aussi, car les hauts fonctionnaires manquent de méthodes et d’outils de conduite de projets. De la polyvalence : ils sont spécialistes en gestion des ressources humaines, en systèmes d’information, en conduite de projets, et ils possèdent une expertise financière de plus en plus valorisée dans un contexte de contrainte budgétaire.

Il ne faut pas non plus négliger la forme : des graphiques arborescents, en cubes, de belles matrices, cela donne une impression de rigueur et de scientificité, ce qui favorise l’adhésion et est valorisé par la hiérarchie.

Il y a enfin ce que vous avez mentionné, madame la rapporteure : la légitimation de la décision, le court-circuitage ou le contournement de l’obstruction de certaines administrations, la dépolitisation apparente.

M. Fabien Gélédan. – Je ne peux qu’aller dans le sens de Julie Gervais lorsqu’elle évoque la force de frappe des cabinets. Au-delà de leur dimension internationale et de leur capacité à capitaliser les connaissances, il faut souligner leur force de travail : un consultant travaillera jusqu’à deux heures du matin s’il le faut, et il sait utiliser Excel. Ce sont deux différences importantes avec ce que l’on voit dans beaucoup d’administrations ! Cela permet d’aller très vite.

La méthodologie aussi a son importance : j’évoquais dans mon intervention le lean management et les *quick wins*, ces « victoires rapides » qui consistent, après avoir identifié les objectifs les plus visibles et les plus proches, à les atteindre le plus vite possible pour présenter rapidement des résultats tangibles et chiffrables. Cela permet de surmonter les

blocages, parce que l'on montre que cela marche, et c'est un facteur de légitimité, car cela produit des mesures positives. Il est vrai, comme l'a souligné Nicolas Belorgey, que la mesure en question peut être biaisée ; et l'on est trop content de la voir arriver rapidement pour la soumettre à la critique...

Il convient également d'évoquer le pro bono. Les premières missions sur le lean management au sein du ministère de l'intérieur ont été conduites à titre quasi-gratuit. La DGME n'arrivait pas à imposer le lean management ; c'est Accenture qui l'a fait, mais en s'assurant évidemment des marchés pour la suite... C'est une démarche classique dans le conseil : ne pas faire payer les « victoires rapides », pour montrer que ce que l'on propose fonctionne, et obtenir ensuite le marché important.

M. Nicolas Belorgey. – Je souscris aux propos de mes collègues, en ajoutant que l'un des usages des consultants est de permettre le dépassement d'oppositions politiques au sein de l'administration.

Le droit de la fonction publique autorise les agents à ne pas exécuter des ordres auxquels ils ont des raisons de s'opposer en conscience. C'est une conviction très présente dans le milieu médical. Or des consultants ne s'interrogent pas sur le bien-fondé des consignes, faute quoi ils perdraient le prochain marché. Là où des fonctionnaires de tous niveaux refusent d'exécuter une politique qu'ils estiment contraire à leurs missions, les consultants ne posent pas de questions. C'est expliqué dans les manuels de conseil, et l'on retrouve ces comportements sur le terrain.

Mme Nicole Duranton. – Madame Gervais, observe-t-on la constitution d'une élite privée de conseillers qui dépasse le cadre de chaque entreprise – une sorte de caste indépendante des groupes d'influence habituels ?

Monsieur Gélédan, l'appel gouvernemental à des cabinets comme McKinsey relève-t-il davantage d'une recherche d'efficacité technique ou de légitimité symbolique ?

Mme Julie Gervais. – Ce que vous appelez une caste, et que je préfère désigner comme la noblesse managériale public-privé, ne se place pas niveau des entreprises. Elle repose sur des affinités entre des consultants, des banquiers, des personnes du monde de la finance, et de très hauts fonctionnaires.

On décrit souvent le pro bono comme un moyen de mettre le pied dans la porte, dans l'espoir d'obtenir des contrats futurs, mais il présente aussi l'avantage de ne pas laisser de traces. Les échanges de services au sein de cette noblesse managériale public-privé passent aussi par des rétributions personnelles et indirectes, avec des liens de causalité sont très difficiles à établir faute de traces. On en trouve aisément des exemples dans la presse : je citerai ce directeur de McKinsey qui a travaillé pour la campagne du candidat Macron, avant d'être nommé à la tête de l'École Polytechnique. C'est l'articulation de l'État et du marché qu'il faut considérer.

M. Fabien Gélédan. – Entre l'efficacité technique et l'efficacité symbolique, je pense que c'est la première que l'on recherche : une efficacité qui se traduit en termes de gestion. C'est la manière dont les questions sont posées qui induit la réponse des cabinets de conseil ; or, comme il y a souvent identité de vues entre le commanditaire et le consultant, la réponse coïncide avec la question posée. En revanche, le design, qui est un autre type de prestation, interroge la commande elle-même.

M. Arnaud Bazin, président. – Les administrations comme les cabinets de conseil mettent souvent en avant le transfert de compétences. Comme vous l’avez décrit, le prestataire résout une difficulté en un temps limité, avec des moyens dont ne dispose pas l’administration ; mais celle-ci, nous dit-on, progresse également grâce à cette intervention.

Or l’administration, dans sa gestion des ressources humaines, ne prend pas nécessairement en compte le maintien de ces compétences acquises à l’endroit où elles peuvent servir ; pour cela, il faudrait un suivi très poussé. Le transfert de compétences vous semble-t-il une possibilité, ou le fonctionnement réel de l’administration en fait-il un mythe ?

M. Nicolas Belorgey. – Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre totalement à la question, mais mon sentiment est que les cabinets de conseil ne souhaitent ni n’ont intérêt à transférer les compétences.

M. Arnaud Bazin, président. – Qu’ils n’aient pas d’intérêt à le faire, je l’entends parfaitement, mais leur discours, et celui de l’administration, est de dire que cela se fait et qu’elle en bénéficie.

M. Nicolas Belorgey. – Ce qui m’a frappé, c’est que les cabinets de conseil disparaissent après leur intervention. Ils obtiennent un marché, réalisent un diagnostic et mettent en œuvre une solution puis s’en vont sur un autre marché.

J’ai l’impression que leur temporalité est réduite et que le transfert de compétence a lieu dans l’autre sens : ils recrutent des personnes des secteurs dans lesquels ils travaillent pour leur expliquer comment les choses marchent. Sinon, ils ne peuvent pas intervenir.

M. Fabien Gélédan. – Y a-t-il transfert volontaire de compétences de la part des cabinets ? Je suis d’accord, ils n’ont aucun intérêt à le faire – ou alors il faudrait les payer pour qu’ils le fassent, et ce n’est pas toujours très efficace.

Prenons l’exemple du *lean management*, que j’ai pu observer de près. Dans une préfecture, quelques mois après le passage d’un cabinet, les agents ont changé et ceux qui avaient été formés sont partis ailleurs. On peut penser que cela enrichit une autre administration, mais c’est très hypothétique.

De plus, le transfert de compétences est souvent involontaire. Il se réalise à la faveur d’un compagnonnage sur un projet, et parce que les *slides* produites resteront, mais sans ceux qui les ont produites. Les fichiers Excel complexes, avec des macros laissées sur place, ne peuvent être pris en main par personne.

De fait, davantage que de transfert de compétences, je parlerais d’amélioration transitoire et de constitution d’indicateurs qui, eux, restent souvent. Un agent du ministère de l’intérieur me disait que grâce au *lean management* dans les préfectures, il avait des indicateurs sur son tableau de bord, ce qui n’était pas le cas avant.

Au niveau local, il n’y a pas d’amélioration durable, ni de volonté de réaliser un réel transfert de compétences.

Mme Julie Gervais. – Je souscris totalement à ces propos. Le transfert de compétences est une croyance qui permet de justifier le recours à ces prestations extérieures. Les hauts fonctionnaires se bercent d’illusions en la matière, d’autant qu’ils auront toujours

un train de retard. Comme le dit M. Gélédan, les méthodes évoluent vite et les fonctionnaires risquent de devenir de pâles copies des consultants.

Néanmoins, il serait utile de centraliser davantage les informations issues des prestations des cabinets de conseil, pour disposer au moins d'un inventaire des missions menées. Cela améliorerait la transparence sur l'utilisation des deniers publics, et cela permettrait aux ministères de savoir ce qui a déjà été fait avant de faire appel à un cabinet : on éviterait ainsi les doublons. Cela permettrait enfin à plusieurs administrations de bénéficier de la même prestation.

Ce défaut de mémoire et de circulation de l'information en interne, du fait de la rotation permanente des équipes, est un vrai problème. Les chercheurs en pâtissent beaucoup.

M. Nicolas Belorgey. – De plus, les outils des consultants changent rapidement au cours du temps. Même en supposant qu'il y a effectivement transfert de compétences, les outils et méthodes seraient rapidement obsolètes et l'intérêt du transfert serait limité du point de vue opérationnel.

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous remercie de nous avoir éclairés à la lumière de votre expérience et de vos travaux. Notre commission en tirera profit dans la rédaction de son rapport.

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 20.

Mercredi 19 janvier 2022

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

Audition de MM. Laurent Benarousse, associé chez Roland Berger, Gilles Bonnenfant, président, et Mme Claudia Montero, directrice générale d'Eurogroup Consulting et MM. Guillaume Charlin, directeur général, et Jean-Christophe Gard, directeur associé du Boston Consulting Group (BCG)

M. Arnaud Bazin, président. – Mes chers collègues, Madame la rapporteure, nous poursuivons nos travaux avec l'audition en format table ronde de trois cabinets de conseil.

Nous recevons M. Laurent Benarousse, associé chez Roland Berger France ; MM. Guillaume Charlin, directeur général, et Jean-Christophe Gard, directeur associé, du Boston Consulting Group (BCG) ; M. Gilles Bonnenfant, président, et Mme Claudia Montero, directrice générale d'Eurogroup Consulting.

Depuis le début de nos travaux, nous avons entendu plusieurs cabinets de conseil et nous souhaitons aujourd'hui poursuivre avec nos intervenants.

Comme l'a rappelé notre rapporteure, nous ne sommes pas là pour instruire le procès de qui que ce soit mais pour évaluer l'ampleur et les modalités du recours aux cabinets de conseil dans le secteur public.

Madame, Messieurs, je vous remercie de votre présence et des éléments que vous allez nous apporter pour mieux comprendre vos modalités d'intervention auprès de l'État et de ses opérateurs.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site Internet du Sénat. En raison du contexte sanitaire, certains de nos collègues peuvent également intervenir par visioconférence.

Comme pour toutes les personnes auditionnées, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de 3 à 7 ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite, chacun l'un après l'autre, à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites « je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Claudia Montero et MM. Gilles Bonnenfant, Laurent Benarousse, Guillaume Charlin et Jean-Christophe Gard prêtent successivement serment.

M. Guillaume Charlin, directeur général du Boston Consulting Group (BCG). – Je suis ravi que vous nous donniez l'occasion de nous exprimer devant la représentation nationale.

Dans ce propos liminaire, je voudrais couvrir trois sujets : notre activité en France, notre activité pour le service public et le *pro bono*.

BCG est un cabinet de conseil international présent dans 60 pays dans le monde. Il s'agit d'une société privée détenue par ses associés. Nous sommes bien implantés en France où nous fêterons nos 50 ans en 2023. Sur le territoire national, la quasi-totalité de nos clients sont Français.

Le cœur de notre activité est le conseil en stratégie. Nous accompagnons les grandes entreprises et leurs dirigeants dans leurs transformations, notamment technologiques, digitales et environnementales. Nous accompagnons nos clients en amont et en aval de leurs décisions. En amont pour éclairer la prise de décision et en aval pour aider à gagner en vitesse et en impact dans la mise en œuvre de leur stratégie.

Nous avons pour cela trois types d'expertise au sein de notre cabinet : des expertises dites sectorielle – la santé, la distribution, les télécommunications, etc. –, des expertises dites fonctionnelles – les achats, la production, le marketing, le commercial, etc. –, des expertises technologiques – la datascience, les ERP, l'ingénierie logicielle, etc.

La combinaison de ces trois expertises nous permet de répondre aux besoins de transformation de nos clients. Nous sommes l'un des rares cabinets de la place à toutes les avoir sous le même toit.

Notre modèle se base sur la confiance que nos clients veulent bien nous accorder. Cette confiance repose sur notre parfaite intégrité professionnelle, notre engagement à maintenir une totale confidentialité sur les missions menées pour nos clients et notre déontologie qui garantit l'absence de conflit d'intérêts.

Un code de conduite regroupe toutes ces obligations déontologiques. Il s'applique à l'ensemble de nos collaborateurs, quelle que soit leur fonction ou leur niveau hiérarchique, à toutes nos missions et à tous nos clients, privés ou publics.

Ce code de conduite est un pilier de notre cadre de déontologie. Il existe depuis 1990 et est actualisé en permanence. Il a valeur prescriptive et est fondé sur les obligations légales mais également sur nos valeurs et nos politiques de conformité. Il sert de référence pour toutes nos prises de décision.

M. Jean-Christophe Gard, directeur associé du Boston Consulting Group (BCG). – Nous sommes très fiers de pouvoir servir l'État au travers des missions que vous nous confiez, même si cette activité représente une part modeste des activités de notre cabinet en France : de l'ordre de 1 % de notre chiffre d'affaires en moyenne sur les dix dernières années et une part inférieure à 1 % de notre chiffre d'affaires sur les cinq dernières années.

La totalité des projets que nous menons respecte le code de la commande publique. Nous intervenons essentiellement, et exclusivement sur les dernières années, *via* l'accord-cadre de la DITP, qui nous a été attribué en juin 2018.

L'ensemble de nos missions en France sont conduites par des intervenants Français. Ces missions donnent lieu à la mise en place d'équipes spécifiques à chaque projet afin d'assembler les meilleures compétences et expertises – technologiques, sectorielles et fonctionnelles – compte tenu du besoin qui est exprimé par notre donneur d'ordre.

Nos équipes respectent les règles de confidentialité, de déontologie et de protection des intérêts de nos clients. Ces règles s'appliquent systématiquement à l'ensemble des projets que nous réalisons dans le cadre du secteur public.

M. Guillaume Charlin. – S'agissant du *pro bono*, nous traversons une période inédite avec la crise sanitaire. Dans le cadre de notre responsabilité sociétale, nous avons voulu trouver un moyen de mettre à disposition certaines de nos expertises pour contribuer à l'effort national et aider notre pays à traverser cette période délicate.

Cette contribution correspond à une demande de nos équipes.

Nous avons réalisé deux missions dites *pro bono* pour le secteur public.

Nous avons aidé l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) dans la mise en place de modèles de prévision des appels au SAMU au moment des pics de la pandémie et des admissions en réanimation pendant le premier confinement. Nous avons également aidé sur des tâches d'organisation comme des tris de fichiers de volontaires ou des tableaux d'occupation de lits pour permettre à l'AP-HP de mobiliser tous ses cadres à un moment où nous en avions grandement besoin et où tout le monde avait été pris par surprise.

Deuxième mission : nous avons accompagné le ministère de l'économie et des finances dans la mise en place de mesures économiques d'urgence pour soutenir les PME en

difficulté lors du premier confinement et tout particulièrement les artisans et les commerces de détail.

Ces actions s'inscrivent dans le cadre de notre responsabilité sociétale, à laquelle le BCG apporte une attention particulière depuis plusieurs décennies. Nous avons créé à Paris il y a plus de 15 ans le prix de l'entrepreneur social, qui récompense chaque année deux entreprises œuvrant dans l'économie sociale et solidaire.

M. Gilles Bonnenfant, président d'Eurogroup Consulting. – Votre commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques est un sujet d'importance pour le secteur public bien sûr mais également pour notre profession. Aussi nous vous remercions d'auditionner Eurogroup Consulting dans le cadre de cette enquête.

Je voudrais situer Eurogroup Consulting dans le vaste monde des cabinets de conseil. Nous sommes un cabinet en organisation, qui a fêté ses 40 ans vendredi dernier. Nous avons une vocation : offrir au marché un savoir-faire de conseil sur mesure.

Le *consulting* est né dans le monde anglo-saxon, les cabinets apportant des méthodes, des savoir-faire et des techniques. Nous nous sommes inspirés de ces méthodes et les avons adaptées, considérant que nous avons une touche « à la française » à apporter. Eurogroup a l'ambition de créer le premier cabinet de conseil en transformation Français, dans le contexte européen.

Eurogroup est un cabinet indépendant qui appartient à ses 254 actionnaires, tous salariés opérationnels et spécialistes du conseil en organisation. Notre société est une SAS de droit Français, qui paie ses impôts en France. Elle n'a pas d'extension internationale qui porterait sa marque.

Notre développement s'est fait en plusieurs étapes. Dans les années 80 nous avons démarré nos activités dans le domaine bancaire puis dans l'industrie et les services et, récemment, dans le secteur public. Ce développement est passé par un élargissement de nos offres de conseil, toujours ancrées dans la transformation des organisations, par un accompagnement des structures et des hommes et des femmes qui les composent et par une extension de notre réseau international, qui a progressivement fait de nous l'un des cabinets de référence des entreprises du CAC 40 ou du SBF 120.

Nous réalisons environ un quart de notre chiffre d'affaires à l'international. Au 31 août 2021, Eurogroup Consulting France a réalisé un chiffre d'affaires de 74 millions d'euros pour un peu plus de 300 consultants. Notre chiffre d'affaires a crû de 35 % depuis 10 ans.

Notre métier est d'accompagner nos clients, privés ou publics, dans la structuration et la conduite de leur transformation. Notre ADN est d'embarquer les équipes de nos clients dès la structuration de la transformation.

Notre exercice professionnel est guidé par une extrême attention portée sur la construction des solutions pour et avec nos clients afin que le résultat attendu puisse être conforme à la commande et pérenne. Nous effectuons dans ce cadre le transfert de savoir-faire.

Nous ne sommes pas là pour faire la stratégie à la place des dirigeants mais pour éventuellement la nourrir ou la questionner.

Notre mission est de s'assurer que la stratégie arrêtée soit comprise par les équipes et soit déclinable et déclinée au plus près du terrain et des équipes opérationnelles. Nous sommes des spécialistes de la structuration et de la gestion de projets complexes dans de nombreux domaines d'intervention. Je pourrais citer la finance, la relation client, les ressources humaines, l'innovation, les achats ou encore l'excellence opérationnelle.

Un point est évoqué sur les missions *pro bono* ou le rôle sociétal. Depuis une vingtaine d'années, Eurogroup Consulting France œuvre gracieusement sous forme de mécénat de compétence auprès de petites associations, pour les aider à se transformer et pour que leurs actions soient encore plus efficaces pour le plus grand nombre. En France, nous avons été les pionniers de cette logique.

Les associations que nous accompagnons sont proposées par les collaborateurs d'Eurogroup à un jury indépendant qui effectue la sélection après un appel à projets. En aucun cas cela n'a de lien avec des clients potentiels. Nous ne faisons aucune mission *pro bono*.

Lors de la signature de son contrat de travail, chaque collaborateur d'Eurogroup s'engage à respecter les règles déontologiques de notre profession et est tenu au secret professionnel. Un comité d'éthique veille à la gestion des conflits d'intérêts qui pourraient survenir. Ce comité peut être saisi par chaque collaborateur ou peut s'autosaisir de tout sujet qu'il souhaiterait investiguer.

Une question semble revenir lors des auditions : les consultants ont-ils un rôle à jouer dans le secteur public ? Cela présente-t-il un intérêt pour la personne publique ? Je répondrai que notre profession a vocation à accompagner les organisations, les hommes et les femmes de tout secteur d'activité pour les rendre plus efficaces. Il n'y a pas, selon nous, à distinguer les lieux d'exercice de notre métier.

Dans tous les secteurs, les questions me semblent plutôt être : la mission est-elle justifiée ? A-t-elle livré l'impact escompté ? Le donneur d'ordre maîtrise-t-il le résultat obtenu ? En est-il satisfait ? Y a-t-il eu transfert de savoir-faire ? Aurait-on pu mobiliser en interne les mêmes expertises, dans les mêmes délais et sans déstabiliser le quotidien ?

La question centrale est donc : doit-on faire cet acte d'achat ? Le fait-on au juste prix ? En est-on satisfait ?

M. Claudia Montero, directrice générale d'Eurogroup Consulting. – Pour revenir sur notre travail dans le secteur public, nous avons décidé de nous impliquer fortement depuis une quinzaine d'années, considérant que nous devons jouer un rôle dans sa transformation, tant par notre engagement citoyen que par la légitimité de nos compétences. En tant que cabinet de conseil Français et indépendant, nous avons considéré que nous pouvions prétendre à une part de marché, comme dans le secteur privé.

De plus, les besoins de conseil dans le secteur public ont augmenté considérablement depuis une quinzaine d'années et se sont diversifiés, passant d'une dominante de l'accompagnement de grands projets informatiques à de besoins diversifiés de transformation.

Notre part de marché a crû depuis dix ans auprès des trois fonctions publiques, en cohérence avec l'accélération du recours au conseil dans le secteur public et du fait du succès que nous avons rencontré sur certains marchés.

Nous sommes titulaires de plusieurs accords-cadres. Nous pouvons considérer que le secteur public et parapublic représente environ 30 à 40 % de notre activité en fonction des années. Nous précisons que ce chiffre intègre l'ensemble des fonctions publiques – État, collectivités territoriales et hôpitaux –, le parapublic et les entreprises dans lesquelles l'État a une participation, soit le périmètre de travail de votre commission d'enquête.

Environ 150 de nos collaborateurs interviennent dans ce périmètre. Les missions que nous réalisons dans le secteur public sont des interventions d'appui à la transformation où nous pouvons accompagner les acteurs publics pour qualifier les solutions qu'ils souhaitent mettre en œuvre, pour identifier les impacts qu'elles vont avoir sur les femmes et les hommes qui vont les utiliser, sur leurs métiers, leurs façons de faire. C'est ce que nous appelons la conduite du changement. Nous aidons également à programmer et à suivre le plan de mise en place de ces transformations. C'est ce que nous appelons l'appui au pilotage.

Je souhaiterais mentionner cinq exemples de thématiques sur lesquels nous intervenons.

Il y a, tout d'abord, l'accessibilité du service public aux usagers. Dans le cadre du projet France services, nous avons contribué à des expérimentations dans des territoires ruraux puis urbains pour définir un nouveau modèle d'opération des services publics. Nous travaillons aussi sur la simplification des relations entre l'État et ses usagers.

Il y aussi l'amélioration des conditions de production du service public, tant pour l'utilisateur que pour les collaborateurs. Nous intervenons sur des projets qui permettent d'améliorer les temps d'attente et travaillons en immersion avec les équipes opérationnelles pour diagnostiquer ensemble les pertes de temps et trouver les solutions pour les éradiquer.

Nous travaillons également sur les démarches de consultation qui nourrissent les politiques publiques. Notre savoir-faire de mobilisation du plus grand nombre pour des démarches d'intelligence collective est ancien. Nous sommes sollicités depuis quelques années pour appuyer la construction de méthodes de consultation et leur mise en œuvre dans le service public.

Je mentionnerais aussi l'accompagnement des évolutions professionnelles induites par les transformations. Nous examinons les impacts des transformations sur le métier des agents publics et conduisons des évaluations collectives et individuelles.

Nous intervenons enfin sur l'appui à la définition des nouvelles organisations et des nouveaux modes de fonctionnement à mettre en place, par exemple pour la création ou la fusion d'entités publiques.

À la question qui nous est posée : « votre cabinet a-t-il déjà participé directement ou indirectement à la rédaction des documents qui accompagnent les projets d'actes réglementaires ou législatifs ? », la réponse est non.

La décision est toujours celle de client, en l'occurrence le client public. Notre rôle est souvent de constituer des « entrants » à sa décision, qui lui permettent d'avoir une vision objectivée du champ des possibles.

Par exemple, dans le cadre de la convention citoyenne pour le climat, en tant qu'animateurs, nous avons synthétisé l'ensemble des séances de travail des citoyens. Toutes les propositions de mesures réglementaires ont été rédigées par un comité légistique, dont nous n'étions pas partie prenante.

Toutes nos missions sont définies et contractualisées conformément au code de la commande publique. Nous travaillons toujours avec un engagement sur les livrables à remettre. La facturation est déclenchée lorsque les prestations sont conformes au besoin et validées par nos clients.

M. Laurent Benarousse, associé chez Roland Berger. – Roland Berger est un cabinet de conseil européen, implanté en France depuis 1990. Notre bureau parisien compte 260 collaborateurs pour un chiffre d'affaires de 74 millions d'euros en 2020, au trois quarts pour le compte de clients Français.

L'expertise et l'indépendance constituent les briques fondamentales de notre offre de valeur. Nos interventions se concrétisent par des livrables précis, portent sur des périmètres délimités et sont réalisées dans des délais définis en amont avec nos clients.

Dans ce cadre, pour nos clients privés comme pour nos clients publics, nous élaborons des plans et revues stratégiques, réalisons des modélisations économiques et financières et accompagnons la conduite de grands programmes de transformation.

Roland Berger France intervient ainsi dans de nombreux secteurs d'activité, comme les services financiers, l'aéronautique et les transports, l'automobile ou le secteur public. Chacun de ces domaines d'activité a un poids comparable dans notre portefeuille. Le secteur public et parapublic au sens du périmètre de votre commission d'enquête représente environ 15 % de notre chiffre d'affaires. Ce chiffre inclut une part significative d'activités co-traitées ou sous-traitées à des partenaires externes.

Cette activité dans le secteur public génère un niveau de marge comparable à celle réalisée pour le compte de nos clients privés. Depuis 2018, nos travaux pour l'État sont majoritairement réalisés au travers de l'accord-cadre interministériel porté par la DITP.

Comme pour les autres domaines d'intervention de Roland Berger France, nos prestations auprès du secteur public sont pilotées par une équipe dédiée, mobilisant environ 15 % de nos effectifs.

Nous avons actuellement trois salariés ayant eu une expérience dans le secteur public. Ces recrutements répondent à notre recherche permanente d'expertise et de capacité à accompagner nos clients, avec la hauteur de vue nécessaire. Nous appliquons alors la plus stricte déontologie, ainsi que les règles édictées par la HATVP.

Contrairement à une perception assez étendue, notre activité ne se construit pas sur l'accès à tel ou tel décideur, que ce soit dans le secteur privé ou *a fortiori* dans le secteur public, soumis aux règles de la commande publique.

Pour remporter une consultation et convaincre un client, nos actifs techniques sont de trois ordres : nos expertises et nos savoir-faire, la qualité et la motivation de nos équipes et enfin notre réputation. La réputation est un mécanisme très efficace pour pousser notre secteur à la performance.

Roland Berger est extrêmement vigilant en matière de déontologie : le cabinet a élaboré un code de conduite qui s'applique à tous nos collaborateurs et à tous les niveaux de l'organisation.

Nous devons tous suivre des modules de formation portant notamment sur la conformité, la lutte contre les discriminations et la protection des données. Avant chaque prestation, La lutte contre les conflits d'intérêts fait l'objet d'une attention systématique au sein de notre cabinet.

Sur le plan quantitatif, notre cabinet accompagne le secteur public depuis plus de quinze ans. Si son poids dans notre portefeuille a pu varier d'une année à l'autre, son poids cumulé sur les dix dernières années s'élève à environ 15 %. Nous n'avons donc pas observé d'accroissement relatif du recours à nos services sur cette période, comparativement à nos autres secteurs d'intervention.

Sur le plan qualitatif, nous avons pu observer en revanche une professionnalisation des achats de conseil par l'État, tant du point de vue du choix de ses prestataires que de son pilotage. La mise en place des différentes générations d'accords-cadres a permis au client public d'accéder à un catalogue d'expertise et de prestations précis et dimensionné au meilleur coût.

Le développement d'expertise au sein même de l'État sur les bonnes pratiques de recours et de pilotage des prestataires privés a permis de mieux utiliser ces expertises externes aux côtés des clients publics. J'insiste sur le terme « aux côtés » : nos prestations sont le plus souvent réalisées en équipes conjointes avec nos clients. Cela permet d'assurer, d'une part, une intervention au plus près de besoins et, d'autre part, une appropriation des solutions proposées et un transfert de compétences efficace. Des modules de transfert de nos outils et de nos modèles sont régulièrement mis en œuvre à la fin de nos missions.

Notre cabinet a eu l'occasion d'accompagner le secteur public au cours de la crise sanitaire liée au covid-19. Nous avons apporté un soutien à la direction générale de la santé au sein de la cellule de coordination logistique, en contribuant à la sécurisation des approvisionnements et de la distribution de masques, d'équipements de protection individuelle et de tests antigéniques.

Nous avons aussi participé à l'organisation des équipes dans le cadre du transfert progressif des activités logistiques à Santé publique France.

Durant le premier confinement au printemps 2020, dans le cadre d'une démarche citoyenne, naturelle et spontanée au regard de l'ampleur de la crise, certains de nos collaborateurs sont intervenus bénévolement et de manière très ponctuelle en appui au secteur public, à l'instar de mise en place d'outils de formation en ligne à la réanimation pour les soignants de l'AP-HP.

Sur le sujet des projets bénévoles et au-delà du soutien ponctuel lié à la crise sanitaire, je précise que nos interventions sont, sauf rares exceptions, systématiquement facturées à nos clients, privés comme publics.

Ces exceptions sont de deux ordres.

Il nous arrive de manière ponctuelle d'intervenir au titre du mécénat de compétence ou à titre gracieux auprès du secteur associatif dans le cadre de notre politique RSE.

Nous avons aussi participé bénévolement à des initiatives ou à l'organisation d'évènements visant à sensibiliser les acteurs publics comme privés à deux thématiques qui nous tiennent à cœur. La première est le soutien aux TPE et PME, car nous sommes convaincus qu'elles constituent en France un gisement important de la création d'activité et d'emplois. La deuxième est celle du développement de champions capables de rivaliser au plan international avec leurs grands concurrents et de participer sur le marché national aux enjeux de souveraineté.

Nous avons recensé trois contributions bénévoles de ce type sur les dix dernières années et aucun des travaux bénévoles que nous avons pu mener n'a donné lieu à des prestations complémentaires facturées.

Pourquoi le secteur public fait-il appel à des prestations externes privées ? De mon point de vue, il n'y a pas de réelles différences avec les raisons qui guident ce choix pour nos clients privés, même si nous sommes conscients que l'État et la puissance publique ont des objectifs et des exigences spécifiques en raison de leur mission d'intérêt général.

Nos équipes apportent de l'expertise, comme par exemple pour l'élaboration de propositions de modèles économiques adaptés à une infrastructure publique, l'élaboration d'une nouvelle organisation pour un service public ou encore la mise en place de dispositifs de conduite du changement.

Cette expertise constitue le capital intellectuel mis à la disposition de nos clients. Elle est constamment enrichie par des activités de recherche internes au groupe Roland Berger, sur des thématiques innovantes comme actuellement les enjeux de l'hydrogène, l'urgence écologique ou la robustesse des organisations face aux crises.

Nos équipes apportent également leur soutien lors de situations d'urgence qui nécessitent la production de livrables en temps contraint. Vous avez peut-être dans votre entourage des personnes qui exercent le métier de consultant et vous avez pu observer que ce métier de service nécessitait un engagement personnel très important, souvent avec des échéances courtes.

Ce qui nous guide et nous passionne, c'est justement la satisfaction du client. Tous nos processus internes sont orientés dans ce sens. Nous demandons systématiquement à nos clients de nous évaluer en fin de mission et nous disposons d'équipes internes pour nous aider à progresser dans ce service apporté. Cet engagement fiable, sans faille et sans compter de nos équipes constitue pour nos clients une raison du recours à nos services.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Je commencerais par des questions transverses, s'adressant aux trois cabinets présents.

La première : mobiliser un cabinet de conseil, c'est aussi identifier une marque, un signe de prestige. La discrétion de vos missions est-elle une condition de leur bon déroulement ?

Deuxième question : les données et connaissances que vous accumulez lors de vos différents travaux au service de la puissance publique sont-elles ensuite mobilisées pour d'autres prestations dans le cadre des *benchmarks* ?

Troisième question : quelle est votre doctrine de recrutement de hauts fonctionnaires ? Fait-elle partie de votre stratégie de développement et de croissance dans le secteur public ?

Dernière question : avez-vous réalisé des missions liées à la conception ou la mise en œuvre des mesures d'urgence dans le cadre du plan de relance ?

M. Guillaume Charlin. – Si, par discrétion, on entend confidentialité absolue dans le traitement de l'information sur les sujets qui nous préoccupent, la réponse est absolument oui.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Le grand public ne vous connaît pas et ne sait pas que des ministères font appel à vous.

La discrétion est-elle une marque de fabrique de l'intervention des cabinets de conseil ?

M. Guillaume Charlin. – Comme je vous le disais, nous réalisons moins de 1 % de notre chiffre d'affaires dans le secteur public.

Le cœur de notre activité, c'est le secteur privé et plus précisément ce que nous appelons le CAC 80, le CAC 40 et les très grandes entreprises françaises. Nous avons peu de clients et nous ne nous adressons pas au grand public.

Nous sommes connus des dirigeants des grandes entreprises et sur les campus, car c'est là que nous recrutons, mais pas par le grand public. Par nature, notre notoriété est très confidentielle.

M. Jean-Christophe Gard. – Pour répondre à votre seconde question, les règles de gestion de la donnée dans le secteur public sont les mêmes que celles que nous appliquons dans le secteur privé.

Nous sommes régulièrement soumis à des chartes de sécurité informatique imposées par nos clients pour garantir la sécurité des données qui nous sont confiées pendant le projet.

Ces informations ne sont accessibles qu'aux seuls membres de l'équipe, du moment où elles sont pertinentes pour leurs missions. Elles ne sont pas partagées avec le reste de l'équipe et sont détruites ou remises à nos clients à la fin de la mission.

Nous gardons les livrables, exclusivement pour des sujets de conformité. Ces livrables sont gardés sur un système informatique dont les serveurs sont localisés en Allemagne. Tous nos systèmes et tous nos codes de gestion de la donnée respectent scrupuleusement le RGPD.

M. Arnaud Bazin. – Êtes-vous concernés par le *Patriot Act* et le *Cloud Act* ?

M. Jean-Christophe Gard. – Non, dans la mesure où nos données ne sont pas sauvegardées sur le territoire américain.

Par ailleurs, l'ensemble des données que nous sauvegardons sur nos serveurs sont cryptées. Nous sommes les seuls détenteurs de ces clés.

M. Guillaume Charlin. – Je confirme que nous ne sommes pas soumis au *Cloud Act*.

M. Arnaud Bazin. – Comment réalisez-vous les *benchmarks* proposés à vos clients ? Sur la base de vos anciens livrables ?

M. Jean-Christophe Gard. – Quand nous construisons des *benchmarks*, ils s'appuient sur trois sources. Il y a des données d'ordre public, que nous pouvons exploiter. Il y a des données propriétaires, générées par nos enquêtes, typiquement des enquêtes consommateurs. Enfin, il y a des données assemblées par certains acteurs avec l'objectif spécifique de les partager entre eux.

Nous sommes un tiers de confiance qui récolte certains indicateurs auprès d'acteurs. Nous les restituons de manière anonyme afin qu'ils puissent se comparer entre eux.

M. Gilles Bonnenfant. – Sur la première question portant sur la discrétion, nous ne sommes pas des entreprises qui travaillent avec le grand public. Nos marques et nos métiers sont moins connus et accessibles. Nous existons depuis 40 ans et avons mis du temps pour que notre marque soit connue. Nous sommes également connus des étudiants.

Nous commençons à être un peu connus du grand public car nous réalisons des contributions, des études et du marketing sur des sujets que nous traitons.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – C'est du réseautage !

M. Gilles Bonnenfant. – Ce ne sont pas des logiques de réseaux mais des logiques de communication et de marketing. Chacune des entreprises représentées ici recrute dans les grandes écoles.

Sur les données, nous avons des contrats de travail et une charte informatique qui régissent cette question. Les données échangées sont cryptées, selon les règles qui nous sont données par nos clients. Les livrables appartiennent à nos clients et nous ne les partageons pas. Les éléments de comparaison sont issus soit de données *open source*, soit d'enquêtes ou d'entretiens spécifiques que nous réalisons. Dans ce cas, la personne concernée a connaissance que les données peuvent être partagées.

M. Claudia Montero. – Une question portait sur la doctrine de recrutement des hauts fonctionnaires et son utilité pour un cabinet de conseil. Nous n'avons pas de doctrine de recrutement de hauts fonctionnaires. Nous n'avons pas et n'avons jamais eu de hauts fonctionnaires dans nos effectifs.

Nous ne sommes pas intervenus dans le cadre du plan de relance ni sur le plan d'urgence lors de la crise sanitaire.

M. Arnaud Bazin. – M. Jean-Christophe Gard, vous avez déclaré à Politico, concernant le recrutement d'anciens fonctionnaires : « il y a une logique d'investissement et

notamment d'investissement sur des personnes qui sont aujourd'hui de hauts fonctionnaires, qui sont des personnes influentes dans la fonction publique et qui seront influentes dans le secteur privé demain. » Pouvez-vous nous préciser votre pensée ?

M. Jean-Christophe Gard. – Je vous remercie de cette demande de clarification.

Nous avons aujourd'hui moins d'une vingtaine de nos collaborateurs qui sont issus du secteur public, sur un millier d'employés dans le marché français. Pour la plupart d'entre eux, ils ne sont pas arrivés chez nous directement, mais après une expérience dans le privé avant de nous rejoindre. Notre activité « secteur public » représentant moins de 1 % de notre chiffre d'affaires, la plupart de ces collaborateurs ne travaillent pas sur des missions en lien avec les administrations.

Ce que je souhaitais signifier, c'est que l'État recrute de grands talents. Certains d'entre eux vont dans le privé et, en tant qu'employés du secteur privé, peuvent devenir des gens intéressants à côtoyer pour nous, comme des clients ou prescripteurs potentiels. Dans une logique de construction de réseaux, il y a des talents dans l'administration qui peuvent être des contributeurs intéressants. Mon propos ne faisait pas référence à une logique de recrutement au sein du BCG.

M. Laurent Benarousse. – Cela a été dit par mes confrères et je n'apporterai pas beaucoup plus d'éclairage sur la question de la marque : nous sommes une activité de « professionnels à professionnels » ; notre marque n'est pas une marque de grand public. Elle a un certain lustre et la réputation est un actif important dans notre activité. Pour moi, la force de la marque d'un cabinet de conseil est qu'elle constitue une garantie de la qualité du livrable.

La discrétion de notre intervention est à la discrétion du client. Il nous est arrivé de mener des projets éminemment publics, tout comme il nous est arrivé de devoir mener des projets en toute confidentialité. Il n'y a pas de règle particulière et le client décide de l'usage de notre accompagnement et de nos livrables.

Les données de Roland Berger France sont hébergées en France, sur des serveurs appartenant à Roland Berger. Ces serveurs sont protégés par des mécanismes de cybersécurité, que nous espérons les plus fiables possible. Les données sont la propriété de nos clients.

Nous devons parfois travailler dans des salles où la donnée est mise à notre disposition, sans qu'on puisse la copier. Dans d'autres cas, nous accédons à la donnée à titre temporaire, pour réaliser nos travaux, avant de la détruire à la fin de notre mission. Enfin, il nous est parfois demandé de garder les données et les livrables.

Ces données ne sont pas utilisées dans le cadre de *benchmarks*. Chez nous, le *benchmark* consiste à « compiler » des informations publiques, à comparer des processus et organisations. Dernier élément du *benchmark* : les entretiens, réalisés de manière ouverte et dont l'objectif est précisé à nos interlocuteurs dès le début de la rencontre.

Concernant le recrutement de hauts fonctionnaires, nous n'avons pas de doctrine particulière. J'ai moi-même été fonctionnaire pendant quelques années, mais enfin il y a 20 ans. Nous sommes trois dans la structure : moi-même, un salarié d'une entreprise publique et un haut fonctionnaire. C'est un peu le fruit du hasard. Il n'y a pas de projet derrière cela. Ce

sont les individus qui, à un instant donné, semblent vouloir effectivement apporter leur valeur au sein du cabinet. Il n'y a pas d'objectifs quantifiés de recrutement.

Nous n'avons pas participé à la conception du plan de relance. Cependant, nous avons participé de manière bénévole à deux études qui ont donné lieu à des contrats avec la DGE, dont nous avons fait état dans le document que nous vous avons transmis. Chacune d'entre elles a été ponctuelle et a mobilisé une vingtaine de jours-hommes. Nous avons accompagné les équipes de la direction générale des entreprises (DGE) sur deux sujets : l'identification des vulnérabilités des chaînes de valeur face aux difficultés d'approvisionnement de nos industriels et un premier niveau de réflexion sur ce que pourraient être les mesures à déployer dans certaines filières industrielles pour faire face à ces vulnérabilités.

Ces mesures ont par la suite été étudiées avec chaque branche industrielle puis déployées. Mais nous ne sommes pas intervenus sur ces travaux.

M. Arnaud Bazin. – S'agissait-il de prestations payantes ?

M. Laurent Benarousse. – Non, les deux actions étaient bénévoles auprès de la DGE.

M. Arnaud Bazin. – Vous avez évoqué l'implication bénévole de vos salariés, est-ce qu'il s'agit d'une implication bénévole en dehors du temps de travail ou est-ce qu'il s'agit de prestations *pro bono* avec des salariés rémunérés par l'entreprise à cette occasion ?

M. Laurent Benarousse. – Dans le cadre de la crise covid-19, je ne saurais dire ce que les individus ont pu faire à titre personnel. J'imagine que certains ont pu participer à des actions de soutien locales sur leur temps libre.

Ce que nous avons fait, au titre de la société, c'est l'accompagnement des équipes de l'AP-HP et les deux projets pour le compte de la DGE dont je viens de faire état.

Mme Nathalie Goulet. – Je voudrais connaître votre appréciation concernant la règle du « tourniquet ». Les commandes semblent « tourner », mais lentement.

Deuxième question : M. Benarousse, vous avez évoqué la HATVP. Pourriez-vous nous donner plus de détails concernant vos interactions avec la HATVP ?

Ma troisième question porte sur les conflits d'intérêts. Vos salariés font-ils une déclaration en présence d'un potentiel conflit d'intérêts ? Collectez-vous ces déclarations, est-ce qu'un registre est tenu et, si tel n'est pas le cas, pensez-vous qu'un tel registre pourrait être utile ?

M. Jean-Christophe Gard. – Le « tourniquet » est le mécanisme de l'accord-cadre de la DITP, dont nous sommes attributaires. Nous le vivons donc au quotidien. C'est un système qui a une vertu d'équité entre les attributaires du contrat, qui doivent normalement récupérer des volumes d'activité équilibrés. La seconde vertu, c'est qu'il donne l'occasion aux donneurs d'ordres recourir à des prestataires différents. Le mécanisme est également simple dans sa mise en œuvre.

Pour ce qui nous concerne, il est vrai que la compréhension de la place de chacun dans le « tourniquet » pour telle ou telle administration n'est pas toujours très claire.

Nous n'avons pas systématiquement l'information : ce sont les donneurs d'ordre qui décident à quel moment tourne le « tourniquet ». Nous n'intervenons pas du tout sur ce point.

Le « tourniquet » a ses avantages : nous sommes conviés à certaines missions pour telle ou telle administration, sans vraiment savoir pourquoi c'est notre tour.

M. Arnaud Bazin. – Il semble qu'il y ait un droit de suite, lorsqu'un cabinet a démarré une intervention auprès d'une administration et que la mission se prolonge. On peut le comprendre. Néanmoins, lors de la crise sanitaire, il semble qu'un cabinet ait bénéficié de 11 missions successives. N'est-ce pas excessif ?

M. Jean-Christophe Gard. – Sans doute. Ce n'était pas le cas du BCG.

Par ailleurs, il peut arriver que nous ne soyons pas en capacité de répondre à une demande car nous n'avons pas les compétences requises ou la ressource disponible. Nous pouvons alors laisser passer notre tour, au bénéfice des autres attributaires.

M. Arnaud Bazin. – Et dans le cadre de l'UGAP, comment procède-t-on à l'évaluation des prestations ?

M. Jean-Christophe Gard. – Nous ne sommes pas attributaires de l'accord-cadre de l'UGAP.

M. Guillaume Charlin. – Sur les conflits d'intérêts, les salariés qui rejoignent le BCG ont l'obligation de nous déclarer tous leurs investissements et toutes les positions officielles qui pourraient les amener à avoir des conflits d'intérêts au sein de la société.

C'est un rappel que nous faisons tous les ans, avec une obligation de déclaration pour nos employés. Nous dispose d'un registre, parfaitement informé, qui nous permet d'identifier les conflits d'intérêts et de les traiter.

M. Claudia Montero. – Nous considérons que le « tourniquet » est *in fine* relativement efficace par rapport à ce que l'on peut observer dans d'autres accords-cadres, qui fonctionnent sur la base de marchés subséquents. Quand l'administration a une demande dans un temps contraint, cette règle constitue un moyen simple de distribuer équitablement les projets, sous réserve bien sûr que le cabinet sollicité dispose de la compétence attendue.

M. Arnaud Bazin. – Et si le cabinet ne dispose pas de la compétence ? Le recours à la sous-traitance est-il fréquent ?

M. Claudia Montero. – Nous sommes titulaires, parfois cotraitants, d'accords-cadres et faisons alors appel à des sous-traitants.

Lorsqu'arrive le tour d'Eurogroup dans le « tourniquet », la prestation peut être exécutée par notre cabinet, par un de ses partenaires cotraitants ou sous-traitants, en fonction des compétences.

M. Arnaud Bazin. – Quel est le pourcentage de recours à la sous-traitance ?

M. Claudia Montero. – Nous allons vérifier et nous vous donnerons la réponse par écrit.

M. Arnaud Bazin. – Cette demande s’applique aux trois cabinets. Cela nous intéresse de connaître la proportion de recours à la sous-traitance, notamment dans l’accord-cadre de la DITP.

M. Gilles Bonnenfant. – Sur la question des conflits d’intérêts, comme je le précisais, nous avons un comité d’éthique qui peut être saisi par chaque consultant ou qui peut se saisir lui-même. Il est souverain et sa décision s’applique à l’intérieur du cabinet.

M. Arnaud Bazin. – Y a-t-il un registre ?

M. Gilles Bonnenfant. – Il y a un suivi des requêtes.

M. Laurent Benarousse. – En réponse à votre question, Roland Berger n’interagit pas avec la HATVP. En revanche, lorsqu’il nous est arrivé de recruter quelqu’un qui devait demander un avis à la Haute Autorité, nous avons vérifié que cette demande avaient bien été faite et que la HATVP avait rendu un avis favorable.

Concernant le « tourniquet », aucun système n’est parfait. Mais le système est pensé de manière rationnelle, au sens où il permet un bon équilibre entre le recours assez rapide aux cabinets de conseil par leur préférencement, et un équilibre en chiffre d’affaires entre les différents prestataires.

M. Arnaud Bazin. – Disposez-vous d’indications transparentes sur le fonctionnement du « tourniquet » ? Il a été indiqué que ce dispositif n’était pas évident à suivre...

M. Laurent Benarousse. – Personnellement, je ne l’ai pas.

Je crois que le « tourniquet » est organisé à la fois au niveau de la DITP et des ministères. Il y a bien un seul véhicule contractuel, mais qui peut être mobilisé soit par la DITP sur son propre budget, soit par chacun des ministères.

Mon appréciation est que le système fonctionne assez bien. Est-ce qu’il a été dévoyé ? Je ne saurais le dire.

Pour répondre à la question connexe de la sous-traitance, lorsque le « tourniquet » tombe sur nous, nous ne transférons jamais le travail à un sous-traitant. Quand nous travaillons avec des sous-traitants, ce sont des sous-traitants qui contribuent de manière spécifique à une expertise aux côtés de Roland Berger ou de son cotraitant, qui est Wavestone dans le cadre du marché DITP.

M. Arnaud Bazin. – La plupart de vos prestations semblent relever de l’accord-cadre de la DITP. Est-ce bien le cas ? Recevez-vous des commandes directes de la part des ministères ou des grandes administrations ?

M. Jean-Christophe Gard. – C’est tout à fait ça pour nous.

M. Gilles Bonnenfant. – Ce n’est pas le cas d’Eurogroup : nous avons aussi des contrats avec l’UGAP et le ministère des Armées. Les appels à projets s’y organisent différemment.

M. Arnaud Bazin, président. – Nous savons que les contrats avec le ministère des Armées sont à part, pour des raisons que chacun comprendra. En dehors de ce contrat, et de votre contrat avec l'UGAP, recevez-vous des commandes directes de la part d'autres administrations ?

M. Gilles Bonnenfant. – Non.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Eurogroup est-il intervenu dans la réorganisation des services de la présidence de la République en 2018 ?

M. Gilles Bonnenfant. – Oui.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Directement ?

M. Gilles Bonnenfant. – Non. Un premier appel d'offres a été conduit par la présidence de la République...

M. Arnaud Bazin, président. – Par « directement », nous entendons « sans passer par l'accord-cadre de la DITP ».

M. Gilles Bonnenfant. – Pour ce marché, nous ne sommes pas passés par l'accord-cadre. Nous avons d'abord remporté un appel d'offres porté par le secrétariat général de l'Élysée. La suite de cette prestation a été effectuée à travers l'accord-cadre de l'UGAP.

M. Arnaud Bazin, président. – Pourriez-vous préciser les missions liées à cette prestation ?

M. Gilles Bonnenfant. – Nous sommes d'abord intervenus entre mars et juillet 2018, dans le cadre d'une commande directe, pour un plan de transformation sur la base d'un audit réalisé par les services de l'Élysée. Le montant de cette première commande s'élevait à 46 000 euros.

La deuxième mission a commencé en septembre 2018, via un marché porté par l'UGAP. Elle a consisté à accompagner la transformation de l'Élysée sur plus d'un an. Le montant de la commande s'élevait à 1,2 million d'euros. La Cour des comptes, dans le cadre du contrôle annuel des comptes et de la gestion des services de la présidence de la République pour l'année 2019, a souligné l'efficacité de notre intervention.

M. Arnaud Bazin, président. – Cette réorganisation était-elle liée aux problèmes de sécurité mis en évidence par l'affaire « Benalla » ?

M. Gilles Bonnenfant. – Absolument pas. L'organisation antérieure, constituée de seize services, « se caractérisait par un fort particularisme dans le fonctionnement de chaque service et par des modes opératoires [...] insuffisamment formalisés », relevait la Cour des comptes. Nous avons aidé l'Élysée à créer une direction générale des services (DGS), à s'organiser en quatre directions et à optimiser un certain nombre de travaux. La Cour des comptes a souligné que notre intervention avait réduit les heures supplémentaires de 20 %.

Nous sommes donc intervenus dans le cadre d'une volonté de l'Élysée de réorganiser ses services support. La sécurité ne faisait pas partie de nos missions : cela n'entre pas dans nos compétences, et nous n'avons pas été sollicités sur cette problématique.

M. Laurent Benarousse. – Roland Berger n'est pas attributaire de l'accord-cadre de l'UGAP. En revanche, nous sommes attributaires des lots n° 1 et n° 3 de l'accord-cadre de la DITP et du lot n° 5 de l'accord-cadre de restructuration mis en place en 2020 par le ministère de l'économie et des finances.

L'écrasante majorité de nos prestations s'effectue dans le cadre du contrat de la DITP, même si nous continuons à répondre à des demandes de consultations directes pour la Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance ou pour entreprises.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Roland Berger est intervenu pour la commission sur les 1 000 premiers jours de l'enfant, lancée en septembre 2019, pour un montant d'environ 425 000 euros. Pouvez-vous nous décrire cette prestation ?

Quelles mesures avez-vous recommandées en faveur de l'industrie, dans le cadre du plan de relance ? Avez-vous suggéré d'alléger la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises ou les impôts fonciers ?

M. Laurent Benarousse. – Nous sommes intervenus en 2019 sur les 1 000 premiers jours de l'enfant. L'objectif était d'organiser au mieux pour le nouveau-né, mais aussi pour la maman, l'accès aux services publics. Ce travail a été mené en collaboration avec les services de l'État, à travers des ateliers, des entretiens avec les jeunes mamans pour comprendre leurs besoins, ainsi que ceux des jeunes papas. Il a donné lieu à un réalignement des services de l'État en fonction de ces besoins. Cela fait partie des projets dont nous sommes fiers, car il a donné un accès plus aisé à ces services.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – C'est justement ce type de prestations qui nous interpelle : n'y a-t-il personne, au sein de notre administration, qui soit capable de mener des missions comme celle-ci ?

M. Laurent Benarousse. – Il est difficile pour moi d'y répondre, sinon en tant qu'observateur de cet environnement. Permettez-moi au préalable de ne pas minimiser les méthodologies que nous apportons. Elles ont une vraie valeur ajoutée.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Tel n'est pas mon propos.

M. Laurent Benarousse. – Je comprends, mais je souhaite insister sur ce qu'est la valeur ajoutée d'un cabinet comme le nôtre dans le cadre de ce travail.

Notre intervention a consisté, en un temps relativement court – comme d'habitude : c'est le propre de notre métier – à comprendre, à faire accoucher, sans mauvais jeu de mots, les parents de leurs besoins ; à comprendre les contraintes spécifiques aux dispositifs existants et à essayer, aussi rapidement que possible, de proposer des solutions tenant compte de cette attente et de ces contraintes. C'est une expertise que de savoir écouter, prendre le temps, concilier, convaincre les agents de l'État de changer. C'est ce que nous avons mis en place dans ce projet.

Y a-t-il des compétences équivalentes dans l'administration ? Certainement, ne serait-ce que parce qu'il y a d'anciens consultants dans ses rangs... Y en a-t-il suffisamment ? Je ne saurais le dire. Y avait-il des compétences disponibles, à ce moment-là, pour mener ces travaux ? J'imagine que non, mais je ne peux pas vous le certifier.

Quant au plan de relance, nous ne sommes pas entrés dans ce niveau de détail. De mémoire, nous avons délivré 25 jours de prestation. La mission a consisté à identifier pour chacune des industries concernées – l’aéronautique, l’automobile, les industries chimiques et parachimiques – ce qui pourrait être fait pour les aider à combler leurs vulnérabilités. Nous restions à un niveau principal, aux grandes idées. Nous ne sommes pas entrés dans le niveau de détail que vous évoquez, ni dans les questions de fiscalité.

La prestation a été réalisée bénévolement par nos équipes, et elle a donné lieu à un contrat en bonne et due forme avec la DGE.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Le BCG peut-il nous présenter l’étude sur la réindustrialisation de la France qui lui aurait été confiée par Bercy en 2021 ? Le sujet m’intéresse particulièrement, et je ne crois pas être la seule. Pouvez-vous préciser son coût et son état d’avancement ?

Ma deuxième question porte sur la contre-étude sur l’action environnementale du Gouvernement, réalisée en février 2021 et commandée par ce dernier pour justifier son action. Comment avez-vous assuré l’indépendance de cette prestation ?

Enfin, le BCG compte-t-il des énarques dans ses effectifs ?

M. Jean-Christophe Gard. – À l’heure actuelle, nous n’avons aucun énarque parmi nos employés, même si nous avons pu en avoir à certains moments.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – « À certains moments » ? Pouvez-vous préciser ?

M. Jean-Christophe Gard. – L’un de mes collaborateurs, qui travaillait dans le secteur de l’assurance, était énarque. Il nous a quittés voici trois ou quatre ans. C’est donc une présence très marginale.

L’étude sur la réindustrialisation de la France, qui a fait l’objet de plusieurs articles de presse, est une *fake news*. Nous n’avons jamais réalisé cette prestation. Je vous remercie de me donner l’occasion de clarifier cette question.

Le BCG a, en revanche, été sollicité par le ministère de la transition écologique pour déterminer si l’ensemble des mesures prises positionnaient la France sur sa trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). En cinq ou six semaines, nous avons construit un modèle pour analyser ces mesures. Il s’agissait également d’en apprécier la faisabilité concrète.

Nous sommes intervenus car nous disposons d’une forte expertise dans ces domaines : nous considérons que les transformations environnementales sont de même amplitude que les transformations technologiques et digitales, qui touchent notre monde en profondeur. Nous investissons beaucoup en savoir-faire, en expertise, en compétences, en données, ce qui nous positionne de manière très pertinente sur ces sujets. C’est la raison pour laquelle, je le crois, nous avons été sollicités.

Cette étude a-t-elle été conduite sous la dictée ? La marque de fabrique du BCG, comme, je le suppose, celle de mes confrères, est une très grande indépendance intellectuelle vis-à-vis de nos donneurs d’ordre. C’est notre grande fierté – peut-être jusqu’à l’arrogance

parfois... Nous disons ce que nous pensons. Si ce n'est pas ce que le client a envie d'entendre, nous le disons aussi habilement et poliment que possible, mais nous le disons.

Si nous avons conclu que la France, avec le corpus d'initiatives prises par le Gouvernement, est en mesure de respecter sa trajectoire de réduction de GES, c'est que nous en étions convaincus. Sinon, nous ne l'aurions pas dit.

Notre réputation et l'intégrité de nos recommandations sont les raisons pour lesquelles nos clients nous sollicitent. Ce contrat n'a pas été rédigé sous la dictée, et les faits remontés reposent sur des analyses aussi factuelles et scientifiques que possible, compte tenu de l'état de l'art.

M. Arnaud Bazin, président. – Je me tourne vers Eurogroup : comment les clients de l'UGAP évaluent-ils votre intervention ?

La deuxième question porte sur vos interventions auprès du ministère des Armées. Quelles sont les principales missions qui vous sont confiées, sans bien sûr trahir le secret de la défense nationale ?

M. Claudia Montero. – Eurogroup est titulaire de deux accords-cadres avec l'UGAP, sur le conseil en stratégie – en tant que co-traitants, et avec des sous-traitants – et le conseil en organisation.

Le fonctionnement du marché UGAP a la particularité de donner la possibilité, dès le début, d'entrer directement en discussion avec le client final, pour instruire son besoin et co-construire la proposition d'accompagnement avec lui. Dans ce processus de structuration de l'intervention, les choses peuvent s'arrêter à tout moment si le client n'est pas satisfait.

Une fois le processus arrivé à son terme et la proposition acceptée par le client, la mission se déroule. À la fin de chaque intervention, un questionnaire d'évaluation est envoyé par l'UGAP au client, sous forme numérique. Nous recevons les résultats de cette évaluation.

Pour chaque intervention, nous mettons en place, avec nos clients, des « moments-clés » au cours desquels nous vérifions ensemble la conformité de la production, en termes de délais comme de contenu.

Dès qu'une étape de production est franchie, dès qu'un « livrable » est remis au bénéficiaire, celui-ci le valide. Il peut aussi demander qu'il soit complété, voire le rejeter. La facturation repose sur la validation stricte de ces prestations. En validant le livrable, le client signe un PV de réception, ce qui donne lieu à la facturation.

M. Arnaud Bazin, président. – Ces deux éléments d'évaluation et de validation des livrables sont-ils prévus par la procédure de l'UGAP, ou est-ce une plus-value de votre cabinet ?

M. Claudia Montero. – La réception de service est toujours présente dans nos contrats avec le secteur public, de manière plus ou moins formalisée. Dans le cas de l'UGAP, il y a un véritable process. C'est une relation tripartite : nous avons un client, l'UGAP, et un bénéficiaire final. Le questionnaire d'évaluation est spécifique à l'UGAP ; nous avons proposé qu'il soit numérisé, alors qu'il était auparavant en format papier.

M. Gilbert Favreau. – D’après vos propos, les entités publiques ou parapubliques représentent 30 à 40 % de votre activité. L’UGAP est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Cette centrale d’achat relève-t-elle du droit public ou du droit privé ?

M. Gilles Bonnenfant. – Le chiffre de 30 à 40 % couvre l’administration mais aussi les collectivités territoriales, les établissements publics et l’ensemble des entreprises dont l’État est actionnaire, comme Engie, EDF, la RATP ou la SNCF.

M. Claudia Montero. – L’appel d’offres de l’UGAP est public, et relève du code de la commande publique.

Le métier d’origine de l’UGAP est l’achat, au contraire des collectivités territoriales ou d’autres groupements publics. Dans cette relation, nous avons face à nous des acheteurs, en même temps que des personnes en contact quotidien avec le secteur public. C’est un marché dont la procédure est spécifique, mais qui relève bien du public.

M. Gilbert Favreau. – L’UGAP réalise 5 milliards d’euros d’achats par an. J’ignorais, avant cette audition, que son champ couvrait également les prestations intellectuelles...

M. Gilles Bonnenfant. – La part du conseil dans les achats de l’UGAP est infinitésimale.

M. Arnaud Bazin, président. – Notre commission d’enquête a également auditionné l’UGAP.

M. Gilles Bonnenfant. – Concernant nos prestations pour le ministère des Armées, nous travaillons notamment sur la transformation numérique, pour dégager des capacités de production pharmaceutiques à travers une démarche de *lean management*. Nous avons aussi travaillé en appui à la mise en place de l’Observatoire de la santé des militaires. Nous travaillons actuellement sur un projet pour améliorer le taux de disponibilité de certains aéronefs du ministère. Nous commençons à obtenir des résultats concrets.

Sur d’autres sujets, je ne pourrai répondre que dans le respect des règles de confidentialité imposées par le ministère des Armées.

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous remercie, Madame et Messieurs, d’avoir éclairé la commission sur vos activités.

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 19 h 30.

Mardi 1^{er} février 2022

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

**Audition de M. Arnaud Bontemps, co-fondateur et porte-parole du collectif
« Nos Services Publics »**

M. Arnaud Bazin, président. – Nous poursuivons nos travaux avec l’audition de M. Arnaud Bontemps, co-fondateur et porte-parole du collectif « Nos services publics ».

Votre collectif a produit l’année dernière un travail remarqué portant sur l’externalisation par l’État des missions de conception et de mise en œuvre des politiques publiques.

Cette étude présente un lien direct avec nos travaux, même si son champ est plus large : elle traite de l’externalisation en général alors que notre commission d’enquête porte sur les cabinets de conseil, en particulier. Nous souhaitons donc vous entendre plus particulièrement sur cette dernière thématique.

Nous compléterons votre point de vue par l’audition des syndicats de la fonction publique, qui est prévue la semaine prochaine.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site Internet du Sénat. En raison du contexte sanitaire, les collègues peuvent également intervenir par visioconférence.

Comme pour toutes les personnes auditionnées, je vous indique qu’un faux témoignage devant notre commission d’enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de 3 à 7 ans d’emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d’amendes.

Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Arnaud Bontemps prête serment.

M. Arnaud Bontemps, co-fondateur et porte-parole du collectif « Nos Services Publics ». – J’interviens au titre du collectif « Nos Services Publics » et je tiens à vous préciser que cette audition a été préparée collectivement avec des collègues qui ont une expérience large dans l’État, les collectivités territoriales ou encore dans les hôpitaux. Je vais tenter de vous restituer de manière la plus fine, nos analyses collectives.

Notre collectif d’agents publics s’est créé il y a moins d’un an afin de reprendre la parole de l’intérieur, sur les dysfonctionnements des services publics. L’idée est de construire des services publics qui répondent aux besoins des gens. L’objectif est donc très ambitieux.

Notre première analyse portait sur l’externalisation. Ce phénomène est général et nous voyons un mouvement croissant dans l’externalisation des services publics. Cela interroge sur la capacité de l’État à remplir ses propres missions.

Ce n'est pas nouveau : le secteur public a toujours travaillé avec le secteur privé. Depuis le milieu des années 90, on retrouve une volonté au sein de l'appareil de l'État d'entreprendre des réformes en donnant de plus en plus de place au secteur privé et de chercher une nouvelle articulation entre le public et le privé.

On peut dater l'origine de ce mouvement en 1995, avec la circulaire Juppé qui plante le cadre intellectuel et discursif des 25 années suivantes et qui est toujours d'actualité, en redéfinissant les périmètres respectifs de l'action publique et du secteur privé.

Dans un premier temps, ce mouvement s'est traduit pour le service public en confiant des missions entières au privé. Il s'agit des concessions et des délégations de service public.

Dans un deuxième temps, vers le milieu des années 2000, un deuxième mouvement s'ajoute : le public confie des fragments de son action au privé, à travers notamment des prestations. Ces prestations sont multiples : elles vont du gardiennage, du nettoyage ou encore de la sécurité aux cabinets de conseil.

Ce mouvement s'est accéléré conjointement avec un mouvement de réduction de l'État sur ses propres effectifs. Il s'agit d'une tendance est importante, bien qu'elle soit difficile à objectiver par manque de données publiques.

Le recours croissant de l'État aux prestations intellectuelles et la diminution des effectifs, notamment au sein de l'appareil d'État, est très marqué entre 2006 et 2012 avec la suppression de 165 000 équivalents temps plein (ETP) sur cette période, en cohérence avec la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Cette réduction de l'emploi public, sans diminution des missions, a contribué à déporter une fraction croissante de la réalisation des missions publiques vers le secteur privé. C'est là qu'interviennent en partie les cabinets de conseil.

Pour la France, l'intervention de ces cabinets de conseil est évaluée aujourd'hui à 814 millions d'euros. Ce chiffre est à intégrer dans l'externalisation globale, estimée à 160 milliards d'euros, 120 milliards étant consacrés à des délégations et concessions de service public et 40 milliards répartis à peu près également entre des prestations pour l'État et les hôpitaux, pour les collectivités territoriales et pour les entreprises publiques.

La contrainte du plafond d'emploi et les contraintes juridiques peuvent amener l'administration à recourir à des cabinets de conseil. La fongibilité asymétrique des crédits est une règle mise en place par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), en 2001. Ces normes donnent à l'administration des ressources financières qu'elle ne peut dépenser en recrutement mais qu'elle peut utiliser pour embaucher un consultant extérieur.

L'enjeu de cette contrainte est important et apparaît notamment dans le récent rapport d'information de la députée Cendra Motin sur les différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestataires extérieurs. Les administrations relèvent, comme premier facteur de recours aux prestations intellectuelles, les enjeux relatifs aux ressources humaines.

Ce recours à l'externalisation a plusieurs conséquences. La première d'entre elles est que l'on se coupe progressivement de notre capacité d'agir. On ne dispose plus en interne de ces compétences externalisées, alors même que l'on a un besoin structurel de leur usage.

Un rapport de la Cour des comptes de 2015 sur le recours de l'État aux conseils extérieurs parle de risque de perte de mémoire portant sur certaines missions centrales de l'État.

Une autre conséquence porte sur un risque en termes de qualité des politiques publiques : à force d'intervenir de façon intermittente dans les dossiers sans connaître nécessairement le contexte, le produit peut être moins terminé ou adapté. Il y a des risques opérationnels en termes de rigidité, de réversibilité et de coûts. Enfin, il existe des risques en termes de confiance, d'impartialité, voire d'apparence d'impartialité.

Il n'est pas question de dire que le recours à des cabinets de conseil est, en soi, toujours un problème. C'est loin d'être mon propos. Il y a des moments spécifiques sur des compétences pointues pour lesquels le recours à des cabinets de conseil est possible.

La base du recours aux cabinets de conseil est d'en avoir le choix stratégique. Or, la réalité de la plupart des administrations est la contrainte. Quand on ne choisit pas d'avoir recours en interne ou en externe pour une prestation donnée, on se met dans des situations de dilemme.

Votre commission d'enquête est particulièrement intéressante dans le débat public dans cette période pour permettre de réinterroger les raisons, les réalités et les conséquences du recours aux cabinets de conseil.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – On peut s'entendre sur le fait que le recours à des cabinets privés ne date pas d'aujourd'hui et qu'il a augmenté, notamment au cours de ces cinq dernières années.

Il y a bien sûr un lien avec la réduction des équivalents temps plein (ETP) dans la fonction publique. Mais nous pouvons constater une défiance de l'État envers les fonctionnaires. Ils sont parfois mis sur la touche au profit de cabinets privés qui viennent assumer leur mission en lieu et place de leur savoir et savoir-faire.

En même temps, nous constatons des « allers-retours » entre la fonction publique et les cabinets privés. Avez-vous un écho de ce phénomène ?

M. Arnaud Bontemps. – Ce phénomène est reconnu et est d'ailleurs partiellement encadré sur le plan juridique. Il existe le délit de prise illégale d'intérêts, inscrit dans le code pénal.

Un mouvement de déontologie s'est développé en parallèle pour encadrer la pratique des « allers-retours ». Il y a des progrès et des améliorations substantielles à conduire, notamment du point de vue de la réflexion collective.

La déontologie est un élément important. Nous dépassons toutefois très largement le cas des cabinets de conseil. Il peut y avoir des enjeux de conflits d'intérêts avec d'autres parties du secteur privé, que les agents publics sont amenés à réguler ou avec lequel ils sont amenés à travailler. C'est particulièrement le cas dans les administrations centrales, qui ont ce rôle de régulation.

M. Arnaud Bazin, président. – Il y a une question d'attractivité pour certains emplois publics, notamment dans le domaine du numérique.

La question du salaire n'est pas neutre. Certains responsables publics rencontrent des difficultés pour recruter des talents car le statut de la fonction publique ne leur permet pas de les rémunérer à la hauteur de ce qu'ils pourraient recevoir ailleurs.

Avez-vous eu une réflexion sur le statut de la fonction publique pour résoudre ces questions d'attractivité ?

M. Arnaud Bontemps. – Il y a deux sujets, celui du statut et celui de la rémunération. Si on a un souci de recrutement à cause de la rémunération, il suffit de l'adapter.

En dehors du numérique, l'administration a recours à des cabinets de conseil comme dans le secteur de la santé ou de la défense. Il y a en réalité un enjeu global d'attractivité du secteur public vis-à-vis de certains emplois. La rémunération est un des facteurs, les conditions de travail en sont un autre, les capacités à agir et le sens des missions peuvent également jouer. Dans le même temps, le secteur public dispose de ressources pour recruter des agents, parmi lesquelles figurer le sens donné à ses missions.

Il y a des secteurs dans lesquels l'administration fait appel à des prestataires extérieurs alors qu'il y aurait des possibilités d'internalisation. C'est le cas du dispositif *beta.gouv.fr*, qui fait intervenir de nombreux prestataires extérieurs, alors que les mouvements de réinternalisation sont très limités. Ce sont des salariés qui viennent travailler pour le secteur public mais à qui on ne propose pas de recrutement, à cause notamment du plafond d'emploi. On arrive à des situations ubuesques.

M. Arnaud Bazin, président. – L'administration va rechercher des consultants privés car elle a un problème de plafond d'emploi ?

M. Arnaud Bontemps. – J'ai vu des cas où on demande à un agent contractuel de mettre fin à son contrat avec l'administration et de devenir prestataire, donc de continuer à travailler pour elle. Cela permet de recruter un autre contractuel sur son poste, tout en respectant le plafond d'emploi.

Le plafond d'emploi conduit à des conséquences parfois absurdes. Nous avons des moyens, budgétairement parlant, mais nous n'avons pas toujours le droit de recruter. Par contre, on peut faire un chèque à un prestataire extérieur quand bien même ce serait plus cher...

M. Arnaud Bazin, président. – Sauf que les choses s'envisagent sur la carrière entière. Il est évident que l'on prendra un prestataire extérieur pour une mission ponctuelle ou limitée dans le temps.

Le *turn over* des agents doit être maîtrisé. Il me semble nécessaire sur les fonctions de « conseil interne » pour avoir toujours des personnes au sommet de leur compétence, comme nous l'a dit M. Martin Hirsch lors de son audition. C'est également le cas au ministère des Armées.

M. Arnaud Bontemps. – Je comprends ce besoin mais je reste dubitatif sur le risque que vous évoquez.

Sur ce type de missions, à la pointe de la technologie, les jeunes ne se voient pas 20 ans sur un même poste. Ils sont mus par des projets et des envies de changement,

d'évolution et ne souhaitent pas se « fossiliser » dans un poste de l'administration. Je ne suis pas inquiet sur cet enjeu.

En revanche, je pense qu'il y a un vrai enjeu sur la question de savoir de quelles compétences l'administration souhaite disposer en interne. Lorsque l'on veut recourir à un prestataire extérieur, de manière croissante, on aurait intérêt à se poser la question de savoir si un recrutement en interne ne serait pas préférable, pour augmenter la capacité d'agir de la puissance publique. Trop souvent, l'administration n'a pas les moyens de se poser cette question, ni l'envie.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Quelle a été la réaction de votre collectif lorsque vous avez appris que le cabinet McKinsey avait été rémunéré 496 800 euros pour rédiger un rapport sur l'avenir du métier d'enseignant ?

Quelle est votre position concernant la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 pour mieux encadrer les prestations de conseil ?

M. Arnaud Bontemps. – Je pense que cette circulaire est le signe d'une prise de conscience. C'est une bonne nouvelle.

Elle prévoit la réduction du recours aux prestations intellectuelles en stratégie et organisation de 15 % en 2022 par rapport à 2021, la création d'un pôle interministériel sur l'achat des prestations intellectuelles, envisage la réinternalisation des compétences et demande le respect d'un certain nombre de bonnes pratiques.

Cela me semble parfois effrayant de devoir rappeler certaines bonnes pratiques, comme le fait d'éviter les confusions entre un prestataire et un agent public...

M. Arnaud Bazin, président. – Cette circulaire contient-elle des notions suffisantes en matière de la transparence ?

M. Arnaud Bontemps. – Elle met en place des garde-fous collectifs à l'usage des prestations intellectuelles, qui vont dans le bon sens.

Quand on parle de dispositifs ministériels de pilotage qui associent les inspections ou les conseils généraux ou d'un dispositif interministériel de vérification des bons de commande de plus de 500 000 euros, cela me semble plus que nécessaire. C'est un dispositif lourd mais nécessaire.

La baisse de 15 % des prestations de conseil se limite néanmoins au conseil en stratégie et en organisation. Les prestations informatiques et d'assistance à maîtrise d'ouvrage ne sont pas concernées. Je pense qu'il y a un problème de périmètre. Si cette réduction des commandes ne trouve pas à s'appliquer pour des secteurs où les prestataires privés remplacent des agents publics, on aura vite un enjeu de qualité du service public et de son pilotage.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Pensez-vous qu'il y a un risque de dépendance de l'administration envers les cabinets de conseil ?

M. Frédéric Pierru, sociologue, disait qu'au fil des ans, les consultants sont venus compenser l'éclaircissement des rangs de la haute fonction publique, qu'on était face à une dépendance structurelle. Les cabinets de conseil plaident pour l'amaigrissement de l'État mais

proposent ensuite leurs services pour pallier le manque de fonctionnaires ! Dès lors, comment baisser le budget alloué aux prestataires extérieurs, qui se sont rendus indispensables ?

M. Arnaud Bontemps. – C’est à peu près le point de vue que je viens de développer.

J’ajouterai l’effet cliquet : une fois que l’on a eu recours à une prestation extérieure et que l’on a diminué le plafond d’emploi, il est difficile de réinternaliser la mission. Si des économies ont été réalisées grâce à l’externalisation, ce qui n’est pas toujours vrai, l’administration aura le même problème pour récupérer son budget lorsqu’elle souhaitera « reprendre » la mission. Une fois que l’on a externalisé un pan de l’action publique, on doit en reconstruire les compétences et c’est parfois long...

En 2012, trois corps d’inspection ont rendu un rapport sur la révision générale des politiques publiques (RGPP). Il soulignait que la RGPP n’avait pas réduit *stricto sensu* le périmètre des missions de l’État mais avait plutôt procédé à des réductions de moyens sur l’ensemble des missions, à une exception près : l’ingénierie publique. Si l’on devait reconstruire aujourd’hui ces fonctions, cela nous prendrait probablement une décennie. C’est la conséquence majeure de cet effet de cliquet. La réinternalisation est une opération nécessaire mais complexe.

M. Mickaël Vallet. – Je souhaite saluer la clarté des articles de votre collectif.

Pourriez-vous nous apporter votre éclairage sur la question hospitalière ?

Lors de l’audition conjointe de la directrice générale de l’Agence régionale de santé (ARS) d’Île-de-France et de la directrice générale de Santé publique France, elles nous ont dit ne pas avoir recours aux cabinets de conseil, ces recours provenant soit du ministère, soit de la collectivité hospitalière. Elles n’ont pas répondu à la question de savoir quelles sont les missions dans lesquelles il y avait un recours aux cabinets de conseil.

Certains parlent de « consultocratie » hospitalière. Est-ce une exagération ? Quel est votre point de vue ?

M. Arnaud Bontemps. – Tout d’abord, la question de l’emploi n’est pas traitée de la même façon dans les hôpitaux, dans l’État ou dans les collectivités territoriales.

La règle de fongibilité asymétrique s’applique strictement à l’État. Dans les collectivités territoriales, la norme porte sur les dépenses de fonctionnement. Dans les hôpitaux, il n’y a pas de schémas d’emploi, en revanche, il y a des consignes, notamment de la part des ARS.

Il y a parfois des stratégies quasi assumées de souhaits d’externalisation, par exemple sur la fonction achat pilotée au niveau de l’administration centrale.

Concernant la « consultocratie » hospitalière, le Comité interministériel de performance et de la modernisation de l’offre de soins hospitaliers (COPERMO) donnait son accord ou non, selon des critères assez rigides, sur l’évaluation des plans d’investissements hospitaliers ou de restructuration. Ce comité, qui a été supprimé par le Ségur de la santé, a été remplacé par une autre structure moins rigide. Des cabinets de conseil s’étaient spécialisés dans les réponses aux critères du COPERMO de manière à faire passer les dossiers !

La fonction publique est capable de susciter elle-même ses propres besoins de consultants, en édictant des règles rigides. Il y a quelques années, la Cour des comptes a rendu un référé sur le recours aux cabinets de conseil dans la fonction publique hospitalière. C'est une réalité à laquelle sont confrontés les hospitaliers.

Sur le recours médiatique et polémique au cabinet McKinsey pour la campagne vaccinale du Gouvernement, cela pose la question de la responsabilité. C'est la même responsabilité que lorsque le cabinet McKinsey a été rémunéré sur son rapport sur l'avenir du métier d'enseignant. Quelle est la plus-value des consultants ? Quelle est leur connexion avec des réalités très complexes comme la chaîne vaccinale ?

D'une manière générale, les accords-cadres de prestations de conseil de l'État diluent parfois les responsabilités.

M. Arnaud Bazin, président. – Ma dernière question porte sur les 800 millions que vous avez cités comme ordre de grandeur pour le recours annuel aux cabinets de conseil pour les trois fonctions publiques.

Nous avons-nous-mêmes collectés un certain nombre de données et nous aurions entre 600 et 650 millions de dépenses de l'État en matière de conseil. Cela laisse une part assez congrue aux autres, notamment les collectivités territoriales !

Je m'interroge sur ces ordres de grandeur...

M. Arnaud Bontemps. – Nous avons un vrai problème de transparence et de compréhension de ce qui se passe. Je comprends et partage votre étonnement.

Si vous trouvez déjà 600 millions d'euros de prestations de conseil pour l'État, cela pose la question du périmètre. Est-ce qu'on se concentre uniquement sur les cabinets de conseil en organisation et en stratégie ? Est-ce qu'on intègre la maîtrise d'ouvrage, l'assistance à maîtrise d'ouvrage, le conseil en informatique ?

Il existe une nomenclature des achats de l'État, segmentée en huit catégories distinctes, qui pourrait servir à appréhender le sujet.

Il y a bien un enjeu de compréhension pour la collectivité publique et pour les citoyens. Vos collègues députés avaient proposé d'ajouter un jaune budgétaire sur les prestations externalisées, de la même façon que l'on a un jaune budgétaire sur la fonction publique.

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous remercie de votre participation.

La réunion est close à 18h50.

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 9 février 2022

Audition des syndicats de la fonction publique, autour de M. Luc Farré, secrétaire général de l'UNSA fonction publique, Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT fonction publique et M. Sébastien Naudy, représentant de la Fédération CGT des services publics

M. Arnaud Bazin, président. – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition en format table ronde des syndicats de la fonction publique.

Nous recevons les représentants de l'Union fédérale des syndicats de l'État CGT, de la CFDT–Fonction publique et de l'UNSA–Fonction publique.

Au cours de nos auditions, les raisons invoquées pour justifier le recours aux cabinets de conseil ont été l'insuffisance des ressources internes de l'État, la recherche d'une expertise externe et le besoin d'un regard extérieur, en particulier pour les actions de transformation de l'État.

Nous avons souhaité entendre les organisations professionnelles sur la perception qu'ont les agents publics des cabinets de conseil : quelle valeur ajoutée percevez-vous dans l'action des consultants ? Quelles sont, à l'inverse, les limites de cette intervention ? Pourquoi ces missions de consultance ne sont-elles pas confiées à des agents publics ?

Au fond, les travaux de notre commission d'enquête touchent à la vision de l'administration et donc de l'État.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site Internet du Sénat. En raison du contexte sanitaire, certains de nos collègues peuvent également intervenir par visioconférence.

Comme pour toutes les personnes auditionnées, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de 3 à 7 ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Mylène Jacquot, Estelle Piernas et Delphine Colin et M. Luc Farré prêtent serment.

Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT-Fonction publique. – Je me félicite que notre organisation soit entendue sur des sujets pour lesquels nous sommes parfois laissés de côté.

La question du recours aux cabinets de consultants remonte à quelques années. Elle arrive sur le devant de la scène dans les années 2000, avec la création de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), qui en faisait une porte d'entrée au cœur même de l'administration.

Dans la même période, nous avons assisté à une disqualification de la parole des organisations représentatives, et des fonctionnaires dans leur ensemble, à une époque où un Premier ministre en parlait comme de « moules accrochées à leur rocher »...

Il y avait un syllogisme par lequel la modernisation ne pourrait se faire que sans les fonctionnaires, alors même que les ressources existent, et existaient déjà il y a vingt ans, dans l'administration. Citons par exemple les compétences en ingénierie, largement abandonnées par l'État. Les collectivités territoriales n'ont pas été les dernières à s'émouvoir de ces abandons de compétences, qui avaient des conséquences non négligeables sur la dépense publique.

Avant la circulaire récente du Premier ministre, avant la réforme de l'encadrement supérieur et la création de la direction interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), les compétences internes existaient, mais il existait malheureusement aussi des cadres de l'administration sous-employés, voire sans affectation.

Autre richesse, les universitaires et chercheurs qui, eux aussi, peuvent éclairer la prise de décisions et la conduite de projets.

Outre les agents eux-mêmes, il faut aborder la question du dialogue social. N'opposons pas le recours aux cabinets de conseil au dialogue social ; associons-les mieux, pour limiter les risques d'échecs, de conflits, de surcoûts dont nous voyons régulièrement des exemples. Associer les représentants des agents à la conduite du changement, à l'évolution du management, donner les moyens aux représentants du personnel de monter en compétence est indispensable à une co-construction dans les établissements publics et les administrations.

La circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 met en évidence une volonté positive de réduire le recours aux cabinets de conseil, et une valorisation de l'expertise des agents publics.

Peut-être verra-t-on émerger une meilleure gestion de cette richesse humaine qu'est la fonction publique. Mais soyons prudents : la route est encore longue vers une gestion du changement, de la modernisation ou de la transformation – la terminologie évolue – qui ne se fasse pas contre les agents mais avec eux. Leur donner la parole et les écouter est l'un des moyens les plus sûrs de concilier un meilleur service aux usagers, une amélioration des conditions de travail et, pourquoi pas, une réduction des coûts en réinternalisant certaines actions.

On peut dire, avec un certain optimisme, que nous sommes passés d'un discours de détestation assumée de la fonction publique à un besoin lui aussi assumé de services publics sur l'ensemble des territoires.

Ces enjeux de transformation et d'adaptation, qui sont devant nous, doivent être au cœur de nos quotidiens. Ils ne doivent plus être le prétexte à des soupçons sur les moyens mis en œuvre, et la gouvernance de ces évolutions doit elle aussi être revue et améliorée, vers davantage de transparence.

M. Luc Farré, secrétaire général de l'UNSA-Fonction publique. – Pour l'UNSA Fonction publique, l'accroissement du recours aux cabinets de conseil peut conduire à une forme de privatisation de l'action publique. En effet, si les pouvoirs publics abandonnent des champs d'expertise entiers nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, ils se condamnent à une dépendance à ces acteurs privés à but lucratif, mais aussi à augmenter l'influence des lobbys éloignés de l'intérêt général, indispensable à la cohésion sociale.

Dans certains cas, les cabinets conseils peuvent apporter une expertise qui n'est pas encore présente mais cependant nécessaire, comme pour les procédés informatiques nouveaux lors de phases d'investissement ou de remise à niveau. Mais cela ne doit être que ponctuel, et non structurel.

Le choix de recourir à ces cabinets de conseil est aussi motivé par la possibilité qu'ils offrent de contourner les règles des recrutements et des marchés publics, pour un coût très important – mais qui n'est pas contrôlé avec la même rigueur que les rémunérations publiques.

Compte tenu des tensions importantes sur les effectifs, les administrations sont rarement en mesure de proposer des équipes dédiées aux nouvelles initiatives tout en maintenant l'activité déjà en place, surtout depuis la période 2007-2012 marquée par la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Les marchés étant pluriannuels, ils n'ont pas été remis en cause lors du passage à la mandature suivante : le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) a continué, après la DGME, à utiliser des marchés de conseil et à les proposer aux ministères. Sous l'actuelle mandature, le recours s'est accru et les cabinets de conseil ont été invités à proposer jusqu'à des politiques publiques.

Le recours de plus en plus fréquent aux cabinets de conseil a d'abord pour effet de délégitimer les compétences internes : les 140 millions d'euros dépensés en moyenne annuelle sont censés apporter des compétences dont l'État serait dépourvu. Dans la majorité des cas, l'administration, compte tenu de sa taille et des qualifications de ses cadres, dispose très largement de ces compétences. Cette situation engendre ainsi de la défiance au sein même des administrations...

Cela contribue ensuite à freiner les recrutements nécessaires au maintien d'une expertise interne. Comme pour toute externalisation, il convient de disposer d'une maîtrise d'ouvrage forte pour l'encadrer, mais même celle-ci finit par être déléguée, ce qui peut conduire aux dérives que nous constatons actuellement. Si les agents qui disposent de la compétence sont trop peu nombreux et insuffisamment valorisés, il devient probable que les commanditaires auront recours à une externalisation.

L'activité des consultants produit également une forte charge de travail pour les cadres actifs de l'administration, qui s'ajoute à leurs missions normales dans des circonstances souvent tendues par le manque d'effectifs.

Les agents vivent cette intrusion comme un contournement de la chaîne hiérarchique qui se dispense des responsabilités lui incombant normalement, comme le respect d'un certain climat social, de la politesse, la connaissance de la charge de travail, la priorisation des actions, la reconnaissance ou encore le maintien de l'équipe dans la durée.

L'encadrement supérieur se défait sur les consultants et ainsi se déresponsabilise. Il s'appuie de plus en plus souvent sur les conclusions des rapports de ces cabinets qui fournissent jusqu'à des recommandations politiques, ce qui constitue un pouvoir d'influence pour des organismes privés à but lucratif. Cela conduit à créer des strates supplémentaires et à renforcer les conflits de valeurs et d'intérêts.

Le coût du recours à ces cabinets est exorbitant. Trois jours de travail d'un consultant sont facturés à l'État plus cher qu'un de ses cadres de catégorie A pour un mois. Il s'agit pourtant d'agents qui ont le même niveau de qualification et souvent les mêmes diplômes. Par ailleurs, si la facturation correspond à des prestations intellectuelles, la réalité du livrable correspond bien plus à des prestations de communication – impressions, présentations, évènement, outils, etc. – et la part intellectuelle est souvent limitée.

À titre d'exemple, le guide du télétravail publié par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a coûté plus de 253 620 euros pour un couper/coller des éléments produits par cette même DGAFP...

Les prestations sont d'abord attribuées à un premier cabinet de conseil, maître d'ouvrage. Une autre équipe de consultants, selon la règle du « tourniquet », viendra accompagner la mise en œuvre des orientations présentées par ce premier cabinet, ce qui génère des boucles de dépenses au profit des cabinets, et ce dans le but de pérenniser leurs interventions.

Les livrables produits à des coûts exorbitants ont une qualité discutable et leur utilité n'est pas toujours avérée, à l'instar du rapport sur « l'évolution du métier d'enseignant », dont le montant est tout de même de 496 000 euros !

Beaucoup de consultants sont incités par leur employeur à se faire embaucher chez le client dans une stratégie d'essai nécessaire à la gestion des ressources humaines (GRH) de ces cabinets, car ceux-ci sont des structures très pyramidales qui exigent un important flux de départs de cadres entre chacun des échelons de responsabilité. Ces anciens consultants, privés de débouchés professionnels dans le cabinet, se retrouvent « consolidés » dans des contrats publics au sein des administrations, où les perspectives de carrière, du moins jusqu'à la loi de 2019, étaient très limitées.

Les possibilités ouvertes par cette loi, permettant de recruter des contractuels sur tous les postes, y compris de direction, font craindre que les cabinets de conseil, qui disposent d'un accès privilégié aux décideurs et ont besoin d'alléger leurs effectifs, ne s'en servent pour forcer le recrutement de certains de leurs cadres.

La composition de la DGME/SGMAP/DITP illustre très bien ce phénomène. Outre le recrutement d'une main d'œuvre à peu près inutile, l'intérêt des cabinets étant précisément qu'ils sont à l'extérieur de l'administration, ces anciens consultants ont tendance à encourager le recours aux cabinets et à faire pression pour un assouplissement des règles statutaires afin de trouver des perspectives. De même, le « pantouflage » de hauts fonctionnaires favorise les conflits d'intérêts.

Le recours aux cabinets de conseil, sans la possibilité d'encadrer leurs activités, peut générer des risques juridiques : ils ont en effet accès à toutes les données que l'État a par ailleurs besoin de sécuriser. C'est l'enjeu des logiciels et de l'intelligence artificielle.

Du point de vue des agents, ces interventions « hors cadre » créent de la souffrance car leurs compétences ne sont pas correctement utilisées, et ils déplorent souvent un manque de respect de la part des consultants qui leur sont imposés.

Aujourd'hui, aucune règle n'impose aux décideurs de soumettre au dialogue social le recours aux cabinets de conseil, leur activité et les impacts de leur intervention.

Pour remédier à cette situation, l'UNSA Fonction publique préconise de mieux anticiper, encadrer et contrôler le recours à ces cabinets.

Pour cela, il faut d'abord internaliser l'expertise et les compétences, redonner des capacités et des missions aux corps de contrôle et développer cela sur tous les versants.

Il convient également de renforcer les réglementations pour une plus grande transparence sur l'utilisation des services de conseil, et d'encadrer les interventions de ces cabinets qui ne doivent en aucun cas devenir les donneurs d'ordre des agents publics, ni des « bloqueurs » d'informations ou d'actions.

Nous proposons d'obliger les commanditaires à la transparence sur les coûts et les externalisations des prestations.

Avant tout recours à une prestation de conseil, l'alternative interne doit être soigneusement examinée, sur la base de la qualité et de l'optimisation des ressources.

Il convient également de créer les filières de formation de l'expertise pour le secteur public et d'utiliser la recherche française *via* des partenariats public-public.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) doit être dotée de moyens dédiés à la lutte contre la corruption.

En guise de bonne pratique, il faudrait enfin y prévoir une consultation complète avec les parties prenantes concernées. Il faut notamment conférer des moyens d'expression légitimes et formels aux représentants du personnel, pour que cette question entre dans le cadre du dialogue social.

Le secteur public dans son ensemble ayant un objet très différent des entreprises privées, un cadre alternatif est nécessaire pour ne pas forcer les administrations à agir comme des entreprises. C'est l'intérêt général, et non la maximisation du profit, qui est au cœur de l'action publique. Le secteur public doit également mieux protéger les lanceurs d'alerte, grâce au projet de loi en cours de discussion et à sa mise en œuvre.

Mme Estelle Piernas, secrétaire nationale de l'Union fédérale des syndicats de l'État CGT. – Notre propos à deux voix s'appuie sur les constats de nos camarades au sein de l'administration.

D'abord, la méconnaissance par bon nombre de ces cabinets de conseil de la notion même de service public. C'est palpable quand des consultants parlent de « clients » et non « d'administrés ». Cette méconnaissance les amène à ne pas prendre en compte la qualité du service rendu à tous les administrés, en zone urbaine comme rurale.

Ces cabinets interviennent dans une logique mercantiliste éloignée de la notion de service public telle que nous l'avons conçue au lendemain de la Seconde guerre mondiale.

Ce n'est pas un manque de compétences en interne, mais un manque de personnel dédié à leurs missions qui oblige les administrations à sous-traiter au secteur privé. Ainsi, bon nombre d'entre elles n'ont pu conserver leur département de stratégie et de prospective, et cette part de leur activité est désormais sous-traitée. L'administration pourrait faire elle-même ce qu'elle confie au secteur privé, et même mieux ; mais, faute d'ETP, elle ne peut pas le faire.

En revanche, aucun contrôle n'est exercé sur ces marchés publics et l'utilisation de ces deniers, qui sont les impôts des administrés.

Votre commission d'enquête nous a également interrogés sur la sous-traitance informatique, domaine qui recouvre des métiers sous tension. Compte tenu du faible niveau de rémunération en comparaison du secteur privé, l'administration a du mal à recruter. Les concours trouvent peu de candidats et, même embauchés en CDI, les jeunes partent avec deux ou trois ans d'expérience dans le privé, où ils trouveront un salaire plus élevé et de meilleures perspectives de carrière.

Ces constats mènent à la conclusion que nous sommes passés de l'État stratège à l'État otage de la financiarisation, avec des intérêts privés qui prennent le pas sur l'intérêt général. Cela pose la question du modèle de société, de la notion d'appareil d'État et de ce que nous voulons en faire, et de la notion de puissance publique.

L'impact des cabinets de conseil est très négatif sur les collectifs de travail : les consultants ne rencontrent pas les experts métiers et proposent des livrables qui relèvent de la communication. Lorsqu'ils interrogent les experts métiers, ils ne les écoutent pas. C'est un problème culturel.

Le manque de transparence et de démocratie est flagrant, puisque les organisations syndicales ne sont quasiment jamais associées aux décisions, qui ne passent pas devant les instances de dialogue social. Au comité technique d'établissement ou au comité technique ministériel, on propose des solutions déjà conçues, qui ont des impacts sur l'organisation du travail et les missions de l'administration. Cela suscite un fort mécontentement des agents.

Les syndicats ne sont pas opposés à tout, mais il faudrait au moins prévoir dans la loi l'association des syndicats – d'autant que dans certaines administrations, on nous interroge sur le budget global, sans que l'on sache exactement ce qui figure dans les lignes budgétaires et ce que l'on fait de cet argent. Les administrés paient des impôts pour avoir un service public de qualité.

Un exemple flagrant de ces dérives est le recours aux cabinets de *coaching* extérieur pour les agents de catégorie A. C'est une solution que l'administration emploie souvent pour les chefs de service qui ne vont pas bien, pour pouvoir dire qu'elle les a accompagnés – et les « sortir » si cela ne fonctionne pas. Du point de vue sociologique, le *coaching* permet aussi à l'administration de ne pas dire en face aux personnes concernées que les choses ne vont pas.

M. Delphine Colin, secrétaire nationale de l'Union fédérale des syndicats de l'État CGT. – Votre commission d'enquête a évoqué le rapport sur l'avenir du métier d'enseignant, qui a coûté 496 800 euros. La CGT en a appris l'existence par voie de presse, et à aucun moment les organisations syndicales n'ont été consultées sur ce scandale. Scandale, car qui est plus expert de son travail et ses besoins pour l'avenir que les enseignants et enseignantes, et les organisations syndicales qui les représentent ?

Cette somme de 496 800 euros, déjà importante, n'est qu'une goutte d'eau dans l'océan des fonds publics utilisés pour gaver, si vous m'autorisez ce terme, les cabinets privés, alors que les suppressions d'emploi et les fermetures de services de proximité se multiplient. Depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la

réduction constante des plafonds d'emplois, les cabinets pullulent dans le paysage des administrations. Cela s'apparente à une délégation de service public déguisée.

La question de la déontologie et du conflit d'intérêts se pose également pour ces cabinets de conseil, qui se partagent le gâteau des administrations et font souvent partie de la même obédience.

La circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, qui institutionnalise l'effet « tourniquet », est lourde de sens pour le service public. Elle relève également d'une certaine hypocrisie, puisqu'elle admet des dysfonctionnements, des manques de moyens alors que nous sommes dans un mouvement de privatisation des fonctions de l'État. De plus, une circulaire n'a aucun pouvoir contraignant. Enfin, le fait qu'elle rappelle de simples règles de déontologie est un aveu en creux de pratiques illégales.

La question de la sécurité des données, abordée tout à l'heure nous semble très importante. Les cabinets de conseil, dans le cadre des missions qui leur sont confiées, ont accès à des données sensibles ou couvertes par le secret professionnel et il n'y a aucune garantie qu'elles ne soient pas utilisées à d'autres fins. À notre sens, la capitalisation ne se fait pas au profit des administrations mais à celui des cabinets de conseil.

Ces cabinets, du fait de leur incompréhension des missions de service public, sont un réel frein à l'adaptabilité des services publics.

La CGT attire enfin l'attention sur les comparaisons internationales faites par Mme Amélie de Montchalin. Il faut prendre garde à ces comparaisons car nous sommes dans des modèles de société différents et pas forcément comparables. Et, en revanche, lorsque nous parlons de différences salariales avec l'étranger, le niveau de comparaison n'est plus le même et les portes se ferment...

Les préconisations de la CGT sur ces questions sont d'assurer l'indépendance stratégique de l'État en réintégrant au sein des administrations des services de veille et de prospective capables de définir des orientations stratégiques pour le service public et mener une réelle réflexion sur ce qu'est l'appareil d'État et sur les moyens qui doivent lui être alloués.

À ce titre la CGT fonction publique mène une campagne « 10 % », d'emploi, de salaire et de réduction de temps de travail. L'enjeu du renforcement de la fonction publique, au service de l'intérêt général, est central pour cette commission d'enquête.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Merci pour vos propos liminaires, qui m'interrogent toutefois.

Il nous semblait intéressant de vous rencontrer pour avoir votre avis sur le recours aux cabinets de conseil et savoir quelle était la réaction des agents de la fonction publique face à ce recours.

Dans le même temps il y a cette commission d'enquête et des révélations dans la presse sur le recours exponentiel à des cabinets privés. Mais rien ne se disait avant cela ! Donc une première question : pourquoi ce silence ?

Il y a une seconde question, à laquelle vous n'avez pas apporté de réponse mais qui nous semble essentielle : pensez-vous que les cabinets de conseil ont une influence sur la prise de décision au niveau stratégique et au niveau politique ?

Mme Mylène Jacquot. – Il est possible de se poser votre première question : pourquoi rien ne se disait ?

Je distinguais deux périodes dans mes propos liminaires, avec une période où l'on décrédibilisait la parole des fonctionnaires et de leurs représentants en nous faisant passer pour des ringards qui ne comprenaient rien aux chantiers de modernisation. C'est ce qui se passait dans les années 2000, celles de la DGME, que je n'ai pas été la seule à citer. Lorsque nous disions des choses, nous butions face aux critiques.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Je n'ai pas dit que vous ne disiez rien. Peut-être disiez-vous des choses au sein de votre administration. Mais ce sujet n'a pas transpiré dans l'espace public.

Mme Mylène Jacquot. – Les médias qui s'intéressent sincèrement à la fonction publique, autrement qu'en des termes politiques ou des « il faut plus ou moins de fonctionnaires » sont rares. On parle rarement de nous comme des travailleurs. C'est un sujet politique mais on ne parle pas des cinq millions d'agents qui travaillent, mettent en œuvre les politiques publiques, font vivre le tissu économique... Avec la crise sanitaire, on a découvert qu'il y avait cinq millions de personnes qui travaillaient !

M. Arnaud Bazin, président. – Il ne faut s'étonner de rien, on s'est même rendu compte que les hôtes de caisse étaient nécessaires dans les grands magasins !

Mme Mylène Jacquot. – Sur la question du « pourquoi on ne dit rien »...

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Je ne dis pas que vous ne dites rien. Je dis que c'est un sujet, et vous l'avez dit vous-même, qui remonte à quelques années. Comprenez bien ma question, nous avons cette commission d'enquête et des révélations sur les cabinets de conseil en stratégie ont eu lieu. Mais la question ne date pas de la crise sanitaire.

Pourquoi le sujet n'a-t-il pas fait irruption dans l'espace public plus tôt, alors qu'un nombre considérable de cabinets interviennent dans notre administration pour des sommes considérables ?

Mme Mylène Jacquot. – Je vous l'ai dit au début, en vous remerciant d'auditionner sur un tel sujet les associations représentatives des agents publics, qui sont rarement entendues, peut-être parce qu'on ne les pense pas capables d'en parler ou que notre parole ne vaut pas grand-chose.

Nous disons, mais nous ne sommes pas entendus.

De plus, pour pouvoir dire, encore faut-il être informé. Quand je parlais des sujets de gouvernance, et cela a été repris par ma collègue Estelle Piernas pour la CGT, il faudrait un peu de dialogue social sur ces sujets d'organisation, le travail d'un agent public n'étant pas nécessairement le même avec un intervenant extérieur.

C'est comme ce fameux guide sur le télétravail : tout le monde a salué sa qualité quand il a été présenté aux organisations syndicales. Pourquoi ne nous a-t-il pas été précisé qu'il avait été élaboré avec le concours d'un cabinet de consultants ? Le coût nous aurait peut-être choqué, certes, mais nous aurions pu en discuter. Tout le monde était persuadé qu'il avait été fait par la DGAFP.

Le problème n'est pas tant qu'il soit fait appel à un cabinet privé à un moment pour telle ou telle raison. Elles peuvent peut-être s'expliquer, ou pas, mais nous pourrions au moins en débattre. Il conviendrait, y compris pour les citoyens qui financent ces missions, qu'il y ait de la transparence et pas seulement lors de tel ou tel scandale.

M. Luc Farré. – En complément, je pense que l'aspect historique du recours aux consultants doit être regardé depuis le quinquennat 2007-2012. Nous nous étions prononcés à l'époque sur la manière dont avait été construite la RGPP et sur les engagements vis-à-vis d'un certain nombre de cabinets de conseil.

Les choses évoluent. Lors du précédent quinquennat, il était fait appel au conseil mais dans des proportions que l'on peut tout à fait discuter. Aujourd'hui, cela va beaucoup plus loin... Dans un certain nombre d'endroits, il y a manifestement une facilité à utiliser un cabinet au lieu d'utiliser les compétences réelles des agents publics, compétences qui sont par ailleurs reconnues.

Mme Estelle Piernas. – Je compléterai en soulignant la difficulté qu'il y a à alerter. Nous allons alerter en interne dans nos administrations, mais vous savez comme moi comment cela se passe avec la presse... Malheureusement, il faut créer un rapport de force si l'on veut un changement au niveau politique. Si l'histoire n'intéresse pas la presse, elle ne sera pas traitée. Nous allons peut-être parler d'un marché à seulement 60 000 euros mais si ce n'est pas le bon moment pour produire un article et faire éclater un scandale... Et, en plus, on va nous dire que, 60 000 euros, ce n'est pas assez. Personne ne nous écoute !

Je peux en revanche vous citer deux exemples où la presse s'est emparée du sujet.

Le premier est le logiciel Louvois, qui gérait la paie des militaires. Il y a eu des drames humains derrière ! L'absence de solde entraînait la perte de la mutuelle du militaire et de sa famille, qui ne mangeait plus à la fin du mois. Je reprendrais une phrase du ministre de l'époque, qui avait dit qu'il fallait « enterrer » ce système face à ce désastre. Il avait coûté 130 millions d'euros sur dix ans ! Cela a coûté cher, avec l'intervention d'un cabinet de conseil.

Autre exemple, l'Office National de la Paye (ONP) : sous-traité à une société privée, il a coûté 235 millions d'euros et a viré au fiasco. Et on nous demandait de rajouter encore 6 millions d'euros supplémentaires par an sur dix ans ! Les syndicats l'ont dénoncé et ce scandale est paru dans la presse.

Avec les scandales, nous arrivons à faire bouger les lignes de front parce que la presse nous écoute, car nous ne sommes pas nécessairement écoutés en interne par l'administration. En revanche, quand il ne s'agit pas de scandales, qu'il n'y a pas d'implications politiques, cela n'intéresse personne.

L'idée de créer un corps d'inspection pour surveiller tous ces marchés de conseil est une très bonne chose car nous nous crions dans le désert s'il n'y a personne en face pour nous répondre.

C'est pour cela que nous considérons qu'il est important que nous soyons auditionnés par cette commission d'enquête pour être entendus sur ces questions.

Mme Nathalie Goulet. – Je suis très intéressée par le contenu de ce que j'ai entendu.

Première question : même s'il n'y a pas de comité d'entreprise dans la fonction publique, comment pourrait-on améliorer la circulaire du Gouvernement, qui prévoit de vérifier les compétences internes avant d'avoir recours aux cabinets privés ? Comment imagineriez-vous cette vérification, qui doit passer par les représentants syndicaux ? Comment pourrait-on répondre à votre demande sur l'information préalable des agents et la recherche de compétences en interne ?

Pour le logiciel Louvois, quel cabinet extérieur avait été sollicité ? C'est un dossier que nous avons beaucoup suivi à la commission des affaires étrangères et de la défense et, sauf erreur de ma part, Mme Florence Parly n'a pas parlé de cabinet extérieur lorsqu'elle a évoqué le fiasco Louvois la semaine dernière.

M. Luc Farré. – Je répondrai à votre question sur la façon d'associer les représentants du personnel et sur la transparence, qui est un élément essentiel.

Les instances de dialogue social évoluent dans le cadre de la loi de transformation de la fonction publique, notamment avec le nouveau comité social d'administration (CSA). Cela pourrait être une des missions qui lui soit confiée, en tant qu'élément de transparence. Faut-il encore que ça ne soit pas qu'une simple information...

C'est tout l'enjeu de ce qui se passe aujourd'hui : les pouvoirs et les responsabilités ne sont pas du tout les mêmes entre les différentes instances de dialogue social du privé et du public. L'État employeur garde la mainmise sur beaucoup de ses prérogatives décisionnelles.

J'insiste sur notre proposition de renforcement d'un certain nombre de garanties, comme la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Mme Mylène Jacquot. – Il a été fait mention des comités d'entreprise. Même s'ils n'existent pas dans la fonction publique, il y a quand même des instances de dialogue social : des comités techniques, qui sont devenus des comités sociaux. Ils peuvent tout à fait être informés de ces sujets, qu'il s'agisse du comité social lui-même ou de sa future formation spécialisée sur les questions d'organisation du travail. Les instances existent. Il faut se saisir de l'ensemble de leurs compétences et se payer le luxe ou le culot d'associer les représentants des agents à des sujets autres que le pouvoir d'achat ou les textes statutaires. Nous sommes aussi intéressés par notre travail !

Il s'agit d'un vrai sujet, comment donner la parole aux agents ou à leurs représentants sur le contenu et l'organisation de leur travail ? Quand nous aurons réussi à faire avancer ce sujet-là, il y aura eu un grand progrès.

M. Delphine Colin. – Le droit de participation des travailleurs et des travailleuses dans la fonction publique est justement de pouvoir être représentés dans les instances représentatives du personnel, avec cette notion que les services publics ont une vocation d'intérêt général, que cela intéresse les agents et qu'ils ont aussi leur mot à dire.

La loi de transformation de la fonction publique a considérablement réduit les prérogatives des instances avec la fusion, comme dans le secteur privé, des comités techniques (CT) et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

Les nouveaux comités sociaux ont des compétences mais aucune n'est en relation avec le recours au conseil, ni sur l'élaboration du cahier des charges, ni sur le déroulement de la mission, ni sur les conclusions des cabinets de conseil.

Une simple information ne suffit pas : il faut une association et un avis de l'instance représentative du personnel. Il ne s'agit pas de continuer dans la voie actuelle du Gouvernement, avec l'intensification du recours aux cabinets de conseil. Il faut identifier les besoins, les problèmes et les ressources de l'administration pour y répondre. S'il n'y a pas d'autres possibilités, il faut selon nous un avis des futurs comités sociaux d'administration prenant en compte l'impact des prestations de conseil sur les conditions de travail des agents. Il faudrait également que les CHSCT soient restaurés et aient leur mot à dire.

La question des lanceurs d'alerte nous semble aussi très importante. Le silence qui peut entourer les prestations de conseil s'explique aussi par la répression des lanceurs d'alerte, qui fait que beaucoup de sujets ne sortent pas.

Nous vous ferons parvenir les éléments sur le cabinet de conseil concerné par le dossier Louvois.

Mme Mylène Jacquot. – Je reviens sur l'influence des consultants sur la décision publique.

Je ne répondrai pas à la place de décisionnaires de haut niveau. On peut cependant avoir des craintes sur la qualité de l'éclairage qui peut être apporté par des cabinets de conseil. Quand il s'agit de faire de la communication autour d'une réforme, pourquoi pas ? Certaines interventions de cabinets de conseil peuvent être opportunes. En revanche, quand cela touche le cœur des sujets et la conception d'une réforme, nous ne sommes plus sur la même problématique et la même ampleur en termes d'éclairage de la décision publique.

Cela vaut aussi quand il s'agit d'analyser une politique publique et d'en faire un diagnostic précis. Dans ce cas, il nous semble que les recommandations qui peuvent être faites par les consultants sont peut-être moins opérationnelles et que nous avons des inspections générales qui sont probablement plus indépendantes que des cabinets, qui vont hésiter à mordre la main qui les paie. Les rapports d'inspection sont rendus au commanditaire même lorsqu'ils ne sont pas publiés !

Il y a probablement des rapports de cabinets de conseil qui ne débouchent sur rien. Je ne saurais pas mesurer l'influence sur la décision publique et donc politique, mais il faut être très clair sur les risques que cela peut occasionner.

M. Luc Farré. – Les cabinets de conseil sont souvent amenés à conseiller des entreprises « à taille d'entreprise », qui n'ont strictement rien à voir avec la taille d'un État.

J'insiste sur ce point car nous avons dans le système français, ma collègue Mylène Jacquot l'a rappelé à l'instant, les inspections générales, le Conseil d'État et la Cour des comptes. On en pense ce que l'on veut, on peut être d'accord ou non avec leurs rapports, mais nous avons des compétences qui existent, avec des formations nécessaires.

Ce qui est certain, c'est la difficulté à faire la part des choses entre un conseil rapide et la réalité de ce qui se passe dans l'ensemble d'un service. Ce n'est pas parce que l'on s'adresse à un cabinet de conseil, qu'il est rapidement disponible, que le contact est facile et qu'il y a un contrat que cela correspond réellement aux besoins et à notre vision pour notre pays.

Mme Estelle Piernas. – Pour la CGT, cela dépend du type de conseil sollicité.

L'objectif est-il de conforter un point de vue ou de réaliser un projet de transformation ? Est-ce une question pour laquelle il y a un vrai besoin d'éclairage ?

Bien souvent, il s'agit d'audits, soit pour conforter une position, soit pour voir ce qu'il faudrait transformer. En ce qui concerne le besoin d'éclairage, comme ma collègue Mylène Jacquot l'a dit, il est possible d'être sceptique car il y a une mauvaise connaissance, voire une méconnaissance, de ce qu'est le service public et de comment fonctionne une administration.

Il est possible de demander un avis à une personne extérieure. Il n'y a pas d'obligation de le suivre. Mais il ne faut pas que ce soit l'avis de cette personne extérieure qui prime sur la décision des hauts fonctionnaires et des agents qui doivent être consultés.

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous remercie toutes et tous pour votre participation à cet entretien. La commission d'enquête rendra ses travaux à la mi-mars.

La réunion est close à 19 heures

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 16 février 2022

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de cabinets de conseil : MM. Mathieu Dougados, directeur exécutif France, et Étienne Grass, directeur exécutif des activités « secteur public » monde, de Capgemini, Pascal Imbert, président de Wavestone, Éric Fourel, président, et Hervé de La Chapelle, associé en charge des activités pour le secteur public, de Ernst & Young (EY) et Vincent Paris, directeur général de Sopra Steria

M. Arnaud Bazin, président. – Mes chers collègues,

Nous terminons le cycle d'auditions de notre commission d'enquête avec une table ronde réunissant les représentants de quatre cabinets de conseil.

Nous recevons ainsi MM. Mathieu Dougados, directeur exécutif France, et Étienne Grass, directeur exécutif des activités « secteur public » monde de Capgemini ; Éric Fourel, président, et Hervé de la Chapelle, associé en charge des activités pour le secteur public d'Ernst & Young ; Vincent Paris, directeur général de Sopra Steria ; et Pascal Imbert, président de Wavestone.

Depuis le début de nos travaux, nous avons entendu plusieurs cabinets de conseil pour mieux appréhender leur activité.

Je vous remercie Messieurs pour votre présence à cette audition et pour vos contributions écrites, que nous avons reçues en amont de l'audition.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site Internet du Sénat. En raison du contexte sanitaire, certains de nos collègues peuvent également intervenir par visioconférence.

Comme pour toutes les personnes auditionnées, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de 3 à 7 ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite, chacun l'un après l'autre, à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Mathieu Dougados, Étienne Grass, Éric Fourel, Hervé de la Chapelle, Vincent Paris et Pascal Imbert prêtent successivement serment.

M. Mathieu Dougados, directeur exécutif France de Capgemini. – À titre liminaire, je précise que je ne répondrai qu'à une partie du questionnaire qui nous a été transmis. Nous avons déjà répondu aux autres questions par les documents que nous vous avons transmis en amont de l'audition.

Je dirige Capgemini Invent, la filiale du groupe Capgemini en charge du conseil en transformation et en innovation digitale.

Capgemini a été fondé en 1967 à Grenoble. C'est une entreprise française dont l'impacte est aujourd'hui international. Nous sommes présents dans plus de 30 villes en France et employons 37 000 collaborateurs.

Nous sommes l'un des plus gros contributeurs au recrutement et au développement des compétences digitales, avec 7 200 recrutements en 2021. Nous avons un engagement fort sur l'alternance, avec plus de 4 % d'alternants et 5 500 collaborateurs employés dans le cadre du dispositif « un jeune – une solution ».

Capgemini Invent emploie en France 1 500 collaborateurs, répartis dans quatre villes.

Nous avons des engagements très forts en termes d'éthique : pour la neuvième année consécutive, nous avons été classés parmi les entreprises les plus éthiques par Ethisphère. Nous avons un engagement RSE fort, avec trois piliers : l'inclusion numérique, le climat et la diversité.

Je souhaite illustrer cet engagement avec notre politique de mécénat de compétences. Nous avons lancé en 2015 une initiative dont l'objectif était de mettre à disposition nos compétences auprès de *start-ups*, afin de les aider dans leur développement. En retour, cela permettait à nos collaborateurs de développer une culture de l'entrepreneuriat et de voir des pratiques différentes. Ce dispositif, appelé « vice-versa » en 2015, a pris de l'ampleur en 2018, autour d'un projet que nous avons appelé *Invent for Good*.

Nous n'avons réalisé aucun *pro bono* auprès de l'État durant cette période.

Capgemini Invent a un rôle actif de développement des compétences digitales. Nous aidons des *start-ups* dans leurs différentes étapes de maturité avec le programme *Scale-up*. Nous développons des écosystèmes industriels, par exemple le Campus Cyber, pour développer ces compétences.

Nous contribuons également au système de formation en développant avec des partenaires industriels et technologiques une école « *by Capgemini* », qui permet de former nos clients et certains étudiants.

Enfin nous travaillons avec l'écosystème académique à travers des conventions ou des chaires dans des grandes écoles de management, des grandes universités ou des grandes écoles de commerce.

Nous intervenons dans l'ensemble des secteurs d'activité, dans le secteur privé et le secteur public. Sur les 10 dernières années, ce dernier représente environ 15 % de notre activité ; il en représente 17 % en 2021.

Nous intervenons sur trois types de sujet auprès de nos clients : l'expérience client ou l'expérience usager dans le secteur public ; l'optimisation des processus pour les rendre plus agiles, plus rapides et moins coûteux ; la transformation numérique, qui s'appuie de plus en plus sur la science de la donnée.

Le traitement de ces sujets a fortement évolué ces dernières années. Nous avons besoin de profils et de compétences beaucoup plus divers. Nous avons créé de nouvelles filières métiers : transformation, *design*, technologie et science des données.

Nos défis sont complexes : réussir à maintenir un niveau d'excellence et d'exigence pour chacune de ces filières – nous investissons énormément en formation et en développement personnel ; réussir à orchestrer ces quatre compétences, qui ont des pratiques métiers et des cultures différentes au service d'un besoin unique et personnalisé du client.

Nos clients sont Français et ont, pour la grande majorité, une empreinte à l'international. Ils gèrent également beaucoup de complexité. Une de nos valeurs ajoutées est la gestion de cette complexité, la capacité à traduire une rupture technologique en valeur ajoutée pour nos clients.

Nos livrables sont de nouveaux processus de gestion, des logigrammes, des plans d'action, des personnels formés ou des solutions digitales, qui soutiennent un nouveau service pour nos clients.

M. Éric Fourel, président d'EY. – Je vais concentrer ce propos liminaire sur trois axes principaux : les caractéristiques d'EY, la place du secteur public au sein de nos activités et notre approche en termes d'éthique et d'indépendance.

Nous avons démarré nos activités en France au cours des années 20. Nous avons connu une progression continue, avec une forte accélération dans les années 70-80. Nous avons aujourd'hui près de 6 500 collaborateurs et 300 associés en France. Nous recrutons chaque année 1 500 collaborateurs, dont une très vaste majorité de jeunes diplômés.

La particularité d'EY est qu'une partie significative de nos activités relèvent de professions réglementées. Nous avons trois grands domaines d'intervention : le commissariat aux comptes pour environ un tiers de notre activité, les activités juridiques et fiscales pour environ 18 % de notre activité et enfin les activités de conseil au sens large – qui s'étendent de l'expertise comptable au sens traditionnel à l'expertise en stratégie – pour un peu moins de 50 %.

Nous ne faisons pas de programmation ou de codage informatique.

M. Arnaud Bazin, président. – Je précise que, ce qui intéresse la commission d'enquête, c'est bien le conseil en informatique et non les prestations informatiques.

M. Éric Fourel. – Nous réalisons du conseil en informatique. C'est même une part importante de nos activités de conseil.

Toutes nos activités sont exercées au sein d'entités dédiées, toutes de droit français, détenues et contrôlées par des associés Français exerçant en France. Nous acquittons nos impôts en France.

Sur le plan opérationnel, nos activités sont organisées par expertise technique, avec un associé responsable pour encadrer nos équipes au plus proche du terrain. Nous avons aussi, de manière transversale, une organisation par secteur qui nous permet de mobiliser des compétences qui peuvent relever de plusieurs de nos métiers. C'est dans ce cadre que s'inscrit le secteur « service public ».

Les activités « secteur public » d'EY représentent 10 % de l'ensemble de nos activités, tous acteurs publics confondus – État, agences, collectivités territoriales, entreprises sous contrôle de l'État – et toutes secteurs confondus car nous avons une large part de commissariat aux comptes, bien que cette activité ne rentre pas dans le champ d'investigation de la commission d'enquête.

Au cours des 10 dernières années, nos activités « secteur public » ont connu une croissance régulière. Nous n'avons toutefois pas constaté d'accélération au cours de la crise sanitaire.

Nos prestations pour le secteur public sont facturées à un niveau inférieur que dans le secteur privé. Nous l'expliquons par la spécificité des missions qui nous sont confiées par l'administration et du processus d'allocation des marchés publics.

Nos marges restent pour autant positives. Le secteur public est un secteur essentiel pour nous. Sans en être dépendant, il présente beaucoup d'attraits du fait de la profondeur des cas d'application en matière de digitalisation et l'amplitude des missions. Ce sont des terrains très stimulants sur le plan intellectuel ! Nos collaborateurs, et en particulier nos collaborateurs jeunes, sont en quête de sens et le secteur public est attrayant de ce point de vue.

Pour notre vision de l'éthique, de l'indépendance et de la gestion des conflits d'intérêts, la pratique d'ensemble est tributaire du fait que la moitié de l'organisation travaille sous une déontologie spéciale, au titre des activités d'expertise comptable, de commissariat aux comptes et d'avocat. De très nombreuses procédures internes sont directement inspirées par les exigences générées par les activités de commissariat aux comptes.

À titre d'exemple, l'ensemble de nos collaborateurs doit déclarer la nature de leurs investissements financiers afin que nous puissions contrôler les conflits d'intérêts. De manière équivalente, ils doivent déclarer les fonctions qu'ils peuvent exercer dans des organes de gouvernance externe et, à chaque fois qu'une opportunité de mission est détectée, nous devons remplir dans notre système d'information un outil d'acceptation des clients et des missions. Ce dernier permet de détecter de manière forte tout conflit d'intérêts, même si le risque zéro n'existe pas. Nous pouvons refuser les missions concernées.

En conclusion, je souhaite souligner que notre réputation dépend de la confiance de nos clients dans la qualité et l'objectivité de notre signature, dans la compétence et l'engagement de nos collaborateurs et dans les méthodologies que nous pouvons déployer.

Notre réputation est notre bien incorporel le plus précieux et nous mettons tout en œuvre pour répondre aux exigences éthiques et d'indépendance qui sont la condition de la pérennité de notre activité.

M. Vincent Paris, directeur général de Sopra Steria. – Je souhaiterais présenter Sopra Steria, notre activité conseil et quelques éléments sur notre approche en matière de souveraineté.

Sopra Steria est un groupe européen des services du numérique (ESN), né de la fusion en 2015 de Sopra et de Steria. Sopra a été fondé en 1968 et Steria en 1969. Il s'agit d'une fusion entre deux sociétés françaises historiques.

Nous employons 47 000 personnes, dont à peu près 20 000 en France.

Nous intervenons sur toute la chaîne des technologies de l'information et avons une activité de conseil.

Nous développons des applications les intégrons dans les systèmes informatiques de nos clients. Nous travaillons également sur les infrastructures informatiques et avons une approche extrêmement forte en matière de cybersécurité.

Nous ne réalisons pas de conseil en stratégie. Notre mission est « d'opérationnaliser » les stratégies, d'aider nos clients à mettre en œuvre ce qu'ils ont décidé. Nous avons pour cela 3 400 consultants au niveau du groupe en Europe. Cela représente à peu près 400 millions d'euros de chiffre d'affaires. Nous avons 1 500 consultants en France, pour un peu plus de 200 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Nos activités de conseil se déclinent en quatre grandes natures de mission.

Il y a tout d'abord le cadrage de programme. Il s'agit d'aider nos clients à structurer leur programme de transformation, autrement dit de décliner leurs décisions politiques et stratégiques en stratégies de transformation et en plans concrets de mise en œuvre.

Il y a ensuite l'accompagnement de projets. Nous aidons nos clients à mettre en œuvre leurs programmes avec un appui aux projets, notamment dans le secteur informatique. Nous accompagnons également les changements organisationnels et les refontes de processus.

Nous intervenons également sur la conduite du changement. Nous aidons nos clients à déployer la transformation dans leurs services et réalisons des formations.

Il y a, enfin, le conseil en informatique. Nous apportons des conseils à nos clients dans l'usage des nouvelles technologies, ainsi que dans leurs stratégies d'emploi et dans leur mise en œuvre.

L'approche en matière de souveraineté est très importante pour nous. Nous sommes issus de la fusion de deux sociétés françaises et sommes un groupe européen. Nous ne sommes pas un groupe mondial. Les marchés des États-Unis et de la Chine ne nous sont pas accessibles. Si nous voulions entrer dans ces marchés, il faudrait le faire massivement. Un grand client exige de la proximité, sinon vous ne pouvez pas être vu comme un partenaire de premier rang.

Nous sommes donc centrés sur l'Europe. Cela peut être un point fort car nous avons une approche beaucoup plus souveraine, de proximité, dans chacun des pays d'Europe dans lesquels nous œuvrons.

Notre activité dans le domaine public et parapublic est, par choix et par construction, beaucoup plus forte que celle de l'essentiel de nos confrères.

Nous avons ciblé notre activité au long terme autour de 100 grands clients européens et considérons que, si nous réussissons chez eux, alors nous réussirons au niveau du groupe. Cela correspond au secteur public, au secteur parapublic, aux grandes banques ou aux assurances.

Nous poussons notre avantage en nous différenciant sur le thème de la souveraineté dans chacun des grands pays dans lesquels nous sommes présents. Pour ne citer que quelques exemples, nous avons un partenariat de *cloud* souverain avec OVH. Nous participons également à Gaïa-X et au Campus cyber.

En termes de chiffres, nous avons trois secteurs prioritaires : les services financiers, le secteur public et le secteur aérospatial et de la défense, qui représentent plus des deux tiers de notre chiffre d'affaires.

Le cabinet Sopra Steria connaît depuis 2015 une croissance importante, de plus de 10 %, voire même certaines années plus que cela, sur tous les secteurs. Cela a duré jusqu'en 2018-2019.

Depuis le début de la crise sanitaire, beaucoup de secteurs ont continué d'avoir une croissance forte, dont le secteur public. On constate en revanche une chute très brutale dans le domaine aéronautique.

Au global, le chiffre d'affaires du cabinet est resté constant ou a légèrement augmenté depuis le début de la crise sanitaire, mais avec une hausse du secteur public et une baisse de l'industrie. Nous sommes ainsi passés, depuis deux ou trois ans, de 50 % à 60 % de notre activité sur les secteurs public et parapublic, tels qu'ils sont entendus par la commission d'enquête.

Hors pandémie, il y a un besoin important de conseil pour la transformation numérique des entreprises, qui devient de plus en plus complexe.

M. Arnaud Bazin, président. – Pourriez-vous clarifier ? L'augmentation du secteur public est restée sur sa dynamique antérieure, il n'y a pas eu d'accélération ? Tout en passant de 50 à 60 % de votre activité ?

M. Vincent Paris. – Le secteur public a continué à croître à la même vitesse ces dernières années. En revanche, comme le secteur privé a baissé, avec un chiffre d'affaires globalement constant pour notre société, la part du secteur public est passée de 50 à 60 %.

Dernière précision : nos prix de vente sont plus importants dans le secteur privé, de l'ordre de 10 à 15 %, en particulier pour les banques, les assurances et la distribution.

En termes de profitabilité d'ensemble, les secteurs public et privé se valent. Dans le secteur public, le système d'appel d'offres est un peu plus lourd à mettre en place en termes de délais mais, une fois qu'un marché vous est attribué, il est plus facile de planifier et d'optimiser. Le deuxième élément est que les salaires des consultants sont un peu plus importants dans les secteurs que j'ai cités, et en particulier pour les banques et les assurances.

M. Pascal Imbert, président de Wavestone. – Wavestone est un cabinet de conseil français que j'ai co-fondé il y a 30 ans. Il compte 3 500 collaborateurs et réalise un chiffre d'affaires de l'ordre de 460 millions d'euros.

Nous sommes une entreprise cotée mais notre capital est contrôlé aux deux tiers par les fondateurs, les dirigeants et les salariés.

Notre métier est d'éclairer les décisions de nos clients et d'aider à les mettre en œuvre, en sachant que Wavestone se concentre plutôt sur la phase de mise en œuvre des stratégies. Nous intervenons en aval des cabinets de conseil en stratégie comme McKinsey ou Roland Berger.

Sur le conseil en organisation et management, l'un des principaux atouts de Wavestone est notre excellence dans le secteur digital, y compris sur des sujets très technologiques et pointus comme la cybersécurité, l'architecture de systèmes d'information complexes ou l'Internet des objets. Le digital constitue un catalyseur et un facteur de transformation des grandes organisations que nous servons.

Le secteur public au sens strict, c'est-à-dire en dehors des entreprises publiques, représente de l'ordre de 14 % du chiffre d'affaires de Wavestone en France. Nous sommes donc surreprésentés sur ce secteur, puisqu'il ne pèse que 10 % de la dépense française de conseil.

Cette surreprésentation résulte d'un choix que nous avons fait en 2016 de développer très fortement notre activité dans le secteur public. À cette date, le secteur public ne représentait que 6 % de notre chiffre d'affaires. Nous avons pris cette décision en

anticipant une phase de transformation beaucoup plus large du secteur public, pour moderniser l'administration et améliorer le service au citoyen.

Cette décision faisait sens pour nous et pour nos équipes car nous sommes un cabinet français. Il y avait également un sens économique à ce choix, ce qui peut étonner. Le secteur public est un peu moins rentable que les autres secteurs, même s'il ne faut pas exagérer car les différences sont en réalité assez ténues. Ce secteur présente un avantage pour un cabinet comme Wavestone, qui ne fait que du conseil : il est beaucoup plus résilient que les autres, alors que le marché du conseil est un marché très volatile et cyclique. Cette résilience a beaucoup de valeur sur le long terme.

Wavestone cherche-t-il à influencer les politiques publiques ? Je ne vous étonnerai pas en répondant par la négative.

Nous sommes sur un marché en croissance, comme vous l'avez sans doute entendu à de nombreuses reprises. En tant qu'entrepreneur, le moyen le plus efficace de développer mon entreprise est d'apporter à mes clients l'expertise et les savoir-faire dont ils ont un besoin croissant et de leur offrir une qualité de prestation irréprochable. Au cœur de cette qualité figure l'objectivité totale de nos recommandations. Jouer au billard à trois bandes serait déloyal vis-à-vis de nos clients, et nous détournerait de ces leviers très simples de croissance de l'entreprise – voire se retournerait contre nous.

Le risque lié à la confidentialité des données confiées par nos clients publics est très maîtrisé. Nous faisons attention à les protéger ; c'est même la base de notre métier de conseil, qui repose sur la confiance et la réputation. Du côté de l'administration, le sujet me paraît traité au bon niveau, avec des clauses contractuelles extrêmement explicites et très exigeantes dans les marchés publics.

Comment gérons-nous les conflits d'intérêts ? Les situations que nous détectons sont plutôt rares, mais c'est peut-être spécifique à Wavestone. De plus, le cabinet, détenu aux deux tiers par des personnes physiques, est libre de tout lien capitalistique avec une autre entreprise.

Face aux situations de conflit d'intérêts qui peuvent malgré tout se présenter, nous avons un système de prévention, une charte éthique à laquelle tous les collaborateurs sont formés et un système d'alerte anonyme permettant de remonter les soupçons ou les incidents. Enfin, pour contrôler l'ensemble, nous avons une équipe d'audit interne.

Objectivement, autant sur la confidentialité, je peux vous dire que nous sommes à un très bon niveau de maturité, autant sur les conflits d'intérêts – et je trouve que c'est un sujet sur lequel la sensibilité remonte – notre maturité est peut-être perfectible. Je ne dirais pas qu'il n'y a pas matière à progrès sur le sujet.

Du côté de l'administration, j'observe que le sujet est bien traité au moment de la passation des marchés mais qu'il est peu développé dans l'exécution des contrats. Il y aurait peut-être un intérêt à développer les cadres contractuels sur le thème de la prévention des conflits d'intérêts. D'ailleurs, en tant que cabinets de conseil, je pense que nous serions preneurs de directives plus précises de l'administration en la matière.

Enfin, la question centrale : avons-nous trop d'activités dans le secteur public ? Sommes-nous bien utilisés, dans le meilleur intérêt de l'administration ?

L'administration est plus rigoureuse que le secteur privé dans la sélection des prestataires et le suivi de l'exécution. Les achats de conseil se sont rapidement professionnalisés grâce à des structures comme l'UGAP, la DAE ou la DITP.

Je me hasarderai néanmoins un commentaire qui pourrait m'attirer vos foudres : la lourdeur du code des marchés publics n'est pas adaptée à l'achat de prestations de conseil, parfois conséquentes, parfois très ciblées. Cette lourdeur pousse à massifier les achats, ce qui réduit le choix des donneurs d'ordres publics, et pousse à constituer des groupements qui entraînent des cascades de sous-traitance sans grande valeur.

Corollaire de la massification des achats, la concurrence est extrême au moment de la passation des accords-cadres, mais devient plutôt basse lors de chaque projet – en tout cas plus basse que dans le privé où, même avec un accord-cadre, la concurrence joue à nouveau au moment de la passation des contrats.

Enfin, dans les critères de sélection, la qualité des prestations passées pèse moins que dans le secteur privé, où elle est fondamentale, ce qui me semble plus vertueux.

L'augmentation du recours aux cabinets de conseil dans le secteur public s'explique avant tout par le fait que le public, comme toutes les organisations, est confronté à des besoins de transformation de plus en plus pressants.

Y a-t-il une surconsommation du conseil ? Comme toutes les organisations qui se transforment, le secteur public aura besoin de consultants en nombre croissant. Ce ne sont pas nécessairement des consultants externes : il y a là une opportunité de développer le conseil interne, comme la DITP a commencé à le faire et comme le font tous les grands consommateurs de prestations de conseil. C'est une voie à explorer.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Pour la clarté des débats, je vais poser une question générale puis une question pour chaque cabinet.

Au cours de nos auditions, il nous a été affirmé avec force que les consultants utilisent le logo de l'administration dans leurs travaux, et rédigent des notes administratives avec le sceau de l'administration. Est-ce une pratique habituelle ? Comment évaluer le travail d'un cabinet de conseil qui ne produit pas de livrables en son nom ?

Les difficultés rencontrées par le projet du *Health Data Hub*, dans lequel intervient, Capgemini, sont bien connues. Avez-vous participé, dans votre mission de préfiguration, au choix de retenir Microsoft en tant qu'hébergeur, alors que cela semble poser des problèmes de souveraineté des données ?

En 2021, le Gouvernement a confié trois contrats à Wavestone pour « l'accélération des délais d'instruction des demandes d'asile », auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), pour un montant total de 485 817,60 euros.

Quels sont les leviers que vous pensez actionner pour réduire ces délais ? Comment cette mission se déroule-t-elle sur le terrain ? Quels retours avez-vous des ateliers thématiques organisés avec les agents de l'Ofpra, et sur les relations de vos consultants avec eux ?

Vos équipes auraient aussi pour mission d'identifier des « irritants » – un terme qui me choque particulièrement – qui retardent l'instruction des dossiers de demande d'asile.

Quels sont, concrètement, ces irritants ? Nous entendons parler de trois catégories de réunions – programmation, instruction, validation. Pouvez-vous nous détailler leur contenu ?

EY est intervenu sur la réforme de l'aide juridictionnelle, réalisée en partenariat avec le BCG en 2019 pour un montant de 592 000 euros. Confirmez-vous que le projet a dû être repris en main par la DITP et le ministère de la justice en raison des difficultés rencontrées par les cabinets de conseil, notamment sur les systèmes d'information ?

Enfin, Sopra Steria peut-il confirmer la prestation de 32,89 millions d'euros entre 2017 et 2019 réalisée pour le système d'information du contrôle automatisé – c'est-à-dire les radars routiers ? Le contrat a été prolongé jusqu'en 2025 pour des sommes analogues. Pourquoi l'État n'a-t-il pas internalisé cette prestation ? On aurait pu imaginer que votre intervention, depuis 2017, permettrait de développer les compétences nécessaires en interne...

M. Mathieu Dougados. – Toutes nos activités au service d'un client sont propriété du client. Le choix du logo figurant sur la documentation que nous fournissons relève donc de celui-ci ; mais dans la grande majorité de nos interventions auprès du service public, nous utilisons notre logo Capgemini Invent.

Nos livrables, nos engagements de service sont revus avec le client dans le cadre des revues de qualité et des réunions prévues dans les contrats.

M. Arnaud Bazin, président. – Y a-t-il des étapes lors desquelles le client valide la réalisation de la commande passée ? Beaucoup d'entre nous sont élus locaux. Si un maire est mis en cause pour un marché de construction d'égoûts, les travaux réalisés peuvent être expertisés, le prix payé est connu et le juge se prononce sur cette base.

Or, notre commission d'enquête a entendu l'administration et plusieurs de vos collègues déclarer que, lorsque la prestation est un travail d'équipe, elle ne donne pas toujours lieu à des livrables portant le logo du cabinet. En cas de contentieux, comment se prononcer ?

M. Mathieu Dougados. – Nous avons un processus de service fait pour confirmer la réalisation des engagements de service.

M. Étienne Grass. – Vos questions sont légitimes. Remettre nos livrables sous notre marque est une bonne pratique. C'est au demeurant souvent une demande de nos clients. On ne peut pas conclure une mission sans le certificat de service fait, qui atteste que les livrables ont été produits.

Il peut y avoir des confusions, liées au fait que nos livrables ne prennent pas toujours la forme de notes ou de fichiers PowerPoint ; mais c'est un principe intangible.

M. Arnaud Bazin, président. – Le service fait ne constitue pas la matérialité du service. Si une tierce personne souhaite se rendre compte de ce qu'a été le livrable, elle ne peut s'en contenter.

M. Étienne Grass. – Vous avez raison ; mais pour émettre le certificat de service fait, nos clients nous demandent de vérifier nos livrables. C'est une pratique naturelle, liée aux marchés publics.

Par ailleurs, je confirme que nous accompagnons le groupement d'intérêt public *Health Data Hub* depuis juillet 2018. Capgemini est intervenu auprès de la direction générale

du *hub* au stade de la préfiguration. Nous avons notamment contribué au rapport, public, qui détaille le positionnement, la stratégie, le catalogue de données de la plateforme technologique.

Je confirme également que nous avons contribué à la sélection du prestataire de maîtrise d'œuvre, qui n'est pas Microsoft mais le groupe Open, lequel a recours à des solutions Microsoft. Nous l'avons fait dans le cadre du groupe de travail qui a défini le périmètre et les fonctionnalités de la plateforme, la couverture technique et fonctionnelle de celle-ci, ainsi que les enjeux de coût, de faisabilité, de délais, et surtout, en lien étroit avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), les enjeux de sécurité.

Nous avons eu des réunions avec une dizaine d'intégrateurs ; notre travail a été rendu public dans un rapport. Il est apparu qu'un enjeu clé des besoins était relatif au service appelé *Platform as a service* (PaaS), qui permet de coder directement dans le *cloud*. Or, Microsoft et les autres fournisseurs de *cloud* américains sont les seuls à rendre disponibles le service PaaS nécessaire au *Health Data Hub*.

Depuis, une double clarification a été apportée. Sur le plan juridique, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a, dans sa décision Schrems 2 rendue en 2021, considéré qu'utiliser ces services dans un *cloud* pouvant relever d'une législation extraterritoriale était incompatible avec le règlement général de protection des données (RGPD). Dès le lendemain de la décision, Capgemini s'est organisé pour en tirer toutes les conséquences.

Le conseil d'État et la CNIL ont ensuite considéré, qu'à titre transitoire, le *Health Data Hub* pouvait continuer à fonctionner sur la plateforme Microsoft. De son côté, l'État a clarifié sa stratégie dans le domaine du *cloud*.

M. Arnaud Bazin, président. – Le *Health Data Hub* n'aura donc pas toutes les fonctionnalités initialement envisagées...

M. Étienne Grass. – Capgemini est une entreprise française. Nous travaillons à rendre disponibles dans des environnements français des services développés dans des environnements *cloud* américains. C'est le sens du projet Bleu, annoncé par notre groupe.

M. Hervé de la Chapelle. – La majorité des interventions d'EY dans le secteur public relèvent de l'accompagnement de projet informatique. Dans ce cadre, nous n'avons pas la responsabilité de la conduite du projet. Nous intervenons en renfort capacitaire – rédaction de comptes rendus, animation de réunions, méthodologie –, sous l'égide du directeur de projet ou du chef de projet, qui porte la responsabilité au nom de l'administration.

Le service fait est matérialisé par des procès-verbaux qui attestent, par exemple, de notre intervention sur un nombre donné de réunions et de comités. C'est ce qui appuie la validation de nos travaux.

Les supports utilisés dans ce cadre – pour des comptes rendus, par exemple – peuvent être des supports de l'administration, car ces travaux ne relèvent pas d'une production de conseil à proprement parler, mais d'un appui à un projet informatique.

Dans d'autres cas, nos interventions de conseil nous amènent à rédiger un rapport, qui sera alors sous charte EY.

Il y a enfin le cas particulier des missions intégrées avec la DITP, où la pratique peut varier.

Concernant l'aide juridictionnelle, je vous indiquerai, après avoir pris les informations nécessaires, quels ont été les éléments déclencheurs de la mission. Quoi qu'il en soit, EY n'intervient que sur demande de l'administration.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – D'après mes informations, certains livrables co-construits dans le cadre de cette mission ont surtout été construits par la DITP...

M. Hervé de la Chapelle. – Je vérifierai ces éléments.

M. Vincent Paris. – À ma connaissance, nos livrables portent le logo de Sopra Steria pour toutes nos missions. Cela permet de vérifier que les prestations attendues ont été délivrées. Il nous arrive aussi de coproduire des documents avec nos clients, mais il n'existe aucune ambiguïté sur les livrables à produire.

Pour répondre à votre question sur les radars, nous avons remporté, en 2016 puis en 2019, un accord-cadre d'assistance à maîtrise d'ouvrage pluridisciplinaire. Ce marché est toujours en cours. Il recouvre deux grands domaines d'intervention : l'accompagnement opérationnel et l'assistance sur le système d'information.

Dans le cadre de l'accompagnement opérationnel, nous pilotons le déploiement, l'exploitation et la maintenance de quatre mille dispositifs de contrôle, en lien direct avec tous les acteurs de l'écosystème : fabricants de radars, entreprises de travaux publics, directions départementales des territoires.

Dans le cadre de l'assistance sur le système d'information, nous avons piloté la mise en place du socle technique du premier *cloud* du ministère de l'Intérieur, son exploitation puis son transfert en 2021 à la direction du numérique du ministère.

Nous avons construit ce système conformément aux demandes du client. Les équipes mixtes auraient-elles pu être plus nombreuses, avec des renforts de fonctionnaires ? Sans doute. Néanmoins, les évolutions sont si rapides dans le domaine de la transformation numérique que les clients ont besoin de consultants bénéficiant des avancées technologiques des autres secteurs d'activité. Ce type de missions comporte au demeurant une part de travail en commun.

Cela étant dit, rien n'interdirait une approche différente...

M. Arnaud Bazin, président. – Votre réponse porte sur la phase de déploiement des radars routiers. Qu'en est-il de l'exploitation, qui pourrait éventuellement être internalisée ?

M. Vincent Paris. – Si le marché est construit ainsi, c'est possible.

Plusieurs montages peuvent être envisagés. À ma connaissance, cette internalisation ne nous a pas été demandée. Peut-être le client n'avait-il pas une vision fine, dans la durée, de ce qu'allaient devenir ces dispositifs.

M. Arnaud Bazin, président. – Quelle était la nature du contrat prolongé ?

M. Vincent Paris. – C’est la poursuite de la prestation : nous assistons l’administration dans le pilotage du déploiement. De nouveaux radars sont sans cesse installés.

Nous avons, d’un autre côté, aidé la direction du numérique du ministère à mettre en place son *cloud*. Nous l’avons exploité, avant de le transférer. Des équipes du client travaillent naturellement avec nous.

M. Pascal Imbert, président de Wavestone. – Pour les prestations qui impliquent une étude ou un rapport, le livrable constitue le cœur de la valeur. En revanche, bien que les prestations de pilotage de programme, de conduite du changement ou de transfert de compétences donnent aussi lieu à des livrables, ceux-ci ne sont pas le cœur de la valeur.

Ainsi, une part importante de nos prestations est difficile à expertiser *a posteriori*. Ce sont alors les mécanismes de gouvernance des programmes qui garantissent la qualité de la prestation délivrée. Dans les marchés passés par l’administration, le suivi est rigoureux, avec une organisation à deux étages : un comité de suivi à fréquence rapprochée et un comité de pilotage impliquant des donneurs d’ordres de niveau plus élevé. Ces comités s’assurent à la fois de l’avancement et de la qualité de la prestation, et valident au fur et à mesure le service rendu. C’est à ce niveau qu’il faut s’assurer que le prestataire est « challengé » sur la valeur qu’il apporte.

Sur la mission de réduction des délais de demande d’asile auprès de l’Ofpra, je vous apporterai par écrit une réponse plus détaillée. Ce sujet m’est très cher mais, à mon grand embarras, je ne suis pas en mesure de vous apporter aujourd’hui toutes les précisions demandées.

Dans le cadre de cette mission, nous intervenons en sous-traitance de la DITP. L’objectif est de réduire de huit à deux mois le délai moyen d’instruction des demandes d’asile. C’est une mission de réingénierie des processus, qui fait appel aux techniques dites de *lean management*, adaptées à l’optimisation de flux d’activité réguliers.

Nous partons d’une analyse quantitative des activités, pour comprendre où se situent les gisements d’amélioration. Cela implique le recueil d’une quantité importante de données. L’un des leviers peut consister à différencier le traitement des dossiers en fonction de leur niveau de complexité ou du pays d’origine des demandeurs.

On peut aussi anticiper certaines tâches, afin de ne pas allonger le délai total de traitement.

Des recommandations portent enfin sur la manière de travailler, en organisant par exemple, à intervalles rapprochés, des réunions d’équipe pour définir les priorités. Ainsi, les bonnes compétences sont affectées aux bonnes tâches, et tout le monde est mobilisé.

Nous allons bientôt entrer dans la phase pilote, qui nous permettra d’évaluer l’efficacité des recommandations. D’après les échos que je reçois de cette mission, nous sommes confiants dans notre capacité à apporter la valeur attendue.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – D’après les échos que je reçois de mon côté, les relations entre vos consultants et les salariés de l’Ofpra sont difficiles... N’oublions pas que les agents sont des professionnels dans le traitement des êtres humains qui demandent l’asile en France.

M. Arnaud Bazin, président. – Nous vous invitons à compléter votre réponse par écrit.

M. Jérôme Bascher. – Pour les marchés publics, faites-vous appel à d’anciens hauts fonctionnaires qui se seraient reconvertis ? En tant qu’ancien fonctionnaire, j’ai quelques exemples en tête...

M. Patrice Joly. – Vous déclarez ne pas chercher à influencer. Mais avez-vous le sentiment d’influencer, à travers la manière dont vous répondez aux questions qui vous sont soumises ?

Avez-vous le sentiment que les administrations publiques savent bien utiliser les prestataires que vous êtes, dans la définition des missions, la présence d’interlocuteurs assez avisés pour dialoguer avec vous de manière pertinente, dans le suivi des missions et dans l’évaluation ?

S’il y a des défaillances, quelles recommandations formulez-vous ?

M. Mathieu Dougados. – Nous ne faisons pas appel à des fonctionnaires dans le cadre de nos missions. Notre style d’intervention est le « faire avec », mais nous ne sous-traitons jamais nos missions.

Il arrive simplement que nous faisons appel, ponctuellement, à des expertises spécifiques, par exemple pour une *supply chain* monde qui nécessiterait une expertise de la gestion des douanes au Brésil.

Nous équipes sont très fières d’intervenir sur nos missions pour le secteur public, et le niveau d’exigence et d’excellence est très élevé. Nous avons des procédures de contrôle et de vérification de notre impact, dans le cadre des projets mais aussi dans des bilans et synthèses que nous faisons pour la DITP, avec des préconisations pour améliorer le système.

M. Étienne Grass. – Nous avons formulé des recommandations lors de notre audition par la mission d’information de l’Assemblée nationale sur ce sujet, dont le rapport souligne la tradition de transparence de Capgemini. Nous émettons régulièrement des suggestions à la DITP et serions très heureux de vous remettre des éléments écrits à ce sujet.

Comme mon titre l’indique, j’ai une responsabilité mondiale : je dispose donc d’éléments de comparaison internationale. Vous trouverez dans la littérature anglo-saxonne, et notamment dans l’ouvrage de Mariana Mazzucato, *Mission Economy*, paru l’année dernière, une bonne description du conseil au secteur public dans d’autres pays.

L’écart entre les modèles français et britannique est très important. J’ai moi-même présenté à des agents du *Cabinet office* les secrets du modèle français.

Dans le périmètre de la DITP, ce modèle se caractérise par un accord-cadre qui permet de stabiliser les équipes et les expertises. Les cabinets ont le temps de construire une relation de confiance, et la crédibilité est la première de leurs valeurs.

Deuxième caractéristique : les missions sont toujours conduites avec des personnes de la DITP, pour les piloter avec nous. Nous nous mettons au service de leurs activités.

Point très important, le conseil que nous délivrons est de plus en plus augmenté de solutions. Nous accompagnons des réunions, formalisons des livrables, mais notre conseil est augmenté de solutions technologiques, souvent liées aux données ou aux plateformes digitales. La DITP est l'espace de capitalisation de ces solutions.

Je le dis souvent à nos interlocuteurs : Capgemini n'a pas vocation à détenir la bibliothèque algorithmique de l'État ! Lorsque l'on travaille pour la DITP, il convient de lui présenter les algorithmes que nous voulons développer pour l'État, pour qu'elle puisse capitaliser.

C'est pourquoi je me permets de suggérer un axe d'amélioration, qui ne vous surprendra pas venant de Capgemini : le fait d'avoir deux interlocuteurs de conseil, à savoir la direction interministérielle du numérique (Dinum) et l'administration chargée de la transformation publique est à mon avis une limite, car la transformation est de plus en plus un sujet digital. Les éléments que nous vous avons transmis attestent de cette réalité de marché. Il me semble très important de gommer cette séparation entre la transformation et la transformation digitale.

M. Arnaud Bazin, président. – Qu'est-ce qui est différent au Royaume-Uni ?

M. Étienne Grass. – Notre équipe au Royaume-Uni voit évoluer significativement les conditions d'achat du conseil dans ce pays. L'ouvrage que j'ai cité retrace une accélération très importante depuis quatre ans.

Le modèle d'utilisation du conseil dans ce pays est un modèle d'augmentation d'équipe. Les conditions d'achat sont proches de l'intérim, pour pourvoir des postes qui ne sont pas permanents. Le recours au conseil favorise donc la résilience de l'État britannique.

Les principes d'engagement sont différents des nôtres, où ils reposent sur des livrables, un résultat, avec une capitalisation et un interlocuteur centralisé qui crée une relation saine, de confiance et durable.

M. Hervé de la Chapelle. – EY n'utilise pas de sous-traitants de l'administration pour effectuer des missions au profit de l'État. Nous avons nos propres consultants.

L'administration sait-elle utiliser convenablement les consultants ? Le recours au conseil s'est professionnalisé, à travers l'utilisation de centrales d'achat, qui sont des professionnels de l'achat du conseil, et des grands accords-cadres interministériels comme celui de la DITP. Les administrations savent piloter des consultants, rédiger des cahiers des charges, analyser des offres pour identifier celle qui présente le meilleur rapport coût-bénéfice. Elles sont en mesure d'évaluer la qualité des prestations réalisées et de valider, ou non, le service fait.

En revanche, dans les structures publiques plus petites, qui ont moins l'habitude de cela, notre posture est davantage dans l'accompagnement. Nous cherchons à intégrer dans nos équipes celles de l'administration pour procéder au transfert de compétences et de connaissances, réinternaliser la capacité à réaliser ce que nous faisons et mieux piloter les consultants si, à l'avenir, cette administration devait de nouveau faire appel à du conseil.

M. Arnaud Bazin, président. – Dans ses publications, le cabinet EY émet des recommandations sur la conduite des politiques publiques. Sur les douze derniers mois, nous avons trouvé une proposition d'externalisation de fonctions « support et métier » de

l'administration, comme la délivrance des permis de conduire. Nous avons également trouvé un plan de transformation de la fonction publique en cinq piliers, comprenant notamment la suppression de 150 000 ETP de fonctionnaires, un plan d'action contre l'inflation normative, des leviers d'action pour la maîtrise du budget et des suppressions d'impôts.

Chaque sensibilité politique aura son idée sur ces propositions, mais ce n'est pas notre sujet...

En revanche, est-ce le rôle d'un cabinet de conseil que de formuler des propositions qui ressemblent à un programme politique et sont mises sur la place publique ? Comment garantir la neutralité de vos propositions ?

M. Éric Fourel. – Dans le cadre de ses contributions au débat sur un ensemble de problématiques, EY est amené à prendre des positions publiques, à publier des documents, études, analyses ou *benchmarks*. Nous en avons consacré à l'hydrogène en France, à la mixité énergétique pour demain par exemple. EY produit, en France, plus de trois cents études chaque année. C'est une contribution au débat, à l'interaction avec l'ensemble des acteurs économiques, y compris sur les problématiques relevant du secteur public.

Pour autant, ces documents ne relèvent pas d'une recherche d'influence. Ce sont des contributions publiques au débat d'idées, et non une volonté d'influer sur le décideur politique dans le cadre d'une mission. Ce sont deux sujets très distincts.

Ces publications d'intérêt général ont pour but de montrer la pertinence de nos analyses, notre capacité à mettre en œuvre des points de vue d'experts. Il y a, c'est vrai, des prises de position dans ces études. Nous les « balançons » au mieux au regard des conditions techniques et d'opportunité.

Je pense qu'elles sont de bonne qualité : preuve en est qu'elles sont arrivées jusqu'à vous !

M. Arnaud Bazin, président. – Nous n'avons pas de doutes sur la rigueur qui préside à leur élaboration, mais comment garantissez-vous la neutralité de vos prestations ? Que faites-vous si l'on vous demande quelque chose d'orthogonal à une position que vous auriez prise publiquement ?

M. Éric Fourel. – Je ne crois pas qu'il y ait, dans ces documents, des positions orthogonales avec les missions que nous réalisons. Il faudrait les analyser au cas par cas, mais si c'était la manière dont le décideur public le perçoit, il ne nous emploierait pas dans son terrain d'exploration...

M. Vincent Paris. – Nous faisons appel à la sous-traitance de façon marginale dans nos missions, dans 4 % des cas environ et dans le respect des marchés publics.

Est-ce que l'on emploie des collaborateurs qui ont été hauts fonctionnaires, élus, ministres ou collaborateurs politiques ? Oui.

Mais je précise que nous n'avons pas de stratégie de recrutement d'anciens fonctionnaires. Nous nous inscrivons dans une stratégie d'acquisition de compétences, en recherchant des collaborateurs possédant la double compétence « métier du client » et « technologie ».

Il se trouve que nous avons 14 personnes qui répondent à ces critères au sein de l'effectif, c'est donc moins de 1 %. Nous n'excluons pas ces personnes par principe. Mais nous sommes très rigoureux et nous ne prenons aucun risque : la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est évidemment consultée ; nous disposons d'un code de conduite particulier en interne.

Quant à la compétence du secteur public, mon avis est positif. J'ai affaire à des grands clients du privé et du public, et ce dernier n'a pas à rougir de la façon dont il pilote les missions. Je ne vois pas de différence de niveau. Nous voyons même moins d'opérations échouer dans le secteur public que dans le secteur privé.

Dans notre métier, la prise de risque est importante et les technologies complexes. Cela s'améliore, mais des projets doivent toujours être arrêtés.

M. Pascal Imbert. – Nous utilisons la sous-traitance de manière très marginale, et toujours dans le cadre du code des marchés publics. Nous ne recrutons pas de consultants ayant eu des postes à responsabilités dans l'administration. Ce ne sont pas nos domaines d'intervention : nous intervenons surtout sur des sujets assez techniques comme l'optimisation des processus ou la réflexion sur des problématiques technologiques, ou ayant trait à des sujets nécessitant de la technicité et de l'objectivité.

Nous constatons une professionnalisation très rapide de l'achat de conseil dans l'administration, grâce à la concentration de cet achat dans des équipes qui ont construit de bonnes pratiques. À cela s'ajoute la rigueur naturelle d'exécution des prestations dans le code des marchés publics. Nous avons donc l'impression que nos prestations sont bien pilotées par les donneurs d'ordres publics.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Au cours des travaux de notre commission d'enquête, le Premier ministre a adressé aux membres de son Gouvernement et à leur cabinet une circulaire leur demandant de réduire de 15 % le recours aux cabinets privés. Je présume que vous avez connaissance de cette circulaire. Quel est votre avis ?

Un ancien salarié de Capgemini a été recruté en 2020 par le service des correspondances de l'Élysée. Or, il a eu recours à votre cabinet pour réorganiser ledit service. Pouvez-vous nous présenter cette prestation, nous en préciser le montant et nous indiquer si les règles de déontologie ont été appliquées ?

M. Arnaud Bazin, président. – J'ajouterai une question transversale : en quoi le mécénat de compétences est-il plus encadré que le *pro bono*, qui est désormais assez contesté ?

M. Mathieu Dougados. – Concernant la circulaire, nous ne commentons pas les propos des ministres, ni leurs volontés politiques. Nous prenons simplement acte de cette décision.

Nous avons été sollicités en 2020 à travers l'accord-cadre UGAP pour intervenir auprès de l'Élysée. C'était pour nous une première. Nous avons répondu à une sollicitation, nous l'avons finie, il y a eu une analyse qualité de ce que nous avons fait et nos livrables ont été validés. Nous avons fini la mission.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Ce n’était pas ma question. N’est-il pas gênant qu’un ancien salarié de Capgemini ait recours à ce même cabinet pour réorganiser le service des correspondances de l’Élysée ?

M. Mathieu Dougados. – Je vous invite à poser des questions à l’Élysée parce que, pour le coup, ce n’est pas notre responsabilité du tout.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – N’avez-vous pas d’avis ?

M. Mathieu Dougados. – Nous répondons à des sollicitations à travers l’accord-cadre de l’UGAP. Ce n’est pas à nous de nous prononcer sur l’identité de la personne qui, au sein de l’organisation cliente, déclenche la prestation.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – D’un point de vue déontologique, vous n’y voyez donc pas de problème.

M. Mathieu Dougados. – Capgemini a été classé parmi les entreprises les plus éthiques au monde pendant neuf années consécutives. C’est le résultat d’un investissement important, avec une organisation spécifique, des processus, des plans de formation.

M. Arnaud Bazin, président. – D’après vous, cela concernait donc le donneur d’ordre...

M. Étienne Grass. – Pour cette mission – qui a été une belle mission – nous avons été sollicités par l’UGAP. Nous ne sommes pas en mesure de vous dire qui est le client dans le service courrier de l’Élysée. Ce n’est pas notre responsabilité.

Il s’agissait d’élaborer les infrastructures technologiques pour l’utilisation des outils d’automatisation de la lecture du courrier de l’Élysée. Cela permet de produire des rapports beaucoup plus complets sur le courrier reçu et donne au Président accès à l’ensemble des lettres qu’il reçoit.

En l’occurrence, l’ancien salarié auquel vous faites référence n’est pas issu du conseil. Or, il existe un assez fort hermétisme entre des activités de conseil et celles qui ont été réalisées.

Il est fréquent que l’État recrute nos salariés, et la ministre de la fonction et de la transformation publiques vous a indiqué son intention de continuer à le faire.

En principe, lorsque nous réalisons une prestation auprès d’un client, nos salariés n’ont pas vocation à être ensuite embauchés par ce dernier ; mais nous n’appliquons pas ces clauses contractuelles vis-à-vis de l’État, parce que nous estimons qu’il se renforce en recrutant nos salariés. C’est encore arrivé la semaine dernière.

Par ailleurs, cela se produit lorsque, au cours d’une mission, l’État considère que ce que nous faisons est de nature pérenne. Cela nous place dans une situation complexe en termes déontologiques puisque, en cours de mission, l’un de nos anciens salariés « passe » chez notre client.

Il serait intéressant que vos travaux clarifient les choses. Nous acceptons de lever les clauses contractuelles interdisant à nos salariés de rejoindre nos clients, à la condition

qu'un cadre déontologique soit fixé, pour que le salarié ne soit pas en contact avec Capgemini.

J'espère que ma réponse a été claire ; n'hésitez pas à me demander de la préciser.

M. Mathieu Dougados. – Le mécénat de compétences correspond bien à notre engagement de mettre à disposition nos compétences au service de *start-ups*, et d'entrepreneurs sociaux. Ce n'est pas le mécénat pour le mécénat, mais un cadre contractuel qui « colle » à notre ambition de servir les entrepreneurs sociaux. C'était le sens de notre partenariat noué en 2018 avec Ashoka.

Le mécénat est un cadre qui nous est utile pour mettre à disposition nos compétences.

M. Éric Fourel. – Nous prenons acte, nous aussi, de la circulaire du 19 janvier du Premier ministre. Fixer un axe de réduction des honoraires est un objectif que beaucoup de nos clients se donnent. Cela relève de la saine gestion.

Je constate également que cette circulaire ouvre un grand nombre de pistes d'amélioration, notamment l'internalisation de certaines compétences et la mise en place d'un dispositif de recensement des compétences disponibles au sein des administrations. Les pouvoirs publics, comme toutes les grandes organisations, sont confrontés au risque de « silotage », à cause duquel on ne sait pas toujours qui est disponible, à quel moment.

EY est très attaché au mécénat de compétences et le pratique depuis très longtemps. Une partie de notre fondation d'entreprise est exclusivement tournée vers les associations ; elle se donne pour objectif d'apporter une contribution aux métiers de la main. Nous sommes également présents dans le secteur culturel.

Je citerai deux interventions importantes dans le secteur public : une au service de l'Opéra national de Paris, une autre auprès du Louvre. Le mécénat au service de l'Opéra est mixte – financier et de compétences – et le mécénat auprès du Louvre est exclusivement de compétences.

Nous accompagnons ainsi l'Opéra dans l'amélioration du caractère écoresponsable des décors, dans le cadre de notre pôle développement durable.

Nous avons assisté le Louvre dans la certification de ses comptes selon les normes comptables classiques. J'y suis attaché, en tant que responsable, à titre personnel, de cette intervention depuis 1999.

C'est un outil fantastique offert par le cadre réglementaire français pour aider les institutions de toutes tailles. Nous y trouvons un intérêt pour la résonance de notre marque et notre inscription sociétale. Nos collaborateurs y voient l'occasion d'œuvrer pour l'intérêt général, sans visées lucratives – même s'il y a de modestes contreparties, comme l'accès gratuit au musée du Louvre pour l'ensemble de nos collaborateurs en France.

M. Arnaud Bazin, président. – Pouvez-vous nous rappeler votre position sur le *pro bono* ?

M. Éric Fourel. – Je me permettrai d’ajouter que nous nous interdisons d’effectuer des prestations payantes pour les organismes que nous gratifions de notre mécénat de compétences.

Nous avons eu quelques missions *pro bono* dans le cadre de la crise Covid, mais de manière très limitée.

M. Hervé de la Chapelle. – Le *pro bono* n’est pas du tout dans notre modèle. Il y a eu cette parenthèse de la crise sanitaire où nous avons pu intervenir ponctuellement. Nous n’en faisons pas avant et nous n’en faisons plus depuis.

M. Vincent Paris. – Je prends acte, comme mes collègues, de la réduction de 15 % du montant des prestations de conseil. C’est un chemin de crête : il faut trouver des économies, mais en même temps accélérer la transformation.

Il est assez aisé de dire cela de l’extérieur, mais il me semblerait préférable d’accentuer les efforts sur certains sujets, au lieu de procéder de manière linéaire dans tous les domaines.

Sopra Steria ne fait pas de *pro bono*. Notre mécénat de compétences est concentré dans le milieu associatif, à travers une plateforme appelée Vendredi. Nos collaborateurs peuvent ainsi agir pour des causes environnementales ou sociétales, sans aucun impact *business*. Cela entre dans le cadre de notre politique de responsabilité d’entreprise.

M. Pascal Imbert. – Je n’ai pas de commentaire à faire sur la décision de réduction de 15 %. En effet, nous sommes sur un secteur en croissance : cela ne nous pose pas de difficulté économique majeure.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – C’est déjà une réponse !

M. Pascal Imbert. – Il serait prétentieux de notre part de commenter les budgets alloués par nos clients à nos domaines d’intervention.

Nous accueillons en revanche avec beaucoup d’intérêt la volonté d’améliorer la valeur tirée de nos prestations. En effet, plus nous sommes « challengés » sur la valeur, plus nos prestations sont pérennes. Il nous est fréquemment reproché de chercher à travailler dans la durée pour générer du chiffre. À vrai dire, c’est très dangereux, parce que cela expose à un retour de manivelle.

Nos prestations sont chères ; il est préférable que client en tire autant de valeur que possible, car c’est ce qui pérennise la relation.

Nous ne pratiquons pas le *pro bono*, mais nous développons le mécénat de compétences. Nous sommes une société rentable et en développement. Nous avons pris l’engagement d’allouer chaque année 1 % du temps de nos consultants à du mécénat de compétences, exclusivement au profit d’associations. Il s’agit surtout d’actions sociales : enfance défavorisée, Croix-Rouge française, etc.

Je suis fier que nous ayons été en mesure de tenir cet engagement dès la première année, en 2021.

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous remercie pour cette longue audition, la dernière de notre commission d'enquête en formation plénière.

Nous remercions très sincèrement tous ceux qui ont suivi nos auditions, en présentiel ou à distance.

Je donne rendez-vous à mes collègues mi-mars pour l'examen du rapport avec des échanges, je n'en doute pas, nourris.

La réunion est close à 19 h 45.

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 16 mars 2022

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Examen du rapport (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 20.

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

Mardi 15 mars 2022

- Présidence de Mme Angèle Prévile, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Audition de M. Olivier Poivre d'Arvor, ambassadeur pour les pôles et les enjeux maritimes

Mme Angèle Prévile, présidente. – Nous avons le plaisir d'accueillir M. Olivier Poivre d'Arvor, ambassadeur pour les pôles et les enjeux maritimes. Je souhaite tout d'abord excuser l'absence de Michel Canévet, notre président, qui ne peut être présent aujourd'hui.

Monsieur l'ambassadeur, vous étiez récemment en première ligne pour l'organisation du sommet « Un océan ». À cette occasion, le Président de la République a renouvelé son engagement en faveur de l'exploration des grands fonds marins, qui est l'un des objectifs du plan d'investissement France 2030.

Notre mission d'information a débuté ses travaux en janvier dernier et poursuit ses auditions en vue de la présentation de son rapport en juin prochain. Nous entendons toutes les parties prenantes, notamment les entreprises intéressées par les opportunités qu'offre l'exploration, voire l'exploitation, et les ONG qui s'inquiètent des risques qu'une exploration non maîtrisée pourrait faire courir à un environnement fragile dont le rôle dans la régulation du climat et de la vie est essentiel.

Nous avons entendu le secrétaire général de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM), ainsi que notre ambassadeur auprès de cette organisation, M. Olivier Guyonvarch, sur les problématiques spécifiques à la zone internationale.

Les enjeux de coopération internationale sont nombreux, si nous voulons éviter une compétition effrénée qui risquerait de rendre vains nos propres efforts pour préserver l'environnement.

Enfin, je vous informe que cette audition est captée et diffusée sur le site internet du Sénat.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Le sujet des grands fonds marins est particulièrement passionnant et l'actualité nous permet de pointer du doigt son importance en termes d'indépendance stratégique.

Mes questions portent autour de trois grandes thématiques.

Tout d'abord, quel est votre regard sur la manière dont s'est déroulé le sommet « Un océan » auquel j'ai pu participer ? L'Unesco a annoncé le lancement d'un programme de cartographie de 80 % des fonds marins d'ici à 2030. Quelle place la France peut-elle prendre dans ce projet ?

Ensuite, la France a lancé une redéfinition de sa stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des fonds marins. Où en sommes-nous ? Quelles en sont les perspectives financières ? Je rappelle que le plan France 2030 consacre 300 millions d'euros aux océans et que la stratégie d'exploration et d'exploitation est pourvue du même montant, mais que ces deux sommes ne se cumulent pas entièrement – 500 millions devraient être finalement consacrés à ce sujet – et que le seul projet de cartographie de l'Unesco représente un coût de 5 milliards d'euros.

Enfin, quel regard portez-vous sur la stratégie des autres États ? Quelles sont les coopérations possibles ? La France compte-t-elle prendre des initiatives en la matière au cours de sa présidence du Conseil de l'Union européenne ?

J'ajouterai un point sur les câbles sous-marins : comment assurer leur protection face aux éventuelles menaces ?

M. Olivier Poivre d'Arvor, ambassadeur pour les pôles et les enjeux maritimes. – Je vous remercie de votre invitation, votre mission d'information est indispensable : nous en sommes à un point où il faut agir, mais nous sommes paralysés par toutes sortes de peurs et d'incompréhensions.

Le dossier des grands fonds est le moins bien documenté parmi les sujets maritimes, que ce soit en France ou à l'international. Qui plus est, s'il peut être intéressant de se référer aux grandes explorations des romans de Jules Verne, cela n'est pas complètement raisonnable. Dans ce dossier, on constate malheureusement que, souvent, la raison ne prime pas ! Nous devons avoir une approche scientifique, honnête.

Le cogito n'est pas français, il est universel. Nous connaissons très peu d'espèces marines, alors que les mers représentent 80 % de la surface du globe, pourcentage qui va d'ailleurs augmenter avec la montée des eaux. Nous connaissons quasiment tout en ce qui concerne la terre et si peu en ce qui concerne la mer. Nous devons apprendre à connaître cette « masse », pas seulement par curiosité ou amour de la science, mais par intérêt bien compris : nous devons savoir quoi en faire pour son propre bien. Si nous ne connaissons pas les phénomènes climatiques ou maritimes, la nature et l'homme ne pourront que s'opposer, ce qui ne serait positif pour personne.

Il est vrai que ce mouvement est tardif. La convention des Nations unies sur le droit de la mer, dite convention de Montego Bay, qui définit la notion de zone économique exclusive ne date que de 1982. Les États ont eu la sagesse de définir ces zones, même s'il reste évidemment des difficultés. Aujourd'hui, des travaux sont en cours au niveau international sur la question de la « colonne d'eau » ; ils pourraient aboutir à la fin de l'année 2022.

En ce qui concerne les grands fonds, la communauté internationale a pris des précautions. Elle a créé l'AIFM il y a près de 30 ans : cette décision collective apporte davantage de transparence et de contrôle. Les moyens de l'AIFM sont limités et son bilan est « raisonnable » : elle n'a pas été surchargée de demandes et une dizaine de permis a été attribuée – je suis presque étonné que cette structure ait été inventée pour si peu...

En tout cas, nous devons travailler tous ensemble sur ces sujets. Il n'y a aucune raison de mettre l'océan sous cloche – d'ailleurs, comment fixer un moratoire pour un organisme vivant ? Nous devons améliorer nos connaissances. La décision de l'Unesco est

importante de ce point de vue, mais il faudra dégager une enveloppe financière suffisante... Le projet de « jumeau numérique » de l'océan annoncé par la présidente de la Commission européenne permettra aussi d'avancer dans nos connaissances, en rassemblant des données existantes sur le fond de la mer, sans y aller, donc sans l'endommager. Une autre annonce intéressante a été faite en ce qui concerne la société Mercator, dont la plupart des actionnaires sont européens, je le souligne.

Quel est le rôle de la France ? Avant même la guerre en Ukraine, nous savions que la mer était un enjeu stratégique majeur et que les grands conflits terrestres y auraient des translations – je pense notamment à Taïwan ou plus largement à la mer de Chine méridionale. Qui plus est, plusieurs puissances – la Chine, la Corée du Sud ou le Japon par exemple – se sont montrées intéressées par l'exploitation des grands fonds. Ces acteurs sont poussés par des raisons économiques. Parmi les grandes puissances maritimes, la France est une puissance d'équilibre : nous devons montrer l'exemple et nous emparer de ce dossier, en prenant en compte les réalités locales.

Les différentes annonces faites par le Président de la République sont de bonnes nouvelles et elles sont rassurantes. Je rappelle que, dès 1984, François Mitterrand parlait de l'importance de l'exploration et de l'exploitation des grands fonds. Ce n'est pas un sujet nouveau, mais une stratégie et des crédits ont maintenant été définis. Une mission a été mise en place auprès du secrétariat général de la mer, même si elle a certainement besoin d'un accélérateur pour montrer sa pleine efficacité.

Beaucoup se sont interrogés sur le fait que la France se soit abstenue lors du vote, à l'occasion du congrès en septembre 2021 de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), d'une motion sur un moratoire relatif à l'exploitation des fonds marins. Nous estimons que la discussion doit avoir lieu dans le cadre de l'AIFM, qui est une organisation des Nations unies. Les États devront prendre leurs responsabilités dans ce cadre. L'AIFM prépare un code minier depuis 2015 et devrait le terminer pour la fin de l'année 2022 ou pour 2023 – c'est un travail de longue haleine... Votre mission d'information permettra d'ailleurs de porter la voix de la France sur ces sujets.

En tout cas, je fais confiance à l'AIFM, qui n'est pas une entreprise commerciale ou capitaliste, pour proposer une position mesurée ; elle constitue une forme de garantie, d'autant que l'Union européenne a pris un certain leadership sur ces sujets. La France, acteur d'équilibre, jouera tout son rôle dans ce processus. Il ne s'agit pas dans ce cadre de « racler » les océans qui, je le rappelle, le sont déjà du fait de la surpêche – ce n'est donc pas la première fois que les grands fonds sont menacés !

Il me semble que, dans ce contexte, il serait intéressant d'organiser à l'automne une conférence pour mettre toutes les parties intéressées en France autour de la table – les scientifiques, qui ont assez peu pris la parole jusqu'à maintenant et qui ont pourtant beaucoup de choses à dire, les responsables politiques et administratifs, les ONG, etc. – afin d'apaiser les choses. Je le répète, les enjeux ne sont pas seulement économiques et scientifiques, ils sont aussi stratégiques.

En la matière, la France est vertueuse. Je rappelle par exemple qu'elle n'a pas accordé sa garantie à TotalÉnergies pour le projet Yamal 2 en Arctique, parce que toutes les garanties n'avaient pas été apportées en termes de protection de la biodiversité.

Un dernier point en ce qui concerne les câbles sous-marins. Il est vrai que plus de 90 % des communications passent par les grands fonds, mais il existe beaucoup de fantasmes en la matière. Nous devons prendre les choses au sérieux, mais il n'y a pas de menaces immédiates sur ces câbles. Aujourd'hui, les menaces sont d'abord naturelles avant d'être humaines.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Lors du sommet « Un océan », il a été indiqué que la première stratégie nationale polaire serait annoncée fin janvier. Où en sommes-nous ? Quelles en sont les grandes lignes ?

Les États-Unis n'ont pas ratifié la convention de Montego Bay. Est-ce que cela a des conséquences en ce qui concerne le travail de l'AIFM ?

Comment voyez-vous les appétences de la Russie vis-à-vis de l'Arctique ?

M. Olivier Poivre d'Arvor. – La stratégie polaire m'a été commandée en juin dernier et elle était prête, mais j'ai demandé au Premier ministre un peu de temps pour la reprendre à l'aune de la guerre en Ukraine qui change un certain nombre de choses – chacun en convient... J'étais, d'une certaine façon, idéaliste ; je voulais équilibrer les extrêmes.

La Russie préside en ce moment le Conseil de l'Arctique. Elle dépend de cette région pour 15 % à 20 % de son PIB et les routes maritimes du nord, si elles s'ouvraient, seraient largement sous sa souveraineté. Ce qui se passe aujourd'hui montre que cette zone serait militarisée et qu'elle pourrait devenir un territoire de haute tension, puisque, outre la Russie, plusieurs puissances de l'OTAN y sont présentes et que la Chine estime, par une curieuse perception géographique, qu'elle en est partie prenante.

Ainsi, plusieurs éléments militent pour la prudence. L'Union européenne doit faire entendre sa voix dans cette région qui pourrait devenir inflammable.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a validé hier la stratégie polaire que j'ai actualisée. Elle est ambitieuse, en particulier au regard de l'in vraisemblable et dramatique décrochage de la France en la matière. Les pôles pourraient devenir des terres de guerre et non de science. La France doit jouer un rôle d'équilibre, en posant le primat de la science et en dégagant un minimum de moyens pour mettre en place sa stratégie – notre dénuement actuel est absurde ! Nous devons notamment aider les grandes explorations, comme le Polar Pod de Jean-Louis Étienne dans l'océan austral ou le projet de station itinérante Tara dans l'Arctique.

En ce qui concerne la convention de Montego Bay, les États-Unis ne l'ont pas ratifiée pour des raisons juridiques internes, mais mes interlocuteurs m'ont expliqué à plusieurs reprises que les choses fonctionnaient comme s'ils l'avaient fait. En tout cas, il n'y a pas de conséquences particulières du point de vue des fonds marins.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Est-ce que des entreprises américaines ont bénéficié de permis délivrés par l'AIFM ?

M. Olivier Poivre d'Arvor. – Il me semble que oui.

Mme Angèle Prévile, présidente. – Lors d'une mission précédente, notre attention avait été appelée sur la concentration militaire russe en Arctique. Où en sommes-nous ?

M. Olivier Poivre d'Arvor. – La région est un enjeu évident pour les Russes et nous ne devons pas être innocents, en particulier dans la perspective d'un éventuel – nous n'en sommes pas du tout à ce point – basculement du commerce mondial sur les routes du nord qui seront largement sous contrôle russe. Il est évident que ces routes seraient très militarisées.

Nous devons aussi avoir en tête la volonté de puissance de la Chine, comme l'a montré la première rencontre avec la nouvelle administration américaine qui a eu lieu en Alaska. La Chine jouera donc également un rôle dans cette partie du monde.

M. Jacques Fernique. – Je voudrais revenir à la question du moratoire sur l'entrée en vigueur du code minier. Durant nos auditions, plusieurs remarques nous ont été faites sur les lacunes de l'AIFM, notamment en termes de gouvernance et de transparence. Vous avez proposé de mettre tout le monde autour de la table pour dédramatiser la situation ; cette proposition fait écho à ce que nous disait le représentant du WWF qui parlait de la nécessité de réunir un groupe de travail de type « Grenelle ». Comment pourrions-nous laisser entrer en vigueur le code minier sans cette phase de concertation ?

M. Olivier Poivre d'Arvor. – L'adoption du code minier se fera au niveau des Nations unies. La France estime que nous devons tous nous mettre autour de la table pour avancer. Comme vous, j'entends qu'il existe des problèmes de gouvernance à l'AIFM, mais je n'ai pas d'informations précises à ce sujet. Il s'agit d'une organisation internationale censée contrôler et apporter de la transparence ; elle élabore le code minier depuis plus de dix ans et elle a déjà adopté des règlements sectoriels.

Nous avons besoin, à l'échelle de la France, d'une conférence pour que chacun apporte ses arguments.

M. Jean-Michel Houllégatte. – La France se targue d'avoir rempli l'objectif de 30 % d'aires marines protégées, ce qui a été possible grâce à la contribution des territoires ultramarins. Pour autant, il est aussi prévu qu'un tiers de ces zones soit placé sous « haute » protection. Où en sommes-nous de ce point de vue ? Quelles sont vos recommandations en ce qui concerne le degré de protection ? Devons-nous sanctuariser ces zones ou ouvrir des possibilités de les exploiter ?

M. Olivier Poivre d'Arvor. – Cette question ne relève pas de ma compétence en tant qu'ambassadeur, mais je voudrais tout de même rappeler que la France possède le deuxième domaine maritime du monde et qu'elle est la première à en avoir classé 30 % en aires marines protégées. N'écoutons pas trop les leçons de vertu, qui viennent souvent du monde anglo-saxon, et ne nous mettons pas en permanence de la cendre sur la tête !

Lorsque le Costa Rica et la France ont lancé une coalition en faveur de cet objectif, la date était 2030... Nous y sommes en 2022 ! La France montre l'exemple. Que les autres États fassent pareil ! On pourra juger ensuite du niveau de protection.

J'ajoute que nous parlons de zones où vivent, la plupart du temps, des êtres humains, où sont installées depuis longtemps des communautés de pêcheurs. Ma famille est d'origine mauricienne et je suis persuadé que nous devons préserver ces cultures. La protection de ces zones doit être maximale, mais elle ne doit pas empêcher les activités humaines, quand elles se justifient ou s'expliquent.

Il est vrai que la France atteint l'objectif de 30 % grâce aux Terres australes et antarctiques (TAAF), une zone relativement facile à classer comme aire marine protégée, puisqu'il n'y a pas d'habitants, mais ailleurs il y a aussi des succès substantiels très intéressants – je pense notamment à tout le travail réalisé en la matière par la Polynésie française.

Mme Angèle Prévile, présidente. – Il me semble qu'il serait intéressant d'associer à la conférence que vous envisagez pour l'automne prochain des enfants et élèves. Nous devons créer une dynamique, une émulation, sur ces sujets.

M. Olivier Poivre d'Arvor. – Il est évidemment très important d'associer les plus jeunes aux questions environnementales, mais l'objectif de cette conférence est que l'ensemble des parties potentiellement intéressées s'expliquent : responsables politiques, ONG ou encore entreprises... – je ne suis pas certain que les entreprises voulant exploiter soient véritablement pléthore à ce stade. Il s'agit plus, dans mon esprit, d'une coalition d'acteurs que d'un sommet. Cette conférence doit servir à régler entre nous un certain nombre de choses. Il ne me semble donc pas complètement pertinent d'y associer des jeunes.

M. Jean-Michel Houllégatte. – La cité de la mer de Cherbourg – une grande réussite ! – organise des cycles de conférences pour les scolaires.

M. Olivier Poivre d'Arvor. – Cet espace fait en effet un travail formidable. J'ai proposé à ses responsables d'y organiser un événement sur la biodiversité à l'automne prochain.

Mme Angèle Prévile, présidente. – Je crois à l'importance du partage et de la sensibilisation, si nous voulons que les gens, notamment les jeunes, s'approprient ce type de sujet. Il faut nous placer dans une optique de découverte.

M. Olivier Poivre d'Arvor. – Il faut en effet associer le plus grand nombre à la problématique des grands fonds et des océans – ce sont des puits de carbone auxquels nous devons être très attentifs. Mais faisons aussi attention à ne pas favoriser la culture de la cloche ou du moratoire, à laquelle les jeunes peuvent être sensibles de prime abord.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Pour conclure notre audition, je voudrais que nous évoquions les outre-mer. Les territoires ultramarins offrent de grandes possibilités, mais ils sont parfois vus comme des « coffres-forts » et les positions sont, par moments, manichéennes. Je crois pour ma part qu'il faut étudier chaque situation avec les populations et exécutifs locaux. Je défends l'idée que les outre-mer sont des territoires de solutions. Nous connaissons très peu les océans, y compris la manière dont il faut procéder pour les connaître. Comment voyez-vous les outre-mer dans cette problématique ?

M. Olivier Poivre d'Arvor. – Comme Édouard Glissant, nous devons avoir une pensée complexe. La mer permet de penser la France intelligemment. Les outre-mer ne sont pas seulement des opportunités ou des prolongations de la puissance française ; ce sont de formidables capteurs des influences du monde. Je crois que nous devons développer les compétences scientifiques propres des outre-mer grâce aux ultramarins eux-mêmes – la science ne doit pas être centralisée. Si la situation n'est pas complètement comparable, nous devrions quand même regarder comment le Danemark fait toujours attention à ce que les Groenlandais s'approprient la connaissance. Le trésor, c'est la connaissance !

**Enjeux stratégiques de la maîtrise des fonds marins – Audition de
Mme Camille Morel, chercheuse en relations internationales à l’université
Jean Moulin Lyon-3, M. Nicolas Mazzucchi, chargé de recherches à la
Fondation pour la recherche stratégique (FRS) et Mme Marianne Péron-
Doise, chercheuse Asie du Nord, stratégie et sécurité maritimes, Institut de
recherche stratégique de l’école militaire (Irsem)**

Mme Angèle Prévile, présidente. – Nous poursuivons en accueillant maintenant en visioconférence trois chercheurs : Mme Camille Morel, chercheuse en relations internationales à l’université Jean Moulin Lyon-3 ; M. Nicolas Mazzucchi, chargé de recherches à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) ; Mme Marianne Péron-Doise, chercheuse Asie du Nord, stratégie et sécurité maritimes à l’Institut de recherche stratégique de l’École militaire (Irsem).

Après avoir entendu des scientifiques, des entreprises, des ONG, nous abordons avec vous la dimension stratégique de la question des grands fonds marins. La hausse des prix des matières premières est une problématique aujourd’hui particulièrement d’actualité. Dans ce contexte, l’intérêt pour les ressources des grands fonds marins se renforcera probablement, même si les technologies ne semblent pas encore tout à fait mûres pour envisager une exploitation.

Les câbles sous-marins sont par ailleurs une source de vulnérabilité, dans le contexte de quasi-guerre économique qui s’impose aujourd’hui, pas seulement dans l’immédiat avec la Russie, mais aussi à long terme entre les États-Unis et la Chine ou même à certains égards entre l’Europe et les États-Unis, avec la possibilité d’écoutes, voire d’actions plus offensives transitant par les grands fonds.

Nous aborderons aussi au cours de cette audition les problématiques de l’Indo-Pacifique, qui intéressent particulièrement la France et ses outre-mer. Les grands fonds marins sont l’un des terrains d’influence des puissances de cette région.

Je précise que cette audition est captée et diffusée sur le site internet du Sénat.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Nous avons déjà mené plusieurs auditions sur des aspects techniques liés aux potentialités supposées des grands fonds marins. Avec cette table ronde, nous souhaitons aborder la question sous un angle stratégique au travers de trois chapitres : les ressources de ces fonds ; les câbles sous-marins – la récente éruption volcanique aux îles Tonga a montré l’importance de cette question – ; la zone de l’Indo-Pacifique.

M. Nicolas Mazzucchi, chargé de recherches à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS). – Je centrerai mon propos sur la question de l’exploitation des métaux stratégiques dans les grands fonds marins.

Je me suis intéressé aux dépendances de l’Union européenne, et en particulier de la France, c’est-à-dire aux importations de ces différents métaux essentiels à nos économies. Nos dépendances les plus importantes sont relatives à de grands pays miniers, qui se trouvent également être des puissances géopolitiques extrêmement fortes, comme la Chine, la Russie et les États-Unis. Pour ces derniers, il peut s’agir d’un levier stratégique. Une telle situation pourrait nous engager à une diversification de nos fournisseurs.

Qu'il s'agisse des outre-mer français ou de l'ensemble des territoires mondiaux, les possibilités sont extrêmement vastes. L'*International Seabed Authority* procède depuis un certain nombre d'années à des travaux d'exploration dans la zone de fracture de Clipperton, à des fins à la fois de recherche et de connaissance scientifique sur les nodules polymétalliques, mais aussi, et surtout de mise en œuvre d'un code de conduite et de travail pour ces régions, dont une partie se situe dans les eaux internationales.

Les outre-mer français, notamment, mais pas exclusivement, la Polynésie française, sont une zone potentiellement extrêmement riche en nodules polymétalliques et en sulfures polymétalliques. Les nodules sont dans le fond des mers et regrouperaient une part substantielle de métaux variés. Ils contiendraient, dans une proportion restant à déterminer selon les endroits, des métaux extrêmement communs, comme le cuivre ou le nickel, et des métaux beaucoup plus rares. Les sulfures polymétalliques présentent une particularité : il s'agit non pas de ramasser, mais de casser des structures potentiellement riches en métaux. L'exploitation des encroûtements cobaltifères riches en ferromanganèse nécessiterait aussi de casser le plancher océanique.

L'enjeu environnemental est majeur s'agissant d'une exploitation qui consiste soit à racler le fond des océans, soit, dans le cas des sulfures et des encroûtements, à être encore plus invasifs. Les rejets auront des conséquences extrêmement fortes sur la faune et la flore marines, dans des régions déjà soumises à des pressions environnementales très importantes.

Quid de l'intérêt économique-stratégique de l'exploitation de tels métaux en grande profondeur, notamment dans les outre-mer français ? Il y a un déficit dans les approvisionnements actuels et futurs d'un certain nombre de métaux « communs » ou « stratégiques ». Selon l'Agence internationale de l'énergie, la demande sur l'ensemble des métaux destinés notamment, mais pas exclusivement, aux nouvelles technologies énergétiques a tendance à exploser, et pas forcément là où l'on s'y attendrait le plus. Les terres rares ont été, à mon sens, beaucoup trop mises en avant ces dernières années, alors qu'il y a des questions bien plus sensibles, comme le lithium, le graphite, le cobalt et le nickel. L'envolée des prix du carbonate de lithium et le décrochage prévisible entre la production et la demande créent un risque de déficit dans les approvisionnements, renforçant l'hypothèse de la nécessité d'une exploitation des ressources marines.

Toutefois, la situation d'apparent décrochage entre offre et demande doit aussi s'examiner au regard de l'exploitation minière terrestre. Selon les chiffres fournis par l'État américain, qui est l'un des principaux cartographes du secteur marin mondial, il existe d'ores et déjà des situations d'extrême sous-exploitation – évidemment, cela ne concerne pas des pays tels que les États-Unis, la Russie ou la Chine – des ressources minières terrestres, qu'il s'agisse de minerais communs, comme le cuivre ou le nickel, ou de minerais « stratégiques » ou « rares », comme les terres rares, le vanadium, le tantale ou le graphite.

On constate ainsi un décrochage entre une demande qui s'annonce de plus en plus forte et une production qui est très faible. C'est pour des raisons liées au prix que des ressources très majoritairement concentrées en Australie et en Amérique du Sud sont peu exploitées. Dans l'exploitation des ressources minières stratégiques, l'incertitude sur les prix est une question majeure. Selon les analyses de l'*International Seabed Authority*, pour l'ensemble des métaux qui se trouveraient de manière assez générique dans les nodules polymétalliques, c'est-à-dire le manganèse, le nickel, le cobalt et le cuivre, l'incertitude prix est d'environ 90 %. Or le prix est un levier extrêmement important dans la décision d'ouvrir ou non de nouvelles mines.

Si l'on va exploiter des terres rares très majoritairement en Chine malgré les réserves dont dispose le Brésil, c'est pour des raisons de prix. La Chine maintient volontairement des prix extrêmement bas sur les composés en terres rares.

La problématique du prix est à corréler avec les enjeux majeurs que sont le développement économique des outre-mer et le coût environnemental de l'exploitation. Malgré la hausse de la demande, les niveaux d'incertitude sur les prix des différentes matières premières sont si élevés que les grandes entreprises minières ne sont guère enclines à s'engager dans un domaine tel que l'exploitation sous-marine des nodules et sulfures polymétalliques et des encroûtements.

Si l'*International Seabed Authority* pousse énormément sur l'exploration, elle est plus prudente sur l'exploitation. D'ailleurs, l'ensemble des rapports de la direction générale de la pêche et des affaires maritimes (DG Mare) de l'Union européenne quant au développement de l'économie minière bleue souligne la difficulté de procéder à une évaluation entre rentabilité économique et protection environnementale et surtout l'absence d'intérêt particulier de la démarche.

Au demeurant, dans les outre-mer français, la base énergéico-industrielle est destinée à alimenter le système actuel. Pour y développer très fortement une exploitation minière, il faudrait augmenter substantiellement la production électrique et les systèmes énergétiques locaux. Cela aurait des répercussions importantes sur l'environnement. Dès lors, les conséquences environnementales cumulées de l'exploitation minière, puis de la séparation, du raffinage et du traitement minier seraient sans doute peu soutenables. Et, dans le même temps, il y aurait toujours l'incertitude sur les prix.

Par conséquent, ce qui apparaît comme le plus faisable économiquement et politiquement pour l'Union européenne et la France, y compris pour les outre-mer, c'est le recyclage. La mine urbaine est probablement la solution qui a le plus d'avenir aujourd'hui.

Mme Camille Morel, chercheuse en relations internationales à l'université Jean Moulin Lyon-3. – Je centrerai mon propos sur les câbles sous-marins de communication, même s'il existe d'autres types de câbles sous-marins, comme les câbles d'énergie, qui permettent de relier les plateformes *offshore*, ou les câbles d'ordre scientifique, par exemple pour observer les océans et prévenir les tsunamis.

Il y a environ 450 câbles sous-marins de fibre optique actifs et en projet dans le monde. Ils permettent de faire transiter une grande majorité – on parle de plus de 98 % – du trafic de données internationales. Cela comprend à la fois les appels téléphoniques vers l'international, mais également la consultation de sites stockés sur des serveurs à l'étranger. Vous l'aurez compris, la majorité de nos activités quotidiennes dépend de ce transfert de données vers l'international.

Il y a évidemment une hétérogénéité de la répartition des câbles sur le globe, d'où des rapports de dépendance et d'inégalités entre les États, en termes à la fois de possibilité de faire remonter les flux à problème sur un câble, mais aussi de capacités d'action sur ces infrastructures, les États n'engageant pas les mêmes moyens en la matière.

Les câbles sous-marins sont évidemment des infrastructures stratégiques, puisqu'ils transportent de l'information. En cela, ils sont un instrument historique de puissance. Des cas de coupures de câbles sous-marins, mais également des actions de censure

de renseignements à partir de ces infrastructures, ont été observés en temps de guerre comme en tant de paix.

L'enjeu géopolitique est aujourd'hui renouvelé, pour plusieurs raisons. D'abord, l'importance des câbles sous-marins n'a jamais été aussi élevée. Surtout, cette technologie concerne à la fois l'espace maritime et le numérique, qui sont au cœur du renouveau des puissances sur la scène internationale.

La France est bien dotée en câbles sous-marins. Le territoire métropolitain bénéficie de ses différentes façades maritimes. Il y a aujourd'hui une vingtaine de câbles sous-marins actifs en France et cinq ou six projets pour les cinq prochaines années à venir. Les deux points d'entrée majeurs du trafic vers l'international sont Paris, la capitale étant reliée par le réseau terrestre aux câbles sous-marins de la façade atlantique et de la Manche notamment, et Marseille, qui aura certainement un rôle important à jouer dans les prochaines années, en particulier pour le trafic de données vers l'Asie et l'Afrique.

Les outre-mer sont reliés de manière beaucoup plus hétérogène. Plusieurs territoires, comme Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Saint-Pierre-et-Miquelon, n'ont qu'un seul câble sous-marin. La Guyane en possède deux. La Réunion, la Guadeloupe et Mayotte disposent de trois câbles, contre quatre pour la Martinique. D'autres projets concernant ces territoires sont à venir.

Une carte mondiale des câbles sous-marins existe et est disponible en ligne. Elle contient d'autres informations, notamment sur les propriétaires des câbles. Il est difficile de quantifier une éventuelle dépendance de la France et des territoires d'outre-mer à certains réseaux sous-marins, car plusieurs critères peuvent être pris en compte : la destination de ces câbles, leur capacité et la nature des flux.

Des risques pèsent sur ces infrastructures. Le premier, ce sont les causes accidentelles : à 70 %, les câbles sous-marins sont endommagés par les filets de pêche et les ancres des navires, mais il y a également des phénomènes naturels, comme les séismes sous-marins. Mais il peut aussi y avoir des atteintes volontaires aux réseaux sous-marins. Le contenant et le contenu transporté peuvent être visés. Le contenant peut faire l'objet d'atteintes physiques, par exemple des coupures, ou de détournements d'usage, des câbles ayant une vocation civile pouvant être utilisés à d'autres fins. Et l'intégrité des données transmises peut également être remise en cause.

Plusieurs facteurs de résilience entrent en jeu. D'abord, la multiplicité des différentes liaisons sous-marines permet de regrouper une certaine partie du flux d'un câble endommagé sur un autre. Ensuite, le nombre des acteurs, notamment des fournisseurs de câbles sous-marins, fait diminuer la dépendance d'un État à d'autres ou à des opérateurs privés. Enfin, les réseaux sous-marins ne sauraient exister seuls ; ils doivent être pensés en association avec le réseau terrestre, avec les satellites et avec des équipements nécessaires au bon fonctionnement des communications internationales, comme les *data centers*.

Il est compliqué d'évaluer les zones les plus à risques en matière de câbles sous-marins, dont la protection n'est pas la même de bout en bout ; elle varie largement en fonction des acteurs privés chargés de la gestion.

En général, près des côtes, les câbles sous-marins sont installés en faible profondeur, mais ils bénéficient souvent de couches supplémentaires de protection et ils sont

enterrés sous le sable, ce qui limite les risques d'endommagement. Mais ils sont plus confrontés aux activités concurrentes de l'espace maritime et peuvent être abîmés par des navires ou des filets de pêche.

À l'inverse, en haute mer, le câble est moins protégé. Souvent, il est simplement posé dans le fond des mers. Certes, la profondeur limite l'accès au réseau. Néanmoins, ces espaces sont plus propices à des actions discrètes. Le cadre international facilite aujourd'hui l'intervention des États, notamment dans un contexte de guerre, sur les câbles situés en haute mer.

En outre, la circulation des bateaux chargés de la pose, mais aussi de la réparation des câbles dans les eaux est plus difficile dans les zones de conflit et de piraterie.

Il existe des zones de concentration intense de passage des câbles sous-marins, comme le détroit de Luçon ou le détroit de Malacca.

Les câbles sous-marins sont aujourd'hui essentiellement entre les mains d'acteurs privés. Ce sont principalement des opérateurs de communications réunis en consortiums, mais il peut s'agir d'autres acteurs privés, comme des banques. Les géants du net américain, comme Google, Amazon ou Facebook, qui sont arrivés en 2010, représentent aujourd'hui la majorité des investisseurs. La protection des infrastructures est majoritairement gérée par ces acteurs privés, qui ont passé des accords de maintenance en fonction des zones géographiques existantes.

Il est évidemment impossible d'assurer une surveillance permanente. D'ailleurs, cela aurait peu de sens, étant donné que les coupures sont quasi quotidiennes, mais elles sont gérées par les opérateurs sans que les utilisateurs soient réellement conscients des problèmes sur les réseaux.

La question se pose différemment pour des îles isolées ou pour des pays peu ou mal reliés par câbles sous-marins.

Le rôle des États sur la protection des infrastructures sous-marines augmente. Il y a une politisation du sujet sur la scène internationale. Cela entraîne de plus en plus de mesures de protection et de surveillance de la part de l'État, au moins sur les infrastructures sous-marines qui traversent les eaux sous souveraineté.

Les partenariats public-privé sont un sujet essentiel. Ils se développent partout sur le globe, d'où des interrogations sur les liens entre certains industriels et certains États.

Les moyens de l'État pour répondre à l'objectif de protection me semblent satisfaisants. La France fait partie des quelques pays qui possèdent des moyens technologiques pour aller en profondeur, jusqu'à 6 000 mètres, les autres étant les États-Unis, la Russie, la Chine et le Japon. La stratégie ministérielle adoptée récemment a vocation à multiplier les moyens d'action en profondeur de notre pays ; c'était là une mesure indispensable. Il ne me paraît pas indispensable d'aller au-delà des 6 000 mètres de profondeur. Cela permet déjà de couvrir 97 % de la superficie des océans.

Les moyens mis en œuvre dans le cadre de la stratégie ministérielle me semblent adaptés au contexte maritime d'hybridité. Nous le savons, les fonds marins sont propices à la dissimulation et à la discrétion des actions. Cette stratégie vise à assouplir les modes d'intervention dans les fonds marins.

Il y a toutefois des axes d'amélioration, notamment en matière de partage capacitaire. Le savoir-faire technologique en matière de câbles sous-marins est encore entre les mains d'acteurs privés. L'État ne pouvant pas se substituer à ces derniers, il me paraît important de renforcer le partage d'informations avec eux, notamment sur la cartographie, mais également en cas d'incident. Aujourd'hui, ce sont les acteurs privés qui ont connaissance en premier des dommages que peut subir le réseau.

Par ailleurs, il me semble important que l'État débloque un certain nombre de financements sur des outils qui sont en place, mais qui n'ont pas été mobilisés.

Les fonds marins ne doivent pas être pensés de manière cloisonnée. À mon sens, il faut y associer l'espace terrestre, l'espace extra-atmosphérique et l'espace cyber, dans une réflexion plus générale. Aujourd'hui, le régime applicable sur la zone internationale des fonds marins peut entrer en conflit avec un certain cadre légal existant, notamment sur les eaux sus-jacentes.

Mme Marianne Péron-Doise, chercheuse Asie du Nord, stratégie et sécurité maritimes à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (Irsem). – Je remercie votre mission d'information de m'inviter pour évoquer l'espace indo-pacifique. Les enjeux sont de nature politico-militaire. L'approche géopolitique est au premier plan des préoccupations : plusieurs pays riverains ont diffusé une stratégie indo-pacifique insistant sur le fait maritime. Il s'agit de protéger un certain nombre d'éléments découlant de cette maritimité, c'est-à-dire d'assurer la défense de l'économie bleue de l'ensemble des pays concernés, dont certains sont particulièrement vulnérables.

Dans l'Indo-Pacifique, la France est une île. Elle est présente à travers des îles dans l'océan Indien, dont La Réunion, et dans le Pacifique. Elle a des préoccupations liées à la sécurisation de ses énormes espaces maritimes, mais également de ses espaces aériens. La connectivité est un concept au cœur d'un ensemble de stratégies indo-pacifiques.

La préoccupation de la Chine pour les terres rares explique en grande partie son intérêt pour l'exploitation des fonds marins. D'autres pays asiatiques partagent la même inquiétude concernant la sécurisation de leurs approvisionnements en métaux. Des pays comme la Chine, le Japon et la Corée sont extrêmement avancés technologiquement. Ils vont particulièrement vite dans leur développement et dans l'acquisition de nouvelles technologies d'exploration. Ils ont de grandes ambitions et une zone économique exclusive qu'ils exploitent.

La position de la Chine est particulière. Ce pays contrôle pratiquement 95 % des terres rares dans le monde. Les fonds marins sont riches en terres rares. Elle y porte un intérêt particulier pour réussir sa transition écologique. En effet, on retrouve les terres rares dans un certain nombre de composants d'éoliennes, de batteries ou encore de panneaux solaires. La Chine voudrait consolider sa position d'hégémonie sur le marché mondial des terres rares, qui lui offre un levier stratégique et politique extrêmement intéressant. Elle aimerait aussi continuer à nourrir sa croissance et répondre à ses propres besoins en terres rares. Elle a noté la richesse en terres rares et en ressources minérales de toutes sortes, par exemple en nodules polymétalliques, des fonds de la mer de Chine du Sud. Elle a déjà commencé à conduire des recherches dans des zones économiques exclusives contestées avec ses voisins, notamment avec la Malaisie et le Vietnam. Cela crée évidemment des tensions. La Chine poursuit son expansion maritime en poldérisant massivement la mer de Chine du Sud. Pour des raisons stratégiques qui lui sont propres, elle veut sécuriser son accès aux terres rares en se tournant

vers le domaine maritime. Elle a des capacités d'exploitation. Elle développe des coopérations avec un certain nombre de pays.

La Chine veut être autonome dans les hautes technologies, dans la robotique, dans la communication. Tous ces domaines impliquent un accès aux terres rares. Elle va donc intensifier ses recherches et ses capacités d'exploration des fonds marins. Elle attend très clairement la mise en œuvre du code minier de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM), afin de pouvoir avoir accès de manière plus opérationnelle aux potentielles terres rares. Elle en a la capacité technologique. Elle dispose de compétences pour l'extraction dans les grandes profondeurs. Elle va continuer à affirmer ses droits souverains au détriment de ses voisins en mer de Chine du Sud.

La Chine se heurtera toutefois à un certain nombre d'acteurs assez hostiles à une telle exploration des fonds marins. Ceux-ci souhaitent obtenir un moratoire sur l'exploration, jugeant insuffisantes les connaissances dont disposent les principaux acteurs quant aux dégâts sur l'environnement maritime. La perspective de voir des tracteurs géants racler les fonds marins inquiète un certain nombre de pays et d'organisations environnementales. C'est également le cas d'États océaniques, par exemple les îles Cook ou les îles Tonga. Tous s'inquiètent du développement d'activités d'exploration dans une zone effectivement riche en terres rares et en nodules polymétalliques : la zone de fracture Clarion-Clipperton.

La Chine est aidée dans ses ambitions par ses bonnes relations avec l'Autorité internationale des fonds marins. Cette dernière, qui est localisée en Jamaïque, délivre des permis d'exploration permettant de mieux connaître l'environnement, mais également de préparer le terrain en vue de possibles exploitations. À ma connaissance, trente et un permis ont été délivrés, majoritairement dans la zone de fracture Clarion-Clipperton, au large du Mexique. Il semblerait que la Chine ait cinq contrats. C'est une bonne moyenne. Cela lui permettrait d'exploiter approximativement 238 000 kilomètres carrés, soit une zone extrêmement vaste.

La Chine bénéficie de ses capacités financières et techniques, mais aussi de sa capacité à projeter des stratégies de long terme. Elle dispose d'acteurs étatiques liés à la gestion des fonds marins très bien organisés qui lui permettent d'avoir une programmation et un suivi de long terme dans ses projections en matière de potentiel d'exploration.

Elle est très active auprès de l'AIFM. Elle a été parmi les premiers États à mettre en place un représentant permanent. Elle sponsorise un certain nombre de recherches permettant de développer des travaux d'exploration et d'accélérer le passage au stade de l'exploitation. Elle est également l'un des principaux contributeurs au budget de cette autorité.

Vous le voyez, elle se prépare pour le jour où elle recevra le signal lui indiquant qu'elle peut exploiter les fonds marins.

Il n'y a pas de mise en œuvre d'une potentielle exploitation des fonds marins dans le cadre de la stratégie dite des « routes de la soie ». Mais il y a tout de même une proximité dans les objectifs. La dimension maritime de ces routes, qui est importante, vise *grosso modo* à moderniser un certain nombre d'infrastructures portuaires dans l'océan Indien, jusqu'à la Méditerranée, mais sans oublier la partie mer de Chine du Sud. Il s'agit donc de moderniser des infrastructures portuaires, d'aménager des ports en eaux profondes, d'adosser des réseaux de voies ferrées à des infrastructures maritimes pour faciliter le commerce et les échanges.

L'une des craintes identifiées s'agissant de la mise en œuvre de ces routes maritimes réside dans leur usage dual : la marine de guerre de l'armée populaire de libération pourrait, tout comme la marine marchande, bénéficier de facilités logistiques, d'escales, de réparations sur les côtes de l'océan Indien ou du Pacifique. Certes, un usage dual peut évidemment venir en soutien d'opérations scientifiques ou de recherches, et les facilités logistiques peuvent aider au déploiement de missions exploratoires de répositionnement de matériel. Il peut donc effectivement y avoir des interactions en matière de soutien logistique.

La politique d'influence chinoise, qui se déploie désormais *via* le projet des « routes de la soie », est assez ancienne. L'objectif a longtemps été de réduire l'espace diplomatique, donc l'influence et les capacités d'action, de Taïwan pour mettre en avant la revendication d'une seule Chine.

Au final, que ce soit en Afrique ou dans le Pacifique, la Chine a réussi à réduire considérablement l'influence de Taïwan. Dans le Pacifique sud, dix États lui ont fait allégeance. En échange, elle augmente ses aides au développement.

La Chine a une politique déjà très enracinée, dans l'océan Indien comme dans le Pacifique sud. Un sommet Chine-Océanie est en place depuis des dizaines d'années. Il repose sur un certain type d'aide au développement, dont on connaît les limites : des prêts liés, prises d'intérêts dans l'économie locale, politique de séduction culturelle s'incarnant dans la mise en place d'instituts Confucius...

Tout cela permet à certains de disposer de facilités dans l'accès aux ressources locales, par exemple les ressources halieutiques pour ce qui concerne le Pacifique sud, avec peut-être des achats de licences de pêche ou des prises d'intérêts dans des entreprises liées aux mines.

L'ensemble est amplifié par la route maritime de la soie et la systématisation de cette politique vis-à-vis de partenaires voisins de la France, qui ont effectivement pu être attirés un temps par la capacité qu'a la Chine de moderniser les infrastructures. Il y a un besoin que l'Australie, grand partenaire de la zone, n'a peut-être pas suffisamment pris en compte dans sa relation avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Vanuatu et les îles Fidji, États qui mettent le doigt sur les effets nocifs de la politique d'influence chinoise dans le Pacifique sud.

Mme Angèle Prévile, présidente. – Monsieur Mazzucchi, prenez-vous également en compte les conséquences environnementales du recyclage ?

M. Nicolas Mazzucchi. – Les conséquences environnementales du recyclage sont effectivement tout sauf neutres. Mais celles de l'exploitation des terres rares sont aussi extrêmement fortes, ce qui explique en grande partie le quasi-monopole chinois. Les dix-sept terres rares se trouvent dans des dépôts de certaines roches, dont la principale, la monazite, est radioactive.

Or l'exploitation d'une roche radioactive et les processus de séparation chimique utilisés, avec des acides industriels extrêmement forts qui entraînent des rejets dans les nappes phréatiques, ont des conséquences environnementales majeures. Aussi, un certain nombre d'États occidentaux, dont la France et la plupart de nos partenaires, ont préféré externaliser cette pollution vers des territoires asiatiques moins sensibilisés à cette question.

Le recyclage étant pratiqué selon les standards industriels en vigueur en Europe, ses effets environnementaux sont beaucoup moins forts que ceux de la production d'un certain nombre de métaux.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Les interconnexions du système qui régit nos activités économiques et sociales sont très fragiles. Les câbles sous-marins peuvent être détériorés et l'intégrité des données peut être menacée. Edward Snowden a révélé que les États-Unis ont profité de leur centralité dans le réseau pour surveiller et capter des données numériques d'autres pays. D'ailleurs, ce ne sont pas les seuls. De nouvelles routes numériques maritimes, comme le câble qui relie le Portugal au Brésil, sont en train de se créer. Mais l'ensemble est très vulnérable : dix des treize serveurs qui abritent toutes les utilisations d'internet sont détenus aux États-Unis et la totalité de la gestion du réseau est entre les mains d'acteurs privés. À partir du moment où l'on considère qu'il s'agit d'un enjeu stratégique et vital, voire d'un bien commun de l'humanité, quelle gouvernance mondiale peut-on envisager ?

La crise actuelle nous fait redécouvrir la convention de Montreux, issue de la crise des détroits dans les années 1930. Nous voyons bien aujourd'hui l'importance stratégique des détroits de Malacca et de Singapour. Des bases militaires s'implantent. Quelle régulation internationale pour garantir la continuité des connexions du trafic maritime dans ces détroits stratégiques, même en cas de conflit ?

Mme Camille Morel. – La problématique des câbles sous-marins est relativement peu évoquée à l'échelon régional et international. Pourtant, historiquement, cela avait été l'un des premiers sujets de coopération entre les États. Une première convention entre États avait été signée en 1884 pour protéger ces infrastructures, alors identifiées comme vitales. Malheureusement, les circonstances, notamment le monopole britannique en la matière, ont conduit à maintenir une capacité d'action des États sur les câbles sous-marins en temps de guerre. Par la suite, il y a eu peu de régulation à l'échelon international, jusqu'à la convention internationale de Montego Bay.

La convention de 1884 est toujours en vigueur. Mais des lacunes importantes demeurent. Je pense que les négociations actuelles au sein des Nations unies sur la question environnementale conduiront à remettre la question à l'agenda.

L'Union internationale des télécommunications est aujourd'hui la seule véritable enceinte internationale à gérer les infrastructures de communication. Mais la régulation opérée est uniquement technique et ne concerne pas les problématiques d'accès ou de diversification des infrastructures sur le sol des différents États.

Plusieurs initiatives d'ordre privé émergent pour intégrer les États à des réflexions plus générales sur la protection des infrastructures. Néanmoins, comme il s'agit d'une problématique souveraine, je pense qu'il sera malheureusement difficile de parvenir à d'éventuelles négociations aboutissant à préserver ces infrastructures de tout type d'action.

Sur le volet haute mer, il est évidemment possible d'agir. Il y a notamment des réflexions universitaires sur les moyens d'adapter le corpus international existant aux câbles sous-marins. Il peut effectivement s'agir de les considérer comme des biens communs ou des infrastructures sur lesquelles il serait possible d'élargir la protection, par exemple en cas d'attaque terroriste. Pour l'instant, ces initiatives ne donnent lieu à aucune action concrète.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Les présentations des trois intervenants étaient très riches et nous ont permis d’avoir des regards complémentaires.

Lors du *One Ocean Summit*, l’Unesco a émis le vœu de cartographier 80 % de nos océans à l’horizon 2030, ce qui est particulièrement ambitieux. Existe-t-il une centralisation des données cartographiques ?

Le projet d’Elon Musk de déploiement de satellites de faible altitude pour multiplier les communications par internet pourrait-il remettre en cause une partie de l’utilité de nos câbles sous-marins ou aboutir à une redistribution des cartes ?

Compte tenu de la position et de l’action de la Chine dans le Pacifique sud, comment la France peut-elle agir plus efficacement grâce à ses territoires d’outre-mer ? La Nouvelle Calédonie et la Polynésie française sont aujourd’hui membres à part entière du Forum des îles du Pacifique. Cette carte est-elle suffisamment utilisée par la France ?

Mme Camille Morel. – Il existe une carte publique de l’Union internationale des télécommunications qui montre les interconnexions entre les réseaux sous-marins et les réseaux terrestres, ainsi que, de manière schématique, les tracés suivis par ces câbles. Évidemment, il ne s’agit pas des routes précises : le sujet est sensible. La seule cartographie précise qui existe est celle qui est réalisée individuellement par les États, par exemple par l’Institut français de recherche pour l’exploitation de la mer (Ifremer) dans le cas de la France.

Certaines entités, comme l’*International cable protection committee* (ICPC), procèdent à une mise en commun des tracés en vue de sensibiliser les pêcheurs, mais je crois que cette carte n’est pas diffusée publiquement.

Jusqu’à présent, les câbles sous-marins bénéficiaient d’une protection par l’invisible. Mais le surplus d’informations produites aujourd’hui rend ces infrastructures plus vulnérables. La centralisation des informations aurait une utilité certaine pour les États, mais leur publication créerait de nouveaux risques.

Beaucoup d’initiatives en matière satellitaire émergent. Mais aucune technologie, pas même les constellations satellitaires, n’a la capacité de transmettre autant d’informations que les câbles sous-marins. Le rôle des satellites est complémentaire, notamment pour les territoires mal reliés ou pour la navigation.

Mme Marianne Péron-Doise. – Pour permettre à la France de consolider ses capacités d’action dans la région sous un angle stratégique, c’est-à-dire militaire, économique et politique, il faut accentuer les coopérations existantes, ne pas hésiter à parler de mutualisation des moyens et s’appuyer, peut-être plus qu’on ne l’a fait jusqu’à présent, sur les capacités de l’Union européenne, qui est un investisseur très important dans la zone.

La mutualisation vaut aussi pour le domaine militaire. Nous connaissons les difficultés de la France à surveiller sa vaste zone économique exclusive et son espace aérien, ainsi qu’à honorer certains engagements auprès de micro-États insulaires voisins ou à se porter à leur secours. La zone est extrêmement fragile et soumise à d’intenses pressions environnementales et météorologiques. J’ai en tête l’exemple d’un avion de patrouille indien se déployant à La Réunion pour un certain nombre de missions de surveillance maritime. La France est un membre actif de la Commission de l’océan Indien, notamment pour assurer la protection de l’économie bleue. Le Japon, qui possède une flotte de patrouilleurs maritimes,

pourrait peut-être envisager d'en prépositionner un dans le Pacifique sud sur une base française.

Je pense qu'il faudrait également profiter davantage des capacités financières et diplomatiques de l'Union européenne dans l'espace indo-pacifique notamment dans le cadre de la stratégie *Global Gateway*.

La France soutient de telles initiatives, mais elle pourrait peut-être en tirer davantage parti pour asseoir et consolider son empreinte et sa présence au sein de l'espace indo-pacifique.

Ces auditions ont fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 19 h 20.

Mercredi 16 mars 2022

- Présidence de M. Jacques Fernique, vice-président -

La réunion est ouverte à 16 heures.

Audition de M. Jean-Marc Sornin, président d'Abyssia

M. Jacques Fernique, président. – J'ai le plaisir d'accueillir M. Jean-Marc Sornin, président et co-fondateur d'Abyssia, au nom de notre collègue Michel Canévet, président de notre mission d'information, qui vous prie de bien vouloir excuser son absence.

Notre mission d'information a démarré ses travaux voilà deux mois et nous ne pouvions bien sûr pas faire l'impasse sur l'audition d'Abyssia, entreprise implantée à Anglet et à Nouméa, spécialisée dans l'exploration des grands fonds marins jusqu'à 6 000 mètres de profondeur, grâce à des véhicules sous-marins autonomes. Abyssia propose des services de cartographie et de localisation à des autorités publiques et à des industriels souhaitant acquérir une meilleure connaissance de la richesse et des contraintes environnementales de ce milieu très particulier et très contraignant.

Nous avons jusqu'à présent auditionné des scientifiques, plutôt prudents, et des ONG, assez inquiètes, ce qui est bien compréhensible : les conséquences d'une éventuelle exploitation des fonds marins, si tel était le but ultime de l'exploration, sont en effet mal connues. Or nous savons que ce milieu joue un rôle régulateur essentiel dans les grands équilibres planétaires.

Votre regard, monsieur Sornin, sur les technologies disponibles, les contraintes environnementales, mais aussi sur l'équilibre économique de l'exploration et sur les politiques publiques mises en œuvre nous sera très utile.

Je précise que cette audition est captée et diffusée sur le site internet du Sénat.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Nous sommes heureux de vous recevoir. Nous souhaitons connaître votre point de vue sur la stratégie globale de la France en matière minière. Le plan France 2030 prévoit des moyens assez importants, mais sont-ils en

adéquation avec l'ambition forte de la France de se positionner dans ce secteur ? Une stratégie militaire a également été annoncée il y a peu.

Plus précisément, nous aimerions faire le point sur les questions de cartographie. L'Unesco, dans le cadre du *One Ocean Summit*, a annoncé un bel objectif, la cartographie de 80 % des fonds marins. Cela vous paraît-il réalisable ? Comment les Français peuvent-ils se positionner en la matière ?

Nous ne pouvons pas vous accueillir sans vous entendre sur les territoires ultramarins, que vous connaissez bien. Nous souhaitons que vous partagiez avec nous votre expérience en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie. Quel regard portez-vous sur l'action française dans la zone économique exclusive (ZEE) nationale et dans la zone internationale, sous l'égide de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM), notamment dans la zone de Clarion-Clipperton ?

Enfin, quel pourrait être le modèle français pour bâtir des champions dans ce secteur ? Quelles difficultés rencontrez-vous ? De quel soutien avez-vous besoin pour développer une entreprise française à la hauteur des défis industriels qu'il faut aujourd'hui relever ?

M. Jean-Marc Sornin, président d'Abyssa. – Je vous remercie d'associer les entreprises à vos réflexions. Je répondrai une à une aux questions que vous m'avez adressées.

Pour commencer, permettez-moi d'apporter une précision afin d'éviter toute confusion. Vous souhaitez m'interroger sur la « stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des grands fonds marins ». Or, depuis 2015, il s'agit de la « stratégie nationale relative à l'exploration et à l'exploitation minières des grands fonds ». Je tiens beaucoup à cette précision, car je fais une différence entre l'exploration océanographique et la prospection minière.

Dans quelle mesure Abyssa a-t-elle été associée à la définition de cette stratégie ?

Abyssa est adhérente au Cluster maritime français et participe au groupe de travail consacré aux grands fonds marins. À ce titre, nous avons d'abord été audités par Jean-Louis Levet, puis associés à ses travaux, qui sont le fruit d'un processus de concertation. En tant qu'entreprise, nous avons donc été écoutés.

Les financements annoncés dans le cadre du plan France 2030 nous paraissent-ils à la hauteur des enjeux ?

Il est difficile de répondre précisément à cette question, car, sauf erreur de ma part, les montants et les modalités d'attribution ne sont pas encore totalement précisés. Par exemple, le groupe de travail Levet était parvenu à une estimation de 300 millions d'euros pour un démonstrateur technique/évaluateur d'impacts. À l'époque, c'est-à-dire avant l'annonce du plan France 2030, les financements reposaient sur le plan d'investissement d'avenir n°4, *via* Bpifrance. Les modalités étaient proches de celles d'un concours, donc sans assurance de financement, et les taux étaient limités à 25 %. Cela nous a fait dire malicieusement que la stratégie nationale devait être financée à 75 % par les entreprises. De ce fait, un certain nombre d'industriels ont décidé de ne pas poursuivre. Le plan France 2030 prévoit de nouveaux objectifs complémentaires et une dotation de 300 millions d'euros. Toutefois, les crédits des deux plans ne seront pas strictement cumulés, le montant global

étant plutôt de l'ordre de 500 millions d'euros, soit une « cote mal taillée », comme vous avez eu l'occasion de le dire vous-même, Monsieur le rapporteur.

Ce montant est malgré tout considérable. Jamais un tel budget n'a été consacré à l'exploration des grands fonds marins en France. Est-il suffisant ? On parle de 200 millions d'euros pour des développements en R&D : c'est nécessaire pour que la France reste dans le peloton de tête des fournisseurs de matériels océanographiques. On parle également d'une centaine de millions d'euros pour approfondir la connaissance des grands fonds de notre ZEE. Cette somme est en revanche insuffisante pour disposer d'une connaissance complète et détaillée. Il faudra donc faire des choix en termes de localisation et de précision des informations souhaitées.

Par ailleurs, le plan France 2030 a été présenté comme un plan de relance à destination du secteur industriel privé, en complément du programme prioritaire de recherche (PPR), dont le montant est de l'ordre de 50 millions d'euros, mais aussi, en toute logique, en complément de travaux confiés aux organismes d'État, le Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM) et la marine nationale. Est-ce qu'on va, là aussi, avoir une « cote mal taillée » ? Nous manquons d'informations. Il est donc difficile de répondre précisément à la question de savoir si les financements annoncés sont à la hauteur des enjeux. En tous les cas, toutes les entreprises saluent ce plan, car elles n'avaient jusqu'à présent jamais bénéficié de soutien de ce type.

La France est-elle une grande puissance océanographique ou prend-elle actuellement du retard en matière d'exploration des fonds marins ?

De nouveau, je ferai une distinction entre l'exploration océanographique et scientifique et l'exploration ou la prospection minière, car la France occupe une place différente dans ces deux secteurs.

En ce qui concerne l'exploration océanographique, la France, avec ses instituts de recherche – l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et l'Institut de recherche pour le développement (IRD) – et ses universités est très bien située à l'échelon international. La recherche française dans ce domaine est de très bon niveau. Pour autant, ces organismes d'État ne seront pas en mesure de réaliser la totalité des opérations de reconnaissance de base des fonds marins français de notre ZEE. Est-ce d'ailleurs leur rôle ? La question se pose.

La France prend du retard sur la connaissance de son territoire, sans doute du fait de l'étendue colossale de la ZEE – 11 millions de kilomètres carrés –, mais peut-être aussi par négligence, par manque d'intérêt et par défaillance de la commande publique. Cette partie du territoire français est totalement méconnue ! On n'imaginerait pas disposer à terre d'une telle surface totalement méconnue. À part Abyssa, aucune entreprise française de services ne se positionne pour effectuer cette cartographie. Il est donc nécessaire de soutenir une ou des entreprises susceptibles d'être des champions français dans ce domaine.

En ce qui concerne la prospection minière sous-marine, les actions ciblées sont anciennes, rares et mal connues. Dans ce secteur, la France a pris du retard par rapport à d'autres pays, comme la Chine et la Russie. En Europe, c'est la Norvège qui est la plus avancée, non seulement en termes de connaissances acquises, mais aussi de projets de prospection minière et de développement de matériel technique et scientifique. Il faut que la France renforce ses capacités. C'est typiquement l'un des défis du plan France 2030.

Quel est aujourd'hui l'état de la cartographie des fonds marins ? Quelles sont les zones cartographiées par Abyssa et quel est le degré de résolution de ces cartographies ?

Abyssa a été créée en 2019 et a subi de plein fouet la Covid, dès son décollage, tout d'abord parce que la prospection commerciale internationale a été bloquée, nos clients étant dispersés dans le monde, ensuite du fait de la faiblesse des économies de nos clients, notamment les petits États insulaires dont l'économie est devenue exsangue. Aujourd'hui, nous avons toutefois des projets. Les premières opérations en mer sont prévues cet été en Méditerranée pour l'Office français de la biodiversité (OFB).

En général, la connaissance des territoires sous-marins est très insuffisante. On parle même, dans le cadre du projet pour l'OFB, de « *no data zones* » !

Alors que, historiquement, les opérations de cartographie bathymétrique classique ont permis sur les zones envisagées un maillage hectométrique avec nos véhicules sous-marins, nous prévoyons une précision d'ordre métrique.

Quels sont les principaux avantages des véhicules sous-marins autonomes développés par Abyssa par rapport aux navires de surface ? D'autres outils doivent-ils être mis au point pour améliorer cette cartographie ?

Abyssa est une société de services qui utilise des véhicules sous-marins et des outils de cartographie, elle n'est pas une société de développement. Nous nous situons en amont et en aval des développements, c'est-à-dire que nous définissons des cahiers des charges pour nos fournisseurs, en fonction de nos objectifs de cartographie, puis nous utilisons les engins et les outils qu'ils ont développés. Notre rôle est de recueillir et de traiter les données, même si nous travaillons avec nos fournisseurs sur des projets collaboratifs.

La précision des résultats obtenus dépend de la distance entre le fond et l'appareil qui effectue la mesure. Plus la profondeur augmente, plus la précision diminue. L'avantage des véhicules sous-marins autonomes, c'est qu'ils peuvent naviguer à une distance des fonds quasiment constante. La précision reste donc la même, quelle que soit la profondeur. C'est une avancée considérable pour la qualité des données. En outre, le concept de flotte de véhicules coordonnés, qui nous a permis d'être lauréats du concours mondial d'innovation et de déposer trois brevets, augmente considérablement l'efficacité des campagnes d'exploration océanographiques.

Aujourd'hui, il faut essentiellement développer la capacité de plonger à des profondeurs de 6 000 mètres et concevoir des capteurs et des outils de mesure dans le domaine de la caractérisation de la géodiversité et de la biodiversité. On pourrait même aller jusqu'à prévoir des navires océanographiques. Aujourd'hui, dans certaines zones, y compris dans la ZEE française, les navires que nous utilisons ne battent pas pavillon français.

Gardons bien en tête ce qui a été rappelé par Jean-Marc Daniel de l'Ifremer lors de son audition au Sénat : quand on parle d'un très bas taux de connaissance des fonds marins – moins de 20 % –, on parle surtout du relief, c'est-à-dire de la bathymétrie. On connaît encore moins bien les caractéristiques générales océanographiques, biologiques et géologiques. Il est donc nécessaire de développer des capteurs capables de descendre en grande profondeur.

L'objectif de l'Unesco de cartographier 80 % des fonds marins d'ici à 2030 est-il réaliste ? Abyssa est-elle associée à ce projet ?

Nous ne sommes pas – pas encore ! – associés à ce projet, car nous ne travaillons que sur commande de nos clients. Ce projet est doté de 4,5 milliards d'euros, soit 570 millions d'euros par an jusqu'en 2030. Ce montant est considérable, mais il nous apparaît tout de même faible, compte tenu de l'ambition et de l'étendue du projet, même avec une automatisation des process d'acquisition et de traitement des données. Les modalités de financement des organismes d'État et des entreprises spécialisées étant pour l'instant méconnues, il m'est difficile de dire si l'objectif sera atteint en si peu de temps. Des moyens de surface avec une précision sur la bathymétrie assez faible dans les zones de grandes profondeurs seront peut-être suffisants pour de premières explorations générales.

Qu'a permis d'apprendre l'étude réalisée par Abyssa en Polynésie française en 2019-2020 sur les encroûtements cobaltifères de la zone ?

Cette étude était régie par la Convention relative à une étude préalable de cadrage pour une stratégie d'exploration des grands fonds marins. Il était clair qu'il s'agissait de cadrer la manière dont les explorations pouvaient être menées sur le territoire de la ZEE de Polynésie. Cette convention s'est inscrite dans la suite logique des conclusions d'une expertise collégiale effectuée par l'IRD et du rapport qu'il avait produit en 2016, dans lequel il recommandait de réaliser des campagnes d'exploration et de produire des connaissances nécessitant le développement de technologies adaptées, notamment en ce qui concerne les encroûtements cobaltifères. L'objectif était donc de développer les outils et les méthodologies permettant à la Polynésie française de programmer des campagnes d'exploration pour inventorier les ressources géologiques et biologiques des grands fonds, puis d'en effectuer une analyse comparative en termes de potentiel minier et de sensibilité écologique.

Il est apparu que les encroûtements polymétalliques des monts sous-marins de Polynésie française sont riches en métaux d'intérêt. La localisation et les potentialités minières de ces encroûtements sont encore mal connues. La stratégie d'exploration des monts sous-marins doit commencer par un site démonstrateur, une sorte de zone de test, basé en Polynésie française, mais à vocation internationale, ce territoire ayant une position centrale par rapport à tous les États insulaires situés autour de lui.

Cette stratégie doit lier techniques conventionnelles et innovantes, car les méthodes conventionnelles de caractérisation des fonds présentent des limites en termes de qualification précise des encroûtements. Les méthodes innovantes en cours de développement par des entreprises françaises permettront, après validation, de qualifier plus efficacement les conditions environnementales et la qualité des gisements. C'est pour atteindre ces objectifs en Polynésie que nous avons créé la société Abyssa Polynésie. Pour nous, la Polynésie est une base pour ensuite accéder à toute la région du Pacifique centre, par exemple aux îles Cook ou à la zone de Clarion-Clipperton.

Quelles sont les actions menées par Abyssa en Nouvelle-Calédonie ? Où en est le projet de création d'un observatoire franco-japonais des fonds marins, qui doit être basé à Nouméa ?

Nous avons créé au début de l'année 2021 Abyssa Nouvelle-Calédonie, qui nous positionne vers le Pacifique Ouest. Je rappelle que la Nouvelle-Calédonie est le seul territoire d'outre-mer à avoir reçu le label « Territoire d'innovation » et qu'Abyssa est l'un des porteurs

de projets retenus, notamment pour la création d'une base de déploiement pour les explorations océanographiques dans cette zone.

Nous travaillons en priorité deux dossiers, en lien avec des partenaires locaux, dont la Direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de Nouvelle-Calédonie (DIMENC) et l'Ifremer. Nous réalisons une campagne exploratoire dans le parc naturel de la mer de Corail, les objectifs étant de procéder à l'inventaire des patrimoines géologiques et biologiques des monts sous-marins du Sud de la Grande Terre et, le cas échéant, de retrouver l'épave d'un sous-marin japonais torpillé en 1943. Nous menons avec les mêmes interlocuteurs et l'entreprise calédonienne Island Robotics un programme de recherche des sources possibles d'hydrogène naturel en mer. La Nouvelle-Calédonie est dotée de roches mantelliques – des péridotites – qui ont la capacité, sous l'effet de l'eau, de piéger du CO₂ et d'émettre de l'hydrogène.

Le projet de création d'un observatoire sous-marin profond franco-japonais est en cours d'étude. Aujourd'hui, il s'agit de définir les techniques qui vont être mises en œuvre, vraisemblablement des lignes de mouillages équipées de divers capteurs du sommet au pied du ou des monts sous-marins retenus.

Quels sont nos projets dans la zone internationale ?

Dans le cadre du plan de relance et du soutien aux emplois de recherche et développement, Abyssa et l'Ifremer ont débuté en janvier 2022 un contrat de recherche collaborative sur la dorsale médio-Atlantique. Il s'agit d'un projet de cartographie des habitats et de modélisation prédictive en environnement marin profond. Nous avons de ce fait créé un emploi et embauché une personne.

D'un point de vue commercial, Abyssa a deux types de cibles internationales, d'une part les ZEE des États insulaires ou côtiers, lesquels sont nombreux à se préoccuper de leur patrimoine sous-marin, des éventuelles ressources biologiques ou minérales et surtout des sensibilités environnementales, d'autre part les zones concédées par l'AIFM dans les eaux internationales, dont la zone de Clarion-Clipperton pour plusieurs concessionnaires.

Quelles pourraient être les conditions d'une éventuelle exploitation des grands fonds marins ?

Je précise de nouveau qu'Abyssa est une société de services effectuant des cartographies sous-marines. Nous ne sommes pas opérateurs d'exploitation de ressources. Pour autant, nous avons des contacts, notamment avec les groupes de travail du Cluster maritime et de la *DeepSea Mining Alliance* des industriels allemands.

Quels progrès technologiques est-il nécessaire de réaliser pour rendre possible une éventuelle exploitation des fonds marins ?

Le secteur industriel est très soucieux de respecter les sensibilités environnementales, vraisemblablement pour des raisons éthiques, mais aussi pour des raisons d'acceptabilité de leurs projets. Il est absolument nécessaire d'associer et de consulter toutes les parties prenantes.

Les industriels français que nous côtoyons sont dans une démarche de développement par étape, par cliquet, afin d'ajuster les technologies aux contraintes environnementales. Les technologies sont en constante évolution et dépendent étroitement des

résultats des campagnes d'exploration océanographique. J'insiste sur le fait qu'il y a une relation très étroite entre la rapidité de connaissance des fonds et les prises de décision des politiques et des industriels. Les décisions doivent être étayées par des arguments forts. Pour cela, il faut avoir la connaissance océanographique des sites. Le secteur industriel français est dans cet état d'esprit, balloté entre le souhait de participer au développement économique des territoires marins et celui de respecter le développement durable.

Quelles sont les conditions pour que le modèle économique de l'exploitation des fonds marins soit rentable ? Je n'ai pas d'avis sur cette question, qui est hors de nos compétences.

Enfin, Abyssa travaille-t-elle au développement d'outils permettant une exploitation des fonds garantissant une préservation de l'environnement marin ? Nous y travaillons non pas de manière directe, mais en œuvrant pour une meilleure connaissance des sensibilités environnementales et en faisant l'acquisition des données indispensables aux futures études d'impact.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Alors qu'il va être possible d'acquérir de plus en plus de données – l'Ifremer va bientôt mettre en service Ulyx, un nouveau robot sous-marin –, avez-vous les compétences nécessaires pour les traiter, sachant qu'elles sont de plus en plus complexes ? Pensez-vous que nous avons en France les compétences pour développer du traitement automatisé de données afin de faciliter la modélisation des fonds marins ?

M. Jean-Marc Sornin. – Les fournisseurs de matériels d'acquisition des données sont aussi concepteurs de solutions de traitement des données ou travaillent avec des sociétés qui traitent ces données.

Pour notre part, nous avons un partenariat avec l'Institut de physique du globe, qui développe des algorithmes pour le traitement de données.

Cette question sera cruciale lorsque nous utiliserons notre flotte et lorsque nous ferons des acquisitions simultanées.

Le véritable problème sera l'interprétation des données. Nous avons de nombreux géologues et géophysiciens. En revanche, nous manquons de connaissances en biologie. C'est pour cela que nous avons embauché un jeune chercheur en biologie marine et en biologie des grands fonds. En taxonomie, en identification des faunes marines, nous avons des problèmes de compétences. Nous aurons dans ce domaine des difficultés à interpréter les données qui auront été recueillies.

Vous avez évoqué Ulyx. C'est un outil formidable, doté d'une autonomie telle qu'il est capable de revenir lorsqu'il repère une anomalie ou une zone d'intérêt et d'être stationnaire, ce qui n'est pas fréquent pour un robot autonome sous-marin. La France est donc bien équipée, même si le matériel peut encore être considéré comme du prototype.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Quelles sont les conditions pour que le modèle économique français de l'exploration des fonds marins soit performant ? On vous sent un peu seul dans ce secteur. Peu d'entreprises françaises se positionnent sur ce marché. Que proposer pour que des entreprises telles que la vôtre puissent être créées et se développer ?

Vous avez évoqué la commande publique, mais certains aspects dépassent les capacités des territoires d'outre-mer. Selon vous, de quelle manière notre mission pourrait-elle vous accompagner ?

Enfin, qui sont aujourd'hui vos principaux concurrents, y compris sur le marché français ?

M. Jean-Marc Sornin. – Nous sommes effectivement seuls dans le secteur de la cartographie, mais nous faisons partie d'un écosystème assez fourni, qui comprend notamment les industriels qui fabriquent les engins.

Nous répondons à deux types de besoins : ceux des industriels qui font de l'exploitation et ceux des collectivités locales qui ont besoin de répondre à des questions. À titre d'exemple, un petit État insulaire se voit proposer par un minier 500 millions de dollars pour l'exploitation d'un carré de son territoire. Si cet État refuse ce qui représente l'équivalent de la moitié de son PIB, cela revient pour lui à refuser la possibilité de construire des écoles, des routes ; s'il accepte, il brade l'environnement. Il y a donc un besoin de connaissances très en amont.

Les décisions, je l'ai dit, doivent être étayées par des informations de qualité. Si nous sommes seuls à apporter des réponses, nous sommes malgré tout entourés.

Abyssa prend aujourd'hui la place qu'aurait dû occuper CGG, sans toutefois avoir sa réputation et ses capacités. Nous avons des concurrents norvégiens, qui sont très forts, mais aussi des concurrents issus du monde parapétrolier. Pour l'instant, ils restent tapis, car les marchés ne sont pas ouverts.

M. Jacques Fernique, président. – Nous vous remercions pour cet échange approfondi.

Audition de MM. Patrick Poupon, directeur, Frédéric Renaudeau, conseiller défense, plan de relance, compétences et formations, au Pôle mer Bretagne Atlantique, et Guy Herrouin, chargé de mission stratégie et fonds marins au Pôle mer Méditerranée

M. Jacques Fernique, président. – Mes chers collègues, j'ai le plaisir d'accueillir les représentants de deux Pôles mer français : le Pôle mer Bretagne Atlantique et le Pôle mer Méditerranée. M. Patrick Poupon est directeur du Pôle mer Bretagne Atlantique ; M. Frédéric Renaudeau est conseiller défense, plan de relance, compétences et formations au sein du même pôle ; M. Guy Herrouin est chargé de mission stratégie et fonds marins au Pôle mer Méditerranée.

Notre mission d'information sur les grands fonds marins estime essentiel d'auditionner l'ensemble des parties prenantes, afin de parvenir à une vision équilibrée. Nous comptons sur vous pour nous dire ce que vous pensez de la stratégie française pour les grands fonds marins, récemment relancée par le Gouvernement. Elle comporte plusieurs volets : stratégie minière, plan France 2030 et, depuis février dernier, stratégie propre au ministère des armées.

Les entreprises françaises sont-elles prêtes à répondre aux défis technologiques, économiques et environnementaux de l'exploration maritime profonde ? Quels sont les enjeux pour vos bassins économiques respectifs ?

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Messieurs, je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Nous souhaitons aujourd'hui entendre les entreprises et le monde industriel. Il s'agit de savoir comment la France se positionne dans la course mondiale vers les fonds marins, que l'on pourrait comparer à l'ancienne course aux étoiles. Le monde économique a besoin d'assises et de perspectives solides pour investir, se développer et participer à cette course. Nous vous avons adressé des questions écrites ; elles seront la colonne vertébrale de nos échanges.

M. Patrick Poupon, directeur du Pôle mer Bretagne Atlantique. – Le Pôle mer Bretagne Atlantique et le Pôle mer Méditerranée sont des pôles de compétitivité lancés sur l'initiative de l'État, il y a quinze ans. Nous sommes indépendants, mais notre travail est parfaitement coordonné et nous parlons d'une seule voix ; nos écosystèmes régionaux sont différents, mais nous travaillons aussi en dehors de nos régions de prédilection. Nous réunissons 1 000 adhérents, dont 500 PME et TPE. Sont aussi présents des grands groupes et des laboratoires de recherche, adossés à des universités ou des instituts. C'est la force d'innovation de notre travail que de rassembler ces trois types d'acteurs : grands groupes, académiques et PME.

Les deux pôles se concentrent sur l'émergence de projets innovants : 900 ont déjà été labellisés, pour un montant de 2,5 milliards d'euros. Les pôles accompagnent la maturation et le financement privé et public de ces projets. Nous travaillons dans six domaines stratégiques, dont le premier vous concerne particulièrement, celui des ressources énergétiques et minières. Nous travaillons aussi sur la défense, la sûreté et la sécurité maritimes, les questions navales et nautiques, les ressources biologiques maritimes – pêche, aquaculture, biotechnologies – et les ports. Le premier axe a d'abord été examiné sous l'angle sur *deep sea mining*, mais il devient transverse et embrasse les autres domaines stratégiques.

M. Guy Herrouin, chargé de mission stratégie et fonds marins au Pôle mer Méditerranée. – Depuis plus de dix ans, les Pôles mer ont inscrit dans leur feuille de route les aspects miniers des grands fonds, en complément de la partie énergétique, et ont été associés à la stratégie grands fonds marins. Nous avons participé à un groupe de travail « synergie grands fonds marins » mis en place par le Cluster maritime français (CMF) depuis 2012-2013 ; à ce titre, nous avons participé au comité pour les métaux stratégiques et à des échanges internationaux avec l'Allemagne, par l'intermédiaire du cluster *DeepSea Mining Alliance* (DSMA). Dès 2012-2013, nous avons établi une cartographie des acteurs potentiels de ce domaine, comme les acteurs en ingénierie ou en robotique.

Nous suivons les travaux de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM). En 2015, nous avons suivi les campagnes de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) – je suis un ancien de l'Institut et j'ai été embauché, il y a quarante ans, à ce titre, puisque je dirigeai un groupement d'intérêt public (GIP) sur l'exploitation minière des grands fonds. Nous avons participé à l'identification du tissu industriel et aux campagnes dans la zone économique exclusive (ZEE) de Wallis-et-Futuna pour l'exploitation des sulfures polymétalliques.

Enfin, nous avons participé au concours mondial d'innovation de 2013 à 2017, présidé par l'ancienne présidente d'Areva, Mme Anne Lauvergeon, qui avait pour objectif de

stimuler l'innovation dans huit domaines, dont celui des richesses marines. Nous avons accompagné deux projets : premièrement, le projet Melodi (*Magnetic and Electromagnetic Ore Detection*) sur l'exploration, porté par M. Sornin, que vous venez d'auditionner, et qui était alors président-directeur général de Créocéan, avec pour partenaire Naval Group et Eca Group, projet s'intéressant aux outils d'exploration électromagnétique, pour un montant de 4,5 millions d'euros ; deuxièmement, le projet Fonasurf, pour « du fond à la surface », de conception d'un système complet pour l'exploitation minière en eaux profondes, orienté sur les sulfures polymétalliques, projet dirigé par Technip, acteur bien connu dans le domaine du gaz naturel au Moyen-Orient, avec Naval Group, pour un montant de 3 millions d'euros. Ces deux projets, labellisés, étudiaient des briques technologiques nécessaires à l'exploitation des ressources minérales, de 2015 à 2018. Les résultats étaient là, mais la troisième phase, qui impliquait une augmentation du capital des entreprises, n'a pas été poursuivie, car la stratégie minière grands fonds n'était pas très affirmée. Malgré le Comité interministériel de la mer (CIMer) de 2015, ces deux projets ne se sont pas concrétisés, par manque de confiance dans les perspectives à venir.

Plus récemment, nous avons suivi avec beaucoup d'intérêt les travaux de M. Jean-Louis Levet. Nous avons aussi organisé l'année dernière un webinaire avec le CMF, afin de présenter aux entreprises les perspectives du rapport de M. Levet et de mieux les mobiliser quand des appels à projets seront publiés.

M. Patrick Poupon. – Nous sommes bien lancés, l'aventure n'est pas nouvelle. Lors de la phase 3 des pôles de compétitivité, en 2012-2013, nous avons décidé d'intégrer cette notion de grands fonds marins dans notre feuille de route stratégique.

M. Frédéric Renaudeau, conseiller défense, plan de relance, compétences et formations, au Pôle mer Bretagne Atlantique. – Concernant le plan France 2030, nous avons répondu aux sollicitations du secrétariat général de la mer (SGMer). Nous avons ainsi consolidé une cartographie d'acteurs industriels impliqués, intéressés et concernés, répartis en cinq catégories : les dronistes, à savoir principalement les opérateurs et constructeurs de drones et robots sous-marins ; les équipementiers de la détection, qui travaillent par exemple avec l'optique ou l'électromagnétisme ; les acteurs de la navigation et du management de mission, pour que les drones puissent voler ensemble, grâce, par exemple, à l'intelligence artificielle ; le recueil et le traitement des données, à bord des engins ou par transmission à des bases arrière ; et enfin l'ingénierie. Cette cartographie montre que le tissu national est riche, avec 94 acteurs identifiés et impliqués.

Quels seront les processus pour fédérer les innovations et les expérimentations, autour des appels à projets, de la commande publique ou des appels à manifestation d'intérêt ? Le domaine des fonds marins regroupe de nombreux sujets, et nous avons proposé au SGMer de porter un appel à manifestation d'intérêt dédié à cette thématique.

Notre mission est aussi d'informer les entreprises adhérentes et de répondre à leurs questions, pour qu'elles soient prêtes à répondre aux appels à projets en temps et en heure. Voilà qui constitue une grande part de nos travaux.

Concernant la stratégie de maîtrise des fonds marins du ministère des armées, nous avons adressé notre cartographie d'entreprises au ministère et nous avons participé au Forum innovation défense (FID) de novembre dernier. Cette stratégie a fait l'objet de publications et nous avons participé au rapport du groupe de travail, très riche en cas d'usage et en technologies. Ce rapport est une mine d'informations sur les technologies duales – le

ministère des armées s’adossera au Plan France 2030 – et il permet d’orienter la conception des projets pour nos entreprises adhérentes.

M. Patrick Poupon. – Les deux Pôles mer sont conventionnés avec le ministère des armées ; nous travaillons avec l’Agence innovation défense (AID) pour l’animation territoriale, en réalisant du sourcing de compétences et en diffusant l’information vers les acteurs. Nous entretenons donc un lien privilégié avec le ministère pour relayer la stratégie d’innovation du ministère.

M. Frédéric Renaudeau. – Nos adhérents, au regard de la stratégie nationale d’exploration et d’exploitation des grands fonds marins et du plan France 2030, manquent de visibilité. Les questions sont nombreuses. Va-t-on commencer par l’exploration puis passer à l’exploitation, ou les deux stratégies seront-elles menées en parallèle ? S’agira-t-il de missions expérimentales ou de missions de recherche et de développement plus en amont ? S’agira-t-il de commandes publiques ou de subventions ? Quel sera le rôle du Conseil d’orientation de la recherche et de l’innovation de la filière des industriels de la mer (Corimer) pour nous accompagner, étant donné que le processus actuel est complexe ? Enfin, les perspectives industrielles sont très incertaines, ce qui implique des risques économiques très importants.

M. Patrick Poupon. – Le Corimer a été cité comme passage obligé pour les thématiques sur les fonds marins. Cependant, le conseil d’orientation est un goulot d’étranglement pour l’innovation : créé pour les industriels de la mer, il n’embrasse pas du tout la partie sur les fonds marins. Le chantier sur les navires est déjà énorme, et le Corimer n’a pas fait ses preuves en matière de *green ship* ou *smart ship*. Nous ne voulons pas complexifier. La filière des industriels de la mer n’est pas suffisamment installée et nous ne voulons surtout pas que le Corimer soit obligatoirement associé aux processus de financement ; il faudrait travailler directement avec le Secrétariat général pour l’investissement (SGPI) et les guichets de financement tels que l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (Ademe), la Banque publique d’investissement (Bpifrance), l’Agence nationale de la recherche (ANR) ou la Banque des territoires.

M. Guy Herrouin. – Notre connaissance des grands fonds marins est très faible et peu précise, mais la somme de 300 millions d’euros du plan France 2030 semble assez bien dimensionnée pour couvrir les connaissances sur les aspects géologiques, les écosystèmes et les ressources biologiques.

Par ailleurs, 300 millions d’euros sont prévus pour l’aspect minier. Les contextes géologiques des ressources sont très différents. Nous comptons trois grandes catégories. Premièrement, les nodules polymétalliques, situés notamment dans le Pacifique Nord, en zone internationale dépendant de l’AIFM, se trouvent à 5 000 mètres de profondeur et sont faciles d’accès, car situés en superficie de sédiments ; ils sont assez bien connus. Deuxièmement, les encroûtements cobaltifères, notamment en Polynésie, sont connus, mais nous sommes incapables de mesurer les ressources ; situés sur les replats des atolls à 2 000 mètres de profondeur, les métaux sont attenants à la roche, ce qui exige un décroûtage. Troisièmement, le long des dorsales, dans les zones qui ne sont plus actives, se trouvent des dépôts d’amas sulfurés, qui se présentent sous forme de montagnes sous-marines à une profondeur de 2 500 ou 3 000 mètres de profondeur. Ces amas sont riches et les métaux doivent aussi être pris dans la roche.

Mener de front l’exploitation de ces trois types de ressources très différentes me semble très coûteux. Il faudrait sûrement faire un choix. Certaines ressources sont situées dans

la zone internationale de l'AIFM, d'autres dans la ZEE française, par exemple à Wallis-et-Futuna, ou en Polynésie. Il faudrait certainement réaliser des études technico-économiques, fondées sur des missions d'exploration, pour déterminer les priorités, en fonction des métaux, des localisations et des enjeux internationaux. En matière d'exploitation minière, il est possible de réaliser des explorations régionales avec des drones pour définir des potentialités de ressources. Cependant, il faut ensuite réaliser une prospection minière beaucoup plus précise pour savoir s'il y a un gisement et pour connaître sa teneur et son épaisseur. Les montants alloués sont donc corrects, si l'on fait des choix, fondés sur des études techniques, économiques et stratégiques.

M. Frédéric Renaudeau. – En matière de potentiel industriel pour la mise en œuvre de cette stratégie française, l'écosystème français ne part pas de rien. Des entreprises œuvrent dans le domaine parapétrolier, de la défense ou du programme Extraplac d'extension raisonnée du plateau continental. Parmi la centaine d'acteurs identifiés, aucun acteur industriel intégrateur et fédérateur n'émerge. Les clusters sont centrés sur le lobbying, les Pôles mer sur l'innovation, l'Ifremer sur la fourniture des informations régionales et la connaissance des milieux marins. Il faudrait un chef de file industriel.

L'idée du ministère des armées de créer un pôle d'excellence pour fédérer les ressources en compétences, les besoins de formation et la recherche est très intéressante. Le modèle est celui du pôle d'excellence cyber, qui a permis de donner une impulsion à un écosystème. Si nous nous engageons sur cette voie, il faudra définir le périmètre pertinent. Il ne peut se limiter à la seule défense, car le sujet est dual, à la fois civil et militaire. Lors du *One Ocean Summit*, l'idée d'un jumeau numérique de l'océan a été évoquée. Les questions d'observation et de mesure sont prégnantes. Dans un périmètre élargi, cette idée aurait du sens.

M. Guy Herrouin. – La question des emplois est assez difficile. Le domaine de l'exploration est porteur de nombreuses innovations, qu'il faudra ensuite industrialiser. Les créations d'emplois peuvent être très importantes – quelques centaines ou milliers d'emplois en dix ans.

Concernant l'exploitation, je prendrai un exemple fondé sur les nodules polymétalliques, mais qui serait équivalent pour d'autres types de gisement. Un chantier d'exploitation en haute mer représente 2 milliards d'euros d'investissement et des coûts opérationnels annuels de 500 à 700 millions d'euros. Il faut aussi tenir compte de toute la chaîne d'exploitation : transport vers les sites de transformation des métaux, traitement spécifique de ces métaux par rapport aux métaux terrestres. Un tel chantier fournirait en nickel la moitié de la production de la Nouvelle-Calédonie. Les volumes sont très importants.

Il n'est pas réaliste économiquement d'envisager de petits chantiers, car les investissements sont trop lourds : une exploitation à petite échelle n'est pas possible, sauf pour les projets pilotes, notamment pour tester les impacts sur les écosystèmes profonds, qui sont très fragiles, peu résilients, très sensibles. Concevoir des systèmes qui préservent l'environnement est donc essentiel. Cela est possible ; il faut par exemple concevoir des systèmes qui bloquent le bruit ou l'échappement de sédiments. Nous savons réduire les impacts dans les ports et les milieux côtiers, mais il faut transposer nos savoir-faire dans les grandes profondeurs.

M. Frédéric Renaudeau. – Concernant l'état de préparation du tissu industriel, les entreprises sont prêtes pour l'exploration, moins pour l'exploitation. En matière

d'exploration, la dronisation de l'espace maritime – voyez l'exemple des câbles sous-marins, de l'éolien en mer, des mesures maritimes et de la défense – stimule l'écosystème industriel. Nous constatons de belles innovations en matière de miniaturisation, d'autonomie, de positionnement dans l'espace des drones, de production d'énergie et de gestion et de transmission de l'information en temps réel. Nous aurons aussi besoin d'une flotte de navires spécialisée et d'une flotte de transport, avec une indépendance nationale minimale. En matière d'exploitation, tout va dépendre des scénarios choisis. Nous ne disposons pas en France d'une entreprise spécialisée dans le domaine minier. Quant à la formation, il s'agira surtout d'adapter certaines formations, par exemple pour la mise en œuvre des drones.

M. Patrick Poupon. – Je dresse un parallèle avec la création, sur l'initiative des Pôles mer, d'un master spécialisé dans les énergies marines. Nous avons ainsi formé des chefs de projet, disposant d'une bonne vision globale du sujet. Une telle dynamique est nécessaire pour les fonds marins, en intégrant la dimension environnementale. Dès que la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie sera décidée, il faudra mobiliser les universités et les écoles d'ingénieurs pour créer des masters spécialisés à un niveau bac+6.

M. Frédéric Renaudeau. – Un effort de labellisation des formations sera aussi nécessaire. Nous préparons ce travail au sein des Pôles mer.

M. Guy Herrouin. – Il existe de possibles collaborations internationales, par exemple pour construire des briques technologiques. Des échanges ont eu lieu avec l'Allemagne et la Norvège. La Chine et le Japon investissent beaucoup dans le domaine des fonds marins.

Sous maîtrise d'ouvrage de l'État, il serait pertinent de rassembler des compétences dans des groupes techniques ou technico-économiques. Il ne faudrait pas développer des sujets qui se révéleraient ensuite non prioritaires.

Il est par ailleurs nécessaire de préserver les écosystèmes profonds et de respecter l'ensemble des règles définies en la matière par l'AIFM.

Nous devons définir des métaux prioritaires. La transition énergétique s'accompagne d'un besoin fort en métaux rares. Une éolienne en mer requiert 2 tonnes de terres rares et le recyclage ne suffira pas. Même le nickel et le cuivre, compte tenu de l'ensemble des réseaux qu'il faudra développer, feront l'objet d'une demande croissante.

La mine maritime, elle, est mobile, ce qui constitue un avantage. Une exploitation des fonds pourrait vraisemblablement être rentable, à condition de respecter les écosystèmes et de bien cibler les gisements. La ressource industrielle existe, le point faible, c'est le domaine minier. La France n'a qu'une société minière, Eramet, qui était très intéressée par le gisement de Wallis-et-Futuna – malheureusement le permis n'a pas été accordé.

M. Frédéric Renaudeau. – Une mutualisation des investissements en amont est nécessaire. À court et moyen termes, le *Deep Sea Mining*, seul, ne semble pouvoir être rentable. Il faut travailler avec l'ensemble des secteurs, par exemple celui des câblers et celui de la défense. Peut-être aurons-nous de bonnes surprises : nous espérons découvrir des micro-organismes intéressants dans la colonne d'eau, qui pourront être exploités directement ou indirectement, grâce à des molécules de synthèse. La colonne d'eau, essentielle en matière de préservation de l'environnement, présente elle aussi un intérêt très important en matière d'innovation et d'industrie.

Les trois initiatives actuelles semblent converger. En matière d'innovation, il faut non pas cloisonner, mais faire travailler ensemble toutes les filières. Plutôt que de travailler avec deux fois 300 millions d'euros, il vaudrait mieux travailler avec 600 millions d'euros.

Mme Angèle Prévile. – En matière de traitement métallique spécifique, connaissons-nous les protocoles à mettre en place et les impacts sur l'environnement des traitements et des produits chimiques utilisés ? Les conséquences et pollutions seront-elles plus grandes que pour l'exploitation terrestre ?

M. Guy Herrouin. – Les principes sont les mêmes que pour les minerais terrestres, mais il faut faire des traitements particuliers. Une filiale d'Eramet a réalisé les tests. En matière de pollution, nous ne constatons pas de différences majeures ; l'hydrométallurgie utilise des acides, comme pour les mines de nickel en Nouvelle-Calédonie. Il n'y a pas de différence de fond, mais des recherches sont nécessaires pour optimiser les procédés.

M. Jean-Michel Houlegatte. – Il est question de constituer un pôle d'excellence sur les grands fonds marins ; or cette thématique est vaste, verticale et intégrée. Les applications et les technologies, elles, sont très transversales, ce qui peut aussi constituer un avantage, car certaines filières sont très matures. Comment concilier cette verticalité et l'horizontalité des applications, qui est aussi un avantage, car certaines technologies sont déjà très matures ?

Par ailleurs, comment susciter des vocations maritimes ? Comment susciter une appétence chez les jeunes pour qu'ils aiment l'eau salée ? Médiations, *entertainment*, séries Netflix... comment envisagez-vous ces aspects de communication, vulgarisation et motivation ?

M. Frédéric Renaudeau. – Une fois le cadre fixé, la structuration suivra naturellement. Il faut avant tout une volonté politique.

M. Patrick Poupon. – Concernant la motivation des jeunes, nous ne rencontrons que peu de difficultés. Aujourd'hui, l'espace maritime est valorisé. Cependant, il existe un point sensible : l'impact environnemental du *deep sea mining*. Mener des recherches est essentiel, pour bien comprendre la colonne d'eau et les écosystèmes marins et pour bien communiquer et informer. Nous ne pourrions exploiter qu'à condition de limiter notre impact. Sans quoi, nous n'attirerons pas les jeunes et nous devons faire face à un problème d'acceptabilité de la part des populations, dont les ONG se feront le relais.

Cependant, ces métiers attirent. Si le domaine de la pêche rencontre des difficultés de recrutement, tous les nouveaux métiers attirent. Voyez le transport maritime à la voile ; les écoles d'ingénieurs font le plein.

Mme Angèle Prévile. – Vous dites que l'exploitation des fonds marins serait rentable. Est-ce par rapport à l'exploitation terrestre ou par rapport à une problématique de souveraineté ?

M. Guy Herrouin. – La question est très difficile, car les cours des matières premières varient considérablement. Il est très difficile de disposer de données prospectives fiables. Par ailleurs, quand on ouvre une mine, c'est pour vingt ans. Il faut pouvoir se projeter sur plusieurs décennies avec une marge économique importante, grâce à une connaissance solide des cours des matières premières sur le long terme. Des études sont nécessaires.

L'exploitation d'une mine sous-marine, si toutes les conditions sont réunies, semble intéressante et rentable par rapport aux mines terrestres, car la teneur des gisements terrestres diminue. Les minerais sous-marins sont dits polymétalliques, car ils contiennent plusieurs métaux et terres rares, ce qui est une plus-value importante. Mais il existe des risques : risque juridique dans les eaux internationales, risque technologique, car cette exploitation sous-marine est nouvelle, ce qui impose de prendre en compte des aléas et des risques nouveaux.

M. Patrick Poupon. – Les ressources terrestres, aujourd'hui, sont insuffisantes ; l'exploitation maritime semble donc indispensable. Ne pas y aller serait une très grande erreur. Cependant, la rentabilité sera au rendez-vous si l'on innove, car exploiter avec les moyens actuels ne peut être rentable : l'innovation est bien, dans ce domaine, un levier de développement économique.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur, président. – Vous avez dit que l'État doit avoir une parole forte. Il faudrait aussi un intégrateur et un fédérateur. Quel serait l'ADN idéal de cet intégrateur ? Qui donnerait l'impulsion, quelle en serait la composition ?

M. Patrick Poupon. – En France, nous disposons de tous les acteurs nécessaires à cette grande aventure, avec un petit point faible, celui du dernier maillon, celui de l'industriel et du transformateur des minerais.

Au niveau académique, l'Ifremer se distingue par sa connaissance de la colonne d'eau et ses travaux sur le *deep sea mining*. Il faudrait aussi mobiliser le domaine parapétrolier. Nous pourrions imaginer un glissement d'activité – la flotte est un bon exemple. Il ne faut pas trop tarder, pour conserver la dynamique. Il existe aussi un tissu d'entreprises très dynamique autour des drones, à l'image d'Abyssa, qui sait fédérer les compétences dans son domaine. Toutes les composantes sont présentes : la recherche, le domaine de l'exploration, le réseau de PME et d'ETI capables de relever ces défis. Toutefois, cela ne suffit pas. Ce pôle d'excellence pourrait être le creuset, le fédérateur de ces actions, les Pôles mer étant associés sous l'angle de l'innovation. Il faudrait associer les domaines civil et militaire.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur, président. – Faudrait-il un grand opérateur étatique, en sus d'un pôle d'excellence ? Faut-il au contraire laisser le domaine privé s'exprimer ? Manque-t-il un maillon préopératoire, public ou semi-public, pour accompagner le développement du secteur ?

M. Frédéric Renaudeau. – Ce n'est pas la vocation, par exemple, d'un pôle d'excellence rassemblé autour de l'Ifremer. Le pôle d'excellence cyber a pu être un catalyseur de fédération et d'organisation du tissu industriel. Nous aurons besoin de commandes publiques, et un catalyseur permettrait aux entreprises de répondre aux appels d'offres. Dans sa structuration industrielle, certains acteurs peuvent déjà répondre, même s'ils ne peuvent répondre à tous les appels d'offres, à l'image d'iXblue. Il faut être pragmatique. Nous ne pouvons réorganiser le tissu industriel si facilement.

M. Patrick Poupon. – Nous sommes restés très franco-français : la piste européenne pourrait être explorée. Le modèle serait celui d'Airbus. Il faut aussi creuser cette piste. C'est une question de confiance. L'Europe saura peut-être se serrer les coudes.

M. Guy Herrouin. – Des discussions avec l’Allemagne ont déjà eu lieu, de très longue date.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur, président. – Messieurs, je vous remercie pour vos réponses et la richesse de nos échanges.

Ces auditions ont fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 18 h 20.

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

Mardi 15 mars 2022

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

La réunion est ouverte à 15 h 15.

Audition de MM. Sylvain Boucher, président de France Clusters, Patrick Robert, vice-président de France Clusters, Manuel Gea, directeur général de BMSystems et représentant du cluster Polepharma, et Xavier Roy, directeur général de France Clusters (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. Vincent Marcatté, président, Claude Arnaud, vice-président, et Stéphane Cassereau, délégué général de l'association French Institutes of Technology (FIT), et Hervé Pichon, président, et Philippe Caniaux, délégué général de l'Association française des centres de ressources technologiques (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. Philippe Aghion, professeur au Collège de France, titulaire de la chaire « Économie des institutions, de l'innovation et de la croissance », et Carlos Moreno, professeur associé à l'institut d'administration des entreprises (IAE) de Paris – Université Panthéon Sorbonne, spécialisé dans l'étude des systèmes complexes et dans le développement des processus d'innovation (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 19 h 00.

MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE**Mercredi 16 février 2022****- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -****Audition de M. Bruno Daugeron, professeur des universités en droit public,
directeur du centre Maurice Hauriou**

M. Stéphane Piednoir, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions avec Bruno Daugeron, professeur des universités en droit public et directeur du Centre Maurice Hauriou, que je remercie de s'être rendu disponible dans le cadre de cette mission malgré un agenda particulièrement chargé.

Pour votre information, je précise que notre mission s'est mise en place dans le cadre du « droit de tirage des groupes », à l'initiative du groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), et que notre collègue Henri Cabanel, membre de ce groupe, en est le rapporteur.

Je précise que notre mission est composée de 21 sénateurs 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 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 singulièrement forts atteints lors des élections départementales et régionales de 2021, particulièrement chez les jeunes, et de manière générale par la crise de confiance qui éloigne des institutions nombre de nos concitoyens, jeunes ou moins jeunes.

Nos auditions relèvent des trois grands axes thématiques que nous avons identifiés pour articuler notre réflexion et la rédaction de notre rapport sur la formation des futurs citoyens : le rôle de l'école, principalement à travers l'enseignement moral et civique ; les politiques publiques visant à encourager l'engagement des jeunes, plus particulièrement à travers le service civique et le service national universel (SNU) ; et, enfin, la question du rapport des jeunes à la vie démocratique.

À cet égard, le dernier baromètre de la confiance publié par le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) ne nous a pas rassurés, de même que le récent rapport de l'Institut Montaigne sur les 18-24 ans, publié le 3 février, qui confirme le recul de l'attachement au principe d'un gouvernement démocratique issu d'élections libres, voire une forme d'attirance de certains jeunes pour un régime autoritaire.

Au-delà de ces questions qui concernent la jeunesse – et à travers elle l'avenir de la démocratie participative –, nous avons particulièrement besoin de votre expertise.

Notre rapporteur, Henri Cabanel, va vous poser quelques questions afin de situer les attentes de cette mission d'information.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, je remercie M. Bruno Daugeron d’avoir accepté cette audition.

Comprendre comment redynamiser la culture citoyenne constitue une question importante.

Les liens se délitent au fil des scrutins en raison de l’abstention, de la montée des extrêmes, d’une défiance envers l’action publique, des incivilités, des agressions contre les élus, des menaces, ainsi que des *fake news* diffusées sur les réseaux sociaux dans le but de provoquer une instabilité sociale, le tout sur fond de crise sanitaire qui dure depuis déjà deux ans.

L’enjeu fondamental est donc de déterminer comment renouer les liens de confiance entre les citoyens et les élus.

Quelles réflexions vous inspire le contexte politique social actuel ? Vous inquiète-t-il ?

Pensez-vous qu’il existe aujourd’hui une culture commune autour des valeurs de la République, des droits et des devoirs (que nous avons appelée culture citoyenne) ?

Il me semble que la confiance ne se décrète pas et que la défiance ne disparaît pas grâce à la seule mise en place d’outils. Quelles réponses les institutions ou les partis politiques doivent-ils apporter à cette défiance ? Avons-nous une responsabilité collective dans la situation actuelle ?

Concernant les jeunes, que pensez-vous du droit de vote dès l’âge de 16 ans et du vote numérique ? Existe-t-il dans d’autres pays des exemples probants pour encourager l’exercice du droit de vote, dont la France pourrait s’inspirer ?

Depuis les débuts de nos auditions, nous avons rencontré des jeunes engagés, notamment dans le cadre d’un service civique. Que pensez-vous de l’engagement des jeunes dans des causes humanitaires ou environnementales ? D’autres formes d’engagement, moins structurées et plus militantes, s’expriment au travers de pétitions et de manifestations. Ce changement signifie-t-il que les jeunes ne croient plus en notre modèle institutionnel ? Sont-ils, selon vous, désabusés par la politique ?

Selon le directeur du CEVIPOF, entendu la semaine dernière, la multiplication d’instances de démocratie participative n’est pas la solution pour mobiliser les électeurs. Comment, à votre avis, faut-il choisir les participants à ces instances pour que celles-ci exercent leur rôle dans les meilleures conditions ? Le tirage au sort vous semble-t-il une formule envisageable ? Toutefois, sans sincérité, la démarche est vouée à l’échec si elle est une stratégie de communication politique.

Par ailleurs, que pensez-vous de l’instauration de quotas de jeunes aux diverses élections et dans les directions des partis politiques, évoqué devant nous par les représentants du Forum français de la jeunesse ?

Enfin, quelle place doit tenir, selon vous, le vote blanc dans l’expression des suffrages ? Compter les votes blancs dans les suffrages exprimés pourrait-il permettre de lutter significativement contre l’abstention ?

M. Bruno Daugeron, professeur des universités en droit public et directeur du Centre Maurice Hauriou – Merci pour votre invitation. Tout d’abord, j’apporterai à vos réflexions un point de vue d’universitaire, qui ne saurait être celui d’un militant. Je ne suis pas spécialiste de la citoyenneté mais je m’intéresse aux questions de droit électoral et aux institutions politiques. Je m’astreins à faire une différence radicale entre mon opinion en tant que professeur de droit et mon opinion en tant que citoyen. Le problème est que les questions peuvent, parfois, nous faire glisser de l’un à l’autre.

J’aimerais attirer votre attention sur le fait que les réponses à la crise que nous traversons ne peuvent pas être traitées de manière technique, même si des mesures ponctuelles de droit électoral peuvent exister, comme peut le laisser croire le rapport d’information *Renforcer la participation électorale et la confiance dans la démocratie représentative*, élaboré à l’Assemblée nationale dans le cadre d’une mission d’information sur les ressorts de l’abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale, qui m’avait auditionné.

Ce rapport d’information constitue une réflexion tout à fait intéressante mais pointe un certain nombre de remèdes techniques qui, à mon avis, dépassent le cadre des améliorations techniques pour glisser assez rapidement sur des problèmes de droit constitutionnel, voire sur des questions d’institutions politiques.

Des institutions politiques à la politique, il n’y a qu’un pas, que j’aimerais éviter de franchir.

Il me semble que ce problème doit être considéré dans une plus grande globalité.

Outre mon audition par la mission d’information de l’Assemblée nationale, j’avais également été entendu par la sénatrice Nadine Bellurot, rapporteure de la proposition de loi sur le droit de vote à 16 ans, que le Sénat n’a pas adoptée.

Je ne peux apporter, dans le cadre de la présente audition, que des réflexions sur les institutions.

Monsieur le rapporteur, vous m’avez interrogé sur les moyens de sauver la démocratie représentative.

Je tiens tout d’abord à souligner que la démocratie représentative n’a jamais été un but en soi dans l’histoire de la pensée constitutionnelle et dans l’histoire politique. Ce que nous appelons la démocratie représentative - qui n’est pas une notion constitutionnelle et constitue ce que j’appellerais, en tant que constitutionnaliste, un métaconcept - est une solution intermédiaire, adoptée sous la nécessité des circonstances historiques, politiques et électorales pour trouver une voie médiane entre le gouvernement représentatif – que choisissent les révolutionnaires et la III^e République, et dont le Sénat est l’emblème – et la démocratie, rejetée par les hommes de la Révolution et rejetée constamment de la Révolution jusqu’à nos jours.

La démocratie représentative est donc une cote mal taillée, qui rejette la démocratie dite directe – certains considèrent qu’il s’agit d’un pléonasme – car elle est impraticable. Elle se fie à la représentation pour transmettre des volontés par le canal de l’élection. Il faut toutefois comprendre que ce système est un intermédiaire et ne peut pas, en tant que tel, justifier une espèce d’idéal absolu. La meilleure preuve en est que l’un des

fondements de la V^e République, qui a fait suite aux crises de la II^e et de la IV^e République, était précisément de corriger cette dimension dans la Constitution de 1958, c'est-à-dire d'arriver à réinstaurer de la démocratie – à supposer que l'on sache ce que c'est – par le biais du référendum, dans un système dominé par la représentation.

Si on part de l'idée que l'on doit sauver la démocratie représentative en tant que telle, sans accepter de recourir à d'autres outils dans le cadre d'un équilibre des pouvoirs, on part d'un mauvais point de vue.

Le débat public montre que la notion de démocratie représentative - prétendue telle par certains - est considérablement critiquée. On remarque qu'il s'agit d'un système intermédiaire, dont je considère qu'il ne s'assume pas comme représentatif et qu'il ne tire pas toutes les conséquences de la démocratie.

Une contradiction existe dans les termes : ce système se prétend démocratique alors que, en réalité, il privilégie la volonté du représentant plutôt que celle de ceux qui sont censés être représentés, rompant ainsi le contact. Si ce contact existe par le biais de l'élection, cette dernière – qu'on ne cesse de valoriser - n'est pas suffisante pour parvenir à établir un contrôle et un lien entre les citoyens et ceux qu'ils ont élus.

Si l'on ne part pas de ce constat, on ne se rend pas compte du degré de défiance qui peut exister et qui rejaillit partout sur les corps intermédiaires, en particulier les partis politiques. Finalement, ce modèle est critiqué car il donne parfois le sentiment de ne pas respecter la volonté des citoyens.

Monsieur le rapporteur, je connais la sincérité de votre démarche et votre implication. Je ne suis pas politiste mais je pense que ce que vous appelez la montée des extrêmes n'est plus une notion pertinente. Quand un sondage indique que plus de 45 % du corps électoral est prêt à se prononcer en faveur de formations politiques dites extrêmes, il est urgent de se poser la question de la pertinence des catégories qui les qualifient d'extrêmes : en tant qu'universitaire, je pense que nous sommes passés du constat de fait au jugement de valeur, ce qui n'est pas très bénéfique pour le contact et l'osmose pouvant exister entre les représentants et les représentés.

Si ce contact continue à se disloquer et que le Parlement s'interroge sur ces notions en employant des catégories qui ne sont plus pertinentes, cela ne renforcera pas le lien entre les citoyens et les politiques : cela risque au contraire d'agrandir l'écart entre les citoyens et le Parlement, ce que je ne souhaite pas en tant que défenseur de l'institution parlementaire.

La question de savoir si le contexte politique et social actuel m'inquiète me gêne quelque peu, car elle peut rapidement nous faire basculer dans des considérations politiques.

Néanmoins, je pense profondément que la dissociation pouvant exister dans l'esprit des citoyens entre la politique et la décision peut expliquer la défiance actuelle à l'encontre des élus et l'absence de culture citoyenne. Ces citoyens peuvent penser que le vote a trop peu d'incidence sur les politiques menées.

La démocratie repose sur le consentement des gouvernés par l'élection ou encore le référendum. Toutefois, le propre de la société de consommation technicienne et marchande dans laquelle nous vivons est, comme l'a montré l'historien du droit Jacques Ellul, de faire

dépendre le sort des individus de décisions sur lesquels ils ne peuvent notablement influencer, en particulier dans le domaine économique et social. Or ces dernières structurent leur vie quotidienne bien davantage qu'une loi ou un règlement ne peuvent le faire. Elles s'imposent à eux par des techniques de persuasion comme le marketing et la publicité, faites pour leur faire désirer ce qui leur est en réalité imposé.

Jacques Ellul appelait propagande cet ensemble des méthodes utilisées par un groupe organisé en vue de faire partager activement ou passivement à son action une masse d'individus.

Or si la plupart des cadres et des normes qui pèsent sur les individus et structurent leur vie quotidienne leur sont imposés au moyen de techniques de management ou d'opérations de manipulation du consentement, et non par la désignation de titulaires et responsables politiques, cela n'incite pas les citoyens à considérer que la décision politique peut conduire à quelque chose. Si l'on se passe de leur consentement en permanence et que la société fonctionne ainsi, pourquoi les citoyens donneraient-ils leur consentement du point de vue politique quand le consentement peut être frelaté du point de vue économique et social ?

Je pense qu'une part notable de citoyens a intégré le fait que se prononcer ne sera pas très utile puisque, parfois, les décisions sont prises ailleurs, autrement, et qu'on tend à se passer du consentement des gouvernés.

Ces considérations se situent entre la sociologie, le droit et les institutions. Cette dimension est très peu prise en compte dans le phénomène politique. Or nos institutions s'insèrent dans la réalité qui est la nôtre.

L'existence d'un socle commun autour des valeurs de la République, des droits et des devoirs est une question très complexe, qui dépasse peut-être le cadre de ma compétence.

Toutefois, il me semble qu'il existe une ambiguïté sur la notion de valeurs de la République. En outre, j'ai le sentiment, très largement partagé, que les valeurs de la République, comme l'état de droit, sont devenues une sorte de *mantra* ou de fétiche idéologique, agité sans savoir exactement ce qui se trouve à l'intérieur. Chacun peut projeter ce qu'il souhaite dans ces termes et s'en servir comme une sorte d'arme ou de bouclier intellectuel contre l'adversaire.

Pour qu'il existe une culture et une participation citoyennes, il faut qu'un dialogue soit possible. Je sais que, en tant que sénateurs, vous êtes attentifs à cette question. Nous devons être capables de dialoguer avec des personnes avec lesquelles nous ne sommes pas d'accord.

À supposer que les valeurs de la République aient une définition claire, elles ont désormais davantage un usage qu'un sens. Elles ont été tant utilisées comme fétiche idéologique et vidées de leur sens que nous ne sommes plus capables de nous mettre d'accord sur ce qu'elles veulent dire, ce qui est très grave car cela signifie que la notion même de République ne fait plus toujours sens.

Les valeurs de la République peuvent être proclamées mais, sachant qu'elles ont évolué, garder leurs derniers sens plutôt que les premiers ne s'impose pas avec la force tranquille de l'évidence.

Je suis d'accord avec vous quant à l'idée que la confiance ne se décrète pas. Or il en est de même pour l'adhésion quasiment mystique aux valeurs de la République.

Je crois que vous avez en tant qu'élus une responsabilité collective, de même que les partis politiques. Mon ressenti n'est pas exactement scientifique, mais j'en perçois les traces à travers mon analyse des institutions. Nous avons bien souvent le sentiment d'avoir affaire à des institutions politiques davantage faites pour retranscrire une décision que pour la prendre.

Une des préoccupations de l'instauration de la V^e République était de restaurer l'autorité de l'État, la décision, ainsi que le gouvernement, et d'en finir avec une décision politique qui serait diluée, confiée à des partis politiques qui ne se préoccuperaient que de leurs intérêts.

Une autre préoccupation, obsessionnelle, de l'instauration de la V^e République était d'amener une stabilité ministérielle, ce qui est réussi. Nous n'avons, en effet, pas renversé un gouvernement depuis 1962. Or je ne crois pas que cette stabilité soit nécessairement une bonne chose. Pourquoi s'intéresser au Parlement et aux institutions politiques et se considérer comme citoyen si les institutions sont bien souvent vidées de leur substance et de leur utilité ?

Le système politique instauré sous la V^e République - dont personne ne parle jamais sauf pour considérer qu'il est absolument incontournable - que Georges Vedel appelait le « présidentielisme majoritaire » et que j'appelle le « présidentielisme programmatique », consiste à élire un Président de la République pour cinq ans sur des orientations politiques, en le sommant de s'expliquer très précisément sur ces dernières mais sans effectuer un suivi et lui demander des comptes.

En outre, l'Assemblée nationale est élue dans le sillage du Président de la République pour voter de manière automatique les lois proposées par la majorité.

Lorsque, dans certains débats parlementaires, l'Assemblée nationale n'adopte qu'un sous-amendement sur certaines des lois importantes, il ne faut pas s'étonner que les citoyens ne puissent pas s'intéresser au fonctionnement des institutions politiques. Ces derniers ont bien compris que l'action politique n'a plus lieu dans les institutions, mais dans les médias et sur les réseaux sociaux, entre autres, ce qui nous conduit à une sorte de désinstitutionnalisation de la politique. Or les institutions de la République constituent notre bien commun. Les partis politiques ont encouragé ce mode de fonctionnement qui dilue la responsabilité politique.

On nous dit que la responsabilité politique s'exerce par l'élection du Président de la République. Que pensent les citoyens de cela ? Si la démocratie et l'engagement citoyen consistent à mettre un bulletin dans l'urne une fois tous les cinq ans, sans rien demander aux citoyens entre deux élections – pas de consultation, pas de référendum – quelle est l'utilité du vote et des institutions ? Les citoyens sont censés avoir donné leur avis en validant tel ou tel point du programme du président élu : « *ne le réalisez pas, et la sanction sera là* », entend-on parfois. Encore faut-il que le président se représente : il y a un précédent désormais de président qui ne s'est pas représenté ! « *Vous avez voté pour lui, donc vous avez voté pour ça* » : dès lors à quoi cela sert-il de voter ? À quoi servent les institutions ?

Avec ce raisonnement, cinq parlementaires suffisent, avec des délégations de vote, à voter la loi. Il arrive qu'il y ait des problèmes de majorité dans le débat parlementaire, parce que la majorité n'est pas présente en nombre dans l'hémicycle. On lit dans les journaux « *La majorité était minoritaire* ». On oublie qu'il faut une majorité de parlementaires pour voter un texte et qu'une discussion et une délibération sont nécessaires. Les décisions ne peuvent pas être acquises en amont. N'oublions pas que le Parlement existe pour délibérer, échanger et contrôler.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – À mon arrivée au Sénat, j'ai été assez étonné de constater que lors de certains scrutins un seul sénateur puisse voter pour l'ensemble de son groupe...

M. Bruno Daugeron. – De plus, la France, par son mode de scrutin majoritaire, est très isolée en Europe. Ce mode de scrutin a des avantages mais également des inconvénients importants. Ceux que l'on appelle « les extrêmes » auraient peut-être été moins extrêmes s'ils avaient participé, échangé et été intégrés à un débat parlementaire. Le mode de scrutin est fait pour cela. Quand nous avons un raisonnement institutionnel plus que politique, des changements peuvent survenir. Il existe beaucoup de missions d'information et de groupes de travail sur les institutions. Toutefois, systématiquement, cette question est passée par pertes et profits. Il est inutile de renforcer le pouvoir du Parlement, qui détient déjà tous les pouvoirs qui conviennent mais encore faut-il qu'il les utilise.

Cette question me semble en lien avec la problématique de la culture citoyenne car la perception que peuvent avoir les citoyens des institutions et de leur utilité est très importante. Les institutions sont prises pour un pur jeu de complicité ou d'affrontement partisan, où chacun joue un rôle dans une sorte de théâtre d'ombres ; au sein duquel tout est calculé à l'avance ; l'initiative des parlementaires, ou même des citoyens, ne compte pas.

Nous pouvons nous inspirer d'exemples étrangers. De nombreuses commissions ont réfléchi aux questions de la représentation proportionnelle et des initiatives référendaires.

Le référendum d'initiative partagée (RIP) introduit en 2008 à l'article 11 de la Constitution n'a pas pu fonctionner pour Aéroports de Paris puisqu'un nombre extrêmement élevé de citoyens était nécessaire pour solliciter les parlementaires afin de soumettre un référendum. Cet article de la Constitution est perçu par les citoyens non seulement comme un déni, mais comme une provocation. Un collègue, par ailleurs membre de la commission de réflexion sur les institutions ayant abouti à la révision constitutionnelle, m'a indiqué que la réforme de 2008 n'était pas pensée pour le référendum mais qu'elle était centrée sur les pouvoirs du Parlement, ce qui relève d'un certain cynisme. Le référendum ne doit pas être perçu comme une volonté de donner un coup de boutoir contre ce qu'on appelle la démocratie représentative ni contre le Parlement.

Ainsi que l'avait pensé le grand juriste Raymond Carré de Malberg sous la III^e République, le contrôle de constitutionnalité - qui a beaucoup de défauts -, le référendum - qui peut en avoir - et le gouvernement représentatif peuvent se mêler pour trouver un équilibre satisfaisant afin de pouvoir, selon le cas, débloquer des situations et solliciter des citoyens ou le Parlement.

En matière de contrôle, il n'existe pas mieux que le Parlement. Rappelons que le Sénat a sauvé l'honneur dans l'affaire dite Benalla ! Le Sénat est exemplaire dès lors qu'il veut bien mettre à distance cette ritournelle sur la représentation des collectivités territoriales

et reprendre, enfin, son rôle de législateur et de représentant du peuple. Quand le Sénat exerce ses prérogatives, sa réputation est excellente dans l'opinion publique : il prouve qu'il est possible de réinstitutionnaliser la politique.

Dans d'autres pays, il existe parfois la représentation proportionnelle, un rôle très important donné au Parlement ou une institution référendaire. Cette dernière est pratiquée aux États-Unis dans certains États fédérés. En Suisse, il existe des consultations et des combinaisons qui permettent de faire fonctionner un système évidemment très compliqué.

Je suis radicalement hostile au droit de vote à 16 ans et au vote numérique.

Le droit de vote à 16 ans me semble être une mesure complètement démagogique. Que recouvre l'expression « les jeunes » ? Il n'y a aucun rapport entre un jeune bourgeois des villes ou un citoyen de la France périphérique des campagnes. À supposer que les jeunes forment une entité homogène sociologiquement, le droit de vote à 16 ans posera certainement une question de maturité car cette population est extrêmement influençable, surtout aujourd'hui, par les réseaux sociaux et Internet. Je suggérerais plutôt de laisser les jeunes vivre leur jeunesse mais de les impliquer vraiment lorsqu'ils seront citoyens.

Le vote électronique me paraît extrêmement néfaste également, même si ce terme recouvre des outils variés, allant de la machine à voter - à laquelle je ne suis pas très favorable - au vote par un *tweet* ou une application. Le vote par le biais d'une application aurait l'effet extrêmement néfaste de désacraliser et décérémonialiser l'acte de vote, alors qu'il s'agit de l'un des rares moments où les citoyens peuvent se retrouver dans un acte qui n'est pas commandé par un intérêt individuel. Si nous individualisons l'acte de voter, ce moment solennel sera supprimé.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Lorsque j'ai commencé à m'intéresser à la politique, à l'âge de 20 ans, je suis devenu scrutateur. Pensez-vous que la mission du scrutateur, qui note le nombre de voix avec un stylo, est en adéquation avec notre époque ? Ne devrions-nous pas moderniser ce système pour le rendre plus attrayant ? Ne devrions-nous pas envisager de voter un jour de semaine, comme c'est le cas en Angleterre ?

M. Bruno Daugeron. – L'idée de voter en semaine peut être discutée.

Concernant vos autres questions, je suis extrêmement hostile à ces propositions.

L'informaticienne Chantal Enguehard, de l'Université de Nantes, qui a beaucoup étudié ces questions, montre que le vote électronique entraîne la perte de la trace matérielle de votre vote. Contrairement aux notes manuscrites des scrutateurs et aux bulletins en papier, les bulletins électroniques ne peuvent pas être retrouvés. La machine à voter peut être préprogrammée, pas toujours dans de bonnes intentions, ou peut connaître des *bugs*.

En outre, le vote électronique expose l'électeur au contrôle social de son conjoint, de ses enfants, de ses voisins ou encore de son patron, ce qui n'est pas le cas dans l'isoloir. D'une certaine manière, le vote est désacralisé, publicisé et privatisé.

Je suis extrêmement - et de plus en plus - méfiant par rapport à la médiation technicienne qui aurait des intérêts immédiats. Si nous souhaitons faire comprendre aux citoyens que la citoyenneté est plus importante que les intérêts privés, nous ne devons pas nous y prendre ainsi.

Rousseau écrivait dans le quinzième chapitre du Contrat social : « *Sitôt que le service public cesse d'être la principale affaire des Citoyens, et qu'ils aiment mieux se servir de leur bourse que de leur personne, l'État est déjà près de sa ruine. Faut-il marcher au combat ? Ils payent des troupes et restent chez eux ; faut-il aller au Conseil ? Ils nomment des Députés et restent chez eux. À force de paresse et d'argent, ils ont enfin des soldats pour asservir la patrie et des représentants pour la vendre* ».

Je n'applique évidemment pas cette critique à vous. Toutefois, je pense que la citoyenneté est concrète et doit prendre corps dans des actions concrètes. Vous avez évoqué le service civique. De plus, aller voter et éteindre son portable me semble bénéfique. La course à la technique n'est pas souhaitable, et surtout pas dans cet aspect.

Concernant l'engagement des jeunes dans des causes humanitaires et environnementales, je n'ai pas vraiment les compétences pour vous répondre. Il me semble que tout engagement des jeunes, pour cette cause ou pour une autre, est à souhaiter. Parler des jeunes en tant que tels est difficile, car les milieux sociaux sont différents. Disons qu'un engagement civique les sort de leur individualité et les place dans un collectif, dont les institutions sont le bien commun. Au-delà de l'environnement et l'humanitaire, les jeunes s'engagent aussi dans des questions religieuses ou chez les scouts. Tout engagement qui peut éloigner de la société de consommation me semble bénéfique.

Je ne suis pas favorable à l'idée que le vote blanc soit compté dans les votes exprimés. Depuis 2014, le vote blanc peut être compté à part. Bien qu'il puisse se comprendre, le vote blanc est une négation de l'objet du vote et de l'élection. En effet, l'élection vise à désigner une personne et le vote sert à prendre une décision. Considérer comme exprimées les voix de personnes qui refusent la décision me paraît étrange du point de vue juridique, même si cela peut se comprendre du point de vue politique.

Peut-être pouvons-nous réfléchir à un seuil de participation minimum pour que l'élection puisse être considérée comme acquise. Un des dangers qui nous guette - qui est d'ailleurs l'un des dangers du droit - est que, même avec les voix de 30 % des citoyens, l'élection puisse fonctionner.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Nous l'avons vu aux municipales.

M. Bruno Daugeron. – Effectivement, si la légalité effective ne pose pas de question, cette perspective pose un problème de légitimité, avec des conséquences sur la confiance. Certains hommes politiques peuvent dire que la situation tiendra bien encore cinq ans : cela me semble cynique et même dangereux ! Je suggère de s'orienter sur cette voie plutôt que de consacrer l'abstention.

Surtout, il faudrait essayer d'en finir avec l'abstention militante, qui ne relève pas du droit mais de la politique, des mœurs et de la confiance publique, pour que les citoyens aient le sentiment qu'il existe un lien entre leur bulletin de vote et ce qui est fait.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Ne pas compter le vote blanc parmi les voix exprimées constitue aussi une désacralisation du vote. En effet, ces citoyens s'expriment en votant, mais optent pour le vote blanc car ils estiment ne pas avoir le choix ou refusent celui-ci. Je ne comprends pas cette contradiction.

M. Bruno Daugeron. – Il existe en effet une contradiction apparente.

L'acte de voter est très paradoxal car il est à la fois sacralisé et méprisé. Il est effectivement sacralisé car on ne cesse, en permanence, de nous faire la promotion des élections et de la participation. Néanmoins, il est également méprisé car les citoyens ont – à tort ou à raison - le sentiment que leur vote aura peu d'incidence sur la vie quotidienne.

Le vote blanc est, en effet, la manifestation d'une démarche personnelle mais il est, à mon avis, complètement décorrélé de sa finalité juridique et institutionnelle. J'y vois un paradoxe.

Rétablir le lien entre les citoyens et les institutions serait plus efficace que de trouver des mécanismes permettant d'aménager cela.

Quand une décision politique est importante et que les citoyens ont le sentiment qu'une élection a un véritable enjeu, ils répondent présents. Souvenez-vous de la mobilisation pour le référendum de 2005 sur la Constitution européenne. Les citoyens ont voté car il existait un enjeu électoral important, de même qu'ils le font pour les municipales ou parfois pour d'autres élections.

La crise des partis politiques ne les touche pas tous. Un parti politique, créé récemment, a, semble-t-il, enregistré 100 000 adhésions en trois mois, ce qui prouve qu'une volonté d'adhésion peut exister.

Je suggère de prendre les citoyens au sérieux en leur faisant confiance et en jouant sur l'équilibre et les différentes facettes des institutions.

Le Parlement joue un rôle irremplaçable dans le débat et le contrôle.

De même, nous ne pourrons jamais nous passer de représentation, contrairement à ce que croient certaines personnes très favorables au référendum. Il y a toujours de la représentation, y compris dans les référendums. Toutefois, dans le référendum, le représentant du peuple est le corps électoral. Cette représentation existe en raison de la volonté de créer une décision.

Quand les citoyens sentent que leur vote se traduira par une décision et sera suivi d'effet, ils peuvent retrouver leur esprit de citoyenneté. En revanche, ils n'apprécient pas du tout qu'on revienne par un autre moyen sur une décision qu'ils ont prise.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Que pensez-vous du vote obligatoire ?

M. Bruno Daugeron. – Le vote obligatoire constitue une vraie question. Le problème est toujours que vous ne réenchantez pas par décret. Il me semble préférable de créer l'envie et le désir plutôt que d'imposer.

Vous fréquentez vous-même des électeurs, même s'il s'agit de grands électeurs, et connaissez leurs préoccupations. Les électeurs voteront pour vous parce qu'ils ont confiance en vous, vous connaissent ou encore pour d'autres raisons. Et s'ils ne souhaitent pas voter, ils seront également capables de vous dire si c'est parce qu'ils n'y croient plus, qu'ils ne souhaitent plus participer au vote ou parce qu'ils n'ont pas confiance.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Le vote est obligatoire pour l'élection des sénateurs.

M. Bruno Daugeron. – En effet. Vous ne rencontrez pas que de grands électeurs, mais aussi d'autres citoyens.

M. Stéphane Piednoir, président. – Vous disiez tout à l'heure que les citoyens votent lorsqu'ils sentent qu'il y a vraiment une décision à la clé. Le Sénat avait formulé une proposition pour que, si un conseil municipal impose son *veto* à l'implantation d'éoliennes sur son territoire, le projet n'aboutisse pas. Dans mon département de Maine-et-Loire, la maire d'une petite commune avait organisé un référendum, sans valeur légale du reste, dont le résultat a été le rejet du projet, avec une participation très forte, supérieure à 70 %. Elle devra expliquer que la législation ne permet pas de s'opposer au projet, même avec une aussi forte participation et un tel résultat. Devrions-nous décentraliser sur ce type d'enjeux pour permettre aux territoires de se prononcer véritablement ?

M. Bruno Daugeron. – Vous ne pouvez pas trouver d'exemple plus typique et catastrophique. Les citoyens donnent leur avis, qui leur avait été demandé, et celui-ci ne sera pas pris en compte. La maire a effectué ce geste d'autodéfense à raison.

Dans le code général des collectivités territoriales, il existe les référendums locaux et des consultations des électeurs. J'ignore le cadre utilisé par la maire dont vous parlez mais je pense que, pour des réformes d'urbanisme par exemple, à partir du moment où les habitants et les électeurs sont consultés, leur avis doit pouvoir être pris en compte. Ce référendum doit-il permettre une autre décision ?

En tout cas, il est certain que les citoyens ne doivent pas avoir le sentiment que la décision est prise, quel que soit l'avis qui leur sera demandé, et que l'avis qu'ils donnent sera sans effet.

Il est inutile de multiplier les éléments de langage sur la démocratie et de ne pas tirer un minimum de conséquences et de considération quand on met en place un processus démocratique de consultation et qu'on n'en suit pas le résultat.

Il faudrait peut-être réfléchir sur ces questions d'urbanisme très précises, car ces sujets sont très sensibles.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Le sentiment que vous évoquez est aussi ressenti par les parlementaires. Nous l'avons constaté durant ce quinquennat, lors duquel les ordonnances ont été utilisées pour gouverner. J'ai le sentiment de ne pas être utile en tant que législateur. Un tel sentiment chez les parlementaires est grave.

M. Bruno Daugeron. – Je partage tout à fait ce point de vue. Nous tombons dans le problème du « présidentielisme majoritaire », qui nous a été imposé sans véritablement nous demander notre avis, au motif erroné que l'alternative est l'instabilité.

Toute possibilité d'action réelle du Parlement lui est enlevée. Le Parlement devrait pouvoir, en cas de rupture de confiance, renverser un gouvernement sans que cela soit un drame. De même, afin de trancher sur un sujet, nous devrions pouvoir recourir à un référendum. En outre, si la foule réclame à grand bruit la démission de dirigeants, une commission d'enquête parlementaire devrait pouvoir être mise en place, car le Parlement a des moyens efficaces et adaptés de proposer des solutions dans ce contexte.

Multiplier les réflexions sur la culture citoyenne permettra peu d'avancées si nous avons le sentiment que le système politique ne bougera pas.

M. Stéphane Piednoir, président. – Si nous poursuivons votre raisonnement, nous validons la proposition de révocation populaire proposée actuellement par l'un des candidats à l'élection présidentielle, ce qui provoquerait une très grande instabilité.

J'ai la conviction que les élus, quels qu'ils soient, ont besoin de stabilité et de temps afin d'installer des politiques, parfois impopulaires au départ. Subir cette impopularité pendant quelque temps, avant de prouver le bienfondé d'une mesure, est le rôle d'un représentant qui a été désigné.

Une étude de l'Institut Montaigne nous apprend que près d'un Français sur deux estime qu'il faudrait rétablir la peine de mort en France. L'opinion publique s'exprime aussi ainsi. Il est aussi de la responsabilité des représentants d'endosser l'impopularité de refuser de telles mesures.

Si la révocation dont vous parlez devient possible, je crains une instabilité dans la rue et dans le fonctionnement des institutions.

M. Bruno Daugeron. – Vous avez conduit le raisonnement plus loin que je ne l'ai fait. Je ne pensais pas forcément à la révocation populaire, qui poserait beaucoup de problèmes et sur laquelle j'ai d'ailleurs rédigé un article.

En effet, concevoir ainsi la responsabilité poserait des questions extrêmement compliquées. Tout le monde n'a pas compris ce qu'est la représentation, qui est un mécanisme extrêmement complexe lié à la délibération. En principe, il n'est pas possible de décider sans avoir délibéré. Or, si nous voulons la révocation, c'est bien souvent parce que nous avons le sentiment que la décision est prise avant toute délibération. Je pense donc que la mise en place de cette procédure serait plus compliquée qu'autre chose.

En revanche, vous dites qu'une partie de la population serait pour le rétablissement de la peine de mort et qu'il est du devoir des élus de les en empêcher. Il s'agit d'un jugement de valeur. En effet, vous présumez que les représentants devraient, par principe, être absolument hostiles au rétablissement de la peine de mort et que les citoyens - ou ce que certains sondeurs appellent le « bloc populaire » - y seraient favorables. En quelque sorte, les élites devraient corriger les « impures passions » des électeurs.

Je pense plutôt qu'il existe une courroie de transmission entre les représentants et leurs électeurs, bien que certaines propositions de la mission d'information de l'Assemblée nationale concernant le renforcement de ces liens ne me semblent pas forcément nécessaires.

Présumer que les représentants sont dotés d'une plus grande rationalité que les électeurs me semble dangereux.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Les citoyens disposent-ils de suffisamment d'arguments pour prendre la bonne décision ?

Vous évoquez un équilibre entre la démocratie participative et la démocratie représentative. Y a-t-il selon vous des solutions pour faire évoluer nos institutions ?

Dans le référendum inscrit dans la Constitution de la V^e République, les seuils doivent-ils être abaissés ? Un tel abaissement nous confronterait peut-être toutefois à un système qui touche toujours les mêmes personnes, organisées comme les partis politiques.

Que pensez-vous de l'évolution qu'a connue la V^e République, notamment dans l'inversion du calendrier des élections législatives et présidentielle, qui donne encore plus de légitimité au Président de la République ? Quand un Président de la République est élu, son parti connaît un fort succès aux élections législatives, quelle que soit la qualité des candidats. Faudrait-il changer ce calendrier ? Une VI^e République est-elle nécessaire ? Quelles solutions pourrions-nous apporter ?

M. Bruno Daugeron. – Je pense que nous ne pouvons pas mener une réflexion sur la question qui nous occupe aujourd'hui en nous passant d'une réflexion plus globale sur le fonctionnement des institutions.

Concernant la V^e République, je ne pense pas que le quinquennat ait été satisfaisant du point de vue institutionnel.

En effet, il existe une sorte de fusion entre le temps présidentiel et le temps législatif qui élude le débat sur les élections législatives. Ces élections n'étant plus que la confirmation de l'élection présidentielle, elles permettent en quelque sorte de ratifier un programme présidentiel dont on ne vérifiera absolument pas s'il a été appliqué.

Le fait que la fonction du Président de la République ne corresponde plus à celle qui était prévue dans les institutions au départ - même si rien n'est jamais figé - me semble problématique.

J'ai l'habitude de dire qu'il n'y a pas une V^e République, mais plusieurs. Il existe une seule Constitution, mais plusieurs pratiques institutionnelles radicalement différentes. Nous sommes dans une nouvelle V^e République, post-gaulliste et présidentialiste, où le Président de la République a conservé des pouvoirs très importants de la V^e avec des mœurs de la IV^e République. En raison de cette conjonction, il existe une autorité, mais elle est au service d'un engagement partisan, ce qui me paraît extrêmement néfaste. Je pense en effet que l'inversion du calendrier électoral n'était pas souhaitable, de même que l'adoption du quinquennat. Concernant la culture citoyenne, certains éléments pourraient réintroduire de l'équilibre sans bouleverser le système actuel.

Par exemple, le référendum, voire le référendum d'initiative citoyenne ou populaire, pourrait être davantage pratiqué.

En Suisse, la votation populaire peut avoir lieu dès que 100 000 citoyens en font la demande. Dans certains cantons, des citoyens peuvent voter jusqu'à vingt-cinq fois par an sur des sujets complètement différents, sans que cela soit considéré, dans la lignée de ce que nous connaissons en France depuis le Second Empire, comme une sorte de coup d'État césarien déguisé qui viserait à prolonger le pouvoir du Président de la République.

Parfois, certaines décisions peuvent relever du référendum. Son champ peut être défini de manière empirique, politique et discrétionnaire. En effet, celui qui a la possibilité de soumettre le référendum considère en son âme et conscience qu'il est bon de le soumettre au corps électoral. Dans d'autres circonstances, en fonction du sujet, il sera jugé plus opportun que la question soit soumise au Parlement.

Si ce que l'on appelle la démocratie doit se limiter à une élection présidentielle une fois tous les cinq ans, avec des élections législatives purement confirmatives, cela ne fonctionne plus. Notre système est stable mais le charme est rompu.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Les Suisses ont une véritable culture de la votation. Lors d’une mission sénatoriale sur la démocratie menée avec Philippe Bonnacarrère, nous avons insisté pour introduire cette culture dans notre pays qui, en raison de son histoire, a connu plusieurs échecs de référendums. Concernant l’aéroport de Notre-Dame-des-Landes, la décision qui a été prise est en contradiction avec le résultat du référendum. Ne pensez-vous pas que nous devrions insuffler cette culture en commençant par le niveau local ?

M. Bruno Daugeron. – Cela me paraît une bonne idée. Si nous devons penser à la manière de construire des initiatives populaires ou citoyennes, nous pourrions réfléchir soit au nombre de signatures exigées, soit à une sorte de suite d’échelons (avec un échelon communal et départemental). La question posée devrait recevoir un écho ou réunir un certain nombre de signatures dans un nombre suffisant de départements, ce qui signifierait que la question est considérée comme importante localement. L’échelon local est sans doute, en effet, l’échelon le plus pertinent, sur les plans pratique et empirique.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Je partage une grande partie de votre analyse, mais ce qui m’inquiète le plus est l’analyse qu’en font les élus. Ont-ils bien conscience de ce que nous vivons ? Seraient-ils disposés à se remettre en question ? Dans notre organisation, le suffrage universel, notamment direct, est sacralisé. Nous avons évoqué les conséquences que cela peut produire sur les élections, notamment municipales. Toutefois, je n’ai pas l’impression que les élus souhaiteront réfléchir à une organisation différente tant que l’onction du suffrage universel perdurera. Or la question de la légitimité des élus se pose. En outre, je pense que la prochaine élection présidentielle connaîtra un taux d’abstention sans précédent.

M. Bruno Daugeron. – Je ne peux que partager votre inquiétude. Nous touchons à un problème institutionnel. Tant que l’on n’aura pas instauré un seuil en deçà duquel une élection ne peut pas être considérée comme acquise, on se prévaudra de l’élection, non comme une légitimité mais comme une légitimation artificielle.

L’élection – j’y ai consacré ma thèse – est un outil très ambigu. On lui prête des vertus, notamment d’exercice de la souveraineté, qu’elle ne possède pas. Élire quelqu’un revient simplement à nommer quelqu’un. Ce n’est pas l’élection qui fait ses pouvoirs ni sa légitimité.

Si l’élection devient, non pas une marque de confiance, mais une instance de légitimation, le problème que vous soulignez de distorsion entre les institutions et les citoyens risque d’être à son comble. On a le sentiment tout simplement que des citoyens font sécession. On voit bien qu’un certain nombre de personnes, dans le monde rural en particulier, ne comptent plus sur les institutions et ne votent plus car ils ne se perçoivent plus comme des citoyens intégrés. Ces personnes se disent que l’opinion se fait ailleurs, en l’occurrence sur Internet et les réseaux sociaux.

Une certaine professionnalisation politique fait beaucoup de mal aux institutions. S’il est bénéfique d’avoir rompu avec certains aspects de la IV^e République, il faut tout de même rappeler qu’alors on venait s’exprimer au Parlement : ce n’était pas le journal de 20 heures ou le dernier *tweet* qui faisait l’institution. Les institutions étaient alors politisées et prises au sérieux. Or on a le sentiment qu’elles sont aujourd’hui vidées de leur substance.

Je n'ai pas de solution à proposer pour repolitiser les institutions. Cela ne peut dépendre que de mœurs individuelles. La situation me semble très dangereuse car je crains qu'une rupture ait lieu. Mais on ne sait pas quelle forme elle prendra...

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Je crains qu'elle n'arrive plus vite qu'on ne le croit. Je vous remercie.

Mercredi 9 mars 2022

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

Audition d'élus locaux et de représentants d'associations d'élus

M. Stéphane Piednoir, président. – Mes chers collègues, nous reprenons nos travaux ce matin avec une table ronde associant des élus locaux qui nous ont fait l'amitié et l'honneur de venir échanger avec nous.

Pour l'information de nos invités, je précise que notre mission d'information s'est mise en place dans le cadre du « droit de tirage des groupes », à 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 21 sénateurs 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 et que sa captation vidéo permet de la suivre en ce moment même sur le site Internet du Sénat et sur *LinkedIn* ; cet enregistrement sera disponible par la suite en vidéo à la demande.

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, aux politiques publiques qui, en encourageant l'engagement des jeunes, par exemple dans le service civique ou les associations, contribuent également à la formation d'une conscience citoyenne et, enfin, à toutes les initiatives qui peuvent susciter l'intérêt des jeunes à la vie démocratique.

Nous en sommes convaincus, l'échelon local est particulièrement adapté à cet apprentissage de l'engagement au service de la collectivité et de la démocratie.

Les thématiques locales se sont très vite imposées à notre réflexion, dont elles constituent une des clés : nous avons donc souhaité recueillir témoignages et bonnes pratiques d'élus locaux sur les initiatives prises au niveau local pour renforcer le lien entre les Français et les institutions et stimuler l'engagement des jeunes. Nous avons donc adressé aux élus, en janvier et février, un questionnaire à partir de la plateforme de consultation des élus locaux disponible sur le site du Sénat. Certaines de nos questions portaient aussi sur les violences que

subissent au quotidien certains de nos élus. Notre rapport établira un bilan détaillé des quelque 2 000 réponses qui nous ont été envoyées.

Nos échanges d'aujourd'hui sont destinés à compléter les enseignements recueillis lors de cette consultation en ligne.

Je souhaite donc la bienvenue ce matin au Sénat aux élus qui ont bien voulu, malgré des agendas très chargés, venir partager leur expérience avec nous, en présentiel ou à distance :

- Fabian Jordan, président de Mulhouse Alsace Agglomération, maire de Berrwiller et président de l'Association des maires du Haut-Rhin. Monsieur Jordan, vous êtes à l'origine des « journées citoyennes » dont nous avons pu, lors d'un déplacement dans le Maine-et-Loire il y a quelques jours, apprécier la vitalité et le succès en dehors de l'Alsace où est née cette initiative ;

- M. Alexandre Touzet, maire de Saint-Yon, vice-président de la communauté de communes Entre Juine et Renarde et vice-président du Conseil départemental de l'Essonne, en charge de la citoyenneté, de la prévention, de la sécurité et du monde combattant ;

- M. Guillaume De Almeida Chaves, conseiller régional d'Occitanie, délégué à la « jeunesse, vie lycéenne et étudiante » ;

- Mme Anne Terlez, présidente de la commission Cohésions d'Intercommunalités de France, vice-présidente du conseil départemental de l'Eure ;

- M. Jérôme Dumont, président du Département de la Meuse, président du groupe de travail Jeunesse de l'Association des départements de France.

Je salue tout particulièrement les plus jeunes de nos invités, dont certains, benjamins de leurs assemblées respectives, sont encore étudiants à ce jour :

- Mme Céline Goeury, conseillère départementale de la Gironde, déléguée à la citoyenneté et à la laïcité ;

- M. Hugo Biolley, maire de Vinzieux (département de l'Ardèche), élu maire à 18 ans en 2020 ;

- Mme Clémentine Barbier, conseillère départementale de la Côte-d'Or ;

- M. Benjamin Flohic, conseiller régional de Bretagne ;

- Mme Sophia Habibi-Noori, conseillère régionale de Normandie.

Monsieur Flohic, nous vous avons entendu en mai 2021 dans le cadre de la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante, lors d'une table ronde sur la précarité alimentaire au cours de laquelle vous étiez venu nous présenter l'association *Co'p'l Solidarités étudiantes*, dont vous êtes cofondateur et que vous présidez aujourd'hui. Je suis heureux de vous accueillir ici cette année en tant qu' élu local.

Notre table ronde est organisée autour de deux thématiques qui donneront lieu à deux séquences successives :

- d'une part, les initiatives et bonnes pratiques des collectivités territoriales qui visent à dynamiser la vie citoyenne et à susciter l'intérêt des jeunes ;

- d'autre part, comment encourager l'engagement politique des jeunes, comment intéresser nos jeunes concitoyens à la vie démocratique ? Les témoignages des jeunes élus présents à nos côtés ce matin nous aideront à apporter des éléments de réponse à ces questions.

Je laisse la parole à Henri Cabanel, rapporteur, pour vous poser des questions et introduire vos témoignages. Je vous remercie de ne pas excéder le temps de parole de dix minutes qui vous a été indiqué en amont.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Mes premières questions s'adressent à l'inventeur des « journées citoyennes », dont nous avons pu récemment mesurer l'intérêt, comme le président vient de le rappeler, lors d'un échange avec des élus de Maine-et-Loire. Monsieur Jordan, dans quel contexte avez-vous eu l'idée d'organiser de telles journées ? Pouvez-vous donner des exemples concrets d'initiatives mises en œuvre dans ce cadre ?

Comment s'est constitué le réseau des communes citoyennes ? Quelles initiatives concrètes ont été récompensées dans le cadre du prix de la journée citoyenne ? Peuvent-elles donner envie aux jeunes de voter et de participer à la vie démocratique, nationale ou locale ? Enfin, l'échelon communal vous semble-t-il le plus pertinent pour intéresser les jeunes à la vie politique ?

M. Fabian Jordan, président de Mulhouse Alsace Agglomération, maire de Berwiller, président de l'Association des maires du Haut-Rhin. – Comptable de formation et musicien, j'ai été élu maire d'une petite commune rurale alsacienne de 1 200 habitants en 2008.

Je n'avais pas exercé de mandat avant d'être élu, je n'avais aucune expérience politique et ne savais pas comment gérer une commune, mais je voulais que mes citoyens deviennent acteurs, et non simples consommateurs de la vie publique. Je voulais impulser quelque chose de différent et que tout le monde puisse se sentir impliqué. La clé de la réussite réside à mes yeux dans la proximité, la confiance et l'exemplarité des élus, ainsi que dans leur capacité à fédérer l'énergie positive de leurs administrés. Je suis également convaincu que le monde associatif constitue un potentiel important de la dynamique collective que je souhaitais encourager.

L'idée de la journée citoyenne est simple : vous, citoyens, avez envie de faire quelque chose et nous, élus, sommes présents pour accompagner vos initiatives. Très vite, une dynamique de solidarité et de fraternité s'est mise en place, et d'innombrables initiatives ont fleuri. Nous avons constaté des exemples de cette fraternité pendant la crise sanitaire, avec la fabrication de masques par exemple. Ces journées suscitent une fierté, un sentiment d'appartenance important pour tous les citoyens, mais plus encore pour les jeunes.

La première journée citoyenne a eu lieu en 2008 dans ma commune. C'est ensuite à travers l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS) et l'Agence des pratiques et initiatives locales (Apriles) que j'ai développé la journée citoyenne à travers la France pendant près de dix ans. Nous avons créé un réseau d'ambassadeurs régionaux et nous nous appuyons aussi sur de grands partenaires économiques comme EDF, La Banque Postale, la Fondation SNCF ou la Mutualité sociale agricole.

Aujourd'hui, 3 000 communes françaises organisent une journée citoyenne, mais il n'y en a pas deux qui se ressemblent. Des collèges, des lycées, des musées, des établissements pour personnes âgées, divers établissements publics et des entreprises organisent aussi des journées citoyennes. L'objectif est d'être actifs ensemble, de construire quelque chose ensemble.

Parmi les initiatives prises lors de ces journées, on peut citer l'entretien et la rénovation du mobilier et des équipements publics, des chemins communaux, des aires de jeux, des espaces verts, la création de jardins partagés, mais aussi l'organisation d'un spectacle, l'aménagement d'un espace d'expression artistique, la mise en œuvre d'un projet intergénérationnel (emmener les personnes âgées au cinéma, par exemple), la sensibilisation de la jeunesse à la biodiversité, à la préservation de l'environnement, à la propreté ou au civisme. La rénovation d'un abribus, que les jeunes de ma commune souhaitaient moderniser, me vient à l'esprit. Ce projet a été mené avec des artisans du village, heureux de partager leurs compétences avec les collégiens. Cet abribus n'est plus anonyme, les gens se le sont appropriés.

À fin de la journée, tout le monde est heureux, ce qui est quand même assez exceptionnel ! Généralement, quand les gens viennent en mairie, c'est pour nous dire tout ce qui ne va pas, et là, ils viennent nous remercier, alors même qu'ils se sont engagés.

Ces journées permettent aussi d'intégrer les nouvelles populations, dans une démarche de partage et de construction. Dans ma petite commune, j'ai par ailleurs pris l'initiative de rencontrer individuellement tous les nouveaux habitants pour leur souhaiter la bienvenue, de leur présenter le village, ses associations, ses commerces et ses producteurs, car il est important que chacun se sente chez soi et qu'il s'approprie son espace public.

Aujourd'hui, 80 % des 366 communes du Haut-Rhin organisent des journées citoyennes.

De manière générale, si les jeunes sont éloignés de la politique, c'est qu'ils ne s'y reconnaissent pas.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Madame, Messieurs, vous représentez l'Association des maires de France et des intercommunalités, Régions de France, Intercommunalités de France et l'Association des départements de France.

Vous exercez dans vos collectivités respectives des responsabilités en lien avec des sujets importants pour notre réflexion :

- vice-président du Conseil général de l'Essonne en charge de la citoyenneté, de la prévention, de la sécurité et du monde combattant pour M. Alexandre Touzet ;

- délégué à la « jeunesse, vie lycéenne et étudiante » pour M. Guillaume De Almeida Chaves, conseiller régional d'Occitanie ;

- présidente de la commission Cohésions d'Intercommunalités de France pour Mme Anne Terlez ;

- et président du groupe de travail Jeunesse de l'Association des départements de France pour M Jérôme Dumont.

Quelles initiatives ont été prises dans vos collectivités respectives pour encourager la vie citoyenne ? Quelles bonnes pratiques susceptibles d'être partagées ont été mises en œuvre dans ce domaine par l'échelon territorial que vous représentez ?

Quelles initiatives ont été prises dans vos collectivités respectives pour intéresser et former les jeunes à la vie démocratique ? Quels exemples précis de bonnes pratiques souhaitez-vous partager dans ce domaine ?

M. Alexandre Touzet, maire de Saint-Yon, vice-président de la communauté de communes Entre Juine et Renarde, vice-président du conseil départemental de l'Essonne. - Le faible taux de participation aux dernières élections municipales ne me semble pas uniquement lié à la Covid, c'est un mouvement structurel de long terme.

La question de la place des jeunes dans les équipes municipales me semble encore plus fondamentale. J'ai été conseiller municipal à 21 ans, maire à 33 ans. Au cours de mes deux premiers mandats, j'ai plutôt travaillé sur la question de la parité, non par militantisme, mais parce qu'il me semblait que ce décalage entre la composition du conseil municipal et la population avait des conséquences sur la qualité des délibérations.

Au moment de former ma troisième liste, je me suis surtout posé la question de l'intégration des jeunes, des étudiants mais aussi des jeunes actifs âgés de 25 à 40 ans. Les adjoints sont souvent des retraités ; ils sont certes indispensables, mais les délibérations du conseil ne correspondent plus exactement au mode de vie et aux attentes de la population.

On peut bien entendu travailler sur la participation, mais je ne suis pas sûr que l'on retrouve les niveaux que l'on a connus voilà vingt ou trente ans. Il me semble plus réaliste d'associer davantage les jeunes aux équipes municipales et à l'élaboration des projets.

Pour un maire, il est assez facile de s'adresser au public des écoles primaires, sous réserve d'une bonne entente avec les enseignants. J'ai ainsi fait intervenir des architectes auprès des élèves de CM1 et CM2 pour leur expliquer les enjeux de la révision du plan local d'urbanisme. Nous travaillons aussi avec le conseil municipal des enfants sur certains projets, par exemple l'aménagement des cours de récréation. Travailler avec cette classe d'âge permet d'agir efficacement sur le comportement – les déchets, par exemple, ou le respect des équipements publics.

En revanche, il est plus difficile d'atteindre la classe d'âge des collégiens et des lycéens, qui commencent à suivre des trajectoires très différentes. J'ai pu le constater lorsque nous avons lancé notre projet de bibliothèque dédiée aux BD et mangas.

Le conseil départemental de l'Essonne a pour sa part mis en place deux dispositifs spécifiques pour les jeunes. Le *Tremplin citoyen*, tout d'abord, qui, en échange d'une somme d'argent pour passer son Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) ou son permis de conduire, exige des jeunes un engagement temporaire dans une association ou une collectivité. Cet engagement enrichit le CV de ces jeunes et élargit leurs relations sociales. Le mécanisme fonctionne plutôt bien. L'organisation d'Assises de la jeunesse, ensuite, afin de mieux connaître les besoins de cette population.

Les initiatives des collectivités ne manquent pas. Toutes les communes, les départements et les régions mettent en œuvre, à divers degrés, des politiques orientées vers l'enfance, la jeunesse et la citoyenneté. L'intercommunalité interroge les filles et les garçons

sur leurs utilisations respectives de certains équipements. Ces actions sont intéressantes. Mais ne manque-t-il pas un tronc commun, de l'école primaire jusqu'au lycée, qui permettrait réellement de développer, à travers un parcours éducatif cohérent, ce sentiment d'appartenance à une ville, un territoire et une nation ?

M. Guillaume de Almeida Chaves, conseiller régional d'Occitanie. – J'ai 28 ans, je suis infirmier en psychiatrie et élu local. C'est mon premier mandat régional.

Aux dernières élections départementales et régionales, 87 % des jeunes de moins de 25 ans n'ont pas voté. Il est donc urgent de s'interroger sur l'engagement des jeunes. Au sein de la région Occitanie, nous avons décidé d'agir résolument. *La région est à vous* : cette opération traduit le sens de notre démarche.

Nous avons un conseil régional des jeunes, composé de 158 membres âgés de 15 à 29 ans, chargé de faire des propositions novatrices et de contribuer à l'évaluation de nos politiques régionales. Dans le cadre de la prochaine mandature, nous pourrions mettre en place de nouvelles propositions.

Nous avons également instauré des consultations citoyennes, des votations citoyennes et des budgets participatifs ouverts à l'ensemble de la population. Le site *jeparticipe.laregioncitoyenne.fr* permet de voter et d'agir directement depuis son smartphone. La dernière votation citoyenne portait sur l'alimentation : nous sommes allés à la rencontre des citoyens sur les places, les marchés, les lycées et les universités.

Depuis 2016, l'Occitanie a engagé treize budgets participatifs pour 10,6 millions d'euros : 270 projets ont été retenus au terme de 200 000 votes citoyens. Notre objectif, d'ici à la fin du mandat, est de réserver 5 % de notre budget d'investissement à des budgets participatifs.

Nous avons également été la première région en Europe à mettre en place une consultation citoyenne : 100 personnes ont été tirées au sort et ont délibéré pendant sept jours pour établir un plan de transformation de l'Occitanie d'un point de vue environnemental, économique et sociétal. Cette convention citoyenne a débouché sur le *Green New Deal* d'Occitanie, comprenant 52 grandes mesures, puis sur le Pactevert pour l'Occitanie, qui comportait 208 propositions d'action. D'ores et déjà, 70 % des recommandations de la convention citoyenne ont été mises en œuvre. Un comité de suivi, composé de quinze citoyens tirés au sort parmi les 100, a également été mis en place.

Nous disposons par ailleurs d'instances consultatives au sein desquelles les élus locaux peuvent faire remonter des propositions au conseil régional, et de « parlements » de la mer et de la montagne au sein desquels les citoyens sont acteurs de leur avenir.

La convention citoyenne avait proposé d'organiser annuellement un événement à l'échelle régionale dédié à la mobilisation autour de l'engagement et de la citoyenneté. Il y a quelques jours, nous avons lancé le *Printemps citoyen en Occitanie* : entre mai et juin, des cafés-débat et des festivals auront lieu sur les thèmes de la citoyenneté, de l'alimentation, de l'agriculture, de la sécurité, et, bien entendu, de la jeunesse. Les bonnes initiatives des élus, des entreprises, des experts et des citoyens seront valorisées.

Notre stratégie consiste vraiment à « aller vers » les jeunes, les entreprises et tous les porteurs d'initiatives. Les collectivités doivent réellement s'ouvrir et s'enrichir au contact

des citoyens. Nous voulons que les habitants et les élus forment un collectif, un *pack*, une mêlée, pour employer des termes sportifs chers à l'Occitanie !

Mme Anne Terlez, présidente de la commission Cohésion sociale d'Intercommunalités de France, vice-présidente du conseil départemental de l'Eure. - Historiquement, les intercommunalités ne disposent pas de la compétence « jeunesse », mais la montée en puissance de ces sujets de préoccupation en leur sein a motivé la création, en 2021, de la commission Cohésion sociale que je préside dans notre association.

Au préalable, je note qu'il est difficile de parler simplement de participation citoyenne de la jeunesse, tant les situations sont différentes selon les lieux d'habitation, les bassins de vie et les parcours sociaux. Il faut donc pouvoir s'adapter à des attentes différentes.

Comme les orateurs précédents, je relève aussi l'importance pour les jeunes d'avoir un sentiment d'appartenance et d'utilité. Ils ont aussi besoin de reconnaissance, ce qui n'est sans doute pas complètement le cas aujourd'hui.

Quel que soit l'âge de la vie, la participation démocratique ne se décrète pas ; elle se construit patiemment, au fil de nombreuses étapes. Par ailleurs, l'engagement politique n'est pas l'*alpha* et l'*oméga* de l'engagement citoyen, et c'est encore plus vrai pour les jeunes : qu'il s'agisse des enjeux climatiques ou de l'égalité hommes-femmes, ils manifestent, ils disent des choses, ils ne sont pas complètement désengagés.

Au-delà, comment les solliciter pour un engagement alors qu'ils ont le sentiment, pour partie justifié, que l'on ne fait rien pour eux ; s'ils ne se sentent pas intégrés et s'ils estiment être les oubliés de la crise sanitaire ? On doit tenir compte de cet élément important si l'on veut avancer.

Il est difficile d'exposer toutes les bonnes pratiques que l'on a pu recenser au sein d'Intercommunalités de France. Les intercommunalités rurales en particulier, constatant l'urgence de la situation des jeunes, se sont saisies du sujet.

Depuis des décennies, on a sacrifié les associations qui portaient l'éducation populaire, qui sont pourtant un maillon indispensable de l'éveil à la citoyenneté. Nous plaçons pour retrouver la dynamique qui existait en la matière dans les années 1970 et 1980, et mettre en place une éducation populaire adaptée aux évolutions de la société et aux enjeux d'aujourd'hui.

Nous plaçons aussi pour la formation des élus. Je constate aujourd'hui que nos élus, qui sont encore majoritairement des hommes blancs âgés, n'ont pas les clefs de compréhension de cette jeunesse.

Par ailleurs, bien souvent, les communes considèrent encore la compétence jeunesse comme leur pré carré, alors même que les jeunes sont très mobiles. Il peut donc être pertinent de suivre leur évolution à l'échelon d'un bassin de vie, voire au-delà. Les leviers en termes de politiques d'habitat, de mobilité, d'insertion et d'emploi sont plus importants à une échelle plus large. C'est pourquoi de nombreux observateurs, notamment au sein du Conseil économique social et environnemental (CESE), plaident pour une compétence jeunesse à l'échelon intercommunal, voire pour une prise de compétence obligatoire à ce niveau.

On voit aussi que l'Europe est un formidable vecteur d'intégration pour cette génération. Les jeunes vivent à ce niveau aujourd'hui, même pour ceux qui ne sont pas très

mobiles. Le sentiment d'appartenance est à la fois local et international et les initiatives prises en la matière – maisons de l'Europe, organisation de séjours, etc. – fonctionnent généralement très bien.

Enfin, on doit donner aux jeunes l'opportunité d'expérimenter, et donc parfois de se tromper, dans cette période fondatrice de la vie. Cela va parfois à l'encontre de la mesure rationnelle de l'efficacité de nos politiques publiques, que nous cherchons par ailleurs à développer dans nos collectivités, mais l'amélioration de la participation citoyenne des jeunes ne peut se concevoir que sur un temps long.

M. Jérôme Dumont, président du département de la Meuse, président du groupe de travail Jeunesse de l'Assemblée des départements de France. – Le département de la Meuse a expérimenté voilà trois ou quatre ans un budget participatif d'un montant de un million d'euros, sur un budget d'investissement de 30 millions d'euros, avec 200 000 euros fléchés vers des projets portés par les jeunes pour l'ensemble de la population. Quarante projets ont été réalisés, pour des montants compris entre 1 000 et 50 000 euros.

En 2017, lorsque j'étais vice-président délégué à la jeunesse, nous avons « construit » un budget jeunesse propre de 100 000 euros, mais nous nous sommes aperçus que nos logiques d'intervention, c'est-à-dire principalement de soutien à des initiatives, ne fonctionnaient pas très bien, car les jeunes ne connaissaient pas le dispositif. En fin de mandat, nous avons donc inversé la logique : nous avons lancé une grande enquête pour savoir ce que les jeunes Meusiens de 11 à 29 ans attendaient des politiques publiques : 900 jeunes ont répondu, montrant une volonté de s'impliquer.

Je suis ensuite devenu président du département après le renouvellement de 2021. Bien entendu, nous avons réfléchi sur le taux de participation aux dernières élections départementales : même si j'ai été élu avec 70 % des voix, je ne peux me satisfaire des 25 % de participation.

Nous avons un vice-président délégué à la démocratie participative, à l'innovation et au numérique, en plus du vice-président délégué à la jeunesse.

Nous avons finalement décidé de confier directement aux jeunes de notre département une enveloppe pour leur permettre de monter un projet. Nous les avons réunis deux fois, en octobre et en février. Nous leur avons proposé de constituer des groupes correspondant aux tranches d'âge représentées, mais ils ont souhaité rester tous ensemble pour bénéficier d'approches différentes. Ils ont manifesté le souhait d'organiser un événement dédié à la jeunesse. On va sans doute créer également un conseil départemental des jeunes, comme il en existe dans de nombreux départements.

Dans un département rural comme le nôtre, il peut aussi être problématique de ne pas avoir de permis de conduire. Nous allons donc développer des bourses pour l'accès au permis de conduire.

Je crois aussi beaucoup aux expérimentations et au droit de se tromper. Nous allons confier un budget aux jeunes, leur laisser deux ans pour lancer des expérimentations, et tant pis si celles-ci échouent.

Il était également intéressant de nous interroger sur l'image que les jeunes Meusiens ont de leur département. Ils veulent se détacher de l'image de la guerre, de Verdun,

associée à notre territoire, mais reconnaissent en même temps qu'elle fait partie intégrante de son identité.

Enfin, Verdun et Bar-le-Duc sont des villes moyennes de moins de 20 000 habitants, la Meuse ne compte pas d'université et beaucoup de nos jeunes partent faire des études hors du département – à Nancy, Metz ou Paris, par exemple. Comment les faire revenir ou faire en sorte qu'ils gardent un lien fort avec notre territoire ? C'est aussi un enjeu important pour le département.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Je m'adresse maintenant aux jeunes élus qui nous ont fait l'amitié d'être à nos côtés ce matin. Je remarque avec intérêt la diversité de vos mandats : municipal pour Hugo Biolley, départemental pour Céline Goeury et Clémentine Barbier et régional pour Benjamin Flohic et Sophia Habibi-Noori.

Nous aimerions que vous nous expliquiez ce qui vous a décidé à vous présenter aux élections et que vous nous parliez de votre parcours d' élu. Je pense notamment à Céline Goeury, élue conseillère municipale à 22 ans avant de devenir conseillère départementale de la Gironde.

Un engagement associatif a-t-il joué un rôle dans vos vocations politiques ? Je m'adresse plus particulièrement à Benjamin Flohic, dont nous connaissons l'engagement associatif. Quelle a été la part de cet engagement dans votre décision de vous présenter aux élections ?

Vous sentez-vous les uns et les autres investis, en raison de votre âge, d'une responsabilité particulière à l'égard de la jeunesse ? Avez-vous porté des initiatives destinées aux jeunes au sein de l'assemblée où vous siégez ?

Certains d'entre vous sont encore étudiants. La conciliation de votre mandat et de vos études vous pose-t-elle des problèmes ? Jugez-vous nécessaire de faire évoluer le statut des élus pour que d'autres jeunes puissent suivre votre exemple ?

Quelles mesures seraient, selon vous, susceptibles de donner envie aux jeunes de voter et de participer à la vie démocratique, nationale ou locale ? L'échelon local vous semble-t-il le plus pertinent pour intéresser les jeunes à la vie politique ?

Enfin, vous n'avez pas eu besoin d'une telle mesure, mais que penseriez-vous de quotas de jeunes dans les élections locales, comme nous l'a suggéré le *Forum français de la jeunesse* ?

J'ajoute une question à l'attention du benjamin des maires de France, Hugo Biolley : Monsieur le Maire, après un peu moins de deux années de mandat, quel regard portez-vous sur votre action ? Ce mandat vous a-t-il donné envie d'évoluer dans votre parcours d' élu ?

Madame Goeury, en tant que déléguée à la citoyenneté et à la laïcité du département de la Gironde, vous auriez aussi bien pu intervenir lors de la première séquence. Je suggère donc, Madame la conseillère, que vous preniez la parole en premier.

Mme Céline Goeury, conseillère départementale de la Gironde. – J'ai été élue pour la première fois, à 22 ans, comme conseillère municipale de la commune de Latresne, située à une dizaine de kilomètres au sud de Bordeaux. On est sans doute venu me chercher

pour ma jeunesse, mais avant tout pour respecter la loi sur la parité. Je suis aujourd'hui première adjointe de cette même commune, et je pense que, cette fois, on est aussi venu me chercher parce que je m'étais beaucoup impliquée dans mon premier mandat.

Les jeunes n'ont sans doute pas envie que l'on parle d'eux en politique comme on a pu parler des femmes lors des débats sur la parité. Il n'empêche que, sans la loi sur la parité, elle ne serait pas effective aujourd'hui dans beaucoup de communes, de départements et de régions.

À 30 ans, je suis effectivement la benjamine du département, mais je constate néanmoins un rajeunissement, plusieurs autres élus étant trentenaires. Mais le plus important pour moi, au-delà de l'âge, qui sert souvent d'affichage, ce sont les pratiques.

On a fait de la participation citoyenne une grande cause dans le département de la Gironde. L'abstention n'est pas seulement forte chez les jeunes de 18 à 25 ans, elle l'est dans toutes les tranches d'âge. Un récent sondage montre que 80 % des jeunes s'intéressent à la campagne présidentielle et que 60 % vont probablement se déplacer. Il faut donc peut-être se garder des discours fatalistes. Les jeunes sont des citoyens comme les autres, qui s'engagent chacun à leur manière.

Certains élus ont le sentiment que les jeunes ne vont pas voter et qu'ils ne s'engagent pas. Mais l'intégration des 18-29 ans à la vie politique se fait aussi *via* des collectifs ou des associations. Ils souhaitent une certaine instantanéité de l'action qui soit compatible avec leurs études, leur travail et leur vie personnelle.

Il faut surtout, selon moi, montrer que les collectivités ont un rôle à jouer, qu'elles sont présentes, qu'elles peuvent faire changer les choses.

J'en viens au sujet de la conciliation des études ou d'un premier emploi avec l'exercice d'un mandat. J'étais encore étudiante lors de mon premier mandat de conseillère municipale. Ensuite, j'ai obtenu un emploi dans un organisme de formation pour les femmes élues. Bien qu'il s'agisse d'un environnement plutôt facilitant, je n'ai jamais vraiment osé faire valoir mes droits à disposer de temps en tant qu'élue. Dans un premier emploi, on a souvent envie de montrer sa légitimité, de s'impliquer fortement... Il faudrait sans doute sensibiliser les employeurs sur les droits que certains de leurs employés peuvent faire valoir au regard de leurs engagements municipaux, départementaux ou autres.

En effet, pour favoriser l'arrivée des jeunes, il faudra peut-être – je me pose la question – légiférer à un moment, même si, en termes de légitimité et de besoin de reconnaissance, il n'est jamais très positif de solliciter quelqu'un essentiellement en raison de son genre ou de sa jeunesse.

Il convient sans doute aussi de mener des actions volontaristes pour que les jeunes ne soient pas entendus parce qu'ils sont jeunes, mais parce qu'ils ont des choses à dire. La commune de Latresne, comme beaucoup d'autres, réfléchit activement à la dynamisation de son centre-bourg. Nous sommes à dix kilomètres de Bordeaux, ville très attractive, et les jeunes ont tendance à désert nos rues. Nous aussi, nous voulons essayer de donner aux jeunes les clés d'un lieu et leur permettre de prendre une initiative, par exemple organiser un concert, une soirée. De notre côté, nous assurerons le soutien technique et financier et nous viendrons sur le lieu de rassemblement pour recueillir les idées des participants sur la

dynamisation du centre-bourg, plutôt que de les convier autour d'une table en mairie. Il faut leur donner la parole.

Nous n'avons pas la légitimité de parler pour eux.

M. Hugo Biolley, maire de Vinzieux. – Je suis très heureux de participer à cette réunion. J'estime que je suis d'abord présent en tant qu' élu plus qu'en tant que jeune. Je me réjouis d'ailleurs du fait qu'on oublie assez vite mon âge dans le cadre de mes fonctions de maire. La jeunesse n'est qu'un mot !

Lorsque j'ai décidé d'être candidat, je ne me suis pas posé la question de mon âge, je suis parti d'une volonté et j'ai monté une équipe.

Je crois que la question fondamentale est celle de la confiance. Des gens m'ont fait confiance à un moment et j'ai finalement rendu cette confiance.

Je crois qu'il existe des liens très forts entre les engagements associatifs et électifs. J'étais assez peu engagé dans des associations avant d'être élu et je fais d'une certaine façon le chemin inverse aujourd'hui par rapport à certains de mes collègues, puisque mes fonctions de maire m'amènent à énormément travailler avec les associations.

Ma responsabilité est double : intéresser les jeunes à la politique et porter les combats de la jeunesse, par exemple la lutte contre le dérèglement climatique – les jeunes sont les premiers concernés par ce problème. C'est notre génération qui devra porter les effets des 1,5°C ou 2°C de plus ! C'est elle doit se préparer à ce qu'implique l'existence d'un événement climatique tous les ans...

Je suis une sorte d'« ovni » dans mon propre milieu. Les responsabilités de maire sont très lourdes, je ne suis donc pas complètement représentatif de ce que vit un étudiant aujourd'hui. Je ne veux pas être un porte-parole, je veux contribuer à ce que les choses évoluent.

J'essaie de développer la confiance des jeunes, y compris des adolescents, envers les institutions. Je veux laisser aux jeunes les clés de l'action publique. Par exemple, je les laisse définir un lieu pour installer telle ou telle activité et il leur revient d'élaborer un projet. Des adolescents de ma commune ont ainsi contacté des entrepreneurs pour obtenir des devis.

J'ai la chance d'étudier dans une école qui me permet de concilier vie étudiante et vie d' élu, mais il reste un travail colossal à réaliser, au-delà même du statut de l' élu, pour que les jeunes veuillent tout simplement s'engager. Pour cela, il faut changer l'image de la politique ; on me dit régulièrement que je dois faire attention à ne pas devenir un « pourri »... Cette image, très présente, ne donne pas envie de s'engager en politique !

Le mandat de maire est très exigeant mais c'est un très beau mandat, vraiment magnifique, car il permet de se rendre utile et de prendre sa part dans le débat public. Il ne correspond pas du tout à l'image que les médias donnent de la politique – ceux-ci ne montrent pas la manière dont les choses se passent concrètement. Le maire prend en charge une partie de la vie de ses administrés. C'est très noble. Derrières les « coupures de ruban », il y a des dizaines et des dizaines d'heures de travail qui n'apparaissent nulle part dans les médias !

En ce qui concerne les mesures à prendre pour améliorer les choses, je vois trois axes de travail.

D'abord, il faut une appropriation citoyenne des institutions et des politiques publiques, et l'école a un rôle majeur à jouer en la matière. On sait qu'il y a le Président de la République, le président du département et celui de la région, mais ces connaissances restent trop peu concrètes. C'est la profonde méconnaissance de la manière dont les choses fonctionnent qui entraîne un désintérêt de la politique. Les institutions restent des boîtes noires pour beaucoup de gens.

Ensuite, il faut avoir confiance dans les jeunes. En France, les politiques « jeunesse » sont largement d'inspiration familialiste – on voit les jeunes par le prisme de la famille et de fait, jusqu'à l'âge de 25 ans les jeunes aujourd'hui dépendent de leur famille –, alors que dans les pays nordiques on responsabilise les jeunes indépendamment de leurs parents. Le débat sur le Revenu de solidarité active (RSA) illustre cette approche.

Enfin, il faut agir en matière d'environnement, sujet majeur pour les jeunes. Il faut mettre ces sujets au cœur du débat public – ils n'en représentent que 3 % aujourd'hui et ce chiffre date d'avant la guerre en Ukraine...

Mme Clémentine Barbier, conseillère départementale de la Côte-d'Or. – J'ai fait mes premiers pas en politique en 2007 à l'occasion de l'élection présidentielle puis je m'en suis désintéressée. Après beaucoup de déceptions, je m'y suis de nouveau investie, en particulier grâce à l'initiative de celui qui est devenu mon binôme dans mon canton, Dijon-1. Au départ, je me suis engagée sans trop réfléchir : j'avais envie de faire bouger les choses au niveau local. Je crois d'ailleurs qu'il faut privilégier le rapport humain dans la politique.

M. Stéphane Piednoir, président. – Nous avons un problème de connexion avec Mme Barbier. Je donne tout de suite la parole à Benjamin Flohic et je la rendrai à Mme Barbier, lorsqu'elle aura pu se reconnecter.

M. Benjamin Flohic, conseiller régional de Bretagne. – J'ai 21 ans, je suis conseiller régional de Bretagne depuis juin dernier et président de la Commission aménagement et mobilités. Je fais de la politique depuis septembre 2020, à la suite de ma rencontre avec le maire de Langouët, première commune à avoir adopté un arrêté anti-pesticides, qui a présenté une liste en-dehors des partis aux élections régionales. La première raison de mon engagement, c'est la confiance : on ne me demandait pas de venir pour uniquement coller des affiches ou faire de la figuration, mais pour participer à l'élaboration du projet et à la direction de la campagne. J'étais d'ailleurs tête de liste dans mon département. Si l'on veut que les jeunes s'engagent, il est fondamental de les considérer comme de véritables acteurs d'une campagne, pas seulement comme de « petites mains ».

J'avais dans le même temps un engagement au sein d'une association, *Co'pl Solidarités étudiantes*, qui procède à des distributions alimentaires gratuites auprès des étudiants, à Paris et depuis le 3 mars à Angers. Mes deux engagements, associatif et électif, sont parallèles et le lien entre eux est très important : mon mandat d'élu me permet de faire remonter certains sujets, comme la lutte contre la précarité étudiante.

Donner aux jeunes envie de voter est fondamental. Pour autant, la participation citoyenne des jeunes ne se mesure pas seulement au travers de la participation aux élections : 44 % des 18-25 ans sont actifs au sein d'associations. Ils sont également actifs sur les réseaux sociaux. La majorité des jeunes est engagée pour défendre au moins une cause dans leur vie. Leur engagement est donc réel, indépendamment de la forme classique du vote.

Il me semble que l'échelon local est très pertinent pour s'engager, parce qu'on en voit les réalisations concrètes, mais il est aussi très important que les jeunes soient représentés au Parlement. Les choses ont un peu évolué de ce point de vue, notamment lors des dernières élections législatives, mais il reste beaucoup à faire – je pense notamment à la barrière d'âge pour être élu sénateur. Pourquoi ne pas faire tomber cette barrière et aligner les conditions d'élection au Sénat sur celles de l'Assemblée nationale ?

Pour améliorer la participation citoyenne, il faut lutter contre la pauvreté. Les jeunes sont les premiers touchés par la pauvreté – il suffit de regarder le nombre de repas distribués à des jeunes par *Les Restos du cœur* –, si bien que l'intérêt pour la vie politique n'est pas une priorité.

En ce qui concerne l'idée d'instaurer des quotas de jeunes sur les listes, c'est une idée intéressante qu'on devrait expérimenter, mais il faut que certains de ces jeunes soient en position éligible... Aujourd'hui, il y a toujours un ou deux jeunes sur les listes, mais ils sont souvent à une place symbolique.

Mme Clémentine Barbier. – Veuillez m'excuser, j'ai rencontré un problème de connexion.

J'ai goûté à la politique assez jeune, puisque plusieurs membres de ma famille ont été élus – mon grand-père a notamment été sénateur... J'ai donc baigné dans cet univers.

Lorsque j'ai été élue en 2021, il a fallu organiser les choses, car les journées étaient très remplies. Mon employeur a été à l'écoute et il a accepté d'aménager mes horaires. J'habite dans mon canton d'élection et cette proximité me permet d'échanger tous les jours avec la population.

De même, je côtoie la jeunesse régulièrement, en particulier dans les instances comme le conseil départemental des jeunes. Les jeunes s'engagent beaucoup pour des causes – le climat, l'Ukraine, etc. –, mais ils connaissent souvent mal le fonctionnement des collectivités territoriales et des institutions – je parlerais plutôt de ce point de vue de méconnaissance que de désintérêt. Pour améliorer la situation, il faut développer une approche plus pédagogique dans l'enseignement primaire et secondaire.

Il faut aussi prendre des initiatives, comme les conseils de jeunes. Par exemple, nous avons lancé dans mon canton une opération pour faire des collégiens des ambassadeurs du climat. Ce type d'opération nous permet aussi d'expliquer les compétences du département. Dans mon quartier, j'ai mis en place durant la crise sanitaire une plateforme d'entraide : elle propose de l'aide aux devoirs pour les enfants ou aux démarches numériques pour les personnes âgées ou isolées ; elle aide les nouveaux arrivants dans le quartier ; elle promeut le « *je ne jette pas, je donne* ». Les étudiants de l'école de commerce de Dijon donnent 40 heures sur l'année pour participer à la vie locale ou pour aider sur certains projets – cela fait partie de leur cursus.

La présence des jeunes est faible dans nos institutions – seulement deux élus de mon conseil départemental ont moins de 35 ans... Invitons-les à participer !

La proximité et la pédagogie sont aussi des points très importants de l'éducation à la citoyenneté. Il faut passer par les réseaux sociaux et adapter les informations au

public - par exemple, nous publions des encarts adaptés aux jeunes dans les journaux locaux sur des sujets d'actualité.

Mme Sophia Habibi-Noori, conseillère régionale de Normandie. – Je me suis d'abord engagée par curiosité dans le conseil régional des jeunes, qui est composé de 40 membres. Je n'avais pas d'engagement associatif particulier et je ne souhaitais pas m'engager, au-delà du bénévolat, dans des associations ou des partis politiques, par peur des luttes de pouvoir présentes au sein de ces structures.

Malheureusement, les jeunes sont très vite catégorisés, ce qui pose la question de leur légitimité.

Les jeunes s'engagent malgré le fait que la politique soit devenue un gros mot du fait des affaires de corruption et de détournement. Or les politiques donnent du temps pour les autres ; ils ne doivent pas être maltraités et insultés comme on le voit aujourd'hui. Ces comportements sont inadmissibles.

J'ai reçu plusieurs propositions pour figurer sur des listes aux élections régionales, mais je ne voulais pas m'encarter, parce que je crois que les conflits partisans sont d'un autre temps et qu'il faut raisonner en termes d'intérêt général. De ce point de vue, dans lequel se retrouvent beaucoup de jeunes, je considère que j'ai une pierre à apporter à l'édifice.

Je suis en deuxième année de droit à l'université de Caen, ce qui est loin de ma terre d'élection, Alençon dans l'Orne. Il est d'autant plus compliqué de se déplacer que je n'ai pas le permis de conduire. Or dans un territoire rural, se déplacer sans voiture prend beaucoup de temps.

Je me sens investie d'une responsabilité particulière en raison de mon âge car les jeunes visages sont rares en politique, même si être jeune est avant tout un état d'esprit ! Je crois que les jeunes veulent d'abord du concret. Il est important de restaurer la confiance, notamment en ce qui concerne l'appropriation de l'espace public. J'essaie de donner une autre image de la politique.

Le conseil régional de Normandie a mis en place un certain nombre d'initiatives, par exemple pour que les jeunes montent des projets et deviennent ambassadeurs de la région, ce qui permet de les intéresser à la politique. Il faut aussi développer l'esprit critique, notamment grâce à l'éducation aux médias et aux réseaux sociaux. En fait, les jeunes connaissent souvent assez mal leur propre territoire et ils quittent les zones rurales. C'est pourquoi nous avons mis en place une journée de découverte de lieux normands atypiques.

Les jeunes ne doivent pas se poser de barrières, ils doivent participer pleinement à la vie de la collectivité. C'est pour cela que je ne veux pas, en tant qu'élue, être « la jeune de service ». À mon arrivée au conseil régional, j'ai souhaité exercer à la délégation Jeunesse et citoyenneté, mais le président du conseil régional a attiré mon attention sur l'intérêt de ne pas m'enfermer dans les thématiques jeunesse.

La conciliation du mandat électif avec les études est assez complexe, *a fortiori* en période d'examen. C'est d'autant plus difficile du fait de la distance entre la ville où je fais mes études et mon territoire d'élection (une heure trente de trajet pour moi) et du nombre d'instances dans lesquelles on peut siéger en tant que conseiller régional (séances plénières, réunions de la majorité, commissions...). Exercer un mandat est chronophage, comme le sont

les études... Et il peut exister une certaine frustration au moment de choisir entre telle ou telle réunion et les cours ou les révisions.

Il me semble d'ailleurs qu'il serait intéressant d'établir un statut d'étudiant élu. Aujourd'hui, l'adaptation du cursus est laissée au bon vouloir des établissements d'enseignement supérieur et il arrive qu'ils refusent des aménagements – j'ai un exemple concret en tête – alors que des aménagements sont possibles pour les étudiants salariés. J'ajoute qu'en ce qui me concerne je ne souhaitais pas que l'on sache au sein de l'université que j'étais élue ; cela fait courir le risque d'être étiquetée (j'ai été élue sur une liste divers droite), avec le cas échéant des conséquences sur les notes. Il est aberrant que l'engagement puisse ainsi pénaliser.

La plupart des jeunes ne s'intéressent pas à la politique, voire en sont dégoûtés par les affaires, mais ils s'engagent pour des causes qui sont de fait de la politique – être végétarien est un choix politique ! Les jeunes ne sont pas seulement l'avenir, comme on le dit souvent, ils sont aussi le présent. Je crois qu'il faut revoir l'enseignement civique d'un point de vue citoyen. Même des étudiants en droit méconnaissent les institutions ! Il faut donner du sens à la politique et aux institutions. Lorsque des élus en place disent que les jeunes représentent l'avenir, c'est tout simplement qu'ils ne veulent pas laisser la place... Or les jeunes sont légitimes en politique ! Pourquoi pas des quotas de jeunes sur les listes électorales ? On l'a fait pour les femmes...

M. Stéphane Piednoir, président. – Je retiens de vos interventions le foisonnement des initiatives dans les collectivités locales.

Je rappelle qu'il a fallu modifier la Constitution pour instaurer des quotas sur les listes électorales. La question se pose différemment pour les jeunes, parce que la différence se ferait selon l'âge.

Je signale enfin que les sénateurs sont élus par les grands électeurs et que, lorsqu'il a été décidé d'abaisser l'âge d'éligibilité de 35 ans à 23 ans, il s'agissait de faire en sorte qu'un candidat ait pu exercer un mandat local avant son élection.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Je vous remercie pour vos témoignages et votre franchise.

L'objet de notre mission d'information est de savoir comment redynamiser la culture citoyenne. Cela concerne naturellement les jeunes, mais pas seulement. Comment expliquez-vous le délitement de la citoyenneté ? Le manque d'exemplarité de certains élus fait-il partie selon vous des causes de ce phénomène ?

Le statut de l'élu me semble une dimension importante de ces questionnements.

M. Fabian Jordan. – Pour résoudre ce problème, il faut absolument simplifier et clarifier l'architecture institutionnelle de notre pays. Aujourd'hui, les compétences des uns et des autres sont totalement imbriquées et les citoyens ne s'y retrouvent plus. Plus on rend les choses complexes dans l'articulation des compétences des différents échelons locaux, plus on éloigne les gens.

Il faut aussi améliorer le rapport à l'humain des politiques publiques qui sont mises en place, car le système ne répond plus aux attentes de la population, en particulier des jeunes. Il faut ainsi être à l'écoute et donner la parole – c'est ce que nous faisons dans le cadre

des journées citoyennes. Construire ensemble permettra de rétablir la confiance. Il nous faut ramener de la proximité – c'est la clé – et du bon sens ! Nous devons permettre à la jeunesse de s'impliquer ; sans son implication, notre système est voué à l'échec. Écoute, considération, co-construction et confiance sont des mots clé.

M. Stéphane Piednoir, président. – Il est vrai qu'on ne se projette pas nécessairement dans l'action publique. Il faut avoir envie de participer. En tout cas, il ne faut pas faire appel à des jeunes pour la seule raison qu'ils sont jeunes ! Il est clair que nous avons encore du travail à faire sur le statut de l'élu, que celui-ci travaille ou étudie en parallèle de son mandat.

La France est une démocratie représentative : les électeurs délèguent leur pouvoir en votant. Ils accordent leur confiance au moment de l'élection. Notre démocratie repose sur le dépôt d'un bulletin dans une urne, qui est un acte de confiance. Il faut donc restaurer la confiance dans les élus pour améliorer la participation citoyenne. Aujourd'hui, les gens ont tendance à s'engager sur des causes pour lesquelles ils veulent être entendus, sans être forcément décideurs. En tout cas, organiser en permanence et sur tous les sujets des conventions citoyennes, comme celle qui a eu lieu sur le climat, me semble problématique. Attention à ne pas faire croire que ces conventions vont décider de tout...

M. Guillaume De Almeida Chaves. – Il faut certes encadrer les conventions citoyennes, définir en amont le champ de leur réflexion, mais il faut faire confiance aux citoyens et accepter les mesures qu'ils élaborent dans ce cadre. Elles ne doivent pas être de simples consultations. Nous avons travaillé dans ce sens en Occitanie.

M. Stéphane Piednoir, président. – Je prends un exemple un peu caricatural. À l'une des premières réunions du conseil municipal des jeunes que j'ai installé dans la commune dont j'étais maire, Montreuil-Juigné – un peu plus de 7 000 habitants –, les élèves qui étaient là ont proposé la construction d'un hôpital et d'un aéroport... Il y a donc parfois une déconnexion entre les attentes et la réalité, d'autant qu'il faut évidemment financer de tels projets. Être élu, c'est faire des choix !

M. Guy Benarroche. – Chacun voit bien qu'aujourd'hui notre fonctionnement démocratique est atteint. Il est plus que temps de prendre des décisions pour remédier à cette situation et éviter que les responsables politiques soient élus avec une participation extrêmement faible. Un chantier majeur concerne les violences contre les élus et le statut de ceux-ci. À mon sens, les citoyens doivent pouvoir intervenir à tout moment, même hors période électorale. Les parlementaires par exemple doivent répercuter à tout moment la volonté de leurs électeurs dans la loi.

La dichotomie entre l'engagement citoyen et le monde politique ne touche pas seulement les jeunes mais toutes les classes d'âge. Elle repose sur le fait que les gens pensent que le système est trop compliqué, que tout cela ne sert à rien et que les élus travaillent dans leur propre intérêt.

Il y a donc un travail considérable à accomplir pour modifier les choses. Ce travail repose sur une multitude de solutions techniques. Je crois que nous ne devons pas désespérer. Il nous revient de trouver des solutions pour que chaque citoyen se sente engagé, pour que les violences contre les élus cessent et pour que la participation électorale et citoyenne augmente.

M. Hugo Biolley. – Les élus sont questionnés en permanence sur leur exemplarité et, au-delà de cette « course à l'échalote » sur la transparence, la question de fond, c'est la confiance. La confiance est le ciment de la démocratie. Si elle manque, l'édifice peut s'écrouler. L'abstention est donc un risque majeur.

Deux critiques sont souvent adressées aux élus : la déconnexion et l'inefficacité. J'ai peu de réponses opérationnelles à proposer, mais nous devons absolument nous pencher sur ces questions, parce que tout ce que nous avons pu dire sur le désintérêt des jeunes existe aussi pour les autres générations. L'« effet jeunes » est une loupe de ce qui se passe dans le reste de la société. Il faut réussir à faire comprendre le rôle des élus, aux niveaux local et national.

Mme Sabine Drexler. – J'ai beaucoup apprécié, Monsieur Biolley, que vous ayez dit qu'il fallait donner aux jeunes l'occasion de rendre la confiance qu'ils ont reçue à un moment donné. La question de la confiance est souvent revenue ce matin dans les propos des uns et des autres et je crois, comme beaucoup d'entre vous, qu'il faut multiplier les occasions de concrétiser les envies d'engagement. Les collectivités ont lancé de multiples initiatives en ce sens : les journées citoyennes, les budgets participatifs, les conseils de jeunes... Il faut les encourager.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Il serait intéressant pour notre mission d'information que nos intervenants puissent nous répondre par écrit sur deux questions : quelles sont les causes du délitement de la citoyenneté ? Quelle est la responsabilité éventuelle des élus dans ce phénomène ?

M. Stéphane Piednoir, 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.

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « PROTÉGER ET ACCOMPAGNER LES INDIVIDUS EN CONSTRUISANT LA SÉCURITÉ SOCIALE ÉCOLOGIQUE DU XXIÈME SIÈCLE »

Mercredi 9 février 2022

- Présidence de Mme Émilienne Poumirol, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 00.

« Face au changement climatique, quel financement pour la sécurité sociale du 21^e siècle ? » – Audition de Mme Nathalie Fourcade, secrétaire générale du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) et de MM. Dominique Libault, président du Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS), et Rémi Pellet, professeur de droit à l'université de Paris et à Sciences Po Paris

Mme Émilienne Poumirol, Présidente. – Nous nous retrouvons cette après-midi pour une table ronde intitulée « Face au changement climatique, quel financement pour la sécurité sociale du XXI^e siècle ? ».

Notre modèle mêle les systèmes beveridgien et bismarckien : il combine l'assurance individuelle et le financement socialisé de la protection sociale. Fondé sur l'égalité, la soutenabilité et la socialisation du risque, il est aujourd'hui soumis à une tension importante, au point qu'on peut s'interroger sur sa pérennité.

Exposé aux conséquences du changement climatique, comment, selon vous, notre système de protection sociale va-t-il évoluer ? Ses principes fondamentaux seront-ils remis en cause, ou l'équation financière sera-t-elle simplement, mais profondément, modifiée ?

Faut-il par exemple davantage de taxes environnementales, sachant qu'elles conduisent à la disparition de leur assiette si elles réussissent, c'est-à-dire si les comportements changent ?

Pour répondre à ces problématiques, nous avons le plaisir d'accueillir trois invités.

Madame Nathalie Fourcade, vous êtes Secrétaire générale du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), qui a proposé dans ses rapports récents, notamment l'année dernière, de nouveaux modes d'organisation et de régulation du système de santé mieux à même de répondre au défi consistant à garantir l'accès pour tous à un environnement favorable à la santé.

Monsieur Dominique Libault, ancien directeur de la sécurité sociale, vous êtes président du Haut Conseil du financement de la protection sociale, qui a remis en janvier dernier un rapport intitulé « Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis » dans lequel il est mis l'accent sur la nécessité de retrouver un équilibre durable, assis sur une vision plus stratégique, prospective et cohérente de la protection sociale. Les enjeux de la sortie de crise devant impérativement conduire à une modification de la gouvernance des finances sociales est-il ainsi écrit dans le rapport.

Enfin, Monsieur Rémi Pellet, vous êtes professeur de droit à l'université de Paris et à Sciences-Po Paris, et avez écrit plusieurs articles sur le financement de la protection sociale. L'un de vos récents articles est intitulé « Pour une budgétisation du financement de l'assurance maladie ». Vous nous préciserez vos propositions.

Un questionnaire vous a été adressé et je vous remercie par avance d'y répondre par écrit, pour les questions vous concernant, au cours des prochaines semaines.

M. Dominique Libault. – Je salue le sujet de cette mission d'information. Les questions de sécurité sociale commencent à être pensées en relation avec les enjeux environnementaux. Par ailleurs, directeur de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S), je peux vous indiquer que nous y travaillons.

Je vous propose une typologie des interactions entre sécurité sociale et transition environnementale.

Le premier enjeu est celui de l'impact de la protection environnementale sur la croissance économique, et donc sur le financement de la protection sociale. Faut-il rechercher de nouvelles ressources ou intégrer cette perspective d'une croissance durablement basse ? Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a revu ses prévisions d'évolution de la productivité à cette lumière.

Deuxièmement, le réchauffement climatique crée de nouveaux risques. Faut-il prévoir une nouvelle branche ? L'Organisation internationale du travail (OIT) évoque ces risques, l'Agence française de développement (AFD) également, car la problématique est amplifiée pour les pays émergents.

La troisième question est celle des risques sociaux générés par la transition environnementale elle-même, par exemple la tarification de l'énergie, face à laquelle la prime inflation est une première réponse. Ainsi, les difficultés de mise en place de la taxation carbone sont liées à ses effets sur les classes modestes.

Le quatrième sujet est moins identifié : comment les financements offerts par la protection sociale peuvent-ils prendre en compte les contraintes environnementales ? En effet, la sécurité sociale a de nombreux mécanismes de solvabilisation d'acteurs économiques les amenant à financer des investissements : hôpitaux, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), crèches, logement, etc., soit un tiers de la richesse nationale. Ces modes de solvabilisation ne devraient-ils pas intégrer la contrainte environnementale, ce qu'ils ne font quasiment pas aujourd'hui ?

Un exemple est celui des transports sanitaires : faute d'une stratégie du financeur, on n'arrivera pas à un transport propre. De même, dans le cadre du Ségur, on investit dans les Ehpad : quelles en sont les conséquences sur leur efficacité énergétique et sur leur gestion des déchets ? La norme et l'action sur les prix sont des leviers bien identifiés pour la transition. Cependant, on en oublie les actions de protection sociale. Le rapport du Shift Project « Décarboner la santé pour soigner durablement » illustre ces problématiques.

Le cinquième sujet est celui de la santé environnementale liée aux accidents du travail et aux maladies professionnelles (ATMANS), par exemple pour les agriculteurs exposés à des produits toxiques, avec une dimension forte de prévention.

Enfin, le sixième est celui de l'anticipation des crises, ce que nous rappelle la crise sanitaire. Nous ne sommes pas à l'abri de crises nettement plus fortes, amenées par le réchauffement climatique, avec des catastrophes naturelles ou de façon plus indirecte. Notre système n'y est pas bien préparé. Faut-il faire des réserves financières ? Les pays qui en avaient avant la crise actuelle s'en sortent mieux. Il faut aussi anticiper les risques à venir.

Ces sujets doivent être traités, mais avec quels leviers ? Lesquels peut-on actionner de façon immédiate ? À ce stade se pose la question de la priorisation entre ces enjeux. Recherche, expertise et gouvernance : tels sont les trois sujets à traiter.

Ces sujets demeurent peu étudiés. J'ai lancé une étude via l'EN3S : le premier appel à projets est resté infructueux faute d'équipes pluridisciplinaires à même de travailler dessus. Il faut donc équiper la recherche.

Il y a ensuite un enjeu d'expertise sur ces sujets, notamment au sein des ministères : dans celui de la santé, elle est très faible. Ainsi, le Premier ministre m'a demandé un rapport sur le grand âge et l'autonomie, mais il n'y avait pas d'expertise au ministère pour travailler sur ce sujet. La dimension interministérielle est de plus encore trop absente de ces questions. Il faudrait doter tous les ministères, notamment celui de la santé, dans ce domaine.

Enfin, sur la gouvernance, comment s'assurer de la cohérence des stratégies ? Nous n'y sommes pas. Le Ségur, bien qu'il comprend des investissements, n'a presque pas de dimension environnementale.

Mme Nathalie Fourcade. – Je m'associe aux propos de Dominique Libault. La question que vous posez est importante et le besoin d'expertise et de recherche est criant. Le HCAAM réfléchit depuis plusieurs années à une organisation du système de santé compatible avec son époque. Longtemps, le système de santé a été le reflet la société, avec initialement les hospices dans une société catholique, et un bouleversement par les réformes Debré après-guerre. Celles-ci ont marqué la concentration des soins dans de grands organismes et une production centralisée de médicaments, liées au progrès technologique et à la société de consommation de masse.

Le Haut Conseil s'est prononcé depuis 2018 pour une rupture dans le modèle d'organisation des soins, et présente des pistes dans sa contribution à la stratégie de transformation du système de santé.

Je souhaite insister sur la mobilisation des outils externes au système de santé avec, en lien avec le rapport du Shift Project, la nécessité de proposer les prises en charge les plus sobres possible, écologiquement et financièrement. À cet égard, la prévention est le meilleur moyen de la sobriété. Or, historiquement, la France met l'accent sur les soins médicalisés et les déterminants individuels au détriment de la protection collective.

Or, des progrès importants, notamment en épidémiologie, objectivent l'incorporation biologique du social, c'est-à-dire l'impact de l'environnement sur l'état de santé. Les expositions exogènes, comme le tabac et l'alcool, sont connues. Cependant, les expositions endogènes, dont celles liées aux événements de vie et aux relations sociales, ont une forte importance. En particulier, Wilkinson et Pickett démontrent que le niveau de vie social est crucial pour comprendre ces expositions. Le stress génère des processus physiologiques qui ont un impact sur la santé, et l'éclatement de l'échelle des revenus a un impact négatif sur l'état de santé de l'ensemble de la population.

On retrouve aussi les travaux du prix Nobel d'économie Angus Vitton, avec Ann Case, sur la stagnation, voire la baisse chez certaines populations blanches des États-Unis, de l'espérance de vie dans les pays développés. Ils mentionnent les morts du désespoir liées aux suicides, à l'alcool, à l'obésité, etc.

Les actions de prévention demeurent donc trop individualisées et tournées vers les soins. Une étude montre pourtant la forte efficacité et le faible coût des actions de prévention tournées vers l'environnement, dont certaines comme la taxation des comportements à risque apportent même des revenus.

Il faut éviter les maladies ou, une fois la maladie déclarée, favoriser les traitements les plus rapides et économes possibles. La pyramide de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur la santé mentale, applicable à la santé en général, montre l'importance de l'autosoin, au coût très faible, et des soins informels au sein de la communauté, avec par exemple l'activité physique, le rôle des enseignants, etc. Or, ces deux dimensions sont jusqu'à présent négligées dans notre pays : on peut comparer la France à l'Australie, qui a mis l'accent sur ces deux piliers en raison de l'éloignement des ressources médicales.

Il importe de présenter ce modèle comme positif et aidant les gens à aller mieux. Par exemple, dans l'alimentation, le plaisir est associé à la mauvaise santé. Il faudrait au contraire associer l'alimentation saine et le plaisir, avec par exemple des cours collectifs de cuisine, plutôt que de lui donner une dimension punitive.

Une fois qu'on a recours au système de soins, la prise en charge doit être sobre. Le Shift Project donne une analyse des émissions de carbone du système de santé, avec en premier lieu les achats de médicaments et de dispositifs médicaux. La trajectoire de réduction du carbone qu'il propose passe par des plans de mobilité et de rénovation technique, mais aussi de relocalisation de la production des médicaments et des dispositifs. Celle-ci a un double effet de réduction des transports et d'observance de normes plus respectueuses de l'environnement.

Il faut ensuite réduire la consommation de médicaments : l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dans un rapport de 2017, dénonce ce gaspillage. Par exemple, la France a une très forte consommation d'antibiotiques, deux fois plus que l'Allemagne, et d'anxiolytiques, en particulier en Ehpad. Le lien entre surprescription et mésusage est avéré, mais des leviers existent pour réduire le coût financier, l'empreinte carbone et l'effet négatif pour la santé.

En conclusion, beaucoup de travaux restent à mener, notamment d'évaluation. Les problématiques financières sont réelles. Le rapport du HCAAM préconise en tout cas une trajectoire explicite et démocratique pour le système de santé, avec les moyens qui y sont associés.

M. Rémi Pellet. – Ma fonction d'universitaire m'amène à avoir un point de vue hétérodoxe et à aborder ces questions de façon différente des hauts fonctionnaires et économistes.

Le premier sujet est le pilotage de l'assurance maladie : je suis favorable à une budgétisation de son financement et à une remise en cause de ses ressources dédiées, dont la contribution sociale généralisée (CSG), avec une discussion au sein du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il ne s'agit pas d'une réforme cosmétique, mais d'une

grande simplification juridique pour un meilleur pilotage des dépenses. Il est bon de penser à l'avenir, mais il faut déjà réformer ce qui existe.

Ensuite, peut-on envisager une sixième branche de la sécurité sociale consacrée à l'écologie, comme le proposent Éloi Laurent ou d'autres ? Selon moi, mieux vaut créer un fonds de prévention financé par la taxation écologique, quitte à remettre en cause le principe de non-affectation des recettes. Les prestations comme le chèque alimentaire pourraient être prises en charge par la branche famille, sans besoin d'une nouvelle branche.

Troisièmement, la question des retraites et de la démographie est importante. L'assurance retraite pâtit de la dégradation du ratio cotisants/pensionnés. La réponse serait la croissance démographique : c'est un non-sens écologique, avec une hausse de la consommation nocive associée. Il faut plutôt un saut technologique à la japonaise, avec un investissement massif dans la robotisation.

Quatrièmement, le financement de la sécurité sociale, depuis trente ans, a fait l'objet d'un consensus autour de la baisse des charges sociales. Cela est lié à l'effondrement de notre système scolaire, avec une jeunesse déqualifiée et une subvention massive d'emplois non qualifiés. L'Allemagne a, elle, fait le choix d'une production plus haut de gamme et d'une élévation du niveau moyen de formation. Il faut donc remettre en cause la politique qui a retardé la modernisation de notre système de production.

Cinquièmement, le système actuel de tarification des ATMP, basé sur le bonus-malus, est censé être responsabilisant. Peut-être un bilan de ce système, peu convaincant, doit-il être fait : par exemple l'Autriche a remis ce système en cause pour lui préférer un système de contrôle.

Enfin, la sécurité sociale est fortement endettée. On parle de nouvelles dépenses, mais comment les financer ? Il faut d'abord résoudre le problème de la dette. Le Gouverneur de la banque de France indiquait que l'élévation d'un point du taux d'endettement public coûterait, à terme, 39 milliards d'euros par an à l'État. Avec un risque inflationniste élevé, les banques centrales vont relever leurs taux et confronter les administrations publiques à des taux d'emprunts plus élevés. Envisageons donc l'inflation et la dette avant d'engager de nouvelles dépenses.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Vous avez évoqué l'idée d'une croissance moindre diminuant les recettes. L'approche selon laquelle un modèle moins polluant est moins coûteux, avec des recettes moindres associées à des dépenses moindres, en particulier grâce à la prévention contre les maladies chroniques, vous semble-t-elle pertinente ?

Ensuite, sur les coûts sociaux de la transition écologique, que pensez-vous d'une prise en charge de la transition professionnelle de secteurs amenés à disparaître ? Mutualiser ces dépenses accélérerait-il la transition, réduisant du même coup lesdits coûts sociaux ?

De même, sur le chèque alimentaire, des prestations similaires ne pourraient-elles avoir un effet vertueux sur la santé de la population, en consommant bio, tout en finançant un système agricole plus respectueux de l'environnement ? Certes, on dépenserait plus, mais cela serait compensé par un modèle plus vertueux.

Ensuite, monsieur Pellet, quelles conséquences concrètes attendez-vous de la budgétisation ?

Madame Fourcade, ne devrait-on pas davantage concevoir, au-delà de la sécurité sociale, des politiques environnementales efficaces en tant que moyen d'action sur la protection sociale et donc de prise en compte sur son financement ?

Enfin, monsieur Libault, vous avez mentionné des réserves financières. Comment les mettre en place ?

M. Dominique Libault. – La perspective de plus faibles ressources amène à rechercher de moindres dépenses, à rechercher des doubles dividendes qui améliorent la santé et l'environnement.

Cependant, notre système actuel de gouvernance et de pilotage ne le permet pas. Comment cela peut-il se produire rapidement ? Les deux hauts-conseils insistent sur une vision de moyen terme alors que les lois de financement de la sécurité sociale restent dans une vision de très court terme, en permanence à la recherche d'économies. Le cas du médicament est typique. On a cherché pendant des années à baisser son prix pour rentrer dans l'ONDAM. On connaît toutefois les conséquences, et notamment les délocalisations de leur fabrication. Nous disposons de leviers, notamment la tarification, mais encore faut-il les utiliser de façon cohérente. Je suis opposé à la budgétisation de l'assurance-maladie notamment pour des raisons de pilotage de court-terme qui sont mortifères, dominées par des préoccupations financières et budgétaires. Il faut au contraire co-construire avec les acteurs du système, ce qui demande une association étroite entre les financeurs et les acteurs. Le pilotage par le ministère de la Santé est préférable à celui par le ministère des Finances.

Les coûts sociaux de la transition écologique doivent être mutualisés pour les salariés. Nous ne sommes pas désarmés, avec des systèmes généreux d'indemnisation du chômage, qu'il faut compléter par de l'accompagnement et de la transition professionnelle. Nous disposons des outils adéquats.

S'agissant de la consommation alimentaire, le chèque-restaurant bénéficie d'exonérations fiscales et sociales importantes représentant un coût élevé pour la collectivité. Il n'existe aucun conditionnement de la qualité des produits. C'est un outil disponible que l'on pourrait mobiliser pour l'achat de produits alimentaires de qualité, en donnant un délai au système pour s'adapter. Les comportements alimentaires et notamment l'obésité infantile constituent une préoccupation majeure de santé publique. Il faudrait davantage d'ateliers parents-enfants pour apprendre à bien manger, et davantage de produits naturels. Il existe un gradient social très fort sur l'obésité infantile et un sujet de parentalité. Ce n'est pas évident d'apprendre à bien manger. Un accompagnement des personnes est nécessaire.

Avant la crise sanitaire, la sécurité sociale était sur le chemin du retour à l'équilibre financier et aux excédents. Il aurait fallu constituer des réserves financières, mais le rapport Charpy – Dubertret de 2018, commandé par le Gouvernement, préconisait de revenir sur la compensation des allègements de cotisations sociales. La crise est arrivée et le déficit est revenu. Il faudrait sans doute changer la CRDS et la CADES pour créer une caisse, pérenne, de soutenabilité de la sécurité sociale qui permet de financer la dette, lorsqu'elle est en déséquilibre, ou de constituer des réserves, lorsqu'elle est en excédent, pour anticiper les crises.

Mme Nathalie Fourcade. – Je partage le point de vue selon lequel si les personnes sont moins malades, le système de protection sociale sera moins sollicité, et l'application du principe de double dividende dans le domaine alimentaire. Si on consomme

moins de viande, on sera en meilleure santé, ce qui est positif pour l'environnement comme pour le pouvoir d'achat des ménages. Cependant, on n'est pas encore capable de chiffrer l'ampleur de ces effets. Le chantier est énorme.

De meilleures normes peuvent améliorer la santé. Il en est ainsi des acides gras, trop présents dans les aliments transformés. On manque cependant d'un travail de quantification.

M. Rémi Pellet. – Je ne crois pas aux économies par l'amélioration de la prévention. La situation sanitaire des individus pourra être améliorée, mais cela aura un coût, avec une augmentation des dépenses de santé. Le précédent, trivial, est bien connu : à la radio ont succédé les scanners, puis l'IRM ; cependant, une technique n'efface pas une autre, elle ne s'y substitue pas, elle s'y ajoute. On soigne donc mieux qu'avant, les techniques permettent de mieux détecter les maladies, sans pour autant dépenser moins. On trouvera plus tôt des cancers qui seront soignés plus longtemps. Je ne connais pas d'étude en économie de la santé ayant démontré que la prévention avait produit des économies : elle améliore seulement le soin. Les Etats-Unis consacrent un budget énorme à soigner une population en surpoids, voire obèse. Il faut lutter contre l'obésité, prévenir des tendances et des dérives, éviter d'aggraver la situation, mais on ne peut générer des économies.

M. Dominique Libault. – Éviter une dépense supplémentaire, c'est produire des économies....

M. Rémi Pellet. – On ne réduit pas les dépenses actuelles de l'assurance maladie.

Pour le chèque alimentaire, si l'alimentation en produits bio est plus onéreuse, il faudra y consacrer un budget plus important, sauf si le prix revient de cette catégorie baisse, car il faut rappeler que le recours à l'alimentation industrielle s'explique pour des raisons de prix. Certes, à long terme, il y aura des économies, mais elles sont difficilement quantifiables et hypothétiques.

Je souhaite lever un malentendu car je suis d'accord avec M. Libault, mais non sur les méthodes : aujourd'hui, la sécurité sociale est fondée sur le principe assurantiel d'affectation des recettes à des dépenses. Une assurance tarifie le risque et demande une prime pour le couvrir. Ce principe s'applique aux branches de l'assurance-maladie, la retraite, le chômage, les accidents du travail, avec une cotisation propre à chaque risque, une assiette et un taux particuliers, et son affectation. Ce principe a été maintenu malgré la fiscalisation de la sécurité sociale afin de garantir aux partenaires sociaux que l'État ne détournerait pas ces impôts pour d'autres finalités. L'affectation a permis de légitimer la fiscalisation. Celle-ci a permis d'élargir l'assiette de la sécurité sociale, la CSG taxant les revenus du capital et les revenus de remplacement. Sauf qu'aujourd'hui, la gestion est absurde. Le produit de la CSG est affecté différemment selon les différentes branches. La branche maladie devrait recevoir, en 2022, 49 milliards, la branche famille, 12,7 milliards, la branche autonomie 20,2 et le FSV 18,1 et la CADES, 9 milliards. Chacun de ces destinataires reçoit donc des fractions de CSG, mais cette situation éclatée n'est guère compréhensible, avec des transferts entre branches et un semblant d'équilibre. De plus, le juge européen considère la CSG comme des ressources de sécurité sociale et s'oppose à son prélèvement sur les revenus non nationaux. Je propose de simplifier. La CSG irait au budget de l'État, qui applique le principe de non affectation. Le montant encaissé se traduirait par des dotations de l'État à la sécurité sociale, retracées dans la loi de finances et, en miroir, en recettes dans la LFSS. On confierait à l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) la gestion de l'ensemble de l'enveloppe alors que la

gestion est distincte aujourd'hui, l'assurance-maladie passant des conventions avec la médecine de ville, tandis que la gestion de l'hôpital est séparée. C'est une erreur qui date de la Libération. L'assurance-maladie devrait piloter et gérer l'ensemble des dépenses et rendre compte au Parlement et aux partenaires sociaux. Je préviens la critique que M. Libault ne manquera pas de faire, à savoir le risque de mainmise du ministère des Finances. Pour moi, l'UNCAM devrait être une agence nationale de santé indépendante.

Dans les *Échos* du 27 octobre dernier, M. Bruno Le Maire proposait de flécher les recettes fiscales sur les énergies fossiles vers la lutte contre le réchauffement climatique, pour un montant d'environ 35 milliards. Le ministre de l'Économie ne devrait toutefois pas mettre en application cette dérogation au principe de non affectation. Je suis favorable à ce « *big bang* » budgétaire et fiscal, alors que l'auteur de l'article indique qu'il ne s'agit que d'une piste exploratoire. Pour faire accepter la taxation des produits nocifs et la fiscalité comportementale, il faudrait que l'État garantisse l'affectation des produits encaissés et que cette « taxation écologique » aille bien à des actions écologiques, au sein d'un fonds de prévention qui alimenterait des actions de prévention de toutes natures, qui sont de nature collective, à la différence des branches, lesquelles attribuent des droits individuels.

Il existait un fonds de réserve des retraites qui a été consommé de façon anticipée. Constituer des réserves avec de l'endettement est paradoxal. Aujourd'hui, l'endettement ne coûte rien. Mais, demain, la hausse de l'inflation et des taux vont rendre coûteux l'endettement. Or, la rentabilité du placement des réserves risque d'être inférieure au coût de l'emprunt. Ce serait une situation schizophrénique. Il faut également prendre en compte la dette sociale.

Il faut tenir compte du stock de dettes. L'Allemagne et la France avaient le même taux d'endettement en 2000. Celui de l'Allemagne, après avoir monté, a baissé, tandis que celui de la France n'a jamais diminué. Le plan de relance allemand a eu davantage d'impact que le plan français en raison de l'absence d'endettement. Le différentiel s'est encore creusé après la crise. Certes, l'Allemagne rencontre des difficultés de sous-investissements énergétiques, en étant le premier pollueur d'Europe, contrairement à la France, et ce, grâce à son parc nucléaire. L'augmentation considérable de la dette publique, avec le « *quoi qu'il en coûte* », certes justifié, a aggravé une situation déjà critique.

Mme Émilienne Poumirol, Présidente. – Le fléchage des taxes comportementales est une piste intéressante. Mais comment la mettre en place ?

M. Rémi Pellet. – La sécurité sociale est une immense débudgétisation. Il faut la remettre en cause s'agissant de la CSG sans remettre en cause le principe de gestion de ces fonds par la sécurité sociale, et non par l'État.

Nous avons payé la vignette automobile, créée sous la IV^e République en principe au bénéfice des personnes âgées mais en réalité versée dans le budget général. Garantir aux Français un juste retour, à des efforts en rapport avec la taxation des produits nocifs, contribue à légitimer le prélèvement, sans pour autant régler le problème du coût de l'essence si on ne fournit pas des alternatives crédibles au consommateur. Si le prix du gazole augmente et que la réponse de l'État se cantonne à l'aide à l'acquisition d'un véhicule électrique, on court à l'échec.

La surtaxation des produits alcoolisés mixtes, avec des sodas, à destination des jeunes, a eu des effets positifs avec leur disparition. C'est, d'ailleurs, l'un des paradoxes de la fiscalité comportementale dont l'assiette s'érode si elle est efficace.

M. Dominique Libault. – Il existe des interrogations sur le principe d'universalité budgétaire, de moins en moins compris et admis, dans un contexte de défiance. Les Français veulent savoir à quoi est destinée la taxe qu'ils acquittent. L'affectation d'une recette à une action donnée est considérée par un nombre croissant d'économistes comme une piste intéressante. Le rapport Blanchard – Thirolle préconise une telle affectation, qui est la base de la sécurité sociale comme l'a rappelé Rémi Pellet. J'y suis également favorable pour donner davantage de lisibilité.

Mme Nathalie Fourcade. – On a évoqué l'environnement de la santé et les ressources, mais on n'échappera pas à l'arbitrage au sein des dépenses de santé dans un contexte de raréfaction des ressources alors que de nouvelles dépenses seront nécessaires pour adapter notre système au réchauffement climatique, et entre consommation privée ou publique. Personne n'a de recette miracle pour élargir les recettes.

M. Guillaume Chevrollier. – S'agissant du financement, de la nécessité d'une certaine sobriété des dépenses compte tenu de la raréfaction de la ressource, une piste n'est-elle pas la mutualisation de la recherche ? Il en faut davantage, notamment au niveau européen. Peut-on le mettre à l'agenda de la présidence française de l'Union européenne ? Quelles sont les réflexions menées chez nos partenaires sur ce sujet ? Quelle place les acteurs privés pourraient-ils occuper dans la sécurité sociale écologique ?

M. Dominique Libault. – La réflexion de l'OIT est intéressante. Je ne connais pas les sujets de recherche partagée au niveau européen. Nos échanges entre systèmes européens de sécurité sociale sont peu denses, car les pays ont des systèmes différents pour des raisons historiques. La France est un système intégré, nos interlocuteurs allemands sont plus éclatés. Nous devons avoir des échanges plus soutenus entre administrations, avec France Stratégie pour porter des sujets de recherches pour cartographier mieux les enjeux, comme l'a fait le Shift Project.

Mme Mélanie Vogel. – Pourquoi l'État ne conduit-il pas une réflexion comparable au Shift Project, initiative intéressante, mais privée ? Aux États-Unis, le Social security Climate Action Plan d'août 2021 a été élaboré par l'administration de la sécurité sociale. En France, ne constate-t-on pas une certaine carence dans le pilotage par la puissance publique ?

S'agissant du débat entre une branche additionnelle et un fonds, vous vous prononcez en faveur du fonds car les dépenses sont collectives et non individualisées. Cependant, n'existe-t-il pas, avec le changement climatique, de nouvelles prestations à inventer, comme, par exemple, en cas de déplacement de populations suite à des inondations, actuellement couverte par l'assurance ?

M. Dominique Libault. – L'OIT a étudié ce dernier sujet. La sécurité sociale intervient lorsque le risque n'est pas gérable par l'assurance. Le niveau de protection sociale est en France très élevé. Veut-on socialiser encore davantage ? La question est légitime. Une loi récente modifie la protection contre les risques naturels en cas de calamités agricoles. La démarche est sage. Il faut observer ce qu'il va se passer lorsque le risque ne devient plus aléatoire. Des risques sont identifiés en fonction des personnes : ainsi l'âge justifie des tarifs

différents puisque le risque croît dans le temps. Cependant, comme ceux qui ont les risques les plus élevés devraient payer le plus, intervient un principe de solidarité qui prend en considération les revenus. Les risques climatiques sont-ils devenus, ou pas, aléatoires ? C'est une question préalable à la construction d'un équilibre entre solidarité et assurance.

M. Rémi Pellet. – Le risque autonomie était constitué de dépenses prises en charge par la famille d'autres par l'assurance-maladie, voire la retraite. On a décidé de créer une branche autonomie qui exprime ces dépenses, avec des recettes provenant des branches qui auparavant supportaient ces dépenses. Le politique montre sa volonté de prendre en charge la dépendance. Mais rien n'est changé à son financement. On devrait mieux réfléchir à la situation actuelle : les départements prennent en charge une partie des dépenses alors que leurs ressources locales sont variables, avec des dotations versées par une caisse nationale. Une simplification serait nécessaire.

La sécurité sociale ne prend pas en charge les catastrophes naturelles ou les déplacements de populations car le risque est ni régulier ni prévisible. Il peut y avoir un tsunami...

Mme Mélanie Vogel. – Une partie des dépenses liées à un éventuel tsunami serait prise en charge par la sécurité sociale, notamment pour les accidents.

M. Rémi Pellet. – Mais on ne crée pas une branche pour un tel risque. Si elle l'était, elle devrait rembourser l'assurance maladie des coûts provoqués par cet événement ?

Mme Mélanie Vogel. – Des populations devront déménager en raison de risques environnementaux ou climatiques. Les populations les plus exposées sont celles qui contribuent le moins à l'aggravation du risque. Passer par un système assurantiel reviendrait à faire payer davantage les plus exposés et les moins responsables de la situation.

M. Rémi Pellet. – La sécurité sociale a été conçue à l'origine pour maintenir les revenus professionnels nonobstant la survenue de risques, l'âge ou la maladie, avec la prise en charge d'une partie des cotisations par l'employeur. Le modèle a évolué. Les indemnités journalières de l'assurance-maladie ne représentent plus que 10 % de l'assurance-maladie qui finance désormais les soins par la solidarité nationale, donc l'État. La gestion doit être autonome mais l'assurance-maladie n'est plus une assurance : elle relève de la solidarité, est financée par l'impôt, les dépenses de soins étant décorrélées des revenus des personnes mais en fonction de leur état de santé. On peut simplifier la gestion ou garantir que l'État ne détourne pas les sommes, mais le caractère assurantiel est une fiction.

Mme Mélanie Vogel. – Je vous remercie.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le [site du Sénat](#).

La séance est levée à 18 h 30.

Jeudi 17 février 2022

- Présidence de M. Guillaume Chevrollier, président -

La réunion est ouverte à 11 heures 05.

Audition de Mmes Valérie Schmitt, directrice adjointe du département de la protection sociale à l'Organisation internationale du travail (OIT), Marie-Christina Dankmeyer, spécialiste changement climatique au sein du département de la protection sociale à l'OIT, Frédérique Dupuy, chargée de mission au sein du bureau de l'OIT pour la France, Sarah Gondy, conseillère technique du programme de l'OIT pour les emplois verts et de MM. Emmanuel Julien, directeur adjoint du département Entreprises et Jean-Louis Lambeau, conseiller technique au sein du département de la protection sociale à l'OIT

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Mesdames, Messieurs, vous représentez le département de la protection sociale et le département des entreprises au sein de l'Organisation internationale du travail (OIT), basée à Genève. Je vous remercie d'avoir accepté d'être auditionnés aujourd'hui par le Sénat dans le cadre de notre mission d'information.

Madame Valérie Schmitt, vous êtes directrice adjointe du département de la protection sociale de l'OIT, au sein duquel madame Marie-Cristina Dankmeyer est spécialiste du changement climatique et monsieur Jean-Louis Lambeau est conseiller technique.

Le département entreprises est représenté par monsieur Emmanuel Julien, directeur adjoint, et madame Sarah Gondy, conseillère technique du programme pour les emplois verts.

Enfin, madame Frédérique Dupuy, chargée de mission du sein du bureau de l'OIT à Paris, a facilité la tenue de l'audition et je l'en remercie.

L'accès à un niveau décent de protection sociale est reconnu en tant que droit essentiel de la personne par la Déclaration de Philadelphie de 1944 sur les buts et les objectifs de l'OIT.

Vous avez publié en septembre votre « *Rapport mondial sur la protection sociale 2020-22 : La protection sociale à la croisée des chemins – bâtir un avenir meilleur* ». Alors que la pandémie a provoqué une réponse sans précédent en matière de protection sociale, vous y indiquez que « *les systèmes de protection sociale de tous les pays sont à la croisée des chemins, avec le besoin de se prémunir contre de futures crises mais aussi de lutter contre la problématique croissante des maladies chroniques et du vieillissement* ». Nous serons intéressés d'entendre vos conclusions à ce sujet, particulièrement pour la France.

Par ailleurs, en 2018, l'OIT a publié son rapport sur « *Emplois et questions sociales dans le monde 2018 : une économie verte et créatrice d'emplois* ». Selon ce rapport, la transition écologique conduira à des pertes d'emploi, notamment dans les secteurs émetteurs de carbone, qui seront plus que compensées par des créations d'emplois dans des

filières émergentes. Là encore, nous serons attentifs aux conclusions que vous en tirez, notamment sur la manière dont on peut accompagner cette transition.

Après votre propos liminaire, je vous poserai des questions, de même que les autres sénateurs qui participent, partiellement en visioconférence compte-tenu des circonstances sanitaires, à cette audition.

Un questionnaire vous a été adressé et je vous remercie par avance d'y répondre par écrit au cours des prochaines semaines.

Je vous cède la parole.

Mme Sarah Gondy, conseillère technique du programme pour les emplois verts. – Sur l'emploi et la transition écologique de façon générale, il faut différencier les types d'impacts socio-économiques liés au changement climatique. Se distinguent, d'une part, les impacts physiques, directement liés au changement climatique en lui-même, notamment le stress thermique et la montée du niveau des eaux, et, d'autre part, les impacts liés aux mesures de réponse et de transition. Ces mesures de réponse vont avoir certaines conséquences anticipées, mais aussi d'autres, inattendues et indirectes. Les premiers sont très clairement négatifs sur l'économie : potentielle perte de productivité, perte du niveau des emplois et perte de PIB en particulier. À l'inverse, les impacts de mesures de réponses sont plus différenciés pour les aspects sociaux et environnementaux et peuvent être positifs comme négatifs.

Concernant les impacts physiques, prenons l'exemple du stress thermique sur la productivité au travail. Nos études ont démontré qu'une hausse globale de 1,5 degré de la température d'ici à 2030 équivaldra au niveau mondial à une perte de 2,2 % du temps de travail, ce qui équivaut à 80 millions d'emplois à temps plein. Les effets sont différenciés au niveau des pays : par exemple, l'impact est assez faible sur le nord de l'Europe. Il n'en demeure pas moins que, si aucune mesure n'est mise en place d'ici quelques années pour limiter la hausse à 1,5 degré, les impacts seront plus marqués y compris en Europe.

Le changement climatique présente un réel risque financier et commercial pour les entreprises. La résilience de ces dernières est très importante dans ce contexte. Les entreprises résilientes face au changement climatique sont cinq fois moins susceptibles de licencier des travailleurs et ont beaucoup plus de chances d'avoir des ventes stables, avec également un impact sur leur efficacité et leur productivité, ce que nous avons constaté dans nos études sur la hausse de la température.

Intéressons-nous aux mesures de réponse sur l'emploi : la transition écologique a un impact très positif sur la création d'emplois. La mise en œuvre de l'accord de Paris d'ici à 2030 pourrait créer dans le monde 24 millions d'emplois nouveaux grâce à la transition énergétique, alors qu'on aurait une perte de seulement 6 millions d'emplois. Cet impact est très marqué au niveau de l'Europe : la transition énergétique pourrait avoir un effet net de 2 millions d'emplois créés. Cela est d'autant plus le cas dans les secteurs liés à la production et à la consommation d'énergie durable comme les transports, l'éolien, le solaire, mais aussi pour toutes les activités en lien avec l'amélioration de l'efficacité énergétique, notamment des bâtiments.

Malgré un bilan général très positif, il ne faut pas masquer les impacts négatifs, dans certains secteurs, de la transition énergétique et écologique, notamment les secteurs fortement émetteurs de gaz à effet de serre comme (GES) l'extraction de ressources et

l'aviation. Dès lors, avec le passage à une économie verte, certains métiers vont être redéfinis, voire remplacés par d'autres.

J'en arrive à la notion de transition juste, définie par le Bureau international du travail (BIT) comme l'accompagnement d'une action climatique ambitieuse associée à la création d'emplois et à la justice sociale, avec une approche centrée sur l'humain. Il s'agit de maximiser l'effet positif sur l'environnement en même temps que les effets sur les emplois et sur les revenus, en minimisant les impacts sociaux négatifs. Cette transition protège ainsi les personnes vulnérables.

En 2015, le BIT a développé, avec les partenaires sociaux et les gouvernements, les principes directeurs pour une transition juste. Il s'agit d'une feuille de route avec différents points d'entrée pour les politiques de transition juste, afin de soutenir l'action des gouvernements et des partenaires sociaux. L'objectif est d'avoir une cohérence au niveau des politiques sociales, climatiques et environnementales, avec des mécanismes de coordination efficaces au niveau institutionnel, le tout soutenu par un dialogue social à tous les niveaux. Les principes directeurs établissent neuf points d'entrées, qui se répartissent entre les politiques macroéconomiques et sectorielles, les politiques concernant l'emploi, sur le développement des entreprises, les compétences et le marché du travail, et les politiques concernant la protection sociale, avec la sécurité et la santé au travail.

Prenons l'exemple des politiques en termes de compétences : sur les emplois détruits, une partie importante, au niveau mondial, pourra être réallouée à des emplois verts ou durables. Cela nécessite d'identifier les compétences transférables, d'avoir des mécanismes de standardisation, de certification des compétences, des programmes de reconversion ainsi qu'un réel dialogue social pour soutenir ces processus.

Beaucoup de processus de transitions justes ont été mis en place. L'Allemagne a ainsi établi un accord tripartite pour la fermeture des mines de charbon de région de la Ruhr, par exemple. Le Danemark a fixé une date d'abandon des combustibles fossiles d'ici 2050 en parallèle de politiques d'accompagnement. Au Canada, une législation spécifique est en train d'être développée. Enfin, en France, des programmes spécifiques relatifs aux compétences pour les emplois verts ou encore la convention citoyenne pour le climat avec la mobilisation accrue des citoyens ont permis de développer un certain nombre de politiques de transition juste.

Il faut intégrer cette transition juste au cœur des entreprises, à la fois dans leurs objectifs ou dans le développement d'indicateurs, comme en témoigne le travail du World Benchmarking Alliance, mais aussi dans tout ce qui se rapporte à la responsabilité sociale des entreprises (RSE), le tout accompagné par des politiques qui vont favoriser un environnement favorable à cette intégration de la transition juste. Il existe déjà des principes directeurs au niveau du BIT, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et même des lois en ce sens, comme l'illustre la loi du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre en France.

Certaines entreprises ont déjà intégré le dialogue social sur la transition juste au cœur de leur stratégie et coopèrent avec le gouvernement et les syndicats. Par exemple, une compagnie danoise a développé un accord en Amérique du Nord avec un syndicat important dans le secteur de la construction pour assurer la transition des travailleurs de la construction vers l'éolien en mer. En France, Engie, avec son centre de formation des apprentis, a créé une

académie des métiers de la transition énergétique pour accompagner les jeunes vers les métiers de la transition.

Je terminerai par les différentes actions et les programmes mis en place au niveau du BIT. Notre programme-phare de l'action climatique pour l'emploi, auquel la France participe activement, est une initiative multipartite lancée par le Secrétaire général des Nations unies et le directeur du BIT fin 2019. L'idée est d'avoir une alliance pour une action ambitieuse, la justice sociale et la création d'emplois. La France fait partie du conseil d'administration de l'initiative et la soutient financièrement à travers un partenariat, mis en place par le BIT.

L'initiative comporte tout d'abord un volet global centré sur l'innovation et la transition juste, particulièrement son financement. Le second volet est local, au sein des pays, et s'attache à développer au niveau des pays des programmes de soutien à la promotion de la transition juste. En outre, différentes agences des Nations unies, des représentants des travailleurs et des employeurs, les banques de développement mais également plusieurs pays sont membres de l'initiative.

Concernant l'évaluation des impacts, nous souhaitons vous présenter le réseau des institutions d'évaluation des emplois verts (GAIN) qui a été mis en place au sein du BIT. Ce réseau international de chercheurs, d'organismes de recherche et d'organisations internationales a pour objectif de mieux comprendre les effets des politiques vertes et du changement climatique sur l'emploi à travers le développement de méthodologies spécifiques. Ce sont des modèles économiques entrée-sortie qui permettent d'avoir des estimations chiffrées de l'impact des politiques vertes sur l'emploi.

Ces modèles et leurs analyses font l'objet d'échanges réguliers avec les décideurs politiques et les partenaires sociaux. Ce n'est pas de la recherche pour la recherche : il s'agit de définir des options de politique publique et des actions pour soutenir la transition juste.

Il existe par ailleurs plusieurs programmes d'appui aux pays dans la formulation de stratégies nationales pour les emplois verts. Dans le cadre de l'initiative action climatique pour l'emploi et grâce au soutien de la France, nous disposons par exemple d'un projet spécifique sur la dimension sociale de la transition énergétique en Côte d'Ivoire, au Sénégal, et au Nigéria. Un centre de formation sur les emplois verts a ainsi été lancé à Abidjan en novembre 2021.

Nous agissons aussi en appui à l'innovation. L'OIT a lancé son tout premier défi pour l'innovation et la transition énergétique juste. Un mécanisme d'innovation pour les entreprises les aide aussi à faire émerger des solutions durables pour promouvoir un travail décent.

Enfin nous disposons au BIT de tout un volet de cours et de formations sur les emplois verts et la transition écologique, ouverts aux secteurs public comme privé.

M. Emmanuel Julien, directeur adjoint du département des entreprises. – La principale mission de l'OIT, depuis sa création en 1919 par le traité de Versailles, est de faire de la régulation internationale. L'OIT poursuit trois objectifs principaux qui recourent largement la thématique de la transition juste : protéger les travailleurs dans le monde, assouplir la relation entre les travailleurs et les employeurs dans une perspective de

renforcement de paix, et amener les conditions de concurrence économique internationale à un niveau socialement acceptable.

Deux outils principaux concourent à cette régulation. Le premier, ce sont les conventions internationales du travail, dont 190 ont été adoptées depuis la création de l'OIT, la dernière l'ayant été en 2019 sur le harcèlement et la violence au travail. Ces conventions ont valeur de traité : elles entrent dans l'ordre juridique interne des pays lorsqu'elles sont ratifiées. Le deuxième outil dont nous disposons, ce sont les recommandations internationales du travail : nous en avons adopté 206 depuis la création de l'institution. Le degré d'obligation, et par conséquent l'impact sur les systèmes nationaux, est moins fort. Elles peuvent donc aller un peu plus loin que les conventions.

Une deuxième mission, qui s'est créée progressivement à l'OIT, est d'aider les gouvernements à mettre en place des politiques au-delà de l'application des conventions dans l'ordre juridique, par exemple en coopérant avec les États dans la mise en place des conventions internationales du travail, en mettant en place des politiques sociales orientées vers l'emploi et vers la formation, ou en renforçant les capacités administratives des pays, par exemple en créant une administration du travail. Nous travaillons aussi avec des outils hybrides, ni programmes ni convention, comme la déclaration sur les principes et les droits fondamentaux au travail de 1998, qui dispose d'un mécanisme de suivi spécifique, la déclaration sur les entreprises multinationales de 1977, avec là aussi un mécanisme de suivi, ou encore les lignes directrices sur la transition juste, adoptées en 2016.

Notre troisième mission, c'est la recherche. Notre département de la recherche est composé d'une quarantaine de personnes et il interagit avec les politiques que nous recommandons, notamment sur la question de la transition.

Enfin nous effectuons beaucoup de coopération technique pour le développement, mise en œuvre dans nos bureaux locaux, nationaux et régionaux.

La structure de l'OIT est tripartite, représentant les trois acteurs du marché du travail, et son organisation est aussi triple. Il y a tout d'abord un bureau, le BIT, secrétariat de l'organisation, dirigé par un directeur général, M. Guy Ryder. Nous disposons aussi d'un conseil d'administration composé de 56 membres représentant 28 gouvernements, 14 organisations patronales et 14 organisations syndicales nationales, qui recommandent notamment l'adoption du budget. Enfin, une conférence internationale du travail se réunit tous les ans, normalement en juin, et adopte les recommandations, le programme et le budget de l'organisation.

Quelques chiffres pour terminer cette présentation. L'OIT est une organisation relativement petite au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Environ 3 000 personnes y travaillent, dont 40 % au siège à Genève et 60 % dans une cinquantaine de bureaux dans le monde. Notre budget est biennal et s'élève à environ 850 millions de dollars, soit 800 millions d'euros. Notre programme s'articule autour de huit grandes priorités politiques, dites « résultats », parmi lesquelles deux sont représentées dans la discussion d'aujourd'hui : un sur les entreprises durables, le résultat 4, géré par le département des entreprises, et un autre sur la protection sociale, géré par le département de la protection sociale. Chacun de ces départements possède un budget régulier d'environ 50 millions de dollars et nous avons, comme dans toutes les organisations onusiennes, un budget extra régulier, d'un montant à peu près équivalent, alimenté par des fonds que nous collectons auprès de donateurs ou d'autres organisations internationales.

Le département des entreprises compte environ 75 personnes ici à Genève, auxquels s'ajoute une dizaine de spécialistes positionnés dans autant de bureaux dans le monde. Il est composé de six équipes. Une moitié des effectifs travaille dans l'équipe consacrée aux PME, puisque c'est là que se jouent les grands défis sociaux dans le monde. Les autres équipes s'occupent respectivement des finances sociales, des emplois verts, des entreprises multinationales, avec un fort volet RSE, du développement des coopératives, et de l'extension des programmes d'assurance contre les accidents du travail.

M. Jean-Louis Lambeau, département de la protection sociale. – La protection sociale doit être considérée comme un appui et une condition au développement de la transition juste. Cette protection sociale s'est révélée utile face au changement climatique et à la transition, par exemple lors de la fermeture de mines de charbon, contre des inondations, en matière d'économie verte de digitalisation ou d'énergies renouvelables.

Voyons quelques principes généraux. Il existe bien sûr des documents-cadres et les grandes stratégies de la transition juste et de la protection sociale universelle. Plus spécifiquement, la protection sociale, dans le contexte du changement climatique, doit être intégrée à d'autres politiques et faire partie d'une stratégie d'ensemble qui comprend des éléments liés au travail mais aussi à la réponse aux désastres ou aux politiques environnementales.

Par ailleurs, le système de protection sociale a un système hybride de financement à travers des mécanismes contributifs et non contributifs. L'approche doit être centrée sur l'être humain, grâce au dialogue social et à une représentation tripartite avec des organisations représentatives et la société civile, mais aussi sur des politiques d'inclusion spécifiques : on évoque la nécessité d'un nouveau contrat social associé au changement climatique. Le genre et l'inclusion sont essentiels.

Il n'y a pas de taille unique : chaque système de protection sociale doit être adapté aux caractéristiques propres du pays et des populations qui y vivent. Il n'y a donc pas une solution universelle mais plutôt des processus qui mènent à des solutions sur mesure pour les différents pays. C'est d'autant plus important en matière de changement climatique, où nous raisonnons sur le long terme et où nous sommes dans un processus itératif d'adaptation et de mise en adéquation.

L'approche de l'OIT en matière de changement climatique s'inscrit dans les accords de Paris et s'appuie sur trois piliers, que doit soutenir la protection sociale : l'adaptation au changement climatique, l'atténuation de ses effets et la construction de systèmes universels et résilients.

Concernant l'adaptation, on parle des phénomènes adverses du changement climatique, le niveau de l'eau qui monte, les désastres, les conflits. Ces chocs covariés sont un défi pour la protection sociale, de même que le phénomène croissant de la mobilité humaine, que ce soit les migrations ou déplacements, temporaires ou planifiés. Il y a là tout un champ de travail à explorer. La perspective positive de l'adaptation est celle d'une transformation sociétale.

Le problème est différent pour l'atténuation : il faut accompagner les personnes affectées par ces politiques mêmes, comme l'augmentation du prix de l'énergie ou les pertes d'emploi. De plus, encourager l'entrepreneuriat dans l'économie verte est primordial, aussi bien pour l'adaptation que l'atténuation.

Enfin, sur la résilience des systèmes, ceux-ci doivent être universels, couvrant de façon adéquate toute la population, mais aussi physiquement résistants. Par exemple, les systèmes d'information et les bases de données numériques doivent être protégés. Cela englobe aussi la protection physique des bâtiments et des ressources humaines. Enfin, le financement de cette contrainte supplémentaire est un élément central.

Les pays sont inégalement exposés aux risques liés à l'atténuation et à l'adaptation. L'atténuation touche avant tout les pays producteurs d'énergie fossile, particulièrement les États-Unis. En revanche, l'adaptation, risque le plus important, touche particulièrement l'Amérique latine, l'Afrique et l'Asie du Sud et du Sud-est. À cet égard, la corrélation est très nette entre l'absence de protection sociale et le risque associé au changement climatique. Cela laisse donc à penser que ces deux champs de la politique doivent travailler ensemble.

Le cadre normatif de l'OIT en matière de protection sociale est fondé sur la convention 102, qui définit les neuf branches liées au cycle de vie et la stratégie d'extension de la protection sociale. Au regard du risque climatique, il faut donc l'augmenter. À cet égard, la recommandation 202 relative aux socles de protection sociale a une dimension verticale de cette stratégie d'expansion, qui correspond au fait d'augmenter les services accessibles par la protection sociale, avec des prestations supplémentaires, dites top-ups, en cas de situation particulière. Elle a aussi une dimension horizontale, qui est d'aller vers les personnes qui ne sont pas protégées. C'est sur cet axe que nous travaillons.

En complément de ce que disait Sarah Gundy, les gaz responsables du réchauffement climatique sont majoritairement émis par le secteur de l'énergie, largement basé encore aujourd'hui sur les énergies fossiles. Des migrations d'emploi auront lieu de secteurs vers d'autres : il est nécessaire d'évaluer précisément l'impact sur chaque secteur de la transition, en matière de coûts et de protection sociale.

La corrélation directe entre consommation d'énergie et volume de l'économie, exprimé par le PIB, est ancienne et connue. Or, nous souhaitons faire décroître l'utilisation des énergies fossiles : peut-être sera-ce le cas de la courbe du PIB également. Nous avons déjà dépassé le pic de disponibilité des énergies fossiles. La sobriété est nécessaire et sera un élément de plus en plus important dans la protection sociale.

En matière d'atténuation, il faut soutenir les personnes affectées par les changements : assurance chômage, mais aussi assurance santé et pensions. En termes de logement, les allocations pour le chauffage, dans la mesure où elles favorisent des dispositifs plus efficaces énergétiquement parlant. Je pense aussi au transport.

Des possibilités concrètes de transition, par exemple autour du secteur des forêts, existent aussi : reboisement, utilisation de la biomasse, etc.

La protection sociale est donc un catalyseur et un facilitateur des politiques d'atténuation, ce qu'illustre la crise des gilets jaunes, liée au coût de l'énergie.

Ainsi, le green deal de l'UE a créé un fonds pour aborder ces questions sociales liées à l'atténuation et à la transition juste. Soyons réalistes face à la transition : celle-ci posera de vraies difficultés alors que, indépendamment du changement climatique, les énergies fossiles disparaîtront dans deux ou trois générations, d'ici à 2050 ou à 2100. Elle aura un coût social.

Je pense aussi à Engie, qui a fermé des mines de charbon en Australie : le Gouvernement local a pris en main un dialogue social pour favoriser la retraite anticipée dans d'autres installations similaires, pour laisser des emplois au personnel de la structure fermée. Au Brésil, une garantie de revenus dans le domaine de la pêche, financée par la fiscalité, permet de renouveler les cheptels de pêche.

Un autre point, plus original, mais important, est celui des fonds d'assurance sociale : ils sont de plus en plus poussés vers l'économie verte. Je pense par exemple au challenge de Bonn sur la reconstruction de forêts. Je précise que des pays en développement, notamment en Afrique, développent des programmes similaires. Des fonds d'assurance peuvent aussi travailler conjointement dans le sens de la responsabilité sociale, mais aussi de la bonne gestion des risques liés au changement climatique. C'est aussi un élément de protection des travailleurs, qui financent ces fonds.

Les mesures d'urgence liées à la crise sanitaire, comme au Mozambique, sont l'occasion d'étendre la protection sociale. Cela a lieu de manière horizontale, avec l'enregistrement de nouveaux bénéficiaires pour les mesures supplémentaires. D'autre part, ces dernières s'ajoutent aux bénéfices habituels : c'est la dimension verticale de l'extension, en l'espèce un programme de versements équivalents à trois mois de chômage. L'urgence est aussi une occasion de mobiliser le dialogue social : il ne faut pas négliger la participation tripartite à la définition des programmes de protection sociale.

Dernier exemple, sur l'adaptation : l'assurance santé des Philippines, dont l'usage de la protection sociale face au changement climatique est remarquable, a permis une subvention aux hôpitaux pour dispenser des soins gratuits durant l'épidémie de covid-19.

Au Kenya, on observe des approches paramétrique et anticipative. Des mécanismes habituellement associés au changement climatique sont repris en matière de protection sociale, avec notamment en matière de sécheresse un paiement délivré avant le choc, déclenché par des indicateurs comme la température. Ces démarches valent la peine d'être approfondies.

Ainsi, le changement climatique a un rôle fondamental dans la création des inégalités, et la protection sociale est un moyen de lutter contre ces dernières. Des pays garantissent une égalité de traitement à toute personne présente sur le territoire, y compris immigrée : alors que les migrations vont augmenter à cause du changement climatique, il est primordial que la protection sociale soit portable pour les personnes changeant de pays.

Nous travaillons avec la France sur le changement climatique, notamment avec l'AFD et la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) du ministère du travail. Je ferai référence à l'initiative, sous l'égide du partenariat pour la protection sociale universelle, d'un groupe de travail sur ce thème.

Mme Valérie Schmitt, directrice adjointe du département de la protection sociale de l'OIT. - Les exemples donnés par Jean-Louis Lambeau montrent que les systèmes de protection sociale facilitent la transition écologique et protègent la population dans les pays qui en disposent. Cependant, tous les pays n'en sont pas dotés : notre priorité est donc d'appuyer les États membres de l'OIT à développer leur protection. C'est le sens du programme Phare, qui est déployé dans plus de 50 pays.

En plus de ce travail de fond, notamment avec la France, il faut s'assurer que les systèmes de protection sociale eux-mêmes sont bien gérés et intègrent le risque devenu certitude du changement climatique. Pour faciliter ce changement de cap, le programme Phare comporte un axe thématique pour appuyer les pays dans l'adaptation de ces régimes et leur utilisation.

Autre élément, l'accélérateur mondial sur l'emploi et la transition sociale pour une transition juste, nouvelle initiative de l'ONU, a pour objet de faciliter une reprise économique à visage humain et d'accélérer l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD), mise à mal par la crise de la covid-19. Le Secrétaire général des Nations-Unies a lancé cet accélérateur en septembre, et le BIT le coordonne.

Il repose sur trois axes de travail. Le premier est l'intégration des politiques et stratégies nationales, avec un appui aux États pour créer des synergies entre elles. Dans ce cadre, le lien entre protection sociale et transition juste y a toute sa place.

Le deuxième porte sur le financement : les risques climatiques ont un coût, et il faut davantage investir dans la protection sociale et des emplois décents. Nous appuyons les pays pour bâtir leur politique de financement et nous assurons de l'orientation dans le même sens des aides internationales reçues.

Le troisième est la coopération multilatérale, qui doit s'améliorer, avec davantage de dialogue entre les organisations chargées de l'appui aux politiques et celles chargées des financements, au niveau des pays comme au niveau global.

Enfin, une facilité d'appui technique est en cours de mise en place au niveau du BIT. Nous espérons travailler avec des pools d'experts comme Expertise France pour appuyer les pays dans le déploiement de l'accélérateur.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Je vous remercie pour votre présentation, complète et intéressante, et qui m'inspire plusieurs questions.

Sur la modélisation des gains et des pertes dans les différents secteurs d'emploi, quelle est la proportion d'emplois perdus facilement reconvertibles en raison de qualifications réutilisables des personnes concernées ?

Sur les secteurs perdant des emplois, vous avez donné des exemples de mesures prises une fois les entreprises ou les sites fermés. Quels mécanismes envisagez-vous pour anticiper la reconversion de ceux qui y travaillent avant même de décider d'une fermeture ? Je pense notamment au niveau individuel, par exemple, d'une personne décidant de se reconverter.

Avez-vous des données, pays par pays, sur la préparation du secteur de l'emploi, et en particulier pour la France ?

Dans le cadre du GAIN, avec qui travaillez-vous au niveau français et quel appui le Gouvernement français a-t-il donné à l'équipe emplois verts du département entreprises ?

Parmi les secteurs de l'économie, vous n'avez pas mentionné l'agriculture, qui génère pourtant 20 % des GES et une pollution chimique : avez-vous des analyses sur ce secteur, et sur d'autres, moins émetteurs de GES mais à l'origine d'autres types de pollution, chimiques et autres ?

Le mécanisme d'alerte précoce du Kenya, que vous avez mentionné, est-il transposable pour la France malgré des conditions climatiques différentes ? Je pense notamment à la gestion des inondations.

Vous avez enfin montré une corrélation entre protection sociale et vulnérabilité à l'adaptation et à l'atténuation. Y a-t-il une causalité dans un sens ou l'autre ?

M. Jean-Louis Lambeau. – L'approche anticipative est un champ émergent de connaissances. On sait peu de choses et il y a peu de recherches sur l'association entre changement climatique et protection sociale, mais on observe quelques essais. L'approche paramétrique est développée par des sociétés très exposées aux changements du climat et du thermomètre. C'est comme cela qu'on en arrive à la prévention des sécheresses, qui relève au départ de la prévention de désastres. La protection sociale s'est en est rapprochée pour aboutir à ce qu'on appelle l'approche paramétrique, selon laquelle un indicateur déclenche une réaction.

Les bénéfices de cette approche sont tangibles en termes d'économies mais aussi d'impact. Cette anticipation protège ainsi mieux la communauté tout en préservant l'économie nationale. Dans ce contexte, les assurances développent elles aussi des approches en ce sens. Il y a des complémentarités à établir, je mentionne notamment la réassurance paramétrique, cofinancée par des gouvernements et des institutions comme l'ONU ou le PAM ainsi que des ONG. Elles financent des plans de contingence activés dès lors que certains indicateurs sont dépassés. Ce serait applicable à la France, par exemple, pour les vagues de chaleur.

Mme Sarah Gondy. – Sur les modélisations et les emplois facilement reconvertis, nous avons réalisé certaines analyses dans le cadre de l'accord de Paris. Nous vous ferons suivre nos données.

En revanche, nous n'avons pas d'éléments sur la France spécifiquement. Nous partons souvent de données globales, comme dans notre rapport de 2018. Nous lançons des analyses en fonction de la demande des membres de l'OIT et des moyens que nous recevons, mais, à ma connaissance, il n'y en a pas eu pour la France.

Sur l'accompagnement anticipé, il s'agit d'aller au-devant des mesures de fermeture ou de restructuration et d'accompagner les travailleurs et les entreprises au plus tôt. C'est tout l'intérêt des politiques centrées sur les compétences, pour anticiper le plus possible les changements.

Sur le réseau GAIN, il n'y a pas d'institution française impliquée. Toutefois, il reste ouvert et des chercheurs et institutions français peuvent le rejoindre s'ils sont intéressés. Il y a donc peu de démarches avec la France, même si nous avons eu des contacts avec le monde académique et de la recherche en France.

Sur l'agriculture, nous étudions bien ce secteur, qui prend de l'ampleur dans nos travaux, tout comme les questions de pollution au-delà des GES, notamment la biodiversité. Nous avons rédigé un rapport commun avec le World Wildlife Fund (WWF) sur ces questions.

M. Jean-Louis Lambeau. – Je rebondis sur la question de l'anticipation, qui est déjà une forme de réponse réactive. Le changement climatique, processus évolutif, a des

répercussions croissantes que nous ne pouvons pas toutes anticiper. Or, la protection sociale fonctionne selon la fréquence des événements : on observe peut-être une évolution de paradigme dans le sens où anticiper sur la base du passé ne suffit plus. Il faut passer à la planification et à la prévention.

La protection sociale et les politiques sociales et environnementales doivent donc aller dans le sens de la planification à long terme, sur la base d'une collaboration avec les milieux académique et de la recherche. Il faut réfléchir dès maintenant à ce qui se passera dans 50 ans.

Quant à la vulnérabilité, elle y est liée. La protection sociale, de façon croissante, se révèle comme un instrument majeur pour garantir une protection minimale des personnes.

Au fond, la protection sociale relève d'une relation contractuelle entre l'État, les citoyens et les forces productives. Dans le contexte du changement climatique, il faut réfléchir à ce que tout citoyen peut demander à l'État et à ce que l'État peut lui apporter en termes de garanties de protection. Les problèmes de financement et les risques vont augmenter : jusqu'où peut-on garantir, et quoi ?

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Je vous remercie pour vos propos, très intéressants et très clairs.

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 30.

Jeudi 24 février 2022

- Présidence de M. Guillaume Chevrollier, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de Mme Corinne Le Quéré, présidente du Haut conseil pour le climat

M. Guillaume Chevrollier, président. – Je vous remercie, madame Le Quéré de vous être libérée pour cette audition. Nous souhaitons naturellement vous entendre en raison de l'implication du Haut conseil pour le climat sur le sujet qui occupe notre mission d'information. Cette dernière a fait le constat de la grande impréparation de notre système de protection sociale aux défis posés par la transition climatique.

Ainsi, l'administration de la sécurité sociale a engagé une timide sensibilisation de ses parties prenantes, dans le cadre de la responsabilité sociale des organisations. Toutefois, elle reste trop fondamentalement axée sur une logique de soin. La politique de prévention demeure donc trop résiduelle.

Cette timidité se conjugue avec une articulation complexe entre le Plan national santé-environnement et de multiples plans sectoriels.

Aussi, nous souhaitons nous poser les questions suivantes : comment cette planification de la politique nationale de santé s'articule-t-elle avec la planification de la

transition écologique ? Quelle place occupe-t-elle dans le Plan national d'adaptation au changement climatique ? Comment mieux sensibiliser les acteurs de notre protection sociale afin de les mobiliser davantage ? Interrogeons-nous enfin sur le pilotage de ce changement de paradigme et sur la possibilité de mieux articuler stratégie climatique et développement d'une politique de santé conforme à ces nouveaux enjeux.

À l'issue de votre propos liminaire, la rapportrice de la mission d'information, Mélanie Vogel, vous posera quelques questions. Les sénateurs présents sur place ou en visioconférence pourront également prendre part aux débats.

Un questionnaire vous a été adressé et je vous remercie par avance d'y répondre par écrit au cours des prochaines semaines.

Mme Corinne Le Quéré, Présidente du Haut conseil pour le climat. – Merci, monsieur le sénateur, de nous recevoir.

Le Haut conseil pour le climat est un organisme indépendant. Il a été créé il y a trois ans par la loi Énergie-climat. Cet organe est constitué d'un groupe d'experts chargé d'évaluer la stratégie du Gouvernement en matière climatique. Notre mission principale consiste à publier annuellement un constat sur l'évolution des politiques publiques. Celui-ci est associé à une série de recommandations.

Jusqu'à présent, nous avons estimé que la France avait les bons objectifs à long terme. Ainsi, atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 nous semble à la fois nécessaire et possible pour un pays comme le nôtre. La réduction des émissions de gaz à effet de serre est par ailleurs souhaitable.

Toutefois, la France ne semble pas sur la bonne trajectoire en termes de réalisation. La diminution en émissions est trop lente pour nous permettre d'atteindre les objectifs fixés. La pénétration des mesures et actions est, pour sa part, insuffisante. Nous relevons, de plus, trop d'incohérences au sein des politiques publiques. La planification est enfin insuffisante, de même que la répartition d'actions et de financements spécifiques par ministère.

Il existe un lien très fort entre climat et santé. Les ramifications sont à la fois nombreuses et bien démontrées. Ainsi, la pollution de l'air est à l'origine de plus de centaines de milliers de décès prématurés en Europe. Cette tendance atteint le million à l'échelle mondiale. Les risques sur la santé sont également multipliés par les événements extrêmes, à l'instar des vagues de chaleur, et des inondations. Citons également les maladies infectieuses, et les risques liés à la qualité de l'alimentation.

Le Haut conseil pour le climat a, pour sa part, travaillé sur plusieurs problématiques en lien avec la pollution de l'air.

La mobilité est, dans ce cadre, une question importante. En effet, le transport routier (voitures et poids lourds) est le premier émetteur de gaz à effets de serre. Il émet également des particules fines et du dioxyde de carbone.

Le bâtiment est un autre émetteur important, avec une forte utilisation de gaz, de pétrole, et de bois. Les particules fines liées à ces matériaux contribuent par ailleurs à la dégradation de l'air intérieur. Ce secteur, qui a donc des effets sur la santé, pose en outre la question de la précarité énergétique.

L'agriculture est aussi à l'origine d'un phénomène de pollution de l'air. L'usage des pesticides pose par ailleurs des problèmes de polluants.

Enfin, l'industrie et l'énergie produisent du soufre et des particules azotées.

Nous savons que l'implémentation de politiques fortes dans ces quatre domaines permet de réduire la production de polluants atmosphériques. De même, certaines solutions proposées dans le cadre de la lutte contre le changement climatique ont des effets directs sur la santé. C'est notamment le cas du transport actif, encouragé dans les villes (marche et vélo), de l'alimentation saine, et de la préservation des écosystèmes.

Ainsi, les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques sont étroitement liées, et malgré des diminutions, des blocages demeurent.

Avant de céder la parole à ma collègue, je souhaiterais rappeler un certain nombre de recommandations formulées par le Haut conseil pour le climat.

Nous estimons d'abord que les politiques publiques doivent être clarifiées, et que les questions climatiques doivent y être inscrites de manière centrale.

L'objectif à court terme mérite par ailleurs d'être rehaussé. Cette proposition avait été mentionnée à l'échelle européenne. Parallèlement, tous les acteurs impliqués doivent être mis au courant très clairement des enjeux en matière de réduction des émissions.

Nous avons également besoin d'un pilotage interministériel au niveau du Premier ministre afin que des stratégies fines voient le jour dans tous les secteurs et sous-secteurs impliqués. La mise en place de financements à long terme, de processus d'évaluation et d'une intégration de l'adaptation est par ailleurs nécessaire.

Mme Magalie Reghezza, membre du Haut conseil pour le climat. – Bonjour à tous. Je suis géographe et travaille principalement sur les enjeux de résilience, de prévention des catastrophes naturelles et d'adaptation au changement climatique. Comme vous l'a indiqué Corinne Le Quéré, le Haut conseil pour le climat a publié un rapport sur les enseignements à tirer de la crise Covid. À cette occasion, il a démontré que cette situation sanitaire, présentant des similitudes avec la crise climatique, pouvait constituer un retour d'expérience intéressant.

La crise Covid a révélé certaines vulnérabilités de notre société. Il est également apparu que ces vulnérabilités n'étaient pas équitablement réparties à l'échelle des territoires et des entreprises. Ses effets, décalés dans le temps et dans l'espace, ont par ailleurs nécessité de s'ajuster et d'anticiper.

D'autres comparaisons peuvent être établies entre crise Covid et crise climatique. La brutalité des événements et le caractère chronique de ces deux phénomènes sont en effet à mettre en relation. Dans le second cas, les effets sur l'économie et les populations tendent à prendre une dimension systémique.

La première leçon que nous pouvons tirer de cette crise Covid concerne les lanceurs d'alerte et la prise en compte des signaux faibles. En effet, de nombreux avertissements avaient été lancés au sujet des coronavirus et de l'émergence d'une nouvelle maladie en Chine.

Or, au niveau du changement climatique, il existe désormais un constat scientifique robuste qui a été partagé avec les gouvernements. Les effets, notamment territoriaux, de ce changement, ont été observés et formalisés par le Haut conseil pour le climat dans son dernier rapport. Une alerte a été lancée sur les enjeux de la recherche et de son nécessaire maintien, y compris dans les domaines social et territorial.

La crise du Covid nous rappelle également l'importance de mettre en œuvre les actions du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe naturelle (2015-2030). La France est en effet signataire de ce texte qui repose sur quatre piliers : connaître, renforcer, prévenir, et préparer.

Nous disposons actuellement d'un indicateur d'exposition au risque climatique, élaboré par l'Observatoire national sur les effets du changement climatique (Onerc) en lien avec l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et l'Institut national de l'information géographique (IGN). Cet indicateur a ainsi été établi pour chaque commune du territoire métropolitain à l'aide de données relatives à la densité et au risque prévisible recensé. On note d'emblée qu'il n'existe aucun lien entre risque climatique, risque sanitaire, et risques naturels-technologiques (NaTech).

Au niveau européen, des progrès sont en cours sur l'acquisition et le traitement de ces données. La plateforme Climate-ADAPT est notamment très utile. Toutefois, ces premiers efforts doivent être renforcés et élargis, avec la création d'un Observatoire de la santé.

Si ces vulnérabilités intrinsèques aux territoires, entreprises, filières, et individus, nous intéressent, c'est parce qu'il a été établi qu'il existait un lien étroit entre inégalités et capacités de résilience des sociétés. Les inégalités suscitent des tensions, qui représentent une entrave à la mise en place de mesures visant au changement.

Il apparaît en outre que les populations les plus pauvres sont généralement les plus touchées par la crise. Ainsi, la Seine-Saint-Denis a été fortement impactée par le Covid, tout comme les outre-mer subissent de plein fouet la crise climatique.

Les vulnérabilités intergénérationnelles et le statut précaire des femmes sont enfin mis en lumière par les épisodes de crise.

Les inégalités se retrouvent enfin dans les sources d'émissions (air et eau) puisqu'il apparaît que les plus riches émettent davantage que les plus pauvres.

Les ressorts permettant une transition climatique juste sont similaires à ceux mobilisés pour faire face au Covid. Ainsi, le renforcement des politiques publiques au niveau de la protection sociale, et la solidarité face aux grands risques (chômage, maladie, vieillesse) apparaissent, dans les deux cas, essentiels.

La crise Covid a également mis en évidence la nécessité d'une coopération internationale. Sur le plan du changement climatique, cette problématique s'applique aux phénomènes de mouvements de population, de pénurie alimentaire, de pénurie de l'eau, de nouvelles pandémies. Toutefois, en ce qui concerne le climat, les capacités de réaction multilatérales doivent, pour être efficaces, être largement supérieures à celles démontrées pendant la crise Covid.

S'il existe d'ores et déjà un système européen d'entraide, mis en place pour les inondations ou les incendies, la multiplication des événements extrêmes risque de fragiliser le système. La répartition des forces et des moyens pourra par ailleurs être mise en question.

La France, qui se présente comme un ardent défenseur du multilatéralisme, de la construction européenne et de la lutte contre le changement climatique, pourrait jouer un rôle particulier sur ces problématiques liées aux risques. Son influence pourrait être mise à profit d'une diplomatie préventive des crises, et d'une diplomatie environnementale plus normative.

M. Guillaume Chevrollier, président. – J'aurais à présent aimé avoir votre réaction sur la proposition de sécurité sociale écologique sur laquelle nous travaillons actuellement.

Mme Corinne Le Quéré. – Cette proposition est tout à fait cohérente avec celles formulées par le Haut conseil pour le climat. Nous considérons en effet qu'il est important que les politiques publiques s'approprient davantage les questions climatiques. Ainsi, les ministères même indirectement liés à la transition écologique doivent être invités à intégrer dans leurs missions des décisions liées au climat. Nous sommes donc favorables à cette proposition de sécurité sociale écologique.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice de la mission d'information. – Nous partageons l'idée qu'il existe un lien très fort entre inégalités sociales et crise climatique. Les populations les plus vulnérables sont en effet celles qui subiront le plus durement les conséquences environnementales du dérèglement.

Dans le cadre de cette mission d'information, nous aurions aimé connaître votre point de vue sur les outils à mobiliser dans le cadre d'un système de sécurité sociale écologique. En effet, si un certain nombre de risques sont déjà couverts par notre système actuel, d'autres en sont encore absents. Aussi, à votre avis, quelles prestations nouvelles et quels moyens mériteraient d'être mobilisés ?

Mme Corinne Le Quéré. – Dans nos recommandations, nous préconisons la mise en place par le Gouvernement d'un grand nombre de mesures climatiques. Nous souhaitons par ailleurs que ces dernières fassent systématiquement l'objet d'un examen d'impact sur les inégalités sociales. Nous avons en effet constaté que beaucoup de mesures climatiques avaient tendance à creuser les inégalités plutôt qu'à les diminuer. Évoquons, à titre d'exemple, les subventions aux véhicules électriques. En définitive, celles-ci s'adressent davantage aux ménages qui ont déjà les moyens d'une telle acquisition, ce qui accentue les disparités.

En ce qui concerne les nouveaux risques, nous constatons que ceux-ci sont très localisés. Le travail d'identification et de priorisation doit donc être réalisé au niveau régional. Or, aujourd'hui, très peu de régions ont constitué un programme d'adaptation au changement climatique.

Il est par ailleurs important de souligner que le Gouvernement est en train de mettre en place une révision de sa stratégie nationale bas carbone. Cette démarche, intitulée « stratégie française énergie climat » (SFEC) inclue une réflexion sur l'adaptation au changement climatique. L'examen des priorités régionales et des instruments à mettre en place pour avancer au niveau de l'identification des impacts régionaux devrait donc avoir lieu dans ce cadre.

Le Haut conseil pour le climat est enfin constitué d'une petite équipe. C'est la raison pour laquelle nos recommandations sont souvent très générales. Toutefois, au niveau météorologique, Météo France pourrait être davantage mobilisée pour identifier les conséquences régionales du changement climatique.

Mme Magalie Reghezza. – Le Haut Conseil pour le climat n'a malheureusement pas les moyens de répondre aux questions que vous posez. Toutefois, en tant que chercheuse, il m'est possible d'apporter quelques éléments de réponses.

Au sujet de l'évolution des systèmes d'indemnisation, de prévention et de protection, il est important de différencier ce qui relève du non assurable et de l'assurable. En effet, les risques que nous devons considérer aujourd'hui dans le cadre du changement climatique ne sont pas nouveaux, mais leur fréquence et la difficulté à les couvrir posent question. Ainsi, il est possible qu'à l'avenir, pour des questions de rentabilité, ils ne soient plus assurables. Or, selon les comparaisons internationales, l'absence d'assurance creuse inévitablement les inégalités.

Au sujet des assurances maladie, chômage et vieillesse, une réflexion mérite également d'être menée puisque le changement climatique est susceptible d'affecter ces trois domaines.

Le Haut conseil recommande ainsi d'intégrer la question du climat dans tous les instruments dont nous disposons. Or, actuellement, il n'existe aucune prise en compte des impacts territoriaux du changement climatique.

La mesure et l'évaluation de ces impacts doivent être menées en fonction de scénarii qui, pour leur part, ont déjà été établis. Les documents d'information communaux sur les risques (DICRIM), et les dossiers départementaux sur les risques majeurs (DDRM) peuvent, dans ce cadre, se révéler très utiles.

Vous avez par ailleurs noté qu'il existait une difficulté du côté des politiques préventives sur le climat. Quelles réponses sont par exemple apportées en cas de déplacement provisoire et de relocalisation ? Sur ce plan, nous ne disposons pas encore de diagnostics territoriaux. Ces derniers sont pourtant indispensables, tant au niveau régional qu'au niveau communal. Nous avons en effet besoin de savoir quels territoires sont menacés, et de quelle manière ils le sont.

L'ensemble de ces réflexions montre l'importance d'articuler les politiques existantes avec la question du changement climatique.

Au sujet enfin de la sécurité sociale et environnementale, c'est évidemment un sujet important, qui nécessite la mise en place d'évaluations d'impacts. Il semble ainsi pertinent que la politique fiscale ou le versement de subventions soit conditionné aux conséquences prévisionnelles des mesures sur le changement climatique. La dotation de nouveaux indicateurs, notamment de bien-être, d'espérance de vie, ou de santé est, dans ce cadre, nécessaire.

La rénovation thermique de l'habitat, l'accompagnement du chômage technique lié, par exemple, à des périodes de sécheresse, pourraient ainsi être intégrés à une éventuelle sécurité sociale environnementale.

Il semble enfin indispensable d'identifier et de mobiliser les outils déjà à notre disposition au niveau national d'une part, et local d'autre part, car ce sont eux qui permettront de mesurer les impacts du changement climatique.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Nous savons par ailleurs que l'alimentation a une forte influence sur l'état de santé, et qu'il existe des inégalités sociales dans ce domaine. J'aurais donc aimé savoir si vous étiez favorables à des propositions telles que le chèque alimentaire ou l'allocation universelle alimentaire. Pensez-vous que la sécurité sociale pourrait participer à atténuer la crise en finançant un modèle de transition agricole vertueux ?

Mme Corinne Le Quéré. – Les émissions provenant du secteur agricole sont très importantes. Elles représentent environ 18 % des gaz à effet de serre, ce qui est considérable. En outre, à ce stade, nous ne disposons pas de solution alternative à l'instar de la voiture électrique dans le transport routier. La pression sur ce secteur agricole doit donc être réduite si l'on veut parvenir à nos objectifs.

Nous pensons qu'une évolution par le biais de l'alimentation pourrait être pertinente et efficace. Ainsi, une réduction de la pression sur la production de viande et de lait serait tout à fait bénéfique. En effet, ces deux industries produisent un volume important de gaz à effet de serre, et notamment de méthane.

Toutefois, pour qu'un tel outil fonctionne, il est nécessaire qu'il soit intégré dans une politique publique d'ensemble. Des feuilles de route de réduction des gaz à effet de serre ont été établies par chacun des ministères et si cette idée de chèque était mise en application, elle mériterait d'être inscrite dans celle du ministère de l'agriculture.

Mme Magalie Reghezza. – Je crois qu'il convient également de parler de l'eau, qui s'inscrit pleinement dans la problématique alimentaire. Or, dans ce domaine, nous disposons d'un certain nombre de retours d'expérience montrant que les difficultés d'accès à l'eau, y compris dans des pays développés, participent au creusement des inégalités.

Dans les territoires et notamment dans les métropoles et régions, les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) commencent à intégrer cette question. Cette dernière doit impérativement faire l'objet d'une régulation et nécessite par ailleurs d'importants travaux d'aménagement. Les communes doivent également être accompagnées dans la rénovation de leurs infrastructures d'assainissement. Le transfert de l'eau est en outre une problématique qui doit être traitée au niveau interrégional.

Sur ce sujet, il est à nouveau possible d'établir un parallèle avec la crise Covid. En effet, des chercheurs ont montré qu'à La Nouvelle-Orléans, la population, plus pauvre, avait été très touchée par la maladie. Nous savons qu'aux États-Unis, la sécurité sociale a fortement régressé depuis le mandat de G. W. Bush. L'accès difficile aux infrastructures de soin, et l'eau de mauvaise qualité ont été d'autres éléments déterminants dans l'explosion du nombre de victimes du Covid.

Ce phénomène pose la question de l'échelle de traitement des problématiques d'inégalités liées au climat. Celles-ci peuvent en effet être abordées au niveau national ou régional.

À ce titre, nos rapports sur l’empreinte environnementale peuvent vous intéresser. Ils montrent que les impacts du changement climatique ne sont pas les mêmes partout et qu’ils ne sont pas superposables à ceux des émissions. Une justice et une transition justes nécessitent donc de réaliser des arbitrages en matière, notamment, de subventions accordées aux collectivités territoriales.

M. Guillaume Chevrollier, président. – Merci. Madame Reghezza, vous êtes géographe et vous nous avez parlé de diagnostics des risques à établir au niveau local. Toutefois, les exercices de planification sont d’ores et déjà conséquents (plans d’urbanisme, PCAET, SRADDET, etc.). Aussi, selon vous, qui pourrait établir ces diagnostics et quelles compétences nécessitent d’être mobilisées ? Comment, par ailleurs, rendre ces documents opposables ?

Madame Le Quéré, j’aurais ensuite aimé savoir quels risques mériteraient à vos yeux d’être couverts par cette sixième branche de la sécurité sociale que vous appelez de vos vœux. Selon vous, quelles sont les modalités de financement qui sont envisageables ?

Mme Magalie Reghezza. – Nous constatons que, hormis sur les plans de submersion marine, la question du changement climatique n’est pas prise en compte. Aussi, afin de progresser au niveau de la planification, il serait possible, lors de la mise à jour des plans de prévention des risques, d’intégrer plusieurs scénarii relatifs au changement climatique. Nous pourrions également travailler sur un certain nombre de territoires prioritaires, ou sur des territoires identifiés à l’aide de Caisse centrale de réassurance (CCR).

Il convient par ailleurs de noter que les territoires ne sont pas tous impactés de la même manière par le changement climatique. Certains sont très exposés à des risques extrêmes, représentant un danger réel pour les vies humaines. D’autres territoires sont, en revanche, la cible d’évènements récurrents qui fragilisent sur le long terme les infrastructures territoriales.

Aussi, l’objectif n’est pas de créer un nouveau document, mais plutôt d’imposer, lors de la réactualisation de ceux qui existent, la prise en compte du climat qui change. Cette démarche nécessiterait un rapprochement des prévisions climatiques et des données démographiques.

En ce qui concerne l’opposabilité, celle-ci est nécessaire, mais pas toujours simple. En effet, dans de nombreux cas, les territoires sont déjà construits. Toutefois, des actions sont possibles dans le cadre du renouvellement urbain, de la rénovation, et de la réhabilitation notamment des réseaux dits « critiques ». Ainsi, le changement climatique et ces impacts doivent être pris en compte dans le droit de l’urbanisme, dans la construction, et dans l’acquisition foncière.

Il arrive parfois que la main d’œuvre qualifiée soit trop peu suffisante pour entreprendre ces démarches. Les régions peuvent alors agir sur la formation professionnelle, dans les lycées et dans le bassin d’emploi.

Quoi qu’il en soit, il me semble important d’éviter l’écueil rencontré lors les diagnostics territoriaux sur les plans de prévention des risques. En effet, dans une logique de politique du chiffre, ce sont alors les petits bassins versants qui avaient d’abord été traités sans qu’aucun effort de priorisation ne soit mis en œuvre.

Or, le Centre européen des risques d'inondation a remis un rapport sur la priorisation de la connaissance du risque. La question se pose de savoir qui doit être prioritaire, tout en sachant que les événements les plus dommageables ont eu lieu en dehors des territoires à risque important d'inondation (TRI).

Il s'agit là d'un sujet important car nous savons que les territoires ruraux et ceux d'outre-mer sont très concernés par ces problématiques, mais qu'ils n'auront pas forcément les moyens d'effectuer ces diagnostics.

Mme Corinne Le Quéré. – Les effets du changement climatique sont déjà visibles et si la couverture des risques existe, elle doit s'intensifier.

Nous observons une belle dynamique internationale depuis la signature des Accords de Paris en 2015. Ces accords sont révisés chaque année, et de nouvelles réunions suivront celle de Glasgow. Ainsi les prochaines Conférences des parties (COP) auront lieu en Égypte, puis en Arabie-Saoudite. Il n'en demeure pas moins que les pays doivent financer eux-mêmes leur transition. La meilleure réponse au changement climatique est l'investissement dans des infrastructures bas carbone soutenant la société. Il s'agit là d'un financement qui doit être prévu sur le long terme et bien évalué.

Lors de la crise Covid, des financements spéciaux ont été octroyés, et environ 30 % d'entre eux ont permis de répondre dans le même temps au changement climatique. La filière bâtiment a, notamment, eu la possibilité de s'organiser et d'être renforcée. Il serait bénéfique que ces financements soient pérennisés à travers différents instruments.

Certains de ces instruments viendront de l'Union européenne. Je pense notamment au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQUE). Le Haut conseil pour le climat préconise par ailleurs d'examiner les règles de stabilité financière européennes afin de permettre les investissements bas carbone dans les limites permises.

Quoi qu'il en soit, ces investissements, publics et privés, représentent des dizaines de milliards d'euros chaque année, et il est important que le Gouvernement mette en place des mesures. En France, la taxe carbone a été gelée, et il est essentiel que d'autres mesures européennes ou nationales prennent le relais *via* un éventuel travail d'accompagnement ou de réglementation.

En ce qui concerne la planification, il serait en outre intéressant d'observer les bénéfices de cette dernière au niveau de la santé publique. Cela reste cependant à chiffrer.

Mme Magalie Reghezza. – Au sujet des branches de la sécurité sociale, il est d'abord important que les cinq premières prennent en compte le climat qui change dans leurs prévisions. Celui-ci a en effet des conséquences sur les retraites, le chômage, la maladie, etc.

La sixième branche, telle qu'elle avait été conçue par les économistes, consistait à mutualiser les risques qui n'étaient pas tenables par l'assurance individuelle et qui mettaient le système CatNat en péril. Car, en cas d'échec sur ce plan, ce sont les finances de l'État, et donc la dette qui doivent procéder au remboursement d'un certain nombre de catastrophes. Ce nouveau volet de la sécurité sociale pourrait donc avoir une forme identique aux précédents, mais nécessiterait de faire l'objet d'un débat sur les possibilités de financement.

Aussi, en cas de création de cette sixième branche, il conviendrait de déterminer, en amont, le niveau de protection nécessaire et non négociable ainsi que les territoires que

l'on considère comme habitables ou non habitables. Ces derniers pourraient faire l'objet d'activités et de propriétés, mais ne pourraient pas être couverts en raison d'un coût trop important à assumer au vu des risques existants.

En ce sens, les travaux d'Eloi Laurent me semblent très éclairants, bien qu'ils ne posent pas, en préambule, les questions de déplacements ou d'expropriation. Le Haut conseil pour le climat ne dispose malheureusement pas du mandat ni des forces nécessaires pour étudier cette dernière problématique, qui est pourtant essentielle. Elle mériterait d'ailleurs d'être soumise à des psychologues, des sociologues, des géographes, qui pourraient mesurer les impacts de la relocalisation sur la santé mentale des populations. En effet, la protection ne suffira pas à mettre à l'abri un certain nombre de territoires par rapport aux menaces qui les attendent.

M. Guillaume Chevrollier, président. – Merci pour vos interventions très précieuses sur ce sujet important.

La réunion est close à 10 h 40.

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 2 mars 2022

- Présidence de M. Guillaume Chevrollier, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

« Un exemple de l'État-providence écologique : une allocation alimentaire universelle ? » - Audition de M. Daniel Nizri, président de la Ligue nationale contre le cancer et du comité de suivi du programme national nutrition santé 2019-2023, et de Mme Dominique Paturel, chercheuse à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae)

M. Guillaume Chevrollier, président. – Monsieur Nizri, vous êtes cancérologue, président de la Ligue nationale contre le cancer et du comité de suivi du programme national nutrition santé 2019-2023 (PNNS4). À ce titre, vous œuvrez à la promotion de la santé et de la prévention, ainsi qu'à la réduction des inégalités dans le domaine de la santé, deux problématiques qui concernent particulièrement notre mission d'information, notamment dans le contexte particulier lié à la crise sanitaire et à ses conséquences. La mission d'information vous entend donc à double titre, ce qui est logique eu égard au thème de l'alimentation qui nous préoccupe aujourd'hui, particulièrement en cette semaine du Salon international de l'agriculture.

Madame Paturel, vous êtes chercheuse à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) et vous avez publié en 2021 un rapport pour le *think tank* Terra Nova, afin de « clarifier les enjeux liés à l'insécurité alimentaire en France et d'élaborer des principes directeurs pour promouvoir des dispositifs et un contexte politique favorables à une sécurité alimentaire durable ». Vous suggérez de « passer d'une politique ciblée sur la lutte contre l'insécurité alimentaire à une politique de promotion de la

sécurité alimentaire durable pour l'ensemble de la population. » Vous nous préciserez vos propos.

Rappelons que la précarité alimentaire arrive juste après la précarité énergétique dans les préoccupations des Français les plus modestes. Dès lors, le thème de notre rencontre, « Un exemple de l'État-providence écologique : une allocation alimentaire universelle. Comment mettre en place une allocation alimentaire universelle ? » s'inscrit dans la logique de réduction du risque d'insécurité alimentaire, tout en favorisant une production locale de qualité, bénéfique sur le plan de la santé, tant individuelle que collective.

Ces interrogations questionnent évidemment notre État-providence.

Après vos propos liminaires d'une vingtaine de minutes, la rapportrice de la mission d'information, ma collègue Mélanie Vogel, vous posera des questions, de même peut-être que les autres sénateurs qui participent en visioconférence, compte tenu des circonstances sanitaires, à cette audition.

Un questionnaire vous a été adressé, et je vous remercie par avance d'y répondre, pour les questions vous concernant, par écrit au cours des prochaines semaines.

M. Daniel Nizri, président de la Ligue nationale contre le cancer et du comité de suivi du programme national nutrition santé 2019-2023. – La crise sanitaire que nous traversons a confirmé à tous ceux qui en doutaient encore l'importance des comportements nutritionnels et de l'activité physique pour la santé, au sens le plus large de ce terme, conformément à la définition de l'OMS.

On annonce 150 000 décès liés à la covid. Chacun sait désormais quelles sont les comorbidités de cette maladie. Or plus de 40 % d'entre elles sont en lien direct avec la « malbouffe » et la sédentarité. Dès lors, au-delà des mots, qu'attend-on pour faire réellement la promotion de la prévention, au bénéfice du bien-être ? Qu'a-t-on vraiment accompli depuis que l'on discute de ces questions, c'est-à-dire depuis les années 2000 ? Et pourquoi n'a-t-on pas obtenu les résultats que l'on espérait ?

Les conséquences de la crise que nous traversons concernent de façon très inégale les territoires et les populations. Très clairement, les populations dites « défavorisées », soit environ 30 % de celles qui vivent sur le territoire national, Corse et outre-mer compris, ont le plus fortement subi la covid, parce que ce sont elles qui éprouvent les plus grandes difficultés à avoir une alimentation favorable à la santé.

Au sein du programme national nutrition santé, l'action 15 vise précisément à améliorer l'accès à la santé des personnes en situation de précarité alimentaire. Elle se décline en un certain nombre de sous-actions : mise en place d'une offre ciblée de petits-déjeuners à l'école ; incitations aux communes, pour que celles-ci proposent des tarifs sociaux dans les cantines scolaires ; généralisation de programmes d'accès à l'alimentation infantile ; mise à la disposition des personnes travaillant auprès des populations fragiles d'outils adaptés à la lutte contre la précarité alimentaire ; mise à la disposition des travailleurs sociaux et des bénévoles d'outils numériques interactifs, pour mieux accompagner les personnes en situation de précarité vers une alimentation favorable à la santé.

Si nous parvenons à la mettre en œuvre, cette action réglera une partie du problème. Mais il y a loin des objectifs à leur réalisation concrète sur le terrain... Nous le

constatons au travers de l'information transmise par les 103 comités qui constituent la Ligue sur le terrain et qui fédèrent nos bénévoles, nos salariés et les représentants des usagers du système de santé. En effet, les constats sont inquiétants.

En tant que président de la Ligue, je dispose d'un indicateur éclairant, surtout au moment où, comme toute structure associative, nous finalisons nos comptes : le bilan des commissions sociales réunies chaque mois par nos 103 comités pour venir en aide aux populations touchées par la maladie cancéreuse.

J'ai obtenu les montants que ces comités ont tenté de distribuer et les raisons pour lesquelles les familles ont formulé ces demandes. En temps normal, les demandes de soutien visent le plus souvent à compenser les retards liés à l'obtention du droit commun, compte tenu de la complexité du parcours médico-social. Toutefois, en 2020 et 2021, à partir du premier confinement, elles ont été liées au besoin d'alimentation des populations, qui n'arrivaient plus, pour toutes les raisons que vous connaissez – notamment l'arrêt des activités et des petits boulots, qui concernent principalement ces populations fragiles –, à remplir leur panier de courses.

Le problème était tel que l'une de mes premières décisions en tant que président de la Ligue nationale contre le cancer fut de faire voter par mon conseil d'administration l'envoi de 15 000 euros à chacun des comités, soit un peu plus de 1,7 million d'euros au total, afin de leur permettre de soutenir les populations qui en avaient besoin, y compris sur le plan alimentaire. J'avoue que je ne m'attendais pas à devoir gérer ce genre de problèmes en 2020 et 2021, en France ! Cela m'a fait prendre conscience d'un certain nombre de difficultés rencontrées par nos compatriotes, ainsi que de mes responsabilités, et j'ai tenté d'entraîner les équipes qui travaillent sur ces thèmes à la Direction générale de la santé et que j'accompagne.

C'est autour de ce sujet de l'accès à l'alimentation favorable à la santé – si possible, car même l'alimentation de base a posé problème ! –, que les associations, en dépit de leur organisation en silos, se sont réunies au niveau départemental. Et nombre de comités de la Ligue, dont ce n'est pas le champ d'action habituel, sont venus en soutien du Secours populaire, du Secours catholique ou des Restos du Cœur, par exemple, parce que toutes les associations ont manqué de moyens humains au cours de cette période, ne serait-ce qu'en raison des contraintes sanitaires et de la nécessité de protéger des bénévoles ayant souvent un certain âge.

Selon moi, nous devons réfléchir à la façon d'aborder ce sujet différemment. Nous le savons, l'alimentation, qu'il s'agisse de sa qualité ou de son coût, subit de façon caricaturale l'influence de très nombreux lobbys ; et je n'emploie pas ce terme de façon péjorative, car je sais les contraintes qui pèsent sur les différentes filières de l'industrie agroalimentaire, qu'il s'agisse des producteurs, des transformateurs ou des distributeurs, comme je sais les difficultés des consommateurs.

Le travail sera long, mais l'un de mes engagements forts, au sein de la Ligue comme du PNSS, c'est de favoriser l'éducation à l'alimentation. Bien sûr, il faut informer les adultes d'aujourd'hui et tenter de leur faire modifier certains de leurs comportements. Mais je crois beaucoup à l'éducation, pour que les futurs adultes soient un jour des citoyens éclairés, qui fassent leurs courses de la façon la plus raisonnable, par exemple en comprenant ce qu'est le Nutri-score et comment on l'utilise. En effet, ce que j'ai entendu ces jours-ci sur ce dispositif m'a vraiment interloqué, dans la mesure où il est présenté d'une façon caricaturale, ne correspondant ni à ce qu'il est, ni à ce qu'il doit devenir...

Par ailleurs, comment faire pour que les citoyens, une fois qu'ils auront été éclairés, aient financièrement accès à cette alimentation ? En la matière, on peut trouver aux inégalités toutes les explications que l'on veut, cela ne les rend pas pour autant plus admissibles.

Mme Dominique Paturel, chercheuse à l'Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae). – Pour ma part, en tant que chercheuse, je vais aborder la question sous l'angle de la démocratie alimentaire, sur laquelle je travaille depuis une vingtaine d'années.

Les sciences sociales se sont intéressées à ce sujet à partir du renouveau des circuits courts, qui ont joué et qui jouent encore un rôle extrêmement positif dans l'apprentissage de l'alimentation et la connaissance de la chaîne de production. Notre hypothèse est que plus les gens peuvent délibérer de ce qu'ils ont dans leur assiette, au travers des questions de l'accès et de la durabilité, et plus leurs façons de manger changent.

Par ailleurs, la crise sanitaire, en particulier le premier confinement, nous a montré que les interdépendances étaient nombreuses et importantes, entre les différentes activités qui concourent à l'alimentation, mais aussi entre les territoires. Il ne faut jamais oublier les multiples liens qui unissent à la fois l'alimentation à ses filières et les gens entre eux.

Nombre de concepts ont été forgés pour appréhender la situation : « démocratie alimentaire », « souveraineté alimentaire », « justice alimentaire », auxquels s'articulent « alimentation durable », « aide alimentaire », « alimentation de qualité pour tous », « sécurité alimentaire », « insécurité alimentaire » et « précarité alimentaire ». Tous ces termes sont voisins, mais ils ne disent pas tous la même chose. Ils sont entrés dans le paysage intellectuel français récemment, à partir du début des années 2000.

En ce qui concerne la question de l'alimentation, au cours des dix dernières années, une controverse assez forte a eu lieu dans la communauté des professionnels et des chercheurs, habitués à travailler dans les instances internationales avec une approche humanitaire.

La notion d'« insécurité alimentaire » a été opposée à celle de « sécurité alimentaire », elle-même exprimée par le ratio entre le nombre total des habitants et la surface des productions agricoles possibles sur la planète, donc conçue selon une approche très quantitative et parfois éloignée du terrain.

Le concept de « souveraineté alimentaire », quant à lui, a été porté à l'échelle internationale par le mouvement Via Campesina, par opposition à la sécurité alimentaire : il s'agissait de montrer l'importance du travail accompli par les paysans, alors même que ceux-ci, à l'échelle planétaire, ont souvent du mal à s'alimenter.

Enfin, le concept de « justice alimentaire », arrivé en France en 2010, est essentiellement porté par les environnementalistes, qui constatent que les populations les plus défavorisées habitent les territoires les plus pollués. Il a lui aussi des implications sur l'alimentation.

En France, au sein de l'atelier 12 des États généraux de l'alimentation, un débat important a été mené autour du terme à utiliser pour renouveler la politique sociale en matière d'aide alimentaire. C'est le concept de « précarité alimentaire » qui s'est imposé. Il est vrai

que cet atelier était animé par la Direction générale de la cohésion sociale, qui a l'habitude de penser ses actions en fonction de la lutte contre la pauvreté.

Au milieu des années 1980, le Conseil économique et social, sous l'influence de Joseph Wresinski, avait proposé une définition de la précarité qui donna naissance par la suite au revenu minimum d'insertion. C'est de cette façon que l'ensemble des politiques sociales ont été conçues en France, jusqu'à aujourd'hui. Le thème de la précarité alimentaire, contrairement à celui de l'insécurité alimentaire, met en avant les liens sociaux pour qualifier l'exclusion et l'inclusion. Comme d'autres politiques sociales, il a été fortement influencé par les importants travaux de Robert Castel et Serge Paugam sur la désaffiliation.

La précarité alimentaire a été traitée à cette aune, comme un segment de la pauvreté, comparable à la précarité énergétique, à la précarité en termes de soins, etc. Le problème de l'accès à l'alimentation a donc trouvé sa « solution », depuis le milieu des années 1980, dans la construction de la filière de l'aide alimentaire, avec quatre opérateurs historiques : les Restos du Cœur, les banques alimentaires, la Croix-Rouge et le Secours populaire ; c'est d'ailleurs la seule politique sociale qui soit ainsi sous-traitée par l'État au secteur caritatif. Cette filière a connu par la suite différentes phases de modernisation.

Toutefois, nos travaux montrent que le droit à l'alimentation, même à l'échelle internationale, ne se résume pas à ces aspects. Il implique aussi des enjeux extrêmement importants en termes de conditions d'accessibilité, qui renvoient aux aspects économiques physiques, mais aussi aux besoins nutritionnels et culturels des populations, dont il faut respecter les religions.

De façon significative, quand la France est interrogée sur sa façon de mettre en œuvre le droit à l'alimentation, elle répond par l'aide alimentaire, alors que cette dernière est différente et n'est peut-être même pas un droit d'être à l'abri de la faim. Le problème est le même dans l'ensemble des pays du Nord, où le droit à la santé, inscrit dans la Constitution, est essentiel ; l'accès à l'alimentation est pensé comme une déclinaison de ce droit. On a donc une sorte de poupée russe, les différents concepts s'emboîtant les uns dans les autres.

J'insiste, l'aide alimentaire n'est pas le droit à l'alimentation, même tel qu'il est conçu aujourd'hui dans les droits humains. C'est une façon de concevoir un modèle politique qui pose d'autres problèmes, notamment en termes d'égalité entre les habitants.

La première cause de la précarité alimentaire, tous les travaux s'accordent sur ce point, c'est la pauvreté économique. On sait aussi que la disparition du modèle de consommation local joue un rôle important, y compris dans les pays du Nord. Depuis quarante ans, un modèle similaire s'est mis en place partout, qui permet à la population d'accéder à une alimentation agro-industrielle, de façon d'ailleurs assez simple, en allant au supermarché. On ne peut donc pas changer les pratiques du jour au lendemain. Par ailleurs, la filière de l'aide alimentaire s'approvisionne auprès de ce système agro-industriel, dans lequel elle a sa place, notamment en récupérant les surplus et les invendus. Ce n'est pas un hasard si l'on parle de « filière de l'aide agroalimentaire » : il s'agit bien d'un ensemble d'activités qui sont liées par un processus de production, de transformation et de distribution. C'est non pas une œuvre charitable, mais bien une politique sociale sous-traitée.

Cette filière s'est modernisée. On est passé de la distribution de colis à des paniers solidaires divers et variés, mais, fondamentalement, rien n'a changé : la population concernée doit toujours entrer dans un circuit très précis d'aides et passer par un certain nombre de

contrôles pour accéder à ces produits. Cela dit, tous les acteurs font de leur mieux, compte tenu du contexte et des missions pour lesquelles ils sont mandatés.

Jusqu'en 2010, l'aide alimentaire était cette structure sous-traitée au secteur caritatif, avec un système de conventions qui devaient être renouvelées. Mais le financement à l'échelle européenne a changé, obligeant les États à revoir la façon dont ils soutenaient la filière : en 2010, l'aide alimentaire a été inscrite dans le code rural *via* la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche. La filière trouve donc bien sa nécessité autour de l'activité agricole. Cet aspect a été confirmé en 2014 et finalement inscrit dans le code de l'action sociale par la loi Egalim, revenant donc au sein de la politique sociale. Par ailleurs, en 2016, la loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire a renforcé cette filière, en la chargeant de valoriser les surplus alimentaires.

Aujourd'hui, la filière repose essentiellement sur des dons alimentaires. Elle est déléguée au monde associatif, qui doit prendre en charge les aspects opérationnels, administratifs, législatifs et sociaux. En même temps, elle dépend des subventions institutionnelles, que celles-ci émanent de l'État, de l'Union européenne ou des collectivités territoriales, ainsi que du gaspillage et, surtout, du travail gratuit apporté par des centaines de bénévoles.

Dans nos travaux, nous nous sommes rendu compte qu'il était très difficile d'évaluer la situation d'insécurité alimentaire ou de précarité alimentaire des gens. Les outils ne sont pas tout à fait les mêmes : une grande partie des chiffres sont créés par les opérateurs de l'aide alimentaire, et si on les croise, on note d'importantes différences : 8 millions de personnes environ sont en insécurité alimentaire, mais seuls 2,2 millions de personnes se rendent à l'aide alimentaire.

Les limites de l'aide alimentaire sont connues : elle ne couvre qu'une partie des besoins des utilisateurs et ne touche pas tous ceux qui y ont droit.

Il existe de multiples raisons à ce non-recours : certains ne savent pas qu'ils y ont droit, mais d'autres refusent catégoriquement d'accéder à l'alimentation de cette façon. L'accès à l'aide est intrinsèquement inégal, ce qui pose en termes de droits humains un problème fondamental. Les couvertures territoriales sont inégales. Les critères d'accès sont hétérogènes, puisqu'ils sont liés aux différentes associations du secteur. Le choix des denrées est limité ou totalement inexistant. Enfin, l'aide s'inscrit dans un cadre de relations asymétriques assez complexe, avec un impact sur l'estime de soi qui est important. En amont, on observe une énorme complexité logistique, qui repose sur du travail gratuit et une bureaucratie excessive. S'agissant de cette politique sociale, nous sommes donc confrontés à un échec assez net.

En résumé, l'aide alimentaire est pensée comme le droit à l'alimentation, ce qui n'est évidemment pas le cas. La plupart du temps, quand on parle de ces questions, on fait référence à la grande précarité, soit entre 1 et 1,5 million de personnes, et non aux 8 millions de personnes concernées. La filière est engagée dans une course en avant à la modernisation appuyée sur un système productiviste. On a des présupposés sur la pauvreté qui sont énormes : par exemple, on pense que, parce que les gens sont pauvres, ils ne savent pas faire la cuisine, ni faire leurs courses, ni calculer un budget, et qu'il faut donc le leur apprendre. Aujourd'hui, il existe un décalage considérable entre les normes sociales qui montent autour de la nutrition, par exemple pour ce qui concerne le bio, la volonté de faire baisser la consommation de viande ou d'utiliser les protéines végétales, l'alimentation industrielle et

ultra-transformée, *etc.* Ce décalage de normes participe de la violence sociale qui est à l'œuvre aujourd'hui dans notre société.

C'est pourquoi, dans une perspective de démocratie alimentaire – reprendre la main sur les conditions d'accès à l'alimentation, en particulier par la connaissance des conditions de production, de transformation et de distribution –, le droit à l'alimentation doit être effectif. Pour notre part, nous le qualifions de « durable », pour rappeler que, aujourd'hui, du côté des droits humains, il est de toute façon inféodé à l'ensemble des accords commerciaux, en particulier ceux de l'OMC. En gros, c'est le droit de l'alimentation qui est mis en avant, avec pour conséquence que, à l'échelle internationale, on ne peut l'appliquer dans la plupart des pays. Qualifier ce droit de « durable », c'est donc impliquer une décision politique très forte.

Le concept de démocratie alimentaire repose sur quatre éléments essentiels.

Premièrement, le droit à l'alimentation doit être inscrit dans la loi, et même dans la Constitution.

Deuxièmement, l'alimentation a bien sûr une fonction biologique, souvent mise en avant pour justifier l'aide alimentaire, mais elle a aussi une fonction identitaire – affirmer qui je suis –, une fonction sociale – rappeler le groupe social auquel j'appartiens – et une fonction plaisir. Il faut envisager l'alimentation au travers de ces quatre dimensions.

Troisièmement, il faut considérer le modèle alimentaire spécifique de notre pays. En France, comme dans d'autres cultures, ce qui compte, c'est de manger ensemble, mais aussi de parler de cuisine et de goût. Ce qui importait pour les gens de la rue avec lesquels nous avons travaillé, c'était de disposer d'un certain nombre d'aliments autour desquels ils pouvaient cuisiner, mais surtout être ensemble. C'est un élément fondamental, qui justifie une grande partie des actions de la politique sociale, mais plutôt pour l'instant à des échelles très locales.

Quatrièmement, et enfin, il faut avoir une vision systémique du système alimentaire. On ne peut considérer l'alimentation sans s'interroger sur les conditions de production, de transformation et de distribution, ce qui implique des réflexions sur les conditions de travail de l'ensemble des acteurs de ces secteurs. Cela complexifie les choses, certes, mais si nous voulons avancer, nous n'avons pas le choix.

Aujourd'hui, la critique sociale est reprise en main extrêmement vite par le système agro-industriel, ses propositions étant traduites en termes de marchandises. C'est ainsi que l'on a vu monter tout un segment de marché autour de l'alimentation des pauvres, dans la grande distribution et dans la distribution de l'aide alimentaire.

En ce qui concerne le droit à l'alimentation, on le voit bien, on ne peut pas apporter une réponse universelle, car il faut prendre en compte les différences entre les groupes sociaux et les problèmes de santé éventuels de chacun. La grande question qui se pose à nous aujourd'hui est la suivante : comment construire un droit qui soit susceptible de concilier l'universalisme et la prise en compte individuelle ?

Cela nous a poussés à promouvoir cette idée de sécurité sociale alimentaire durable, qui mixte la définition de la sécurité sociale alimentaire et celle de l'alimentation durable donnée par la FAO. Elle serait fondée sur le modèle de la sécurité sociale, telle

qu'elle existe aujourd'hui, c'est-à-dire qu'elle serait financée par la cotisation sociale, et s'y ajouterait un travail autour du conditionnement des produits et des activités.

Ces critères doivent être élaborés démocratiquement là où vivent les habitants ; c'est pourquoi nous parlons de « groupes locaux d'alimentation durable ». Ceux-ci pourraient être des morceaux des caisses de sécurité sociale de l'alimentation ; les enjeux de conventionnement y seraient discutés avec l'ensemble de la population.

Ce rapport a été travaillé avec des spécialistes de la nutrition, qui étaient donc sensibles aux aspects de santé publique. Si l'on examine notre proposition à cette aune, on s'aperçoit que nous proposons d'aller du curatif vers le préventif et d'intégrer cette question dans le cadre de l'aide alimentaire, en retravaillant les catégories de populations de cette dernière.

Par exemple, la population qui a été captée par l'aide alimentaire depuis le premier confinement doit en être sortie le plus vite possible, en lui redonnant de l'autonomie économique. Pour la majeure partie de la population de l'aide alimentaire, il faut repenser l'accompagnement. D'où en particulier cette question aux opérateurs de l'aide alimentaire : quel changement de rôle pour vous dans cette période ? Enfin, pour la partie de la population pour laquelle l'aide sera toujours nécessaire, la réponse ne sera pas seulement de distribuer des denrées ; ce sera peut-être l'accès à des cuisines collectives ou le fait d'aider certaines familles à acquérir des bouteilles de gaz ou des batteries de cuisine.

J'insiste, il faut passer du curatif au préventif, en sachant que l'alimentation est l'un des aspects de la santé publique. Cet accès à l'alimentation pour tous devra être mis en œuvre progressivement ; nous prévoyons une durée de dix ans, qui correspond aux recommandations du dernier rapport du GIEC.

Pour cela, nous proposons une allocation mensuelle d'alimentation sur le modèle des allocations familiales, donc ouverte à toute la population, avec l'idée d'un universalisme proportionné ; autrement dit, nous partons de l'idée qu'une partie de la population aura peut-être besoin d'un coup de main plus important qu'une autre.

Cette allocation versée à l'ensemble de la population serait aussi un levier pour agir sur l'offre alimentaire. En effet, nous avons en face de nous un système alimentaire planétaire très puissant. Cette sécurité sociale nous aiderait à le transformer.

Il faut d'urgence une feuille de route politique, qui permettrait d'accompagner positivement la transition de l'aide alimentaire vers un droit à l'alimentation durable. Des propositions émergent et beaucoup d'initiatives sont menées à bien, mais on peine à faire politique avec elles. La recherche publique peut contribuer à élaborer une approche structurée d'analyse des dysfonctionnements et des besoins, d'identification et de coconstruction des solutions et, enfin, d'évaluation des impacts, ce qui se fait très peu pour l'instant.

Pour finir, je souhaite attirer l'attention sur deux points.

Tout d'abord, je n'aime pas le terme de « malbouffe », car il véhicule du mépris social en direction des populations à petit budget. Celles-ci sont contraintes de manger comme elles le font, à la fois pour des raisons économiques et à cause des quarante dernières années de consommation de masse. Prenons donc garde à ce terme, qui participe de la violence sociale à l'œuvre dans notre société.

Ensuite, toutes nos propositions sont inséparables d'une conception de la démocratie appliquée à la vie ordinaire : on part des besoins, on travaille à partir d'eux et on décide. Naturellement, l'enjeu politique se situe sur la question de la définition : qui décide quoi, où et à quelle échelle ? Et dans ces besoins de la vie ordinaire, on va évidemment croiser les femmes. La question du genre est ici importante.

En la matière, les femmes sont souvent invisibles, comme pour toutes les questions de démocratie directe d'ailleurs, qu'il s'agisse des bénévoles, des professionnelles, des ingénieures ou des chercheuses. On a du mal à faire comprendre qu'il y a là une vision de la démocratie qui est très différente, mais qui est aujourd'hui essentielle pour rendre visibles les solutions au problème de l'alimentation, en particulier dans la perspective du réchauffement climatique.

M. Guillaume Chevrollier, président. – Monsieur Nizri, je rebondis sur vos propos relatifs à compréhension du Nutri-score. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

Par ailleurs, depuis des années, la place consacrée à l'alimentation dans le budget des ménages ne fait que diminuer. Il est donc de plus en plus difficile de financer une alimentation de qualité. Peut-être faudrait-il sanctuariser les moyens nécessaires pour bien manger, ce qui n'est pas évident pour des personnes qui ont des difficultés économiques.

M. Daniel Nizri. – Pour répondre d'abord à votre seconde question, en fait, on observe aujourd'hui une corrélation entre le budget général dont disposent les ménages et les ressources qu'ils allouent à l'alimentation.

Je suis resté le président du comité de la Ligue nationale contre le cancer de la Seine-Saint-Denis. J'ai tenu à garder cet ancrage territorial, parce que les constats dont j'ai fait état tout à l'heure se situent à dix kilomètres à vol d'oiseau du Sénat. Ce n'est pas le bout du monde, et trois lignes de métro et un tram y conduisent ! Certes, il ne faut pas caricaturer ce département, où beaucoup de choses importantes se font, mais les populations dont nous parlons cumulent la totalité des facteurs conduisant à ces difficultés. Elles privilégient le toit, la santé des enfants et la sécurité, avec des moyens réduits et des professions souvent difficiles, certains membres de la famille travaillant de nuit, par exemple.

La malbouffe, et je serai sur ce seul point en désaccord avec Mme Paturel, concerne toutes les populations, qu'elles aient les moyens ou non. C'est pourquoi nous insistons sur l'éducation à l'alimentation. Simplement, pour une partie de la population, c'est un choix, alors que, pour une autre, c'est une contrainte.

Il y a là un vrai sujet de démocratie et d'inégalités. Par exemple, en Seine-Saint-Denis, lors du premier confinement, il ne restait dans les magasins situés à proximité des cités que des produits plus chers. Il y avait donc un véritable souci d'accessibilité, y compris à des aliments peu coûteux, comme les pâtes. En outre, les aliments qui étaient accessibles n'étaient pas toujours ceux que ces populations ont l'habitude de consommer, culturellement ou cultuellement, sachant que leurs pratiques varient selon les générations et au fur et à mesure qu'elles s'intègrent dans la société française.

La Ligue mène des discussions « franches et cordiales », selon l'expression consacrée, avec certains distributeurs qui sont ses grands soutiens financiers. Ainsi, les centres Leclerc apportent un soutien très important à la recherche sur le cancer des enfants. Je les ai rencontrés pour les en remercier et j'en ai profité pour discuter avec eux du choix des produits

les moins chers qu'ils proposent. Est-ce que nous, qui sommes privilégiés, nous accepterions de les consommer si on nous les offrait ? Une négociation est en cours, dont sortiront peut-être des propositions. En tout cas, la qualité nutritionnelle des produits correspondant à toutes les populations qui entrent dans ces enseignes est très importante. En effet, nous savons que les circuits de circulation dans les magasins ne sont pas vertueux : on a l'illusion de la liberté, mais le positionnement des produits dans les différents rayons a pour conséquence que l'on en achète certains plutôt que d'autres en fonction de sa situation économique.

J'en viens à la question du Nutri-score. Quand il a été présenté par mon prédécesseur à la tête du PNNS, le professeur Serge Hercberg, ce dispositif a suscité une fantastique hostilité, car il utilisait un code couleurs pour donner des indications sur la qualité nutritionnelle des produits. Il visait à se substituer à l'accumulation des labels, dont l'immense majorité est fabriquée par ceux qui vendent les produits... Pour combattre le Nutri-score, ses ennemis l'ont assimilé au *Traffic lights* existant au Royaume-Uni : « rouge », fortement déconseillé ; « vert », naturellement conseillé ; « orange », déconseillé dans le doute. Or le Nutri-score est un soutien pour aider les personnes, en fonction de leurs revenus, à remplir leurs caddies de la façon la plus intéressante possible, du point de vue de l'accessibilité financière, bien sûr, mais aussi du point de vue du plaisir.

En effet, l'alimentation est une composante importante de notre vie, que nous soyons enfants ou âgés. Ainsi, l'on sait combien sont importants pour nos aînés, en particulier quand ils en sont en institution, les quatre ou cinq temps de présentation d'aliments dans la journée ; ce sont parfois les seuls moments où ils trouvent un intérêt à la vie qui passe. Il est donc hors de question d'imaginer que le Nutri-score viserait à mettre la filière du Roquefort, par exemple, en difficulté. Comme je l'avais dit il y a quelques années au ministre chargé de l'agriculture, une couleur défavorable apposée sur un pot de Rillettes du Mans ne vise pas à interdire d'en manger, mais à rappeler que, même si l'on aime cela, en consommer matin, midi, soir et même la nuit si l'on a un petit creux n'est pas une bonne idée, surtout si l'on répète cette pratique chaque jour...

Équilibrer son alimentation sur la période couverte par ses courses et s'autoriser à manger tel produit d'appellation d'origine contrôlée ou protégée n'est pas un problème. Au contraire, exclure ces produits du Nutri-score, c'est encore aggraver les inégalités. Jamais ceux qui, comme moi, font la promotion du Nutri-score, à l'échelle nationale ou européenne, n'ont envisagé une seconde de demander aux producteurs de changer les recettes qui font leur identité.

Néanmoins, le Nutri-score doit être amélioré. Il lui manque un certain nombre d'éléments qui n'étaient pas accessibles quand il a été mis en place, notamment tout ce qui se rapporte à la filière de production : les intrants, pour ce qui concerne l'agriculture ; les additifs, pour ce qui concerne les produits transformés et ultra-transformés ; les origines, car la question des circuits courts est importante ; enfin, les portions, car il faut indiquer la quantité, d'ailleurs variable selon l'âge, qui peut être mangée. Le Nutri-score devient alors un élément d'aide à une consommation qui est favorable à la santé, au sens du bien-être général de l'individu, mais aussi qui inclut le versant plaisir.

Lors des États généraux de l'alimentation a été évoquée également la question du juste prix dans l'alimentation, sur laquelle une négociation doit s'ouvrir. En effet, la qualité a un coût, et le métier d'agriculteur est tout sauf facile.

Il faut réfléchir à ce juste prix, ce qui pose problème à plusieurs étapes. Au niveau de la production, tout d'abord, quels sont les standards et quelles aides doit-on prévoir pour y parvenir, qu'il s'agisse du bio ou de l'agriculture raisonnée ? Au niveau des transformateurs, ensuite, comment utiliser des techniques plus vertueuses ? Au niveau de la distribution, enfin, comment garantir les marges, sachant qu'une partie d'entre elles est liée au transport des denrées, ce qui pourrait permettre à certaines enseignes de travailler préférentiellement avec des productions locales ?

En ce qui concerne les transformateurs, mon prédécesseur, le regretté Axel Kahn, avait évoqué le problème des nitrites présents dans la charcuterie. Il a été beaucoup critiqué à l'époque, mais force est de constater que les charcuteries sans nitrite sont de plus en plus nombreuses. Je fais ce constat en tant que consommateur : ce qui était une exception autrefois occupe désormais près de la moitié des gondoles ; à terme, grâce aux consommateurs éclairés, du moins à ceux d'entre eux qui en ont les moyens, les produits sans nitrite en représenteront les deux tiers. Aujourd'hui, le prix de ces produits est plus élevé de quelques pourcents, ce qui peut poser problème aux populations dont nous parlons. Mais il existe une loi économique imparable : la quantité produite permet d'effacer le surcoût à la production, si tant est d'ailleurs que celui-ci existe vraiment... Il vaut mieux mettre du jambon sans nitrite dans son sandwich. Et plus nous serons nombreux à le choisir, plus son coût baissera.

En ce qui concerne l'accès à une alimentation de qualité, je rappelle que la Ligue nationale contre le cancer a adressé 15 000 euros à chacun de ses comités, soit 1,7 million d'euros au total. Comme elle vit à 96 % de la générosité du public, elle utilise donc l'argent des donateurs, versé en général pour financer la recherche, afin de remplir le panier de courses des personnes malades. Cela n'allait pas de soi et a représenté une responsabilité morale importante.

En Seine-Saint-Denis, nombre de ceux que nous voyions dans nos commissions sociales étaient éligibles à l'aide alimentaire, mais n'y avaient pas recours, pour des raisons liées à la notion d'estime de soi ou au regard de leurs enfants. Sans ergoter sur les chiffres, la précarité concerne environ 1,5 million de personnes, la pauvreté, 8 millions de personnes, et la fragilité alimentaire 30 % de la population ; il y a donc dans le pays 20 millions de personnes qui font leurs comptes et réfléchissent avant d'acheter leurs aliments.

L'idée d'une sécurité sociale alimentaire m'interpelle et, quelque part, me choque. Elle m'interpelle, car, dans la période que nous traversons, je crains que ce ne soit un passage obligé, même si je ne sais pas comment elle peut s'organiser. Toutefois, je me méfie des solutions provisoires qui durent. Mme Paturel a évoqué une période de dix ans. Si, au terme de cette période, nous n'avons pas réussi à faire en sorte que les différents circuits permettent à toute personne qui vit, travaille et participe à la vie collective en France d'avoir accès sans aide à l'alimentation, ce sera véritablement problématique.

La facilité pour moi, au titre de président du comité de suivi du PNNS et d'ancien soignant, ce serait de raccrocher l'alimentation au sanitaire. On sait que 40 % des cancers sont évitables et que la moitié d'entre eux sont en lien avec les problèmes nutritionnels – alimentation ou activité physique. Si l'on parvient à faire de la prévention en la matière, un jour ou l'autre, on arrivera à diminuer le poids du soin.

Cela dit, limiter le sujet au versant sanitaire n'est pas respectueux de ce que l'on constate sur le terrain. Le sujet de l'alimentation en France est beaucoup plus large et complexe. Il faut l'appréhender d'une façon concrète, pratique, au contact des populations, si

l'on veut que les choses commencent à changer pour ces dernières. Je me permets de le dire d'une façon un peu militante.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Merci de vos deux exposés, qui ont été très complets. J'ai quatre questions.

Premièrement, monsieur Nizri, vous avez indiqué au début de l'audition que 40 % des comorbidités de la covid avaient un lien avec l'alimentation. Avez-vous des données plus précises ? Qu'est-ce qui pose problème ? La valeur nutritionnelle des aliments, la présence de produits chimiques, les additifs ou certaines carences ? L'alimentation est-elle responsable directement ou indirectement, et dans quelle proportion ?

Deuxièmement, avez-vous des données chiffrées sur l'influence des inégalités sociales sur la qualité de l'alimentation ?

Troisièmement, madame Paturel, pouvez-vous détailler votre proposition de sécurité sociale alimentaire ? Vous avez évoqué un financement par les cotisations sociales. Mais quelles prestations avez-vous précisément en tête ? Les écologistes proposent que l'allocation alimentaire universelle soit liée à la carte Vitale et donnerait accès à des produits locaux ou plus respectueux de l'environnement. L'automatisme de cette allocation rendrait son accès plus facile et répondrait au risque de la stigmatisation.

Quatrièmement, et enfin, quel rôle la restauration collective peut-elle jouer pour améliorer l'accès à une alimentation de qualité ?

M. Daniel Nizri. – Bien sûr, s'agissant des comorbidités de la covid, il existe des données chiffrées, fournies notamment par Santé publique France. Je vous les transmettrai par écrit. Par exemple, le sel qui, pour de multiples raisons, se trouve dans l'alimentation contribue à un certain nombre de pathologies, notamment cardio-vasculaires, qui fragilisent l'ensemble de la population. Il a un impact sur la circulation sanguine et la vascularisation cardiaque, cérébrale et rénale. De même pour le sucre. Quand j'ai commencé mes études de médecine, on disait que 1 % de la population française était « diabétique connu » et 1 % « vraisemblablement méconnu ». Maintenant, ces deux catégories sont respectivement à 4 % et 3 %. On considérait naguère que le diabète gras touchait plutôt des adultes âgés ; aujourd'hui, on constate, non seulement aux États-Unis, mais aussi en France, et plus particulièrement dans les territoires que nous avons évoqués, une importance significative du diabète chez les enfants et les jeunes adultes. Or, lors de la covid, les patients diabétiques ont été parfaitement repérés parmi ceux qui entraient en réanimation.

Enfin, les matières grasses jouent également un rôle. Aujourd'hui, en France, 49 % des personnes sont en surpoids, même si celui-ci n'est pas toujours important, et plus de 7 % souffrent d'obésité, pas forcément morbide d'ailleurs. Cela a conduit nombre de nos concitoyens en réanimation. Si, aux États-Unis, le taux de graisse dans un burger peut atteindre 30 %, il ne peut dépasser 15 % en France, et la plupart d'entre nous achètent des steaks comprenant 5 % de graisse.

Il y a des prétextes historiques à la présence de sel ou de sucre dans les aliments. Par exemple, le sel était nécessaire à la conservation, mais on sait aujourd'hui conserver les produits en utilisant moins. De même, on peut changer les recettes pour moins recourir au sucre, même si le goût du produit peut en être altéré, ce qui risque de déstabiliser les consommateurs : il y a quelques années, une marque de desserts suisses a ainsi perdu plus

d'un tiers de sa clientèle en quelques jours après avoir, dans une démarche vertueuse, diminué le taux de sucre de ses produits. Demain, jeudi 3 mars 2022, la filière de la boulangerie signera avec le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et le ministre des solidarités et de la santé un accord de filière sur la diminution du taux de sel dans plusieurs sortes de pains, mais en tenant compte des conséquences sur les consommateurs.

En outre, il existe des inégalités par rapport aux textes. Aucun d'entre nous ne serait capable de boire un verre de soda aux Antilles ! La teneur en sucre y est trois fois plus importante qu'en métropole. L'application de la loi Lurel est aléatoire... C'est là une vraie inégalité. On parle beaucoup aux Antilles du chlordécone, et à juste titre, mais il ne faut pas oublier le sucre.

Les causes de cancers évitables sont les suivantes : le tabac, l'alcool, l'alimentation et tout ce qui est présent dans l'atmosphère. Il faut agir contre elles, ce qui, encore une fois, ne veut pas dire supprimer. Il faut éduquer, informer et éclairer pour diminuer le nombre de cancers. Tous ceux d'entre nous qui ont été confrontés à cette maladie, directement ou indirectement, comprennent les enjeux.

Enfin, la restauration collective est pour nous très importante, ne serait-ce que parce qu'elle concerne beaucoup de gens. Les règles étaient jusque-là aléatoires ; on discute aujourd'hui du Nutri-score dans la restauration collective. J'ai déjà parlé de l'éducation à la santé des jeunes, de la crèche à l'université. Mais, pour les adultes, l'un des endroits où ils peuvent rencontrer une alimentation favorable à leur bien-être, ainsi qu'une information, c'est précisément la restauration collective. La Ligue est d'ailleurs parfois sollicitée pour contribuer à des ateliers organisés dans les entreprises, juste avant ou après la prise du repas. Elle essaie de profiter de ces moments pour inciter à des changements de comportement.

Mme Dominique Paturol. – Pour répondre à la question sur la sécurité sociale de l'alimentation, nous proposons la mise en place d'un service public de l'alimentation, non pas pour en faire l'énième service d'un ministère, mais avec une conception concrète et pragmatique, car il aurait vocation à intervenir à la bonne échelle, celle où les choses peuvent changer. Il s'appuierait sur les « déjà là », car bien des choses existent déjà, en termes de subventions, d'actions ou d'interventions. Il faut sortir de l'approche en silos et mener une action systémique, ne serait-ce qu'en faisant l'inventaire de tout ce qui existe déjà, et qui est considérable.

Par exemple, on pourrait donner à la restauration collective une mission plus large. Plutôt que de fonctionner seulement le midi, les restaurants scolaires pourraient également faire des propositions de menus ou de casse-croûte équilibrés pour le soir ; les équipements, le personnel et les formations existent déjà. De même, certaines communes réfléchissent à la mise en œuvre d'une restauration collective pensée dans sa globalité, c'est-à-dire concernant les crèches, les écoles, les hôpitaux et les Ehpad, et s'appuyant sur la production locale.

Ce problème-là concerne la majorité de la population, et pas seulement les plus pauvres. Les comportements alimentaires et les pratiques d'achat que l'on observe sont partagés par 70 % des Français. Il y a donc un énorme travail d'accompagnement et d'éducation à réaliser. Et pour sensibiliser à ces questions, la santé est un argument, mais le réchauffement climatique en est un autre.

Par ailleurs, faute d'informations, on ne parvient pas à évaluer les coûts cachés de l'aide alimentaire ; il faut lancer des processus qui nous permettront de mieux cerner cette question. En effet, ces coûts cachés, ce ne sont pas seulement la logistique et le transport ; c'est aussi le travail gratuit, domestique ou bénévole, sans lequel l'accès à l'alimentation des populations précaires serait encore plus difficile. Ces coûts cachés méritent probablement que l'on pose la question d'un financement public.

Le coût de cette allocation, tel que nous l'avons évalué, serait de 120 milliards d'euros par an, ce qui n'est pas une petite somme. En effet, le minimum vital pour manger de façon correcte sur le plan nutritionnel est de 5 euros par jour ; il ne serait pas raisonnable de descendre sous ce seuil. Si l'on multiplie ce chiffre par 30, on obtient un coût de 150 euros par mois. Mais il faudrait approfondir ces calculs.

On a décidé de permettre aux étudiants d'avoir accès dans les Crous à un repas à un euro par jour, mais ce menu est fondé uniquement sur le coût des denrées et du travail, sans aucune prise en compte de l'aspect nutritionnel ! C'est tout de même étonnant dans un pays comme le nôtre. N'a-t-on pas pour notre jeunesse d'autres ambitions que le repas à un euro par jour et l'aide alimentaire ?

Il faut le rappeler, l'alimentation est aussi une question de rapport de classes. Il existe des formes de violence invisibilisées, et il faut s'attendre malheureusement à des réactions fortes d'une partie de la population. Ce qui se passe en Ukraine aura un impact sur le blé, qui joue un rôle essentiel dans l'alimentation à bon marché. Et les ménages à petit budget ne seront pas les seuls touchés. Pour rappel, parmi les « gilets jaunes » présents sur les ronds-points, il y a toute une population qui ne supporte plus les contraintes qui lui sont imposées pour vivre au quotidien. Le repas à un euro ou la baguette à 29 centimes de Leclerc ne suffira pas.

La sécurité sociale alimentaire est un vrai projet politique, à l'échelle de la Nation, qui vise à partager les risques et les richesses de notre système alimentaire. Il ne faut pas se contenter d'une vision de l'alimentation comme politique pour les pauvres, sinon nous resterons dans le déni de cette question fondamentale.

Tous, nous avons besoin de manger, et ce travail sur la précarité alimentaire servira à l'ensemble des êtres humains ; c'est une loupe qui permet de voir les difficultés que nous avons à affronter. Il engage l'ensemble de la Nation face à la perspective du réchauffement climatique ; la période de dix ans que nous proposons figure d'ailleurs dans le rapport du GIEC, pour ce qui concerne les systèmes agricoles et l'accès à l'alimentation.

Enfin, dans le cadre du travail que nous avons mené sur le conventionnement, en testant nos idées sur différents groupes, un certain nombre de femmes, jeunes ou plus âgées, ont proposé qu'un regard parallèle soit porté sur les questions d'alimentation uniquement par des femmes ; il serait bien sûr croisé ensuite avec le point de vue des autres instances, qui sont mixtes. Cela permettrait de faire émerger de nouvelles solutions.

M. Guillaume Chevrollier, président. – Je vous remercie tous deux de vos interventions. Si vous souhaitez compléter vos réponses, vous pourrez le faire par écrit au travers de notre questionnaire.

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 45.

Mardi 15 mars 2022

- Présidence de M. Guillaume Chevrollier, président -

La réunion est ouverte à 16 h.

Audition de Mme Laurie Marraud, enseignante-chercheuse à l'École des hautes études en santé publique, sur le rapport, publié par *The Shift Project*, intitulé « Décarboner la santé pour soigner durablement »

M. Guillaume Chevrollier, président. – Madame Laurie Marraud, vous êtes actuellement maîtresse de conférences à l'École des hautes études en santé publique (EHESP) spécialisée sur la question des usages des technologies numériques en santé. Docteure en sciences de gestion, après votre thèse à Télécom Paris, vous avez intégré l'École Centrale de Paris et l'École Polytechnique en tant que post-doctorante.

Nous vous auditionnons, car vous avez initié en 2019 au sein du *think tank The Shift Project* un travail sur le système de santé, le climat et l'énergie, complété par votre participation au groupe de travail ministériel sur le « développement durable et la sobriété numérique » en santé. Nous avons d'ailleurs déjà collaboré avec *The Shift Project* sur l'empreinte du numérique. Ce rapport est l'un des volets du Plan de transformation de l'économie française (PTEF), lequel vise à proposer des solutions pragmatiques pour décarboner l'économie en favorisant la résilience et l'emploi.

L'un des étonnements de la mission d'information est que l'administration n'ait pas réalisé elle-même l'exercice prospectif que vous allez nous présenter. Pourquoi, à votre avis, l'État, qui dispose d'outils de prospective, comme France Stratégie, ne l'a-t-il pas fait ?

Après votre propos liminaire, je vous poserai des questions, de même que les autres sénateurs qui participent, partiellement en visioconférence, compte tenu des circonstances sanitaires, à cette audition.

Mme Laurie Marraud, enseignante-chercheuse à l'École des hautes études en santé publique. – Je suis venue vous présenter les résultats d'un premier rapport sur la décarbonation de la santé en France. *The Shift Project* est une association reconnue d'utilité générale qui travaille à la décarbonation de l'économie. Elle est soutenue par *The Shifters*, un ensemble de 15 000 bénévoles.

Nous avons lancé le Plan de transformation de l'économie française (PTEF), un projet visant à explorer les possibilités de décarbonation dans une quinzaine de secteurs de l'économie de notre pays. Il propose un outil de planification et permet des rebouclages, ou des compensations, entre les différents secteurs concernés.

Le secteur de la santé est doublement exposé au changement climatique : on connaît les effets de celui-ci sur la santé des individus, mais le fonctionnement de ces activités emporte également des conséquences sur le climat et sur l'environnement. Il est économiquement très important, rassemblant 2,5 millions d'actifs, et porte un enjeu de résilience très puissant, assorti d'une nécessité de continuité de service sans égale. Ses agents ont enfin un très fort devoir d'exemplarité, au point que ce domaine apparaît comme un levier permettant de sensibiliser la population aux enjeux de santé environnementale et à l'environnement en général. Ainsi, parmi les dix articles scientifiques concernant le climat les plus relayés en 2021, le premier concernait les conséquences du changement climatique sur la santé.

Nous connaissons les expositions du secteur : les maladies à transmission vectorielle – évoquées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) –, l'augmentation des événements extrêmes et ses conséquences sur l'agriculture ainsi que sur les migrations et les déstabilisations politiques, l'accroissement des maladies chroniques ainsi que des problèmes de santé mentale associés. Santé publique France a classé et étudié ces effets, lesquels vont s'accroître et mener à une augmentation de la pression sur les services de santé. La réponse logique à ces problèmes est un accroissement des prises en charge, soit une consommation accrue de ressources, qui emporterait également des conséquences, notamment en termes de libération de carbone, que nous cherchons à calculer. Notre périmètre d'étude est l'ensemble du parcours de santé du patient, en incluant les intrants externes, issus, par exemple, de l'industrie pharmaceutique ou des transports. Nous avons, en revanche, exclu de l'étude ce qui relève de l'assurance maladie et des instances de régulations, qui est pris en compte dans un autre rapport, concernant l'administration publique.

S'agissant de la méthodologie, certaines de nos données proviennent du terrain, nous en sommes donc sûrs, d'autres sont *top down* et correspondent à des équivalences calculées à partir des chiffres d'affaires. Ces dernières données sont plus floues et nous ne sommes pas assurés de leur fiabilité.

Nos résultats indiquent que le secteur émet 45 millions de tonnes d'équivalent CO₂ et son empreinte devrait atteindre entre 6 et 8 % du total national. Plus de 80 % des émissions sont indirectes et l'achat de médicaments et de dispositifs médicaux compte pour 30 % à 50 %. Par rapport à nos premières estimations, une part plus importante des émissions reste entre les mains des acteurs, c'est plutôt une bonne nouvelle. Nous nous étions appuyés sur la base nationale établie par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), mais celle-ci contient des erreurs. Une partie de nos résultats est donc incertaine, mais les médicaments et les dispositifs représentent bien la majorité des impacts, avant les déplacements et la consommation directe ; suivent les immobilisations, l'alimentation et enfin certains postes, très visibles, mais minoritaires, comme le retraitement des déchets.

Face à ce diagnostic, nous avons proposé une feuille de route de décarbonation contenant trente mesures et certains prérequis. Aujourd'hui, les établissements de plus de 250 salariés dans le public – 500 dans le privé – doivent réaliser leur bilan de gaz à effet de serre, mais peu d'entre eux le font et ces bilans ne prennent en compte que les deux premiers scopes d'émissions, soit entre 15 % et 20 % de l'ensemble des émissions.

Ensuite, nous avons besoin de visibilité sur les analyses de cycle de vie des médicaments et des dispositifs médicaux, qui restent opaques.

Les besoins de formation de tous les acteurs, soignants ou non soignants, aux enjeux environnementaux auxquels ils vont devoir faire face, en termes d'atténuation de l'empreinte, mais aussi d'adaptation, sont importants. Nous sommes en effet embarqués dans un scénario à plus 2 degrés, emportant des modifications environnementales qui se ressentiront dans la gestion sanitaire.

Nous avons préconisé des mesures transversales, comme un système d'écoscore ou la prise en compte du carbone dans les projets de recherche.

Enfin, nous défendons, après le diagnostic, des évolutions spécifiques poste par poste, appuyées sur des évolutions quantitatives comme qualitatives permettant de calculer le carbone évité. Nous avons projeté les émissions à 2050 si rien ne change au rythme de l'augmentation de la population. Nous avons ainsi mesuré l'impact des transports, important, car l'on bouge beaucoup dans le monde sanitaire et l'on transporte beaucoup de patients.

Le poste « énergie » reprend les recommandations nationales.

S'agissant du bâti, la tâche est particulièrement complexe : certains bâtiments sont anciens, parfois classés, d'autres, qui sont plus récents, ont été tellement optimisés qu'il est difficile de trouver de la place pour ajouter de l'isolant. Ces questions techniques requièrent donc encore de la réflexion.

En matière d'alimentation, nous préconisons un approvisionnement moins carné, plus local et de saison, mais ce n'est pas toujours facile, car c'est trop cher, même quand c'est déjà prévu par la loi.

Ensuite, nous proposons l'interdiction de certains gaz anesthésiants, avec le soutien de la société française d'anesthésistes-réanimateurs et la mise en place de dispositifs médicaux réutilisables.

Sur les achats spécifiques au secteur, nous avons fait une projection en proposant des méthodes pour en diminuer l'impact. On pourrait ainsi conditionner la délivrance de l'autorisation de mise sur le marché ou du marquage CE à la publication du contenu carbone ; mettre en place une politique d'achat durable et responsable, en diminuant, par exemple, le recours aux dispositifs médicaux quand c'est possible, en pratiquant le juste recours aux soins et aux médicaments ; enfin, relocaliser une partie de la production. Après discussion avec des acteurs, nous savons qu'il existe des pistes en la matière.

Est-il pour autant suffisant de décarboner l'existant ? Non : en mettant en place toutes ces mesures, il manque 30 % de diminution d'émissions, qu'il faut chercher ailleurs. Nous devons donc aller vers un modèle de santé plus soutenable, résilient et sobre, susceptible de garantir la santé des populations en maîtrisant le besoin en service de santé. Ce modèle doit être plus préventif, appuyé sur des politiques transsectorielles favorables à la santé et à l'environnement. Nous disposons aujourd'hui d'exemples de cobénéfices très forts entre santé et climat, nous sommes donc capables de développer ce type de politiques.

Une double dynamique est nécessaire pour cela. Tout d'abord, une transformation des pratiques sur le terrain s'impose, mais les acteurs motivés sont parfois un peu isolés et les modèles de financement peuvent avoir un effet bloquant. Nous souhaitons donc la mise en

place d'incitations plus fortes ainsi que d'une tarification plus axée sur ces questions et moins sur les actes.

Ensuite, le système actuel est polluant, dépendant en matière d'énergie avec des possibilités de pénurie, il emporte des risques pour la santé et est sans doute trop focalisé sur le curatif. À notre sens, le développement durable n'est pas assez réglementé en raison d'une implication insuffisante des gouvernements et des lobbies, les formations et les actions de sensibilisation dont il est l'objet sont insuffisantes, probablement en raison d'un manque de données. En outre, le système de réglementation n'est pas assez efficace et les contrôles à ce sujet sont insuffisants. Il manque, pour tout cela, une gouvernance ministérielle identifiée de cette question de la décarbonation de la santé.

Nous souhaitons maîtriser les besoins en énergie grâce à un système décarboné et résilient offrant plus d'autonomie et une meilleure capacité d'adaptation aux évolutions environnementales, moins de pollution, un système préventif plus fort appuyé sur une éthique du développement durable. Cela nécessite plus de réglementations et une forte sensibilisation des acteurs assortie d'une formation initiale et continue. Enfin, le système réglementaire devra être plus effectif grâce à une gouvernance mieux identifiée et capable de poser les jalons de cette politique.

Pour conclure, initié à partir d'une déclaration de l'Organisation mondiale de la santé de 2017 concernant les stratégies de décarbonation et de résilience du système de santé, déclinée par la Banque mondiale à destination des pays en voie de développement, un engagement sur ce sujet a été pris à la COP 26 de Glasgow en novembre 2021 par une cinquantaine de pays, dont les États-Unis et la Grande-Bretagne, mais la France ne l'a pas signé.

M. Guillaume Chevrollier, président. – Vous n'avez pas évoqué la télémédecine, laquelle constitue pourtant un des liens entre numérique et santé. Quel rôle cette technique pourrait-elle jouer ?

Mme Laurie Marraud. – La télémédecine est intéressante à beaucoup de titres ; elle ne recouvre pas seulement la téléconsultation, mais aussi la téléexpertise, la télésurveillance, la téléassistance, le télésoin, etc. On ne sait pas si elle va effectivement conduire à diminuer l'impact global du secteur de la santé ou engendrer de nouveaux besoins. Dans certains cas, elle est très utile pour limiter les déplacements. Beaucoup pensaient qu'elle permettrait de lutter contre les inégalités d'accès aux soins, mais aujourd'hui, elle est beaucoup plus utilisée dans les grandes villes que dans les déserts médicaux. Il est donc difficile de faire valoir une opinion scientifique tranchée sur cette question.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Les médicaments constituent un gros poste d'émissions. Nous nous sommes demandé si nous pouvions être indépendants dans ce domaine. Selon vous, est-ce possible, au moins au niveau européen ? Quelles sont les ressources nécessaires ?

Mme Laurie Marraud. – Tout le monde sait et peut produire de l'aspirine ou du paracétamol ; en revanche, le propofol, que l'on utilise pour endormir les patients covid intubés, est plus difficile à fabriquer, car cela requiert du glycérol en quantités précises, issu de laboratoires très spécifiques. Se pose également un problème de ressources : le glycérol est un sous-produit des biocarburants, dont la production a baissé pendant la pandémie. En fonction des molécules, les besoins diffèrent, avec des exigences industrielles spécifiques,

cela doit être pensé au cas par cas. Pour le moment, nous ne disposons pas de cette capacité industrielle. Les spécialités sont nombreuses et le nombre de ruptures a doublé.

La production en elle-même nécessite de l'énergie et des matières premières, dont certaines sont des sous-produits d'autres productions.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Les déplacements constituent un autre poste important d'émissions de carbone. Ne peut-on pas envisager qu'un maillage plus serré limite les déplacements et serait plus efficace qu'une réduction des émissions des transports ?

Mme Laurie Marraud. – C'est une autre vision du problème, qui implique que l'on puisse placer les personnes ici ou là sur le territoire. En outre, certains suivis se font très bien en distanciel. L'idéal serait, bien sûr, que les soins primaires soient très bien organisés et répartis, mais nous n'avons pas analysé ainsi le problème des transports.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Le secteur de la santé provoque beaucoup de pollution en dehors des émissions de carbone, à travers, par exemple, les perturbateurs endocriniens. Avez-vous étudié cela ?

Nous cherchons à savoir si notre système de protection social peut être plus résilient. Partagez-vous l'idée selon laquelle la mise en place de politiques générales de prévention pourrait constituer une piste ? Les médicaments et les transports émettent beaucoup de CO₂, mais il s'agit déjà de processus curatifs. Ne peut-on pas modifier la gestion en faveur du préventif ? Quel rôle la sécurité sociale pourrait-elle jouer en la matière ?

Mme Laurie Marraud. – Nous pourrions, par exemple, tarifer la déprescription !

En effet, le secteur de la santé est un gros pollueur, outre le CO₂. Un papier récent évaluait la limite planétaire constituée par les nouvelles entités chimiques et plastiques et révélait un dépassement très important, dans lequel le secteur de la santé est très impliqué, car il utilise beaucoup de plastiques à usage unique, par exemple. Nous n'avons pas calculé ces pollutions, ce n'est pas notre spécialité, mais la question du carbone touche aussi à cela à travers les achats et les déchets et nos propositions ne font pas augmenter les autres formes de pollution, bien au contraire.

S'agissant des politiques de prévention, nous tentons de les encourager en faisant intervenir des personnes qualifiées dans le financement des hôpitaux. Avec elles, nous réfléchissons à une logique visant à valoriser la déprescription et des pratiques plus sobres et vertueuses. Les acteurs du système de santé s'en rendent compte : il faut arrêter de réaliser certains actes peu utiles et réfléchir à la pratique même de la médecine.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Pourquoi la France n'a-t-elle pas signé le volet santé de la COP 26 ?

Mme Laurie Marraud. – Il semble que cela serait en cours. Jusqu'à récemment, ce sujet n'était pas considéré comme majeur, alors qu'il est stratégique, car il s'agit de rendre le système de santé plus autonome et plus résilient. Le double effet écologique et stratégique commence toutefois à être intégré.

M. Éric Gold. – Nous avons adopté il y a peu une proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France. Nous parlons aujourd'hui de

téléconsultation, mais s'agit-il vraiment d'un outil pour demain, ou simplement d'un moyen d'attendre que l'ouverture du *numerus clausus* produise ses effets ?

Nous avons également débattu d'une loi visant à démocratiser le sport en France, qui prévoit l'augmentation des activités physiques adaptées. L'intégration du sport santé dans le système n'est-elle pas un bon moyen de soigner de manière durable ?

Mme Laurie Marraud. – La téléconsultation a été pratiquée en situation de pandémie. Est-ce pour autant un moyen durable ? Cela dépend des situations. C'est le cas pour certaines personnes, mais ce n'est pas répliquable de façon permanente à l'ensemble de la population. Avec plus de médecins à disposition, les cartes pourraient être en effet en partie redistribuées. Les déplacements de patients fragiles, qui seront de plus en plus nombreux, étant particulièrement difficiles, cela peut être pertinent, mais je suis prudente quant à la possibilité de substitution des consultations classiques.

La prescription de l'activité physique adaptée est une très bonne chose, mais il faut prendre en compte les difficultés d'accès, car tout le monde n'est pas égal face à la possibilité de faire du sport. En appui de chimiothérapies, par exemple, cela fonctionne très bien. Les prescriptions de sport, qui sont donc non médicamenteuses, constituent une évolution très positive. Je connais ainsi des pédiatres qui prescrivent du sport et moins de temps d'écran.

M. Guillaume Gontard. – Nous disposons d'un système territorial de santé centralisé, qui a été vendu comme plus performant. Cela a-t-il été évalué en termes d'impact carbone comme de renoncement aux soins ? Cette orientation est encore très présente, son impact est-il évalué ?

Mme Laurie Marraud. – Nous ne l'avons pas fait, mais ceux qui ont mis en place les groupements hospitaliers de territoire (GHT) ne l'ont probablement pas fait non plus, car leur logique était d'abord économique. Ce n'est probablement pas le système le plus sobre, en effet. Il serait, certes, intéressant de faire la comparaison, mais les GHT sont déjà là, il faut plutôt partir de l'existant et chercher à adapter la situation présente.

Vous aviez posé par écrit beaucoup de questions sur l'alimentation, préoccupation que j'avais trouvée très intéressante.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Une de nos propositions est en effet de favoriser l'alimentation en produits bio locaux, pour accélérer la transition agricole et limiter les effets d'une mauvaise alimentation. Cela fait partie des dispositifs que nous souhaiterions voir appliquer rapidement.

Mme Laurie Marraud. – Une compagnie d'assurance allemande, Geisinger, a testé aux États-Unis des *fresh food pharmacies* et les études ont montré que cette mesure était plus efficace que certains traitements médicamenteux. L'assurance prend en charge une partie du panier alimentaire, mais il est très orienté vers le traitement de certaines pathologies. Cela démontre l'importance d'un accompagnement.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Nous réfléchissons, quant à nous, à mettre en place un moyen de conventionner et labelliser certains produits. Merci beaucoup pour votre intervention.

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.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 21 MARS ET À VENIR**

**Mission d'information sur le thème « Excellence de la recherche / innovation,
pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française »**

Mercredi 23 mars 2022

À 9 heures

Salle n° 131 et en téléconférence

À 9 heures :

- Audition de M. Xavier Benoit, vice-président, et de M. Jérôme Billé, délégué général de France Innovation.

À 9 h 45 :

- Audition de M. Franck Mouthon, président de France Biotech.

Captation vidéo

À 10 h 30 :

- Audition de M. Roger Genet, directeur général et de M. Nicolas Canivet, directeur de la stratégie et des programmes de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

Captation vidéo

À 11 h 30 :

- Audition de M. Régis Saleur, directeur général et de Mme Celia Hart, General Partner de Supernova Invest.

À 14 heures

Salle n° 245 et en téléconférence

Captation vidéo

À 14 heures :

- Audition de Mme Clara Chappaz, directrice de la French Tech.

À 16 h 30 :

- Audition conjointe de médaillés de l'innovation du CNRS :

. Pr. Dr. Claude Grison, directrice de recherche au CNRS (en téléconférence) ;

- Dr Ane Aanesland, président-directeur général et co-fondatrice de ThrustMe et directrice de recherche au CNRS ;

- Dr Sophie Brouard, directrice de recherche au CNRS ;

- Dr Amanda Silva-Brun, chercheuse au CNRS au sein du laboratoire Matières et Systèmes complexes (MSC, CNRS / Université Paris Diderot).

Mission d'information « Comment redynamiser la culture citoyenne ? »

Mercredi 23 mars 2022

À 11 heures

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Table ronde autour des acteurs de la démocratie participative :

. M. Erik de Boisgrollier, porte-parole de Civicpower et fondateur de Noslois ;

. M. Christophe Camborde, cofondateur et président de Civicpower ;

. M. Cyril Lage, président de Cap Collectif et co-fondateur de Démocratie ouverte ;

. M. Clément Mabi, vice-président de Démocratie ouverte et chercheur à l'Université de technologie de Compiègne ;

. M. Gilles Mentré, cofondateur et président d'Electis ;

. M. Julien Névo, responsable accompagnement des campagnes de Change.org.

À 14 heures

Salle René Monory et en téléconférence

- 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 ;

. M. Lylien Hubin, membre du conseil départemental des jeunes de l'Allier ;

. M. Maxime Keshmiri, membre du conseil villeurbannais de la jeunesse ;

. Mme Adjara Ouedraogo, membre du Conseil parisien de la Jeunesse ;

. Mme Marie-Pierre Pernet, déléguée générale de l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ).

Mission d'information sur « L'exploration, la protection et l'exploitation des fonds marins : quelle stratégie pour la France ? »

Mardi 22 mars 2022

À 17 heures

Salle n° 263 et en téléconférence

- Audition de Mme Patricia Blanc, directrice du cabinet de la secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique chargée de la Biodiversité, et de MM. Mehdi Mahammedi-Bouzina, conseiller parlementaire, et Vincent Hulin, conseiller eau et biodiversité, au ministère de la Transition écologique.