SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE 5667

- *Audition de M. Arnaud Dubien, directeur de l'Observatoire franco-russe à Moscou.....5667*
- *Audition de M. Bernardino León, représentant spécial de l'Union européenne pour la Méditerranée du Sud.....5674*
- *Audition de M. Jean-Yves Le Gall, président du Centre national d'études spatiales (CNES) 5684*
- *Audition du général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées 5690*
- *Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères 5703*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....5715

- *Fiscalité comportementale - Présentation du rapport d'information.....5715*
- *Agences régionales de santé - Présentation du rapport d'information 5729*

COMMISSION DES FINANCES.....5747

- *Audition de M. Charles Coppolani, président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).....5747*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MODALITÉS DU MONTAGE JURIDIQUE ET FINANCIER ET L'ENVIRONNEMENT DU CONTRAT RETENU *IN FINE* POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉCOTAXE POIDS LOURDS.....5753

- *Audition de Mme Aline Mesples, présidente, et M. Gilles Mathelié-Guinlet, secrétaire général, Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE).....5753*
- *Audition de Mme Anny Corail, chef de la mission taxe poids lourds, et M. Jean-François Heurion, adjoint, Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) 5763*
- *Audition de MM. Dominique Buczinski, directeur Business and Technology de la société Capgemini Technology Services SAS, Bruno Richer, directeur de projet, et Mme Violaine Lepertel, directeur de projet adjoint.....5777*

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES.....5791

- *M. Michel Destot, président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF).....5791*

- *Audition de Mme Évelyne Beaumont, adjointe au maire d'Arras, M. Fabrice Bailleul, directeur général adjoint en charge de la cohésion sociale de la ville d'Arras, Mme Pascale Massicot, adjointe au maire de Nevers, Mme Élodie Verrysser, directrice de l'éducation à la ville de Nevers, et Mme Florence de Marignan, de la Fédération des maires des villes moyennes* *5795*

- *Audition des représentants du Syndicat national unitaire d'instituteurs et professeurs des écoles et PEGC (SNUipp-FSU) et du Syndicat national des personnels d'inspections (SNPI-FSU)* *5800*

- *Audition de Mme Carole Delga, députée de Haute-Garonne, et M. Pierre-Alain Roiron, membres du Conseil d'administration de l'Association des petites villes de France (APVF), Mme Laurence Tartour, en charge des finances locales à l'APVF* *5817*

- *Audition de Mmes Claire Pontais et Nathalie François, Secrétaires nationales du Syndicat national de l'Éducation Physique et Sportive (SNEP)-FSU* *5823*

- *Audition de M. François Testu, chronopsychologue* *5829*

- *Audition de M. Pascal Balmand, secrétaire général de l'enseignement catholique* *5833*

- *Audition de M. Patrice Weisheimer, secrétaire général du Syndicat de l'éducation populaire (SEP-UNSA), MM. Ahmed Hamadi et Bouziane Brini de l'Union des syndicats des personnels de l'animation, des organisations sociales, sportives et culturelles (USPAOC-Cgt) ; Mmes Catherine Sergent, secrétaire générale adjointe en charge de l'animation, et Béatrice Beth-Desmazieres, du Syndicat national des artistes et des professionnels de l'animation, du sport et de la culture (SNAPAC-Cfdt)* *5837*

- *Audition de MM. Jean-Louis Deroussen, président, Daniel Lenoir, directeur général, et Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales de la CNAF* *5846*

- *Audition de M. Mikaël Garnier-Lavalley, délégué interministériel à la jeunesse, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, M. Marc Engel, chef du bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des formations, Mme Sylvie Martinez, chargée de mission à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) et M. Vianney Sevaistre, sous-directeur de l'emploi et de la formation à la direction des sports du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative* *5853*

- *Point d'étape* *5862*

- *Audition de M. François Deluga, président du Centre national de la fonction publique territoriale* *5867*

- *Audition de Mme Danièle Carlier, adjointe au maire de Creil et de M. Philippe Raluy, directeur général des services, pour l'Association Ville et banlieue* *5871*

- *Audition de Mme Claire Leconte, chercheur en chronobiologie* *5875*

MISSION COMMUNE D'INFORMATION « NOUVEAU RÔLE ET NOUVELLE STRATÉGIE POUR L'UNION EUROPÉENNE DANS LA GOUVERNANCE MONDIALE DE L'INTERNET » 5881

- *Audition de MM. Bernard Benhamou, ancien conseiller de la délégation française au sommet des Nations unies pour la société de l'information (2003-2006) et ancien délégué aux usages de l'Internet (2007-2013), et Laurent Sorbier, conseiller référendaire à la Cour des comptes, professeur associé à l'université Paris-Dauphine 5881*
- *Audition de Mme Françoise Massit-Folléa, chercheur et consultant senior sur les usages et la gouvernance de l'Internet 5887*
- *Audition de M. Louis Pouzin, ingénieur, un des pères de l'Internet, inventeur du datagramme . 5894*
- *Audition de M. David Fayon, administrateur des postes et des télécoms, auteur de Géopolitique d'Internet : qui gouverne le monde ? (2013) 5904*
- *Audition de M. Bernard Stiegler, directeur de l'institut de recherche et d'innovation du Centre Pompidou 5908*
- *Audition de M. Jean-François Abramatic, ancien président du World wide web consortium (W3C) de 1996 à 2001 ..... 5912*

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET AUX DONNÉES PUBLIQUES 5917

- *Accès aux données de santé - Audition du Collectif interassociatif sur la santé (Ciss) et du collectif Initiative transparence santé (ITS) 5917*
- *Accès aux données de santé -Audition de responsables de la Mutualité française 5925*
- *Les entreprises et l'ouverture des données publiques - Audition de responsables du Medef et de la CGPME 5929*
- *Accès aux données publiques culturelles – Audition du collectif SavoirsCom1 ..... 5933*
- *Grands fournisseurs de données publiques - Audition de M. Marc Lipinski, directeur de recherche au CNRS, responsable de la mission « Science et citoyens » 5938*
- *Audition de MM. Alain Bayet, secrétaire général, Michel Isnard, responsable de l'unité des affaires juridiques et contentieuses, Mme Françoise Maurel, directrice de la diffusion et de l'action régionale, de l'Insee 5944*
- *Audition de M. Pascal Berteaud, directeur général de l'Institut géographique national (IGN) .. 5950*
- *Grands fournisseurs de données publiques - Audition de Mme Claude Revel, déléguée interministérielle à l'intelligence économique et M. Philippe Ramon, conseiller senior pour la sécurité économique et les affaires intérieures 5953*
- *Audition de M. von Lennep, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et de M. André Loth (directeur de projet) 5959*
- *Audition de MM. Christian Babusiaux et Richard Decottignies, président et directeur de l'Institut des données de santé (IDS) 5966*

- *Audition de MM. M. Frédéric van Roekeghem, directeur de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), Jean Debeaupuis, directeur général de la Direction générale de l'offre de soins (DGOS), Housseyni Holla, directeur de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (Atih) et Claude Gissot, directeur de la stratégie à la CNAMTS 5971*

- *Audition conjointe de Mme Geneviève Chène, M. Grégoire Rey pour l'Institut national pour la santé et la recherche médicale (Inserm) ; M. Dominique Maraninchi, Mme Carole Le Saulnier, M. Mahmoud Zureik, pour l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) ; MM. Jean-Patrick Sales et Thomas Le Ludec pour la Haute autorité de santé (HAS) 5980*

- *Audition de Mme Sandrine Mathon, chef du service administration à la direction des systèmes d'information de la mairie de Toulouse, de M. Jean-Marie Bourgogne, chef de projet, Montpellier territoire numérique et de M. Jean Christophe Elineau, cofondateurd'Opendata France 5989*

- *Audition de MM. Jean-Pierre Quignaux, conseiller innovation, anticipation et nouvelles technologies, Assemblée des départements de France (ADF), Stéphane Norgeot, directeur des services de l'information et des relations avec l'usager, Mme Sophie Guiard, directrice générale adjointe du pôle ressources, du conseil général des Côtes-d'Armor et de M. Jean-Michel Martin, directeur des services de l'information du conseil général de Saône-et-Loire ... 5994*

- *Audition de M. Serge Morvan, directeur général des collectivités locales 5997*

- *Audition autour du projet JocondeLab de MM. Jean-François Baldi, délégué général adjoint de la délégation générale à la langue française et aux langues de France et Thibault Grouas, chef de la mission langue et numérique, Mme Claire Chastagnier, adjointe au sous-directeur des collections du service des musées de France et MM. Laurent Manœuvre, chef du bureau de la diffusion numérique des collections, de la Direction générale des patrimoines du ministère de la culture et Vincent Puig, directeur exécutif de l'Institut de recherche et d'innovation (IRI) à la langue française et aux langues de France 6001*

- *Audition de Mme Georgette Elgey, présidente du Conseil supérieur des archives, et de M. Hervé Lemoine, directeur du Service interministériel des archives de France (SIAF) 6005*

- *Audition de M. Bruno Racine, président de la Bibliothèque nationale de France (BnF) 6010*

- *Audition de M. Mohammed Adnène Trojette, magistrat à la Cour des comptes, auteur d'un rapport sur l'ouverture des données publiques 6013*

- *Audition de M. William Gilles, directeur du master droit du numérique-administration-entreprises à l'école de droit de la Sorbonne, université Paris I 6019*

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA RÉALITÉ DE L'IMPACT SUR L'EMPLOI DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES ACCORDÉES AUX ENTREPRISES 6023

- *Constitution 6023*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 7 AVRIL ET A VENIR .. 6027

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 5 février 2014

- Présidence de M. Jean-Louis Carrère, président -

Audition de M. Arnaud Dubien, directeur de l'Observatoire franco-russe à Moscou

M. Jean-Louis Carrère, président. – Je suis très heureux de vous accueillir au Sénat pour cette audition consacrée à la politique étrangère de la Russie.

Diplômé de l'INALCO et de l'Institut d'études politiques de Paris, vous avez travaillé de 1999 à 2006 à l'Institut de relations internationales et stratégiques, ainsi que comme consultant au Centre d'analyse et de prévision du ministère des affaires étrangères. Vous avez publié de nombreux ouvrages et articles sur la Russie.

Depuis l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine en 2000, la Russie a fait un retour remarqué sur la scène internationale.

Mais si la Russie aspire à retrouver un statut de grande puissance, grâce notamment à l'utilisation de l'arme énergétique, la politique étrangère russe demeure pour l'Occident une source d'interrogation : Quels sont les objectifs véritables de la Russie sur la scène internationale ? Comment expliquer son attitude ambivalente sur les grands dossiers internationaux, comme la Syrie ou l'Iran ? La Russie représente-t-elle une menace ou un partenaire pour l'Europe ? Qu'en est-il de ses relations avec la Chine ou avec les pays de son « étranger proche » ?

Voilà des questions qui font penser à la citation de Churchill : « La Russie est un rébus enveloppé d'un mystère à l'intérieur d'une énigme ».

Pour autant, comme nous l'avons constaté lors de notre déplacement à Moscou en décembre dernier, la Russie représente un partenaire indispensable pour l'Europe et pour la France et il existe une véritable attente d'un renforcement de la coopération entre nos deux pays. Nous avons d'ailleurs lancé à mon initiative une nouvelle forme de coopération entre le Sénat et le Conseil de la Fédération de Russie, notamment dans le cadre du suivi parlementaire des réunions du G8.

Nous sommes donc particulièrement heureux de vous entendre sur la politique étrangère de la Russie.

Je vous laisse maintenant la parole.

M. Arnaud Dubien, directeur de l'Observatoire franco-russe. – Je suis très honoré de pouvoir m'exprimer devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat sur un sujet à la fois vaste, complexe et d'actualité, comme l'illustrent la crise récente en Ukraine, les dossiers syrien ou iranien, ou encore, de manière plus anecdotique, l'ouverture prochaine des jeux olympiques de Sotchi.

Je vous présenterai brièvement la situation intérieure de la Russie, du point de vue politique puis économique, avant d'évoquer la politique étrangère russe.

L'année 2013 a été de mon point de vue une année charnière, un véritable « tournant ».

Dans le domaine de la politique intérieure, nous avons assisté à l'ouverture d'un nouveau cycle à l'été 2013, caractérisé par une certaine détente du régime de Vladimir Poutine, après les signes de crispation du régime à la suite des manifestations d'ampleur de décembre 2012 qui avaient suivi l'annonce des résultats des élections législatives.

Cette relative détente s'est notamment traduite par la non incarcération de l'opposant Navalny, qui avait pourtant fait l'objet d'une condamnation par un tribunal mais qui a été laissé en liberté, par le déroulement des élections municipales à Moscou et dans plusieurs grandes villes, où l'opposition a pu faire entendre sa voix, et a même remporté les élections dans certaines villes, comme Ekaterinbourg et Petrozavodsk, par les échanges très francs entre Vladimir Poutine et plusieurs figures de l'opposition lors du club de Valdaï ou encore par les récentes lois d'amnistie et la libération de Mikhael Khodorkovski.

Il est encore trop tôt pour se prononcer sur la poursuite ou non de cette tendance, qui peut s'expliquer aussi par la volonté du régime de donner une meilleure image du pays à la veille des Jeux Olympiques. A cet égard, les élections régionales ou municipales qui se tiendront en 2014 auront valeur de « test ».

Sur le plan économique, la situation s'est détériorée puisque la croissance économique n'a été que de 1,3% en 2013, soit un niveau inférieur aux prévisions du gouvernement russe et du FMI en début d'année (3,7%), et en deçà des années précédentes (moyenne de 7% par an entre 1999 et 2008). Ce niveau est certes honorable, mais il reste très insuffisant au regard de l'effort de modernisation nécessaire de l'économie russe. Cela dans un contexte où le prix des hydrocarbures est demeuré très élevé. Cette situation, si elle devait se prolonger, serait de nature à créer des tensions, compte tenu des promesses électorales de Vladimir Poutine, notamment en matière de revalorisation des salaires, ou au regard du programme de modernisation de l'armée russe, qui devait être doté de 500 milliards d'euros sur 10 ans. Il existe donc des interrogations sur la politique économique et sur la relance de la croissance. Certes, des investissements dans les infrastructures ont été annoncés à l'automne. Mais, on peut penser que la relance de la croissance dépend avant tout de réformes structurelles, comme la lutte contre la corruption ou l'amélioration de l'Etat de droit et la réforme du système judiciaire.

La Russie dispose toutefois de marges de manœuvre sur le plan budgétaire, de réserves de change importantes et d'une cagnotte accumulée dans le Fonds de bien-être national. La dette publique dépasse à peine 10% du PIB : Vladimir Poutine avait en effet souhaité désendetter le pays au début des années 2000. Notons que Moscou peut aujourd'hui accompagner les entreprises russes à l'export en proposant des prêts de plusieurs milliards d'euros, par exemple pour la construction de centrales nucléaires, ce que peu de pays même en Europe peuvent offrir actuellement.

Par ailleurs, il faut se garder de la tendance à analyser la Russie à travers le prisme de Moscou, car la Russie ce sont aussi les régions, qui sont nombreuses, variées et dans lesquelles existent aussi des sociétés civiles actives et des opportunités nouvelles. Les entreprises françaises y investissent d'ailleurs de plus en plus.

J'en viens maintenant à la politique étrangère de la Russie. Comment la Russie perçoit-elle le monde extérieur ? Quelles sont ses priorités en matière de politique étrangère ? Quelles sont les principales menaces ?

Deux mots caractérisent d'après moi la politique étrangère russe : souveraineté et conservatisme.

Souveraineté car la Russie a une vision des relations internationales très « XIXe siècle » avec le rôle déterminant des Etats, de la puissance.

Conservatisme car la Russie se veut le gardien de l'ordre international, du rôle de l'ONU, du multilatéralisme.

La principale crainte de la Russie est une remise en cause de l'ordre international vers un monde plus mouvant, voire le chaos, à l'image de la Syrie.

Concernant les priorités géographiques de la Russie, l'Europe reste la principale aux yeux de Moscou car la Russie se veut d'abord une puissance européenne et parce que l'Union européenne représente pour la Russie son premier partenaire commercial.

On assiste toutefois à une certaine évolution dans les discours avec un glissement progressif vers l'Asie, comme l'a illustré le Sommet de l'APEC de Vladivostok en septembre 2010. Les relations commerciales avec la Chine se développent et de nombreux contrats ont été signés, notamment en matière de fourniture d'hydrocarbures par la Russie ; il existe en outre une convergence entre les deux pays sur les principaux dossiers internationaux, comme la Syrie ou l'Iran. La crainte d'une invasion chinoise de la Sibérie est à mes yeux un mythe, puisqu'on dénombre davantage de Chinois à Moscou que dans l'Extrême orient russe, même s'il existe certaines sources de tensions entre les deux pays, comme l'influence chinoise en Asie centrale ou encore le recul des contrats d'armement russes vers la Chine. L'inversion du rapport de forces entre la Chine et la Russie soulève des interrogations à Moscou sur la manière de se positionner face à ce nouveau géant. Pour autant, la Russie ne peut pas se permettre d'avoir de mauvaises relations avec un voisin aussi important. La Russie a d'autres partenaires en Asie, comme l'Inde, mais aussi le Vietnam ou la Corée du Sud, et même le Japon, malgré le contentieux des Kouriles.

Une autre priorité de la Russie reste l'« étranger proche », c'est-à-dire l'espace post-soviétique. Le principal projet de Moscou est l'union douanière eurasiatique, regroupant actuellement la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan, qui pourraient être rejoints prochainement par l'Arménie. Il s'agit pour la Russie d'aller vers le modèle de la Communauté économique européenne, face à la constitution de grands blocs commerciaux au niveau mondial. L'Ukraine représente dans ce contexte un enjeu crucial. Le refus des autorités ukrainiennes de signer l'accord d'association avec l'Union européenne et la signature d'accords avec la Russie, conjugués avec la répression brutale du régime et l'adoption de lois attentatoires aux libertés, ont provoqué une vague de protestation dans ce pays, en particulier dans la partie occidentale, traditionnellement tournée vers l'Europe, et une situation de blocage dont il est difficile aujourd'hui de voir une porte de sortie. En particulier, l'attitude du régime a entraîné une radicalisation du mouvement d'opposition, au profit de la frange la plus radicale et nationaliste.

La Russie a démontré à cette occasion sa capacité d'entrave et son pouvoir de nuisance. Comme un joueur d'échec, « elle a réalisé un bon coup », mais sa victoire risque

d'être fragile car elle ne dispose pas d'une force d'attraction comme par exemple l'Union européenne, et elle peine à entraîner derrière elle d'autres pays. La principale crainte que l'on peut avoir est celle que l'affaire ukrainienne fasse voler en éclats le relatif consensus qui s'était instauré au sein de l'Union européenne, entre les pays de la « vieille Europe » et les nouveaux Etats membres, au sujet des relations avec la Russie, notamment à la suite de la réconciliation entre la Pologne et la Russie. Or, la crise ukrainienne peut être de nature à remettre en cause ce consensus, comme on peut le constater actuellement avec l'activisme de la Pologne en faveur de la reconnaissance d'une perspective d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne et les réticences de l'Allemagne et de la France.

Enfin, concernant le reste du monde, on peut constater l'apparition de nouvelles zones d'intérêts pour la Russie, comme l'Afrique australe, avec le rapprochement entre la Russie et l'Afrique du Sud, notamment dans le domaine minier ou de l'aéronautique, ou encore en Amérique du Sud, avec le Brésil, en matière d'armement ou dans le domaine du nucléaire civil, et l'importance accordée par la Russie à l'organisation des BRICSA (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud).

Mme Nathalie Goulet. – La confiance envers la Russie est d'autant plus grande que l'on n'est pas un pays limitrophe… Dans le Caucase, chaque semaine, la Russie gagne du terrain sur la Géorgie, l'Arménie est quasiment sous tutelle, l'Azerbaïdjan est la seule à résister… Quels sont les rapports de force actuels, en particulier avec le groupe de Minsk ? Quelle est la tolérance vis-à-vis de l'Islam en Russie ?

M. Arnaud Dubien. – Je ne reviens pas sur la situation de la Géorgie. Cette situation ne me parait pas devoir se résoudre rapidement. Toutefois, la dynamique me semble positive : depuis le départ du président Saakachvili, le dialogue politique et les échanges économiques ont repris.

Pour le groupe de Minsk, la situation sur le terrain est de plus en plus tendue : la question du Haut-Karabagh, qui met en jeu des questions de souveraineté, est, hélas, partie pour durer. Les accrochages sont fréquents mais ne dégénèrent pas. Ce conflit qui me semble sans issue immédiate ne m'apparait pas comme une priorité de la diplomatie russe aujourd'hui.

Il y a beaucoup d'islams différents en Russie - dans le Caucase du Nord ou dans la région de la Volga. Il y a aussi la question de l'immigration en provenance d'Asie centrale et à cet égard j'ai plus le sentiment d'une « caucasophobie » que d'une « islamophobie » en Russie. Cette évolution très inquiétante frappe en particulier les Tchétchènes malgré deux guerres pour le maintien de la Tchétchénie dans le giron russe. Les évolutions actuelles ne me semblent pas saines : la Russie achète la paix en Tchétchénie mais au fond la fracture entre les peuples est de plus en plus béante.

Ce rejet de l'immigration est plus qu'inquiétant : en sont victimes Ouzbèks, Kirghizes, notamment, alors qu'ils ne posent aucun problème particulier sur le plan de la sécurité.

À côté de l'islam que nous connaissons traditionnellement, émerge dans les jeunes générations un islam radical revendicatif, inspiré des modèles étrangers, débouchant parfois sur des dérives terroristes.

L'image de la France en Russie est toujours positive, mais elle a été récemment altérée par la question de l'islam, l'affaire « Depardieu » ou encore le mariage pour tous.

Mme Josette Durrieu. – Une observation, pour faciliter notre compréhension de la Russie : c'est un pays immense, qui tient à sa grandeur. J'ajoute que la démocratie peut y faire peur à certains.

Conservatisme et souveraineté, nous avez-vous dit : je vois une autre orientation à la politique étrangère russe, c'est la défense des régimes autoritaires et laïcs mais maîtrisant l'islamisme, on le voit bien en Syrie. Dans les enceintes internationales, des blocs « pro-russes » se reconstituent, en Afrique (l'Angola et l'Algérie), ou encore en Amérique du Sud. Les Russes « siphonnent » les hydrocarbures des pays du Caucase, sans toucher les leurs, et gèrent avec doigté leur partenariat avec la Chine, notamment au sein du Club de Shanghai…

M. Arnaud Dubien. – Vous avez raison de souligner la cohérence entre politique intérieure et extérieure russes, et la crainte à l'extérieur de la poussée du radicalisme sunnite au Moyen-Orient, sous l'influence de l'Arabie saoudite et du Qatar. Les Russes sont inquiets de ses répercussions potentielles dans le Caucase du Nord, en Asie centrale et jusqu'à la Volga. S'ils soutiennent Bachar Al Assad, c'est pour contrer cette poussée sunnite.

Ce sont les Chinois, redoutables négociateurs, plutôt que les Russes, qui « siphonnent », si l'on peut dire, les hydrocarbures des républiques centre-asiatiques, Turkménistan, Kazakhstan…

M. René Beaumont. – Où en sommes-nous des négociations sur l'accord de partenariat entre l'Union européenne et la Russie ? Qu'en est-il aussi des relations entre la Russie et la Turquie ?

M. Arnaud Dubien. – Il serait souhaitable d'aller vers un accord de partenariat entre l'Union européenne et la Russie compte tenu de nos relations étroites. Les négociations sont toutefois dans une impasse actuellement en raison notamment du contentieux sur le troisième paquet énergétique ou des tensions sur le voisinage commun. Les dirigeants russes attendent aussi le renouvellement des institutions européennes et les nominations des futurs responsables des institutions européennes.

Malgré la rivalité historique entre la Russie et la Turquie, l'un des principaux acquis de la politique étrangère de Vladimir Poutine a été le rapprochement avec Ankara caractérisé par une normalisation politique, la Russie s'abstenant de soutenir le PKK et la Turquie les rebelles tchétchènes, et le développement des relations économiques, si bien qu'aujourd'hui la Russie et la Turquie sont des partenaires économiques importants. Il existe aussi des affinités entre Vladimir Poutine et Erdogan.

M. Christian Cambon. – Je souhaiterais vous interroger sur l'état des relations américano-russes. Après le « reset » de Barack Obama, nous avons assisté à une détérioration sensible des relations entre les deux pays, même s'ils ont réussi récemment à s'entendre sur le dossier du nucléaire iranien ou sur la destruction de l'arsenal chimique en Syrie. Pensez-vous que l'on va vers une rivalité ou une complicité entre la Russie et les Etats-Unis ?

Que faut-il penser également de la démographie russe ?

M. Arnaud Dubien. – Concernant les relations entre la Russie et les Etats-Unis, elles étaient exécrables à la fin du mandat de Georges W. Bush et le « reset » de Barack

Obama avait été très bien accueilli à Moscou. Les relations se sont ensuite détériorées, notamment avec le système de défense anti-missile. Lors de la réélection d'Obama, celui-ci a souhaité à nouveau se rapprocher de Moscou mais l'affaire Snowden n'a pas permis ce réchauffement. Il existe une rivalité ancienne et des inerties de comportement, de part et d'autre, mais on constate aussi une sorte de complicité entre les deux pays, comme l'illustre la rapidité avec laquelle les diplomates russes et américains ont géré l'affaire de l'arsenal chimique syrien. Il existe aussi une réelle relation de respect entre John Kerry et Lavrov.

S'agissant de la démographie, les scénarios catastrophistes d'un effondrement ne se sont pas vérifiés et, en 2013, nous avons assisté, pour la première fois depuis 1991, à un nombre de naissances plus élevé que le nombre de décès, ce qui devrait permettre une stabilisation de la population autour de 143 millions d'habitants. Le taux de natalité est de 1,6 ou 1,7 et reste inférieur au seuil de 2 permettant le renouvellement des générations, mais le régime a mis en place une politique familiale, avec notamment une prime d'environ 10 000 dollars pour le deuxième enfant. Le vrai problème tient cependant à la mortalité qui reste très élevée, notamment en raison du tabagisme, de l'alcoolisme et du système de santé. Se pose aussi la question de l'immigration, compte tenu du besoin de main d'œuvre estimé à 500 000 personnes par an, et de la pyramide des âges et du vieillissement de la population, ce qui supposerait de faire venir des immigrés en provenance d'Asie centrale ou d'Asie.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Les relations entre l'Union européenne et la Russie ne progressent pas, et les Sommets se succèdent sans aucun résultat concret.

Qu'en est-il de l'Ukraine qui représente un enjeu majeur pour la Russie et pour l'Europe ? Quels sont les objectifs poursuivis par la Russie ? Que pourrait faire l'Europe ?

M. Arnaud Dubien. – La Russie souhaiterait faire adhérer l'Ukraine à l'union douanière mais cela semble impossible. La Russie joue un rôle efficace d'obstruction en empêchant l'Ukraine de se rapprocher de l'Union européenne et de l'OTAN mais elle ne parvient pas à l'entraîner dans son orbite. A cet égard, l'accord d'association représente un symbole mais aussi une arme. Les dirigeants russes jouent cependant avec le feu car rien ne serait pire pour la Russie comme pour l'Europe et pour l'Ukraine elle-même que l'arrivée au pouvoir d'ultranationalistes ukrainiens.

M. Alain Gournac. – L'« ouverture » politique récente du régime russe n'est-elle pas en réalité liée à l'échéance des jeux olympiques de Sotchi et à la volonté de Vladimir Poutine d'améliorer son image et celle de la Russie ? Je décèle plusieurs contradictions : en Ukraine, une aide financière importante est proposée, en Géorgie, malgré Sotchi, les Russes continuent d'avancer, en Syrie, la Russie ne réagit pas au massacre des populations civiles par le régime…

M. Arnaud Dubien. - La contradiction est un terme qui caractérise la Russie, pays complexe où même au sein du pouvoir existent des intérêts et des analyses divergentes…. La position russe sur la Syrie peut être critiquée, mais elle est parfaitement prévisible et cohérente : les Russes considèrent que l'alternative à Assad est pire qu'Assad.

Avec la Géorgie, la politique russe est, à mon avis : pas d'évolution à court terme en matière territoriale, mais un progrès par rapport à l'époque précédente, le commerce reprend, le dialogue est réengagé. La dynamique est plus positive.

L'Ukraine est un pays très important pour la Russie : c'est presque une question identitaire. Sur les 15 milliards d'aide annoncés, seuls 3 milliards ont toutefois été débloqués, et encore, pour rembourser des entreprises russes… Mais il est vrai que la Russie peut mettre l'Ukraine en faillite en quelques jours : le pays est incapable de rembourser la dette colossale accumulée par 20 ans de dirigeants incompétents et corrompus. L'Ukraine avait tout pour faire mieux que la Russie, ce qui explique la très large majorité (80%) en faveur de l'indépendance : les Ukrainiens pensaient, comme les Baltes, qu'ils feraient mieux sans les Russes. 20 ans après, c'est un échec dramatique, faute d'élites compétentes.

M. Alain Néri. – Je me suis rendu à Kiev sur la place Maidan où j'ai pu constater le caractère pacifique des manifestants et le caractère organisé du mouvement d'opposition, la répression brutale du régime, mais aussi la présence d'une frange plus radicale et très nationaliste. Il faut aussi tenir compte du clivage entre la partie occidentale, tournée vers l'Europe, et la partie orientale, davantage sous l'influence russe. Je crois que nous devrions suivre avec beaucoup d'attention l'évolution de la situation dans ce pays.

M. Arnaud Dubien. – Le régime a fait deux erreurs. Il a fait le choix de réprimer brutalement une manifestation pacifique et il a adopté des lois très attentatoires aux libertés. Cela a provoqué une radicalisation de l'opposition, avec notamment une frange très nationaliste et violente, qui rejette tout compromis. La situation paraît donc aujourd'hui bloquée.

M. André Vallini. – Quel est le rôle des régions ou des autres entités administratives ?

M. Arnaud Dubien. – La Russie est une fédération composée de 83 entités, qui ont des statuts variées, avec des républiques, des régions, des districts autonomes, etc. Sous la présidence d'Eltsine, nous avons assisté à un net affaiblissement du pouvoir central et à un « fédéralisme à la carte » où chacune des entités pouvait prendre autant de pouvoir qu'elle le voulait, allant jusqu'à conclure des traités bilatéraux avec l'Etat fédéral. L'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine a mis un terme à cette tendance, avec un mouvement de recentralisation, le retour vers « la verticale du pouvoir », qui s'est notamment manifesté par la dénonciation des accords bilatéraux, la création de sept districts fédéraux et la nomination de superpréfets ou encore la suppression de l'élection au suffrage universel direct des gouverneurs des régions, qui a été rétablie récemment. Pour autant, dans un pays aussi étendu que la Russie, il subsiste une grande marge d'autonomie pour les régions et l'articulation des pouvoirs, entre le niveau fédéral et fédéré, mais aussi à l'intérieur des entités, par exemple concernant les villes, fait l'objet de débats. On discute ainsi de la réduction du nombre d'entités et du mode de désignation des responsables.

M. Robert del Picchia. – Je souhaiterais vous interroger au sujet des relations entre la Russie et l'Iran.

M. Arnaud Dubien. – Même si historiquement il a existé une rivalité entre la Russie et la Perse et que les relations ont été souvent tendues, notamment avec la crainte d'une invasion russe puis soviétique ou le soutien de l'URSS à l'Irak, un partenariat s'est développé à partir de 1989, notamment sur le plan économique (avec en particulier la construction de la centrale de Busher) et politique. Les relations restent toutefois assez ambiguës, comme en témoigne l'attitude de l'Iran à l'égard des propositions de compromis de la Russie concernant le programme nucléaire ou encore le refus de la Russie de livrer des missiles sol-air.

M. Jean-Claude Requier. – Quel est le poids actuel du parti communiste en Russie ?

M. Arnaud Dubien. – Alors qu'il pouvait encore espérer revenir au pouvoir lors des élections de 1996, le parti communiste russe stagne autour de 15 à 20% des voix lors des élections. C'est le seul véritable parti, doté d'une organisation et composé de militants, toléré par le pouvoir. Il s'agit davantage aujourd'hui d'un parti nationaliste et conservateur, comme en témoigne notamment son attitude à l'égard de la religion, bien loin de l'athéisme révolutionnaire.

Mercredi 19 février 2014

- Présidence de M. Jean-Louis Carrère, président –

La réunion est ouverte à 11 h 09

Audition de M. Bernardino León, représentant spécial de l'Union européenne pour la Méditerranée du Sud

La commission auditionne M. Bernardino León, représentant spécial de l'Union européenne pour la Méditerranée du Sud.

M. Jean-Louis Carrère, président.- Nous sommes heureux de vous accueillir au sein de notre commission pour évoquer avec vous les relations de l'Union européenne avec les pays de la Méditerranée du Sud.

Je vous remercie de vous être spécialement déplacé pour nous rencontrer, nous y sommes particulièrement sensibles.

Comme vous le savez, notre commission a travaillé l'année dernière sur ce sujet - vous avez d'ailleurs reçu à Bruxelles les membres du groupe de travail que présidaient nos collègues Josette Durrieu et Christian Cambon - et elle suit très attentivement le développement de la situation politique de cette zone géographique qui se situe dans notre immédiate proximité.

Vos fonctions actuelles, mais aussi vos responsabilités passées, comme diplomate, comme secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, puis auprès du Premier ministre de l'Espagne, font de vous un des plus éminents spécialistes du monde arabo-musulman.

Ce monde, sur le pourtour de la Méditerranée, a connu et connaît encore de grandes tensions, qui ont été caractérisées par le mouvement dit du « printemps arabe ». Nous serions heureux de recueillir, trois ans après ces évènements, votre analyse de la situation et de son évolution.

L'Union européenne a, de longue date, développé, vers ces pays, une politique de voisinage, dont on voit bien le déploiement dans des pays comme le Maroc, mais dont on perçoit partout ailleurs certaines limites. Les instruments sont-ils adaptés ? Les moyens affectés à cette politique sont-ils suffisants ?

Sur le plan multilatéral, la création de l'Union pour la Méditerranée a représenté une étape. Le projet était sans doute trop ambitieux et il a peu progressé dans la dimension

politique. L'Union européenne en assure la co-présidence. Quel bilan tirez-vous de cette expérience ?

Les pays de la partie occidentale de la Méditerranée ont mis en place un dialogue moins institutionnalisé mais plus pragmatique, le forum 5+5. Il nous paraît plus prometteur à court terme, à condition d'être coordonné avec les politiques européennes. Quelle appréciation portez-vous de Bruxelles sur ce forum ?

Enfin, d'un point de vue général, on a souvent l'impression en France que les pays de l'Europe du nord et de l'est ont du mal à s'intéresser aux questions méditerranéennes. Cette analyse est-elle juste ? Si oui, comment les impliquer davantage ?

M. Bernardino León, représentant spécial de l'Union européenne pour la Méditerranée du Sud.- Je souhaite tout d'abord vous exprimer mon plaisir d'être ici. Le plaisir est également de saluer Mme Josette Durrieu et M. Christian Cambon, qui ont réalisé un travail incroyable et spectaculaire. J'ai rarement vu, dans mon expérience politique et diplomatique, un rapport venant d'un corps législatif, voire même de l'exécutif ou de *think tanks*, de ce niveau et de cette profondeur.

Je vais procéder à un tour d'horizon de la situation au Sud de la Méditerranée, en quatre points, mais surtout engager un dialogue avec vous. En effet, il faut admettre que l'on n'a pas d'idées toujours très claires sur les perspectives de cette région. Il est difficile d'entrevoir une ligne stratégique qui peut nous aider à surmonter les différents défis auxquels la région est confrontée. C'est donc à travers les échanges et le dialogue que l'on peut parvenir à dégager des conclusions.

Il est donc difficile de définir une approche régionale. On peut penser à ce qu'écrivait David Hume : « *les êtres humains ont besoin de systématiser* ». Mais cette systématisation est toujours un mirage, et plus encore dans cette région. Il est impossible de systématiser même si quelques considérations communes peuvent être relevées qui pourraient donner des pistes pour parvenir à une approche régionale.

En deuxième lieu, le rôle de la société civile doit être souligné car elle a une énorme importance, et il faut également mettre en avant le rôle de la communauté internationale et plus particulièrement de l'Europe, qui a une responsabilité spéciale. Les formules du passé, et notamment l'Union pour la Méditerranée (UpM), restent une option valable, mais nos initiatives régionales ont besoin d'être réformées et relancées.

La diplomatie parlementaire peut jouer un rôle capital. Il faut également développer une nouvelle approche politique dans la région, dégager ce que j'appelle une « troisième voie » et je m'adresserai à vous, non seulement en tant que parlementaires, mais aussi en tant que politiciens, membres de partis, pour participer à ce projet.

Au terme de notre analyse, ce qu'on a appelé, de façon très générale, le printemps arabe recouvre en fait des phénomènes très hétérogènes. Il existe, en un sens, plus de différences que de convergences entre les pays. Comme nous avions pu le pressentir lors de notre rencontre à Bruxelles avec le groupe de travail, la Tunisie est bien le seul pays qui a pu avancer rapidement en matière de transition démocratique. Dans les autres pays, il s'agit de projets de long terme. Le seul élément commun de ces changements entre la Tunisie, l'Égypte, la Libye est l'élément «contre », ce que les révolutionnaires voulaient éliminer, c'est-à-dire la dictature. Mais il y a de grandes différences lorsqu'on aborde le « pour ». Dans

chaque pays, les projets de société restent à définir. Les islamistes ont un projet de société, mais les libéraux aussi. Qui plus est, les islamistes tunisiens ont des projets différents de ceux des Égyptiens ou des Libyens, et il en va de même pour les libéraux. C'est pourquoi, il importe de réfléchir à une « troisième voie ». En Europe, le modèle de l'État et de la Nation étaient partagés par les différentes forces politiques. Ces éléments de solidarités politiques n'existent pas dans les régions du sud.

Des éléments communs doivent néanmoins être mentionnés, qui peuvent nous aider à travailler pour le développement de la démocratie. Il concerne deux paires de questions, la relation politique et économie d'une part, la relation sécurité-droits de l'homme, d'autre part.

Les ruptures que l'on a observées ont une origine sociale et économique. Le suicide de Mohamed Bouazizi en Tunisie, les revendications des manifestants de la place Tahrir témoignent d'une situation de grande détresse sur le plan économique et social. Mais personne dans ces pays n'avait une idée de la démocratie. Ce que tout le monde savait, c'était que leur vie quotidienne était épouvantable et qu'il fallait changer de régime. Cette situation demeure. Si l'échec économique continue, il n'y aura pas de succès politique. Même en Tunisie avec un bon accord politique, si l'on n'est pas capable de travailler efficacement pour redresser l'économie, il y aura un risque pour la transition politique. C'est pour cela que le rôle de l'UGTT a été clé et que les partis politiques ne voulaient pas quitter la voie de l'UGTT car c'était la condition de la stabilité économique et de la paix sociale. Il est particulièrement important de travailler l'économique et le politique, dans un pays comme l'Égypte. Certes le leadership égyptien va essayer de consolider une voie politique, mais dans un contexte économique extrêmement difficile avec désormais la menace terroriste sur le tourisme, ce qui introduit un facteur de désordre supplémentaire. On pourrait formuler les mêmes observations, dans un contexte très différent pour la Libye.

Le couple sécurité-Droits de l'Homme nous préoccupe beaucoup. Or, on revient à la vieille école de pensée selon laquelle garantir la sécurité et lutter contre le terrorisme, *« à notre bénéfice et au vôtre »*, implique des sacrifices pour la transition démocratique et des droits de l'homme. Ceci est très dangereux. Il est certes aujourd'hui impossible de penser à une construction démocratique complète et ambitieuse en Égypte sans garantir la sécurité mais qu'au moins on devrait demander aux Égyptiens que les bases démocratiques et les fondements des droits de l'homme ne soient pas écartés. La politique suivie actuellement conduit à une polarisation politique et l'on s'éloigne du processus de construction d'une démocratie future.

S'agissant de la société civile, les changements sont irréversibles mais dans certains pays comme l'Égypte la pression est forte à l'encontre de la société civile. Les changements seront vraiment irréversibles si la société civile est soutenue plus activement par l'Europe et les États-Unis. Les sociétés civiles de ces pays ne sont plus à développer, elles existent, elles sont actives et elles sont à la base de ces changements qui viennent de l'intérieur et non de la pression internationale. Nous avons une responsabilité importante dans tout ce qui concerne le non-gouvernemental et aussi dans le cadre de la diplomatie parlementaire. Les assemblées jouent un rôle important. En Tunisie, l'Assemblée est la seule institution démocratique. La France, compte tenu de sa relation historique et privilégiée, a une possibilité extraordinaire de la soutenir. Cela ne sera pas facile, car il y a eu des difficultés certaines à faire aboutir l'accord entre les partis politiques jusqu'au dernier moment avec une coalition hétérodoxe de députés, de camps opposés, et même au sein de partis qui soutenaient l'accord, qui souhaitaient imposer un système de censure des ministres à la majorité simple,

ce qui était inacceptable par le Premier ministre pressenti et donc avait pour objectif de faire capoter l'accord sur la constitution. Il y a encore des partisans sur tous les bancs d'un système hégémonique de tel ou tel parti. Il y a donc encore un énorme travail à réaliser pour donner de la stabilité au gouvernement et préparer les élections. En Égypte, même constat : on aura une Assemblée où le rôle des partis politiques sera moins important. Les élections seront probablement organisées sur la base de candidatures individuelles. Certains partis vont essayer de renforcer la démocratie au sein de l'Assemblée, d'autre pas. Je ne vois pas la possibilité de voir le parti des Frères musulmans présent à l'Assemblée. Mais d'autres partis islamistes salafistes ou « *Strong Egypt* » de M. Aboul Fotouh, peuvent jouer un rôle de pont pour promouvoir le dialogue national. On verra cela au Parlement, mais pas au niveau de l'exécutif. Le maréchal Al-Sissi n'aura probablement aucun mal à se faire élire président et les Frères musulmans ne voudront pas négocier avec des représentants de l'armée, mais uniquement avec des politiciens. C'est donc au sein de l'Assemblée que le dialogue a une chance de se nouer. De ce point de vue, le rôle de la diplomatie parlementaire sera fondamental.

Pour la communauté internationale, la polarisation caractérise la région. Selon certains observateurs, la polarisation préexiste dans certains pays comme l'Egypte et oblige certains pays voisins comme l'Arabie Saoudite, les Émirats, le Qatar ou la Turquie à prendre position ; d'autres pensent que c'est la polarisation extérieure qui suscite la polarisation intérieure.

Dans le prolongement de cette idée, le président du Sénat jordanien m'expliquait hier que certains pays demandent d'approfondir la voie démocratique, d'autres de ne pas le faire. Il y a donc une polarisation dans la communauté internationale.

Sans simplifier à l'extrême, ce qui est certain, on ne peut pas parler uniquement de polarisation islamistes-non islamistes. C'est plus complexe. Il existe une polarisation entre Frères musulmans et salafistes en Égypte et depuis longtemps une polarisation sunnites-chiites, notamment au Liban où elle reste un élément fondamental.

Quand la Turquie et le Qatar sont décriés comme pays terroristes dans les médias égyptiens, le rôle de l'Europe devient important. Les Européens sont les seuls à continuer à se situer au centre de la scène politique et qui constituent à être des interlocuteurs valables pour les islamistes et les libéraux. Le défi est extraordinaire pour l'Europe. Le statu quo n'est pas acceptable, car il va augmenter les difficultés et conduire par une spirale négative à une situation de non-retour. Certains pays vont devenir instables pour longtemps, dont la Libye, qui est le défi le plus important aujourd'hui. La communauté internationale fait un effort extraordinaire mais les Libyens ne sont pas capables de surmonter seuls leurs difficultés. La communauté internationale va devoir prendre des décisions et agir en totale coordination, ou alors la situation va devenir encore plus chaotique et risque de déstabiliser des pays voisins comme la Tunisie.

Si nous ne sommes pas capables d'engager une politique efficace au Sud de la Méditerranée, compte tenu de la situation démographique, de la situation sociale, des questions migratoires, de l'approvisionnement énergétique, l'avenir de l'Europe sera aussi remis en question. Les régions qui connaissent le succès économique ont été capables de construire un lien entre un Nord industrialisé composé de sociétés matures (États-Unis – Canada aux Amériques, Japon et Corée en Asie) et un Sud en développement. On ne l'a pas fait dans notre région. Le déplacement du centre de gravité international à ces nouvelles régions plus dynamiques, qui ont réglé ces différences nord-sud de façon plus efficaces, est un

appel pour nous Européens à travailler dans cette perspective si l'on veut récupérer une place sur le plan international.

La Méditerranée reste le grand défi de la zone. Nous sommes obligés de travailler de façon efficace. On a essayé le processus de Barcelone, l'UpM, mais cela n'a pas marché. L'élément politique manque. Les révolutions dans les pays du sud donnent peut-être l'opportunité de mettre la politique au centre de nouveaux schémas régionaux. L'UPM peut être réformée. Il n'est peut-être pas nécessaire de créer de nouveaux instruments. Il faut toutefois constater lucidement que ce qu'on a aujourd'hui est clairement insuffisant.

Avant de conclure, je voudrais insister sur la nécessité de développer une « troisième voie ».Tous les partis politiques du Sud mettent en avant qu'ils n'ont pas été capables de mettre en place un projet politique commun. En Tunisie, on a un accord entre 21 partis politiques imposé par la société civile, mais cela ne signifie pas qu'Ennahda et les partis libéraux se sont mis d'accord pour développer un projet commun de société. Même en Tunisie, le projet commun n'existe pas encore. Des personnalités politiques comme Ahmadi Jebali, ancien premier ministre tunisien, ou en Égypte comme Mohammed El Baradei, qui a été très critique à l'égard des islamistes, qui est entré au gouvernement mis en place par les militaires mais qui a démissionné après leur décision d'engager la répression, ont commencé à entrer dans cette démarche. Mais c'est quelque chose qu'en tant que politiciens vous devriez inclure dans vos réflexions. En Europe, les partis conservateurs ont acquis la conviction que la cohésion sociale était nécessaire et les partis sociaux-démocrates ont recentré leurs discours. On est donc bien dans une démarche de rapprochement, de « troisième voie » qui est fondée sur la lutte contre le fascisme au cours de la seconde guerre mondiale, une sorte de pacte entre les forces politiques sur un modèle de société et qui porte le projet européen. Les grands partis européens ont la possibilité de travailler sur ce concept et de démontrer aux partis du sud que sans un projet politique commun de société, il sera difficile de stabiliser à long terme ces démocraties.

Je souhaiterais proposer quatre conclusions opératives à ce propos liminaire :

L'Union européenne doit changer d'approche stratégique et ne peut pas continuer à approcher les pays du Sud en spectateur. Le principe « *more for more, less for less* » revient à attribuer des prix pour saluer les efforts de certains pays en matière démocratique, mais c'est oublier que l'Europe doit prendre part au processus et s'impliquer davantage. Elle devrait changer d'approche. Elle ne doit pas regarder le processus de façon cynique de l'extérieur mais assumer son rôle comme acteur. D'autres sont en train d'agir, notamment les pays du Golfe. Ils sont impliqués comme acteurs et cela va affecter l'avenir de l'Union européenne.

Sur le plan institutionnel : lorsqu'on a parlé de processus de paix au Proche-Orient, on a dit aux Israéliens et Palestiniens qu'ils auraient un accès privilégié à l'Union européenne s'ils parvenaient à un accord de paix. C'était la bonne méthode. Mais nous devrions faire la même chose au sujet de la démocratie dans les pays du Sud qui revêt une importance très grande pour l'Europe. Nous devrions tenir le même discours et offrir l'association la plus large à des pays comme la Tunisie si la démocratie se stabilise.

Sur le plan économique, force est de constater que sans succès économique, il n'y aura pas de succès politique. France, Espagne, Italie ont toujours eu des liens privilégiés avec les pays du sud mais leurs productions sont directement en concurrence avec les productions des pays du sud, notamment en matière agricole. Mais lorsque la stabilité et la démocratie sont en jeu, je pense que l'on doit faire le maximum possible, pour investir et ouvrir nos

marchés. Je ne sais pas à quel niveau placer le curseur du possible mais ce que je sais, c'est que nous devons nous montrer plus généreux avec les pays du Sud. Ces sociétés ne demandent pas la charité. Elles sont capables de produire dans l'agriculture et dans l'industrie, mais ont besoin de marchés et nos marchés sont leurs débouchés naturels.

Le message actuel des dirigeants égyptiens est de les laisser tranquilles et de les laisser faire. Il sera sans doute difficile d'avoir une influence dans la période prochaine, il faudra leur laisser se rendre compte par eux-mêmes de la nécessité de mettre en place une approche plus inclusive. Ce n'est pas la communauté internationale qui va les convaincre. En revanche, vis-à-vis de la société civile, nous avons une responsabilité fondamentale où nous ne devrions pas accepter de limitations des pays du sud. Ils vont essayer et nous demande de ne pas intervenir pour soutenir la société civile. Je pense notamment à la nouvelle loi sur les ONG en Égypte, qui est inquiétante. Compte tenu de ce qui s'est passé depuis trois ans, L'Union européenne doit fixer sur ce sujet une sorte de « ligne rouge » car c'est au sein de la société civile que se trouve le fondement de la démocratie future.

Mme Josette Durrieu. – Merci de nous avoir éclairés sur ces sujets, notamment lors de notre déplacement à Bruxelles et d'avoir partagé avec nous vos réflexions. Je me souviens en effet d'un mot que vous aviez employé à propos de la Tunisie, celui de laboratoire. Je salue votre capacité d'anticiper, ce qui montre la justesse de vos analyses. Nous avons toujours pensé, comme vous, que les évènements du sud de la Méditerranée sont pour une large part de nature économique et sociale, même s'ils ont été enveloppés de toute cette problématique islamique et nous en avons conclu qu'une approche par le développement de projets constituerait la bonne réponse à ces situations. J'aimerais savoir quelle est la perception depuis l'Europe de la proximité qui est la sienne en ce qui concerne la Méditerranée. Car nous avons un sentiment de désintérêt envers la rive sud, mais aussi de l'Afrique et de cette grande région nord-sud. Comment devons-nous faire pour progresser ?

Comme il y a des Méditerranées, nous proposons le forum 5+5 comme instance pour réfléchir à la région occidentale. Qu'en pensez-vous ?

Nous avons ressent, au cours de nos déplacements, la jeunesse de la société civile et notamment en Algérie, ainsi que le dynamisme des femmes, notamment des femmes chefs d'entreprise investies dans le développement des nouvelles technologies. Comment proposer et financer des projets qui correspondent à leurs aspirations ?

M. Christian Cambon. – Je reviendrai sur votre deuxième conclusion, et dirai que c'est une question à laquelle nous sommes tous confrontés. Il y a un lien indéniable entre démocratie et lutte contre la pauvreté. Je comprends la nécessité d'accompagner les progrès de la démocratie dans ces pays par de la conditionnalité, car ce sont nos valeurs et que nous devons les défendre. Mais la réalité que l'on ressent sur place, par exemple au Maroc, c'est que la course de vitesse entre le développement et la pauvreté conditionne la démocratie. Les réformes que le Roi a mis en avant dans son discours d'il y a deux ans n'a de sens que parce que son pays s'est volontairement ouvert au développement économique, efforts dans l'aéronautique, les énergies propres et durables, les infrastructures de transport… Il y a une véritable stratégie de développement qui consiste à dire qu'il faut sauver les gens de la pauvreté. N'est-ce pas là le problème que l'on rencontre partout ? Gaza n'aurait-il pas présenté une autre image si son développement avait été favorisé au lieu d'enfermer un million de personnes dans un ghetto de pauvreté et de misère ? Les instances européennes, et singulièrement les pays Scandinaves, ont raison de mettre en avant la conditionnalité de la démocratie pour obtenir des aides, mais faisons attention de ne pas en faire une règle absolue

car le vrai problème est socio-économique. Les deux doivent marcher de pair et l'Europe doit prendre la mesure de cela et ne pas imprimer des principes magnifiques mais en décalage avec la réalité.

Comment cette politique européenne de voisinage se met en place ? Les priorités sont claires, la réalité l'est moins. La Commission souhaitait porter l'enveloppe de la PEV de 15,3 à 18 milliards, mais elle n'a pas été suivie. Pourquoi le statut avancé n'est-il pas proposé également pour la Tunisie ?

M. Bernardino León, représentant spécial de l'Union européenne pour la Méditerranée du Sud.- Certains en Europe veulent donner beaucoup d'importance aux partenaires de l'Est. Je comprends l'importance de l'Ukraine et du rôle que l'Europe y joue, mais cela me paraît compatible avec l'intérêt porté au développement du Sud.

Mais aussi, ces principes ont une répercussion stratégique d'une importance énorme. J'ai été personnellement déçu de voir la réaction des Européens par rapport à l'intervention de la France au Mali, car indéniablement, ce qui s'y déroulait risquait de déstabiliser le Sahel, et constituait une menace pour les pays au Maghreb, pour les printemps arabes et pour la Méditerranée et donc une menace pour l'Europe elle-même.

Face à cette situation, insister sur les processus qui marchent comme le 5+5 est une bonne idée pour un dialogue et une coopération efficaces. J'aurais une seule observation : le 5+5 n'inclut pas l'élément politique qui me paraît fondamental aujourd'hui. Des pays comme l'Algérie, qui ont des sociétés civiles assez dynamiques, le rôle des femmes, des médias… qui sont des atouts pour la démocratie, pour des raisons diverses ne développent pas des institutions démocratiques. La place de l'armée, des services de renseignement et du parti historique reste dominante. On devrait chercher à inclure l'élément politique dans le forum 5+5.

Je constate également que la région est en balance entre démocratie et géopolitique qui marche de façon graduelle de l'Ouest à l'Est. En Tunisie, la démocratie compte pour 90% et la géopolitique pour 10%. Cela permet de savoir où concentrer nos efforts d'autant que, l'élément géopolitique influent, c'est l'Europe. A mesure qu'on s'éloigne de la Tunisie vers l'Est, l'importance de la géopolitique monte et l'élément démocratique s'estompe : en Libye, c'est 50%-50%, en Égypte, 60% de géopolitique avec une présence très forte des Turcs, des Qataris, des Saoudiens, des Émiratis, ce qui complique le jeu et 40% pour l'élément démocratique. En Syrie, la proportion est 90% géopolitique et 10% pour l'élément démocratique. En fait la guerre civile est aussi un affrontement entre l'Arabie saoudite et l'Iran. Il faut expliquer à nos partenaires européens qu'il y a un enjeu géopolitique dans cette zone et que si l'Europe ne s'implique pas, ce sont d'autres pays qui exerceront une influence dominante. Pour les Allemands et les Scandinaves, c'est aussi important.

Pour répondre à M. Cambon, le Maroc, effectivement, est unique. Il y a eu des réformes car le roi Hassan en 1998 a décidé de commencer les réformes. Il avait invité M. Youssoufi à former le gouvernement, alors qu'il était un de ses opposants. Avec Mohammed VI, le pays a continué les réformes. Il est important de se rappeler que même dans les moments les plus obscurs sous Hassan II, les partis politiques existaient comme des éléments indépendants.

Mais vous avez touché le point le plus important dans les relations Europe et les pays du Sud. Comme vous l'avez expliqué, la conditionnalité devient une religion. Je prends

souvent avec mes interlocuteurs de l'Europe du Nord l'exemple du droit romain, qui était initialement très symbolique, très lié à la religion, très éloigné de la société. Il n'avait donc pas d'utilité. Mais vers le IIe siècle avant JC, les juristes l'ont rapproché de la réalité. Il est devenu cette « génialité » qui marque encore nos sociétés contemporaines. Nous sommes encore, avec la conditionnalité, dans la première étape. Mais en affirmant que nous aidons ceux qui ont un système démocratique et pas les autres, nous sommes en contradiction avec nos objectifs car notre coopération est destinée à promouvoir la démocratie, donc par principe devrait s'adresser à ceux qui ne le sont pas. La France comprend bien cette question, vous avez donc un rôle à jouer pour faire évoluer cette attitude.

M. Alain Néri. – L'Afrique va connaître un développement démographique fort et son développement économique va devenir un enjeu essentiel. Les pays comme la France ou l'Europe auront peut-être plus de responsabilités en raison de leurs liens historiques pour faire face à une situation qui risque de s'aggraver avec des problèmes migratoires importants. Il faut donc avoir le courage de mettre en place des politiques de développement même si la crise économique dans nos propres pays ne pousse pas les opinions publiques en ce sens.

La diplomatie parlementaire devrait être renforcée, au niveau de l'UE, du Forum méditerranéen de l'OSCE, de l'UpM. Il faut intéresser les autres pays européens, qui ne sont pas conscients de ces difficultés, à ces questions.

Lorsque le développement économique n'est pas partagé, les populations se tournent vers le populisme. C'est ce qui s'est passé en Algérie avec le FIS. Si on veut implanter la démocratie, il faut plus d'égalité pour ces peuples au quotidien.

Enfin, j'aimerais vous exprimer ma préoccupation devant la pollution de la Méditerranée. Je dénonce la politique mafieuse de certains qui déversent des déchets par bateau en Méditerranée. L'UE peut-elle avoir une politique en la matière ?

M. André Dulait. – Je souhaite évoquer plus en détail la Libye. La Libye a toujours été un pays de tribus, ce qui pose d'importants problèmes pour l'organisation de l'État. La dégradation de la situation est inquiétante pour ses voisins au sud comme au nord. Comment voyez-vous notre type d'interventions spécifiquement dans un pays qui n'a pas de tradition républicaine forte ?

M. Jean Besson. – Personne ne parle des héritiers du Néo-Destour en Tunisie qui était un parti puissant, avec des réseaux actifs. Ont-ils conservé une capacité d'agir au sein des partis politiques ? Quel est leur poids réel aujourd'hui dans l'entreprise, l'armée ou la police ?

M. Jean-Claude Peyronnet. – Je marque mon approbation sur ce qu'a dit Christian Cambon sur l'application de la conditionnalité. Dans le cadre du projet de la loi de programmation sur l'aide aux développement qui va être soumis à notre examen, j'observe que l'on pose des conditions excessivement nombreuses qui risquent de limiter la capacité d'action et surtout d'infliger une double peine aux populations qui, privées de démocratie, se verront privées d'une aide parfois vitale. Ce n'est guère tenable, il faut introduire une graduation et peut-être arriver à sanctionner en priorité les dirigeants qui détournent des ressources publiques à leur profit et qui souvent accumulent des biens dans les pays d'Europe. Je sais que cela n'est pas facile, avez-vous des orientations dans ce domaine à nous soumettre afin d'agir sans pénaliser les populations.

M. Bernardino León, représentant spécial de l'Union européenne pour la Méditerranée du Sud.- M. Néri a souligné à juste titre le travail que nous avons à faire vis-à-vis de nos populations, car nous voyons bien qu'elles ont tendance, avec la crise économique, à se refermer sur les problèmes domestiques et que le populisme inclut et met l'accent sur d'autres problèmes comme l'immigration, l'islam,…

S'agissant de la pollution, dans tous les accords d'association et les plans d'action, tous considèrent la lutte contre la pollution comme très importante. Je peux demander à nos services de vous donner plus d'informations sur cette question.

La Libye n'est pas un État, ne l'a jamais été. Il s'agit d'ensemble hétérogène. Le pouvoir se partage parmi cinq groupes : le gouvernement qui dispose d'un pouvoir très limité, l'Assemblée qui souhaitait prolonger son mandat au-delà du 7 février mais qui n'a pas réussi à s'imposer, les pouvoirs locaux qui montent en puissance dans des villes comme Misrata ou Benghazi et n'écoutent plus le gouvernement central, les milices qui disposent du monopole de la force en Libye et font des pressions énormes sur le gouvernement allant jusqu'à kidnapper le Premier ministre, et enfin les leaders des tribus, les cheikhs, notamment dans les villes du Sud qui sont les seuls à pouvoir résoudre les conflits qui apparaissent de plus en plus fréquemment dans cette région.

L'une des conséquences de cette absence d'État et de la dégradation de la situation sur le plan de la sécurité est de permettre un développement de l'activité d'Al Qaïda et d'autres djihadistes notamment dans le Sud et à l'Est du pays.

Ces défis de la Libye sont aussi les nôtres. N'ayant pas de frontières, ce qui se passe en Libye a des conséquences pour les pays du sud de l'Europe, notamment en matière d'immigration clandestine. Rappelons-nous que les côtes libyennes sont à 350 km de Malte.

Notre coopération devrait se concentrer sur ces deux éléments : la promotion du dialogue politique entre les différents acteurs en essayant d'imposer des accords auxquels ils ont du mal à parvenir seuls, et la sécurité pour laquelle nous avons aussi une responsabilité à exercer. Différentes pistes ont été explorées. L'idée française d'utiliser la gendarmerie européenne me paraît intéressante à approfondir. On ne peut pas envoyer l'armée, car ce serait perçu comme une occupation. Mais nous savons que la sécurité ne marche plus et que la formation à l'extérieur de la Libye ne marche pas. Il y a des inscriptions mais aussi beaucoup d'absentéisme. Il y avait 75 000 personnes recensées comme véritables anciens combattants qui ont fait la guerre contre Khadafi. Mais les listes comptent aujourd'hui 100 000 personnes. On voit bien qu'il s'agit d'abord de rechercher des opportunités et des privilèges pas nécessairement une formation pour être intégré dans les forces de sécurité libyenne. Certains demandent des bourses pour étudier dans les universités européennes, mais on constate aussi qu'une fois sur place, ils n'ont pas d'appétence pour ces études et posent des difficultés.

Il faudra aussi travailler avec les pays du sud, notamment avec la Tunisie dont l'armée a montré un sens des responsabilités extraordinaires dans la crise. Elle a été respectueuse de la démocratie et comme il s'agit de l'armée d'un petit pays, elle ne sera jamais perçue comme une menace pour les Libyens.

Ainsi, nous avons besoin d'explorer ces deux possibilités. Nos gendarmeries sont efficaces et compétentes dans des domaines multiples (contrôle des frontières, la lutte anti-terroriste, police judiciaire, maintien de l'ordre), elles ont l'expérience de ces missions et pourraient être perçues comme une composante civile. D'autre part, il est intéressant de

travailler avec un pays comme la Tunisie, parce que les Tunisiens connaissent aussi la langue, comprennent les mentalités et ne seront pas perçus comme une menace.

La troisième priorité est la coordination internationale. Nous ne parlons pas d'une seule voix en Libye. Il y a aussi des différences entre les états-membres de l'Union européenne en raison d'intérêts commerciaux divergents. Or Le défi est énorme et la Libye risque de basculer.

S'agissant de la Tunisie et de la place des anciens du néo-Destour, Ennahda, à un moment, voulait préparer une loi d'exclusion qui aurait empêché l'accès à la vie politique ou aux fonctions publiques de nombreuses personnes, même très indirectement impliquées ou éloignées des centres de décisions de l'ancien pouvoir. J'ai longuement parlé à M. Ghanoucchi, le leader d'Ennahda de l'expérience espagnole de la transition démocratique et lui ai montré comment nous avons pu intégrer d'anciens cadres du régime franquiste et il a accepté ce point de vue.

Dans l'établissement de l'accord entre partis politiques en Tunisie, la réconciliation entre les deux anciens adversaires, MM. Ghannouchi et Essebsi qui est issu du Néo-Destour a été un point déterminant. Aujourd'hui après l'accord politique, il y aura sans doute la possibilité, à l'exception de ceux qui se sont tenus en dehors du système répressif de l'ancien régime et qui seront probablement jugés, de revenir dans la sphère publique.

Sur la conditionnalité, la France, l'Espagne et l'Italie, devraient jouer un rôle plus actif et insister pour qu'elle soit interprétée de façon intelligente. Les décisions devraient être prises au plus haut niveau, probablement au niveau du Conseil européen.

M. Jacques Berthou. – Nous n'avons pas évoqué la question de l'immigration. Comment l'Europe réagit-elle et quelle mesure envisage-t'elle de prendre ?

M. Bernardino León, représentant spécial de l'Union européenne pour la Méditerranée du Sud.- Quand ils arrivent en Europe, les immigrés sont souvent en quête d'identité et cette question de l'identité est parfois satisfaite par un rapprochement avec la religion. S'il y a une « troisième voie » et un accord entre libéraux et islamisme modérés dans les pays du sud, cela aura aussi une influence chez les immigrés et sur la perception de l'islam dans nos pays car l'islamisme politique est aujourd'hui essentiellement perçu comme radical et peu compatible avec l'esprit républicain. C'est une raison supplémentaire importante pour travailler avec l'islam politique modéré au Sud car ces immigrés sont d'ores et déjà parfois des nationaux, chez nous, et disposent du droit de vote. Cela devrait faire partie de l'équation finale. Si la Tunisie ou le Maroc bougent dans un sens positif, cela aura une influence en Algérie, et si d'ici vingt ans nous avons des sociétés asses ouvertes au Maghreb, cela aura une importance très forte chez nous, mais également en Égypte et au Moyen-Orient.

La réunion est levée à 12 h 32

Mardi 25 février 2014

- Présidence de M. Jean-Louis Carrère, président –

La réunion est ouverte à 15 heures

Audition de M. Jean-Yves Le Gall, président du Centre national d'études spatiales (CNES)

M. Jean-Louis Carrère, président. – Je vous souhaite la bienvenue parmi nous. Le CNES est assurément l'une des plus belles réussites de l'aventure spatiale française et européenne. Il est, avec Arianespace, l'un des moyens, pour nous Européens, de maintenir notre capacité autonome d'accéder à l'espace. N'oublions jamais que c'est parce que cette autonomie nous était refusée, qu'ont été développés les moyens spatiaux français – en particulier la fusée Diamant. N'oublions pas non plus que sans les vecteurs de la force de dissuasion française il n'y aurait pas de fusée Ariane. La synergie entre recherche civile et recherche militaire est ici une donnée clef.

J'ai une seule question à vous poser. Elle concerne évidemment les résultats de la réunion interministérielle de Naples de l'an dernier. À Naples, les Etats membres de l'Agence spatiale européenne ont décidé en quelque sorte de ne pas choisir entre faire Ariane 5 ME et Ariane 6 et de faire les deux dans l'ordre. C'est un schéma idéal. Mais il suppose que nous soyons capables de financer les deux solutions : Ariane 5 ME dont je comprends qu'elle est une version plus performante d'Ariane, comme le souhaitaient les Allemands et qui continue à envoyer deux satellites à la fois. Et Ariane 6 qui est un nouveau lanceur, dont la différence principale est qu'elle est mono-charge, ce qui veut dire qu'elle sera beaucoup plus souple d'emploi, puisqu'on pourra effectuer des tirs, même si l'un des satellites n'est pas prêt. Cette souplesse d'emploi semble bien une condition nécessaire pour faire face à la vive concurrence des lanceurs américains Falcon 9.

Je vous pose donc cette question : aurons-nous les moyens et le temps de tout faire ? Sachant que l'industrie de pointe est rarement en avance sur les délais et les coûts : que ferons-nous si ça se passe mal ? Que se passera-il si Ariane 5 ME n'est pas au rendez-vous ? Que se passera-t-il si Ariane 6 prend trop de retard ? N'aurait-il pas fallu faire un choix plus clair et aller tout de suite vers Ariane 6 ? Je suppose que tout cela sera débattu à la réunion interministérielle de l'automne prochain qui se tiendra au Luxembourg. Pouvez-vous nous éclairer sur ses enjeux ?

M. Jean-Yves Le Gall, président du Centre national d'études spatiales (CNES) – Le programme Ariane est un succès incontestable de l'Europe : depuis 1979, où les sceptiques étaient nombreux, 216 lancements ont été effectués, dont 72 par Ariane 5 - qui a établi le record de 58 succès d'affilée. Ce programme tout entier est à mettre à l'actif de la recherche, de l'industrie, mais aussi de la politique française et européenne. Le devenir du lanceur européen est une question éminemment politique ; la France y réfléchit de manière prépondérante. La dernière conférence ministérielle de l'ESA –qui compte 20 Etats membres, au premier rang desquels la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni– s'est tenue à Naples en novembre 2012, la prochaine aura lieu à Luxembourg en décembre prochain.

À Naples, il y a effectivement eu un débat sur l'avenir du lanceur européen, alors que se profilait le retour de la concurrence et qu'Ariane 5, conçue dans les années 1980,

paraissait devoir être modernisée. L'Agence spatiale européenne (ESA) a proposé Ariane 5 ME, qui est une version plus puissante d'Ariane 5 et dont l'étage supérieur peut être éteint et rallumé. De son côté, la France, dès 2009, avait lancé une réflexion sur l'avenir du lanceur européen à plus long terme, le Premier ministre avait alors confié une mission en ce sens aux dirigeants du CEA, de la DGA et du CNES, qui avaient notamment alerté sur le retour prochain de la concurrence et la nécessité de développer une nouvelle génération de lanceur européen, ce qui a donné naissance à Ariane 6. En préparation de la réunion de Naples, il y avait donc effectivement deux options pour l'avenir : une modernisation d'Ariane 5, avec la version ME, et le développement d'Ariane 6, capable de proposer des mises en orbite à moindre coût.

M. Jean-Louis Carrère, président. – On a parlé de low cost.

M. Jean-Yves Le Gall, président du Centre national d'études spatiales (CNES) – Pour la mise en orbite, mais pas pour les services. Des études ont été effectuées pour la conférence de Naples, l'ESA tablant sur une Ariane 5 ME pour 2018 et la France sur une Ariane 6 pour 2021. À Naples, un compromis a été trouvé, consistant à continuer l'exploitation d'Ariane 5 dans sa version actuelle et à mettre à l'étude les deux versions d'Ariane 5 ME et d'Ariane 6, pour prendre une décision ferme en décembre 2014 à Luxembourg. Depuis quinze mois, les études ont bien avancé. L'ESA a confirmé l'hypothèse du lancement d'Ariane 5 ME pour 2018 ; quant au scénario Ariane 6, les hypothèses centrales de coût –3 milliards d'euros pour le développement et 70 millions d'euros par lancement– viennent d'être validées par les industriels, c'est un pas très important. En revanche, le retour de la concurrence, en particulier américaine avec l'offensive de SpaceX et de son lanceur Falcon 9, rend nécessaire d'augmenter le soutien public à l'exploitation de la version actuelle d'Ariane 5.

Dans ces conditions, la poursuite de tous les programmes paraît difficile à concilier avec les positions budgétaires des différents Etats membres de l'ESA. L'Allemagne soutient Ariane 5 ME, qui lui paraît le meilleur lanceur face à la concurrence américaine et aussi, il ne faut pas se le cacher, parce que ce scénario est plus favorable à sa propre industrie. Nos voisins d'Outre-Rhin ont cependant pu manquer de cohérence en retenant, comme ils l'ont fait, Falcon 9 pour le lancement de leurs propres satellites gouvernementaux d'observation... Nous allons voir à présent comment les choses évoluent avec l'arrivée de la nouvelle coordonnatrice spatiale pour la partie allemande. L'Italie, de son côté, soutient Ariane 6, parce que le nouveau lanceur utilisera de la poudre, grande spécialité de l'industrie italienne ; cependant, la situation gouvernementale italienne, les changements récents intervenus à la tête de l'ASI, laissent planer des incertitudes.

La plupart des autres Etats membres, ensuite, comprennent bien l'utilité qu'il y a d'avancer vers Ariane 6. La France, enfin, est à l'origine d'Ariane 6, mais elle est également très attentive aux conséquences d'un changement de lanceur sur son industrie, ce qui la pousse, à ce stade, à financer l'exploitation d'Ariane 5 dans sa version actuelle, le développement de ME et aussi celui d'Ariane 6 ainsi qu'à rechercher la meilleure voie pour passer d'un lanceur à l'autre. Aujourd'hui, toutefois, il faut bien être conscient que le compromis trouvé à Naples, consistant à tout faire, ne semble pas tenable sur le plan budgétaire, compte tenu des limites imposées par les Etats membres. Nous devrons donc recourir à un scénario alternatif pour tenir nos objectifs stratégiques - maintenir notre accès à l'espace, un plan de charge conséquent pour nos bureaux d'études et tenir nos engagements budgétaires. Ce dossier de l'avenir du lanceur européen a donc bien avancé, au-delà même de ce que j'imaginais en prenant mes fonctions et je me félicite que les hypothèses financières

initiales viennent d'être validées par les industriels, dans les offres qu'ils ont remises le 14 février. L'arrivée de la concurrence américaine s'est confirmée, faisant évoluer l'environnement plus rapidement que prévu : SpaceX, avec son lanceur mono charge Falcon 9, vient de réussir trois vols –le 29 septembre, le 3 décembre et le 6 janvier derniers– et signe des contrats à des prix bien en-deçà d'Ariane 5 ; comme nous avons déjà réduit considérablement nos coûts, nous pouvons difficilement diminuer nos tarifs sans un supplément d'aide publique, ce qui ne pourrait se faire, à enveloppe constante, sans limiter l'aide aux autres parties du programme d'ensemble. Car c'est une donnée déterminante du dossier : les difficultés de la conjoncture se traduisent par une pression très forte sur notre budget, particulièrement en France.

M. Jean-Louis Carrère, président. – A combien revient le lancement avec Ariane 5 ?

M. Jean-Yves Le Gall, président du Centre national d'études spatiales (CNES) – Le coût de lancement d'un satellite est d'environ 100 millions d'euros et après subvention des Etats membres, de 100 millions de dollars, contre 60 à 70 millions de dollars pour le Falcon 9 de SpaceX. C'est pourquoi nous avons fixé l'objectif d'Ariane 6 à 70 millions d'euros par lancement, en comptant sur notre avantage de fiabilité pour être compétitifs. Nous héritons d'une forte expertise, nos capacités d'études sont largement reconnues, notre carnet de commandes est important : je suis convaincu que nous parviendrons à nos objectifs.

M. Bertrand Auban. – Le dossier du lanceur européen et des politiques spatiales en général, mêle un grand nombre de sujets, en particulier la souveraineté, l'indépendance, les questions de recherche, d'industrie ; en 1979, lors du premier lancement d'Ariane, les chefs d'Etats européens voulaient ne pas dépendre des deux superpuissances dans la Guerre froide : le contexte a bien changé depuis, mais l'enjeu reste le même, celui de l'indépendance stratégique. L'Europe spatiale s'est donc construite avec des partenaires incontournables, mais aussi des différences entre les Etats qui s'y sont engagés, des différences qui peuvent se traduire par des divergences ; à Naples, il y a eu un compromis, avec des éléments très positifs puisque les Etats ont décidé d'injecter 10 milliards d'euros, c'est loin d'être négligeable ; cependant, cela a été beaucoup dit, il a manqué une vision, de l'audace pour l'Europe spatiale, alors que nous devons, à l'évidence, moderniser notre outil.

Les pays émergents ne paraissent pas directement menaçants, mais il faut se méfier ! Il y a dix ans, nous ne prenions pas très au sérieux la menace d'un retour des Américains sur le marché des lanceurs : aujourd'hui, SpaceX est là, qui nous oblige à nous adapter. Cette entreprise bénéficie des commandes publiques américaines, qui lui permettent des prix très agressifs sur le marché, alors que la commande publique ne dépasse pas 30% du volume chez Ariane, c'est une donnée importante. Il y a aussi des enjeux très techniques, avec des conséquences industrielles décisives, par exemple la propulsion électrique et c'est effectivement pour des raisons de retombées industrielles que l'Allemagne s'arc-boute sur Ariane 5 ME. Pour notre commission, les enjeux du lanceur européen ne sauraient donc se réduire aux aspects industriels et commerciaux, car ce sujet est au cœur des questions d'indépendance et de souveraineté.

M. Jean-Pierre Chevènement. – M. Le Gall peut-il nous présenter le budget prévisionnel d'Ariane 6, en précisant les contributions déjà acquises et la part de chaque pays contributeur, en particulier celle de la France ? De même pour Ariane 5 ?

M. Jean Besson. – La Chine vous paraît-elle capable de proposer bientôt un lanceur à prix compétitif ? Des pays émergents seraient-ils susceptibles d'utiliser des lanceurs chinois ?

M. Jacques Gautier. – SpaceX vend à prix fort des lancements à la Nasa et à l'armée de l'air américaine, ce qui lui permet de casser les prix sur le marché : ce modèle est-il possible pour Ariane, sachant que le lanceur européen dispose d'une proportion moindre de commandes publiques ?

Le choix a été fait, ensuite, pour des raisons de coûts, de garder pour Ariane 6 le même type de propulseur que celui d'Ariane 5 ; or, il semble que le constructeur d'Ariane, Astrium, ait du mal à faire baisser davantage ses coûts : certaines des difficultés ne vous paraissent-elles pas venir du fait que la production est dispersée sur plusieurs sites européens - alors que SpaceX rationalise la production en la concentrant sur un seul site ?

Enfin, Ariane 6 vous paraît-elle un embryon possible pour la nouvelle génération des missiles M51 ?

M. Jean-Yves Le Gall, président du Centre national d'études spatiales (CNES) – Le budget d'Ariane 6 s'établit à environ 3 milliards d'euros pour le développement du lanceur, à quoi s'ajoutent 750 millions pour le segment du sol ; l'objectif est que la France en finance 50%, l'Allemagne 25%, l'Italie 15% et la Suisse et la Belgique, 5% chacun. Ariane 5 fut un programme guidé par la technologie. Son développement a coûté près de 10 milliards d'euros et la part de la France s'élève à 55%.

La Chine a déjà des lanceurs compétitifs, mais la réglementation ITAR interdit qu'ils lancent des satellites comprenant de la technologie américaine. Cette réglementation a été adoptée dans les années 90 à la suite de doutes très documentés sur les transferts de technologie réalisés par les Chinois et ce sont ces règles qui empêchent aujourd'hui la Chine d'être présente sur le marché commercial. Les Chinois, cependant, vendent des satellites aux pays émergents, dans une économie de troc : ils échangent des satellites contre du gaz au Venezuela, du pétrole au Nigéria ou du lithium en Bolivie. Mais les satellites chinois n'ont qu'une durée de vie de 3 à 4 ans, contre 15 à 18 ans pour les satellites occidentaux, ce qui rétablit notre compétitivité.

Le modèle de SpaceX diffère ce celui d'Ariane sur trois critères au moins : il est beaucoup plus simple, conçu pour des lancements à bas prix – l'ensemble de lancement tient sur un terrain de football, alors que celui d'Ariane 5, qui n'a pas été conçu au départ avec cette notion d'économie, constitue une petite ville ; ensuite, l'organisation de la production est verticalisée et rationnalisée : tout tient, quasiment, dans un bâtiment, avec un étage pour les moteurs et le lanceur, un autre pour le bureau d'études, un troisième pour le service commercial - cette concentration a fait l'objet de commentaires tout à fait élogieux dans la presse ; enfin, SpaceX s'appuie sur les budgets publics américains : celui de la Nasa, 17 milliards de dollars, celui de l'US Air Force, 18 milliards et celui qui est à discrétion du Président américain, pratiquement autant, soit un total de près de 50 milliards, à comparer aux 4 milliards d'euros de l'Agence spatiale européenne, auxquels s'ajoutent 1 à 2 milliards pour les programmes militaires européens. En d'autres termes, Ariane doit recourir au marché pour atteindre un prix compétitif ; ce sont les commandes commerciales qui font vivre le lanceur européen et c'est ce modèle d'une souveraineté fondée sur le marché commercial, qui est aujourd'hui remis en cause. Avec Ariane 6, l'objectif annuel est de quatre lancements institutionnels et de dix lancements commerciaux.

M. Gilbert Roger. – Quelle est votre politique vis-à-vis des débris spatiaux ? On parle de quelque 22 000 objets détectables, liés aux lancements, et d'environ mille satellites hors d'usage. Une réglementation est-elle prévue ? Quelle est votre action en la matière ?

M. Jean-Yves Le Gall, président du Centre national d'études spatiales (CNES) – La question des débris spatiaux est importante. La France est le seul pays à avoir adopté une législation en la matière, qui exige que l'étage supérieur soit « désorbité » : Ariane 5 ME et Ariane 6 sont conçues pour rallumer à cette fin leur étage supérieur, pour qu'il rejoigne les hautes couches de l'atmosphère. Les lanceurs, ensuite, sont aujourd'hui bien plus « propres » qu'auparavant, avec des sangles qui retiennent les parties détachées. En 2006, la destruction par la Chine d'un satellite en orbite basse par un missile, du reste, a produit autant de débris que l'ensemble de la conquête spatiale jusqu'alors... La communauté internationale s'est manifestée pour qu'un tel événement ne se reproduise pas et pour mieux protéger l'espace, qui est un patrimoine unique.

M. Daniel Reiner. – Un accord vient d'être signé, en marge du Sommet franco-britannique, entre le CNES et son homologue britannique, l'UKSA, pour United Kingdom Space Agency : sur quoi cet accord porte-t-il ? Quelle place a-t-il dans l'architecture de l'Agence spatiale européenne ?

M. Jean-Yves Le Gall, président du Centre national d'études spatiales (CNES) – Effectivement, nous avons signé le 31 janvier un accord-cadre bilatéral comprenant deux volets. Le premier engage une coopération sur l'Interféromètre Atmosphérique de Sondage Infrarouge de Nouvelle Génération (IASI-NG), qui est un instrument de météorologie qui permettra des prévisions météorologiques à cinq jours contre trois jours actuellement. Second volet, le Royaume-Uni nous rejoint dans le programme SWOT pour l'observation des eaux sur les terres émergées.

L'UKSA a été créée il y a deux ans et elle signe là avec le CNES son premier accord bilatéral : c'est pour nous une grande satisfaction et aussi la conséquence des relations excellentes entre la France et la Grande-Bretagne en matière de défense.

Le programme Horizon 2020 consacre 200 millions d'euros annuels à l'espace : Arianespace n'y est pas directement éligible, mais je travaille de près à ce que nos programmes accèdent le mieux possible aux financements européens.

M. Alain Gournac. – Quel(s) élément(s) d'Ariane 5 ME bénéficiera/bénéficieront à Ariane 6 ? Par ailleurs, dans la comparaison entre Ariane 5 ME et Ariane 6, un élément clé me paraît devoir être mis en valeur : le fait qu'avec Ariane 5 ME, on devrait continuer à lancer deux satellites en même temps, ce qui est à l'origine de retards très importants, chacun le sait. Peut-on continuer à fonctionner de la sorte, quand les Américains seront ponctuels grâce à leur lanceur simple ? Ensuite, je veux témoigner que lorsque nous avons visité SpaceX, nous ignorions et personne ne nous avait dit que la Nasa allait passer de telles commandes et rendre possible ce qui paraissait encore bien lointain...

Mme Nathalie Goulet. – Quelle part de votre budget consacrez-vous à la cybercriminalité ?

M. Bertrand Auban. – Où en est le système de positionnement européen Galileo ? Pourquoi les Allemands se sont-ils tournés vers OHB-System ?

M. Jean-Yves Le Gall, président du Centre national d'études spatiales (CNES) – Acté à Naples, l'étage supérieur développé pour Ariane 5 ME sera sur Ariane 6, ce qui permet de réaliser une économie de 600 millions d'euros. Concernant le lancement double, celui-ci est effectivement une source de retards, même s'il permet... deux fois plus d'opportunités de lancement, ce qui est un bon argument tant que la concurrence n'en propose pas de son côté... SpaceX, ensuite, n'a de privé que le nom : dans les faits, cette entreprise est très largement financée par la Nasa et elle est le porte-drapeau de la politique spatiale américaine, ce qui en fait le candidat le plus sérieux pour la desserte de la station spatiale. Le Président Obama ne le cache d'ailleurs pas, en déclarant : « America is back »... grâce à SpaceX.

Nous n'avons pas de ligne budgétaire spécifique contre la cybercriminalité, mais notre action d'une manière générale contribue à lutter contre ce phénomène et nous avons pris des mesures spécifiques lorsque nous avons été attaqués sur le plan informatique.

Le programme Galileo a été décidé en 2000 mais il est resté au point mort jusqu'en 2005, date à partir de laquelle l'ESA a été chargée du dossier par la Commission européenne ; les choix industriels ont été faits, les quatre premiers satellites ont été confiés à Astrium (devenu depuis Airbus Defence & Space) et Thales Alenia Space et c'est OHB-System, effectivement, qui a remporté les contrats pour les 22 satellites suivants. Le programme est un peu en retard, mais nous espérons les premiers lancements pour juin de cette année, et les premiers services vers la mi-2015. En tant que coordonnateur interministériel français pour ce programme, je fais tout mon possible pour le faire avancer. Nous avons mobilisé des compétences à Toulouse pour aider OHB-System, les essais au sol sont terminés et j'ai bon espoir de tenir le calendrier actuel.

Il faut aussi créer les services de Galileo. Il y a tout à faire en la matière et l'environnement a changé ici aussi, puisque les services du GPS sont devenus gratuits et que nous devons vendre des services, tout en veillant à ce que Galileo, qui a été conçu en France, ait des retombées industrielles dans notre pays.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Est-il bien réaliste de tabler sur 2021 pour Ariane 6, sachant le contexte budgétaire ? Vous m'avez répondu par des grandes masses d'argent et une clé de répartition, mais quels sont les engagements précis ? Sur quoi peut-on compter effectivement, pour tenir un tel calendrier ?

M. Jean-Yves Le Gall, président du Centre national d'études spatiales (CNES) – À Naples, les Etats membres ont engagé 120 millions d'euros pour démarrer Ariane 6, avec l'idée de prendre une décision à Luxembourg fin 2014, pour un montant de 3 milliards d'euros. Serons-nous prêts pour 2021 ? Si les Etats se décident à Luxembourg, je m'engage à tenir le calendrier.

M. Jean-Louis Carrère, président. – Merci pour toutes ces informations, sachez que vous pouvez compter sur notre commission.

La séance est levée à 16 h 15.

Mercredi 26 février 2014

- Présidence de M. Jean-Louis Carrère, président -

Audition du général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées

La réunion est ouverte à 14 h 30.

M. Jean-Louis Carrère, président. – Mon général, c'est avec un très grand plaisir que nous vous accueillons pour cette première audition devant notre commission. Vous êtes déjà un familier des arcanes parlementaires puisqu'en tant que Major général vous avez suivi de très près l'élaboration du Livre blanc et de la loi de programmation militaire. Nous avons eu maintes fois l'occasion de vous croiser à ces occasions et d'apprécier votre écoute et votre disponibilité et surtout le grand sens de l'Etat et du service de la République que vous manifestez.

Nous avons avec l'Etat-major des Armées des relations constantes et directes auxquelles je tiens particulièrement. Sachez que, comme avec vos prédécesseurs, nous sommes à l'écoute de l'EMA et des armées. Nous avons pour cela un outil auquel je suis attaché qui est l'officier qui est mis à la disposition de notre commission. Ce trait d'union est extrêmement utile. Nos relations reposent sur l'estime et le respect que nous portons à nos soldats dont je veux saluer une fois de plus l'extraordinaire dévouement au service de la Patrie.

Vous savez par expérience l'investissement de notre commission dans les questions de défense. Nous avons mis ces dernières années un accent particulier sur les réformes auxquelles, je le crois, nous avons pris toute notre part. Les armées, dont vous êtes désormais le chef d'état-major, savent qu'elles peuvent compter sur nous, tout comme nous comptons sur elles.

Nous sommes particulièrement conscients des difficultés auxquelles font face les hommes et les femmes de la défense. La réorganisation prévue par le Livre blanc et mise en œuvre dans la loi de programmation militaire va demander aux personnels des efforts nouveaux qui viennent s'ajouter à un train ininterrompu de réformes depuis la professionnalisation. Nous comprenons le besoin de souffler et l'atteinte au moral que peuvent entraîner ces bouleversements.

Vous savez toute l'attention que nous apportons au respect des engagements pris. Je le disais encore une fois hier soir lors du débat sur la prolongation de l'opération Sangaris. Nous nous appuyons sur un engagement ferme du président de la République. La contribution de la défense au redressement entraîne déjà une contraction que nous espérons temporaire. Il est impératif que nous nous en tenions là et que la programmation triennale des finances publiques que nous attendons prochainement tienne totalement compte de la sanctuarisation du budget de la défense. Nous y serons particulièrement attentifs et la LPM nous a donné de nouveaux moyens de suivi et de contrôle que nous allons utiliser pleinement. Ce sera, je le sais, un combat de tous les instants, mais nous sommes là pour le mener avec vous et avec le ministre.

Je vous laisse la parole.

Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées – Je voudrais en tout premier lieu vous remercier pour votre invitation. C'est pour moi un honneur et un plaisir de m'exprimer devant vous, moins de deux semaines après avoir pris mes fonctions de chef d'état-major des armées.

Je me réjouis de l'intérêt sans cesse renouvelé que votre commission porte aux questions de défense, ce dont témoigne la qualité des débats à l'occasion du vote de la loi de programmation militaire. J'attache une attention toute particulière à ces échanges avec la représentation nationale et je sais pouvoir compter au Sénat sur une réelle expertise dans votre commission sur les sujets de défense.

Je sais aussi pouvoir compter sur vous, Monsieur le Président, et vous l'avez montré par votre engagement personnel ces derniers mois lors de la rédaction du Livre blanc et de la loi de programmation militaire.

Au lendemain du vote de prolongation de l'opération « Sangaris » en République centrafricaine je ne suis pas venu vous parler d'opérations mais je veux tout de même saluer devant vous la mémoire du caporal Damien Dolet du RICM de Poitiers, décédé à Bouar dimanche dernier.

Si je devais résumer mon état d'esprit aujourd'hui, je le ferais en trois mots : fierté, lucidité et détermination.

Fierté.

Fierté de commander les hommes et les femmes de nos armées, des armées engagées en opération, des armées qui gagnent et qui protègent, des armées qui jouent un rôle moteur dans nos alliances et au sein de l'Union européenne.

A l'heure où je vous parle, 9 000 militaires français sont engagés dans 26 opérations extérieures, dans des missions variées, exigeantes et difficiles. Je pense, pour ne citer que deux d'entre elles, à *Serval*, qui prendra une nouvelle dimension avec la régionalisation de notre stratégie et de notre dispositif au Sahel. Je pense à *Sangaris*, mission sans ennemi déclaré autre que la violence quelle qu'elle soit, au sein des populations, sans doute la plus complexe qu'un soldat puisse réaliser. Je pars d'ailleurs dès ce soir au Mali, puis en Centrafrique.

Dans le même temps, en permanence, nos armées surveillent et protègent le territoire national, ses espaces aérien et maritime et leurs approches. En permanence, nos armées recueillent du renseignement, veillent des zones d'intérêt stratégique, se préparent aux engagements futurs. C'est dans ce cadre que le groupe aéronaval – auquel j'ai rendu visite peu avant son retour à Toulon – s'est déployé en océan Indien.

La posture de dissuasion est tenue, sans faille, par les Forces aériennes stratégiques et la Force océanique stratégique. J'étais à Taverny le 18 février lors d'un exercice nucléaire « Poker » ; j'ai pu constater l'excellence des FAS, du centre de commandement aux équipages des *Mirage* et des *Rafale*.

Fierté donc de commander des hommes et des femmes dévoués et professionnels, animés par la passion de leur métier et par la passion de servir.

Fierté personnelle, fierté partagée, que j'ai mesurée en visitant nos blessés à Percy le jour même de ma prise de fonction. Leur courage et leur dignité sont édifiants. Les soutenir est un devoir moral, le premier.

Lucidité, ensuite.

Pour avoir conduit la réforme ces quatre dernières années en qualité de major-général des armées, je connais la situation et les tensions qui pèsent sur nos armées. Dans tous les domaines – le personnel, le matériel, l'infrastructure, le fonctionnement, l'activité, le soutien –, il existe aujourd'hui des fragilités, qui sont autant de points de vigilance – vous les connaissez, je n'insiste pas. J'ai parlé de « vigilance », mais sans catastrophisme car je suis optimiste, de nature.

Vous savez, ces dernières semaines, j'ai reçu de nombreuses félicitations mais quasiment toutes étaient accompagnées d'un « bon courage, ça va pas être facile » avec un air de commisération…je reste donc lucide. Mais aussi déterminé et c'est mon troisième mot :

La détermination.

Dans le contexte budgétaire que nous connaissons et compte tenu des fragilités évoquées, garantir au Pays les armées dont il a besoin est un véritable défi, qui ne peut être relevé qu'avec une ferme volonté de réussir. C'est, pour ma part, ce à quoi je m'engage, avec *une détermination à la mesure de l'enjeu.*

Vous m'avez demandé aujourd'hui de vous présenter la réforme des armées.

Depuis 1996 et la professionnalisation, les réformes s'enchaînent, voire se superposent. Le Livre blanc de 2008, la RGPP ont imposé aux armées un ensemble de réformes d'une ampleur considérable. À titre d'exemple, depuis 2001, l'armée de terre a perdu 43% de ses effectifs.

Aujourd'hui, c'est le Livre blanc de 2013 et la LPM 2014-2019 qui imposent d'autres réformes. Sans avoir l'ampleur du train précédent, l'effet successif, voire cumulatif les rend particulièrement sensibles. C'est bien de ces nouvelles réformes dont je veux vous parler maintenant.

À cet égard, permettez-moi de partager avec vous trois convictions fortes.

La première est que ces réformes – que l'on peut considérer comme une nouvelle étape de LA réforme des armées – sont incontournables : avec les contraintes très importantes qui pèsent sur nos capacités, leur réussite conditionne le succès futur de nos armes.

Deuxième conviction : il faut, dans l'écheveau des réformes en cours ou à venir, rétablir une cohérence. Autrement dit, il faut aux hommes et aux femmes qui servent dans nos armées un projet fédérateur, un projet d'ensemble qui décline les grandes orientations politiques en actions concrètes et les replace dans une même perspective.

Ma troisième conviction est qu'il faut un état d'esprit adapté à la situation et aux défis que nous avons à relever. Nous devrons être innovants et déterminés : la transformation est un état de fait, c'est aussi un état d'esprit.

Ces trois convictions, le caractère incontournable de la réforme, la nécessité d'un projet fédérateur, un état d'esprit mobilisateur constituent le plan de mon intervention.

Premier point, donc : la nécessité de cette nouvelle étape de la réforme.

En premier lieu, c'est le contexte qui l'impose.

Deux éléments de contexte.

D'abord, un nouveau Livre blanc, dans lequel le Président de la République, chef des armées, a fait le choix de conserver un niveau d'ambition élevé, qui se décline en trois grandes missions : la protection des Français et du territoire national, la dissuasion nucléaire, l'intervention extérieure.

Il a également fait le choix de maintenir un modèle d'armées complet nous permettant d'assurer ces missions, et cohérent avec les scénarios prévisibles d'engagement, tout en conservant une autonomie d'appréciation et d'action, dans tous les domaines.

Il a par ailleurs décidé d'accroître l'effort dans des domaines d'avenir, domaines qui sont souvent ceux qui permettent de mieux peser en coalition : renseignement, spatial, cyber, drones, frappes à distance et forces spéciales.

Enfin, le besoin de disposer de soldats bien équipés, bien entraînés, maîtrisant l'emploi de la force a été réaffirmé. La préparation opérationnelle et donc l'entretien programmé des matériels constituent une priorité de notre ministre de la défense, Jean-Yves Le Drian.

En somme, il s'agit de maintenir le cap dans certains domaines, et même de faire mieux dans d'autres.

Deuxième élément de contexte, la situation de nos finances publiques.

La réduction des déficits publics et la résorption de la dette contribuent à notre autonomie stratégique et à la souveraineté nationale, fondements de notre politique de défense. Vous connaissez la problématique, je n'insiste pas.

Dans ce cadre, l'affirmation d'une telle ambition pour nos armées est un défi.

Au bilan, nos contrats opérationnels sont exigeants, mais ajustés à nos opérations les plus prévisibles.

Le format des armées se réduit ; la modernisation des capacités se poursuit, à un rythme moindre. Il est clair cependant que si ces réductions de format, de personnel, d'équipements et ces étalements des livraisons de matériel sont douloureux, ils sont la seule voie pour entretenir un outil de défense conforme aux grands objectifs du Livre blanc. Ce qui implique une remise en cause profonde de notre manière de penser et d'agir.

Vous l'avez compris, ces éléments de contexte nous amènent à une nouvelle étape de la réforme au sein du ministère, et donc des armées.

31 chantiers de transformation ont été lancés au niveau du ministère, dans une logique d'efficience : ressources humaines, finances, soutien, service de santé, communication, etc...

Partout, autant que possible, la recherche d'une meilleure efficience impose de diminuer les effectifs et donc de revoir le partage des tâches. Le commandement des armées est naturellement impacté, à l'échelon interarmées, mais aussi au niveau de chaque armée, direction ou service interarmées.

Je donnerai d'ailleurs l'exemple dans ce domaine. Pour sa part, l'état-major des armées se concentre en effet sur les responsabilités du CEMA : la planification et la conduite des opérations, la programmation militaire et la réalisation des capacités, le soutien interarmées sans oublier la dimension internationale, transverse, en particulier dans l'appui aux opérations, le soutien aux capacités, les relations militaires bilatérales.

Nous nous dirigeons donc vers un état-major des armées dont les effectifs diminuent de 30%, avec un format resserré de 600 personnes au lieu de 930, alors que les états-majors d'armée descendront à un niveau compris chacun entre 150 et 200 personnes. Tout cela pour commander les trois armées et les soutiens interarmées, soit de l'ordre de 230 000 personnes en 2015 !

Nous serons alors installés à Balard, et la réforme du commandement des armées sera terminée. Elle laissera aux trois armées le plus de marge de manœuvre possible dans l'exercice de leurs responsabilités organiques. C'est une nécessité fonctionnelle, mais aussi une nécessité « culturelle » : la culture d'armée est une réalité, j'y crois profondément !

Dernière raison nous imposant de poursuivre la réforme : la primauté de l'opérationnel.

Nous touchons ici à la finalité de la réforme, qui doit rester guidée par l'opérationnel. L'histoire ancienne et le retour d'expérience récent montrent en effet que la cohérence globale entre les forces combattantes et les moyens concourants est une condition essentielle du succès opérationnel.

Ma responsabilité de CEMA est non seulement d'identifier les capacités nécessaires aux armées, mais aussi de garantir cette cohérence globale dans ses différents volets : ressources humaines, équipements, organisation, soutiens, préparation, concepts et doctrines. En cela, je suis responsable des travaux de planification des capacités militaires, de l'élaboration de la programmation militaire et de son actualisation.

C'est donc bien pour garantir le respect des contrats opérationnels fixés par le Livre blanc et pour pouvoir toujours remplir nos missions que nous devons poursuivre notre transformation. En conséquence, l'effort de déflation du personnel sera porté en priorité sur l'environnement et le soutien des forces.

Voilà ce que je voulais vous dire du contexte et de la nécessité de cette nouvelle étape de la transformation.

J'en viens donc à ma deuxième conviction : une réforme de cette ampleur ne se réalise qu'avec un projet fédérateur.

Ce projet, nous l'avons, c'est un projet commun aux armées, directions et services interarmées, que j'ai baptisé CAP 2020.

CAP 2020 s'inscrit dans le cadre fixé par le Livre blanc et la LPM et en découle. Il définit pour chaque armée, direction ou service le chemin de sa transformation, en répondant à un objectif clair : disposer dans la durée d'un outil militaire complet et cohérent, apte à garantir nos intérêts de défense dans le cadre de l'ambition stratégique de la France.

La feuille de route, c'est l'ordre aux armées, directions et services que j'ai signé le 15 février dernier, le jour même de ma prise de fonction. Il est conçu selon trois lignes d'opération.

La première ligne d'opération concerne l'optimisation des moyens au profit des capacités opérationnelles. Elle implique :

- La déclinaison des contrats opérationnels du Livre blanc en termes de disponibilité et de préparation des forces ;

- La définition de priorités dans les activités et la préparation opérationnelles, en lien avec les opérations en cours ;

- Le maintien de notre niveau de qualification opérationnelle, en insistant sur la complémentarité interarmées ;

- L'adaptation et la modernisation de nos capacités, pour être prêts à faire face aux engagements futurs ;

- La réforme des dispositifs des forces de souveraineté et de présence, en réorganisant les points d'appui et en diminuant nos effectifs.

Deuxième ligne d'opération : améliorer notre modèle de ressources humaines.

C'est le volet majeur de la réforme : 23 500 postes sont à supprimer d'ici à 2019, en plus des 10 000 restants de la réforme précédente, soit de l'ordre de 34 000 d'ici à 2019. Il s'agit de conduire ces déflations avec le plus de souplesse possible, pour assurer la continuité de nos missions.

La maîtrise de la masse salariale nous impose par ailleurs de prendre en compte le contingentement des effectifs, le dépyramidage, la gestion des hauts potentiels, la promotion au mérite, la simplification du dispositif indemnitaire des militaires et donc, au bilan, les parcours que nous offrons au personnel des armées.

L'objectif est d'obtenir une meilleure corrélation entre les grades, les emplois, les responsabilités et la rémunération, ce qui implique de mieux gérer les flux d'entrée et de sortie du personnel.

Notre modèle RH évoluera donc, et il devra évoluer le plus rapidement possible. Nous avons commencé les travaux en ce sens avec les armées.

In fine, nous aurons une pyramide des grades plus aiguë avec une population plus jeune. La rénovation de notre dispositif de reconversion sera centrale pour redynamiser la gestion du personnel dans cette optique. Tout ceci évidemment sera conduit en étroite

cohérence avec la baisse des effectifs dans les états-majors et le chantier mené sur la formation.

Adapter la gestion du personnel, c'est aussi pouvoir compter sur un système de paiement de rémunérations fiable et sécurisé. Après tant de péripéties aux conséquences sociales et humaines souvent dramatiques pour les militaires et leurs familles, y compris pour les militaires en opérations, je me réjouis de la mise en place d'un « plan B » Louvois, annoncé par notre ministre M. Jean-Yves Le Drian. Et je me réjouis qu'il soit conduit sous la forme d'un programme d'armement, avec la rigueur que cela implique en termes de responsabilités et de procédures. Le retour à une situation totalement normalisée va toutefois nous conduire à souffrir encore pendant deux ans.

Dernier axe d'effort s'agissant des ressources humaines : l'amélioration de la condition du personnel, juste compensation des contraintes statutaires imposées aux militaires du fait de leur finalité opérationnelle. Nous travaillons actuellement au sein du ministère à la réalisation d'un plan dans ce domaine. Il comprendra notamment la simplification du dispositif indemnitaire – 174 primes aujourd'hui – et améliorera la prise en compte des notions de mérite et de responsabilité.

Il y a donc fort à faire dans le domaine des ressources humaines ; c'est un travail en profondeur, qui nécessitera de faire évoluer les mentalités, et donc qui demandera du temps. C'est un sujet essentiel, sensible, qui doit être conduit dans le respect de notre finalité opérationnelle, des spécificités d'armées et du statut général des militaires.

Troisième et dernière ligne d'opération : adapter notre organisation.

Une armée qui adapte son organisation sous contrainte, c'est – je l'ai évoqué – une armée dont l'administration est plus agile, plus resserrée : c'est une armée qui réduit les effectifs des états-majors et des organismes centraux.

C'est également une armée qui densifie ses emprises territoriales, pour dépenser mieux et moins. Nous devons chercher en permanence la mise en adéquation du contrat opérationnel, des ressources humaines, des équipements, des ressources financières et du stationnement. D'autres restructurations territoriales sont inéluctables. C'est un sujet complexe et très délicat, aux impacts multiples – vous êtes bien placés pour le savoir –, mais un sujet sur lequel nous devons avancer. Il faut un maximum de visibilité, pour cadencer la « manœuvre RH » et donner le plus de perspectives au personnel. Nous ferons des propositions au ministre sur ce plan dans les mois qui viennent.

Une armée qui adapte son organisation sous contrainte, c'est enfin une armée qui accroît la performance de ses soutiens. La chaîne des soutiens connaît une véritable révolution depuis une dizaine d'années, avec l'interarmisation des fonctions, la création des bases de défense et la mise en place d'un pilotage centralisé au niveau de l'état-major des armées. Compte tenu des inévitables défauts de jeunesse et des contraintes nouvelles, cette chaîne s'adaptera encore. Le principe d'une administration générale et de soutiens communs sous une autorité unique, le Service du commissariat des armées, et le renforcement du pouvoir des commandants de base de défense constituent deux axes importants dans ce domaine. La responsabilité de commandant de base de défense sera confiée le plus souvent possible aux officiers assumant déjà des responsabilités locales, comme par exemple un commandant d'école, à Draguignan. C'est ce que, dans notre jargon, nous appelons le « double casquettage » : le dialogue est facilité entre le soutenant et le soutenu quand c'est le même

homme ! De la même façon, nous renforcerons les « marquants d'armée », c'est-à-dire le lien d'une base de défense avec une armée, comme c'est déjà le cas à Toulon ou à Brest pour la marine, à Mourmelon pour l'armée de terre et à Evreux pour l'armée de l'air.

J'en viens maintenant à ma troisième et dernière conviction : l'état d'esprit dans lequel nous engageons cette adaptation.

C'est à nous, ici à Paris, au sommet des armées, de susciter l'adhésion et la confiance en cette nouvelle période qui s'ouvre, avec vérité et simplicité. Ma priorité, en tant que chef d'état-major des armées, sera donc de rassembler, de fédérer les énergies, dans une dynamique d'innovation et d'imagination. Il s'agit, pour les armées comme pour tout le ministère, d'agir « ensemble, autrement, au mieux ».

Ensemble.

Ce sont les femmes et les hommes des armées qui sont au cœur des adaptations à venir. Il leur est encore beaucoup demandé : un engagement opérationnel sans faille, et de nouveaux efforts au quotidien. L'adhésion de tous est la condition du succès, c'est clair !

Elle doit se matérialiser à tous les niveaux, et d'abord entre les armées. Je veux constituer une vraie équipe de commandement avec les trois chefs d'état-major : le général d'armée Bertrand Ract-Madoux, l'amiral Bernard Rogel et le général d'armée aérienne Denis Mercier. Cette adhésion doit ensuite se manifester au niveau du ministère, par une bonne coordination des réflexions entre les grands responsables. Le C4, comité de cohérence pour la conduite du changement qui réunit le SGA, le DGA et le major général des armées, en est un exemple.

Nous devons donc faire ensemble. Logiquement, nous devons également faire *autrement*.

Je l'ai déjà dit mais j'insiste, nous ne pourrons réaliser le nouveau modèle d'armée qu'en revoyant nos organisations et nos modes de fonctionnement. Le modèle de 96 est arrivé au bout de ses possibilités et nous sommes déjà en ordre de marche pour ces travaux.

Parfois, nous avons eu cette mauvaise habitude de créer une mission à chaque tâche nouvelle et, ainsi, de générer des « mammouths » administratifs peu lisibles, peu réactifs et peu manœuvrants. Nous n'en avons plus ni les moyens, ni le temps. Nous devons donc encore simplifier les démarches administratives, de façon volontariste, en prenant en compte les initiatives locales : les vraies solutions aux problèmes locaux ne se trouvent pas à Paris. Une démarche spécifique est en cours au sein du ministère et singulièrement des armées. 66 mesures de simplification ont été validées. Certaines sont déjà engagées, d'autres sont à l'étude. Un exemple ? Une plateforme d'échange pour la simplification sera mise en œuvre sur le réseau interne défense, pour recueillir les propositions du terrain et en informer l'ensemble du personnel. Cette plateforme interactive sera opérationnelle début mars.

Faire *autrement*, c'est enfin se tourner vers l'extérieur, vers l'international. Ce sont, potentiellement, autant d'opportunités à explorer avec pragmatisme. C'est le cas, par exemple, du concept CJEF que nous développons avec nos amis Britanniques, ou de l'emploi de la BFA au Mali avec nos voisins Allemands. Il va de soi que réalisme rime avec pragmatisme. Ne rêvons pas, les coopérations multinationales ne résoudront pas tous nos

problèmes : en période de tension budgétaire, beaucoup de nos partenaires sont tentés par le repli. Et pourtant, dans l'intérêt de tous et de chacun, je ne vois pas d'autre solution que d'avancer ensemble : à des échelles différentes, nous sommes tous logés à la même enseigne !

Faire ensemble, faire autrement. Faire *au mieux.*

Nous ne ferons pas mieux avec moins, nous continuerons à faire *au mieux* !

Le dire, ce n'est pas manquer d'ambition, c'est être lucide et honnête, vis-à-vis de nous-mêmes et de nos personnels militaires et civils : il faut dire la vérité.

Faire *au mieux*, c'est définir plus clairement nos priorités et remettre cent fois l'ouvrage sur le métier, afin de les réorienter aussi vite et aussi souvent que nécessaire. Je pense au maintien en condition opérationnelle des équipements, déterminant pour nos capacités, qui, en plus d'un effort budgétaire sensible porté par la LPM, fait l'objet de plans d'action spécifiques.

Nous devrons donc anticiper davantage, afin de limiter les conséquences des risques et des fragilités que nous avons identifiées, parmi lesquels :

Le vieillissement assumé de certains équipements, conséquence des décalages de livraison de ceux qui doivent les remplacer ;

La « soutenabilité » de notre équilibre en matière de ressources humaines ;

Des difficultés quotidiennes dans l'exercice de notre métier et touchant aux conditions de vie dans nos bases, régiments et ports, notamment en ce qui concerne l'infrastructure ;

Le risque de décrochage du personnel par rapport à la réforme, alors même que son adhésion est une condition de la réussite de la manœuvre.

En conclusion, je veux dire que nous avons un engagement politique fort devant la Nation à travers le Livre blanc et la LPM. Il doit nous accompagner vers le nouveau modèle d'armée, le modèle 2025.

Aujourd'hui, chef d'état-major des armées, je suis pleinement conscient des enjeux de ces réformes et convaincu de leur nécessaire poursuite. Nous avons un projet pour conduire cette nouvelle étape de la transformation et vous pouvez compter sur ma totale loyauté.

J'ai pu mesurer ces quatre dernières années, en tant que major-général des armées, les limites de l'élasticité de notre système. Je connais également parfaitement les difficultés et les défis qui sont les nôtres aujourd'hui. C'est, à terme, la pérennité d'un outil de défense complet et cohérent qui est en jeu.

La Loi de programmation militaire vient d'être promulguée. Sa mise en œuvre représente un effort important pour les armées, dont le costume est déjà taillé au plus juste. Toute encoche sur les ressources prévues entamerait inévitablement la cohérence du modèle, compromettrait le succès de la réforme et s'exercerait au détriment de la finalité opérationnelle.

L'exécution conforme de la LPM est donc primordiale. Elle l'est pour l'efficacité de nos armées. Elle l'est aussi – tout est lié – pour le moral du personnel, qui y voit une juste reconnaissance de son engagement pour la Nation.

Votre soutien sera déterminant et je l'appelle avec force de mes vœux.

Je vous remercie.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Permettez-moi de vous féliciter à mon tour. Je forme des vœux pour le succès de votre mission qui nécessite courage et détermination. Vous n'avez pas parlé de la réserve : avez-vous des projets en ce domaine ? Le rapport d'information que j'ai rédigé il y a quelques années avec Michel Boutant au nom de notre commission sur ce sujet a montré toute l'utilité de la réserve, notamment en cas de crise majeure. Le Livre blanc de 2013 y consacre d'ailleurs quelques intéressants passages. Des pratiques innovantes existent, je pense en particulier à ce que le Général Rouby fait à Bruxelles (à l'OTAN et à l'UE) en matière de réserve citoyenne. Quelles sont vos intentions en la matière ?

Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées – Merci pour votre question sur un sujet qui m'est cher et sur lequel nous n'avons pas fait de réforme suffisamment profonde depuis 1996. Le pendant d'une armée professionnelle est en effet une réserve bien organisée, distinguant clairement réserve citoyenne et réserve opérationnelle. Je crois fermement à la réserve citoyenne au titre du lien armée-Nation. Elle peut être très utile dans des domaines très diversifiés et constitue un relais potentiel pour les forces armées. Il faut mieux l'organiser et clarifier son statut, en réglant des questions telles que la prise en charge des frais de déplacement ou le port de la tenue… La réserve opérationnelle est un chantier à ouvrir, qui est d'ailleurs ébauché dans le Livre blanc. La commission du Livre blanc était unanime sur ce sujet, même si elle n'a pas débouché sur un plan formalisé et concret. Le budget annuel de la réserve est de 70 millions d'euros sur un total de 31 milliards d'euros pour la défense. Peut-être pourrions-nous faire mieux ? Je vois trois pistes à explorer :

- mieux utiliser individuellement et collectivement la réserve, en particulier pour les spécialités rares, où des professionnels à temps partiel peuvent apporter un regard extérieur novateur ;

- simplifier le cheminement administratif des réservistes, qui est aujourd'hui décourageant ;

- améliorer l'attractivité de la réserve au sein des entreprises et les administrations, en s'inspirant, notamment, de l'exemple britannique.

C'est un vrai projet à construire. Je suis frappé par les gens exceptionnellement volontaires qui forment la réserve et qui sont, qui plus est, ancrés dans leurs territoires là où nos forces sont de moins en moins présentes. Ces atouts doivent être exploités, d'abord par la définition d'une stratégie, puis par l'octroi de moyens adaptés.

M. André Vallini. – Je m'associe aux félicitations qui ont été exprimées et je salue en vous l'homme présenté comme proche du terrain, qui fait son footing avec les hommes du rang. Vous me semblez illustrer l'adage « Tout vient à point à qui sait attendre ». Au regard des expériences malienne et centrafricaine, quelle est votre approche de l'Europe de la défense : y croyez-vous ?

Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées – Football et footing sont de bons « antivirus » parisiens… Je partage la vision très pragmatique de l'Europe de la défense qui est celle du ministre de la défense Jean-Yves Le Drian : je suis persuadé qu'il faudra des coopérations multi ou bilatérales pour faire des économies. Faisons donc vivre toutes les coopérations possibles : OTAN, Union européenne, coopérations bilatérales. Depuis quatre ans en charge des relations franco-allemande et franco-britannique, je prône une approche concrète : coopération opérationnelle avec le Royaume-Uni, coopération en matière de santé, de formation ou de brigade franco-allemande avec l'Allemagne, ou encore coopération dans la défense antimissile avec l'OTAN. Au niveau européen, il faut soutenir toutes les initiatives concrètes : commandement européen de transport aérien *EATC* (European Air Transport Command), « club » des drones *Reaper*, avec l'Italie, l'Allemagne et l'Angleterre, voire filière européenne de drones pérenne… Nous devons soutenir tout ce qui peut marcher ; plus encore, nous devons continuer à susciter les initiatives de coopération, avec la patience, le pragmatisme mais aussi le réalisme que cela suppose.

On construit, pas après pas, des coopérations européennes. La poussée politique est essentielle ; plus elle est forte et durable, plus l'outil militaire avance. Mes homologues allemands et anglais sont prêts à cela, mais il faut du carburant. J'ai de bons espoirs avec les Britanniques dans le cadre des accords de Lancaster House, avec les Allemands dans le cadre du groupe de coopération au sein duquel 60 projets sont examinés, et avec les autres pays européens aussi, sans exclusive. L'Europe de la défense qui a fonctionné ces dernières années, c'est celle à géométrie variable, pragmatique et concrète. Je me situe dans ce sillage-là.

M. Christian Namy. – J'ai apprécié, dans votre propos, votre sens de l'humain. En tant que président du conseil général d'un département, la Meuse, qui consacre un effort important au soutien et à l'accompagnement psychologique des militaires et des familles des militaires en OPEX, notamment au Mali, et aux militaires à leur retour, j'ai mesuré l'ampleur les difficultés auxquelles ils sont confrontés. Comment faire pour vous aider en ce domaine ?

Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées – C'est un sujet délicat que nous risquons de rencontrer également et de façon plus forte avec l'opération en R.C.A. Nous avons des systèmes d'accompagnement psychologiques et médicaux mais nous voyons bien que, dans la durée, ils atteignent leurs limites. Nous avons dans chaque régiment des cellules d'aide aux familles, bien organisées, qui les accompagnent. C'est ce qui fait notre spécificité, il n'y a pas pour nous le service et le « hors service ». Nous essayons de prendre en compte la dimension familiale et abordons la question dans sa globalité lors de la phase préparatoire au retour d'opérations. Ce n'est pas si facile dans un monde qui devient de plus en plus individualiste.

Le soutien des élus en ce domaine est très précieux parce que l'on peut donner des facilités à ces familles à titre temporaire ou dérogatoire en fonction de leurs difficultés.

D'une manière générale, je suis attentif au facteur humain qui sera la clef du succès de la réforme en cours. En effet, si l'on n'explique pas bien cette réforme et si nous ne suscitons pas d'adhésion, il y a un risque. En revanche, si on dépense un peu plus d'énergie pour expliquer, consulter, faire adhérer, je pense que nous réussirons. Et dans ce travail de conviction, il y a aussi l'environnement familial. C'est pourquoi des réponses doivent être apportées sur le plan de l'amélioration des conditions du personnel militaire qui accompagnera la transformation en matière de garde d'enfants, de logement, d'emploi du conjoint…

M. Daniel Reiner. – Je me réjouis de l'esprit avec lequel vous abordez vos fonctions, votre lucidité, votre détermination et votre tonicité. Notre volonté est bien de solidifier au mieux ce qui a été décidé par le Livre blanc et la loi de programmation militaire. Nous aurons l'occasion de vous entendre dans le cadre de nos travaux sur les forces spéciales et sur le programme 146 que nous suivons avec une grande vigilance et nous nous sommes donnés les moyens dans la LPM de mieux contrôler sa mise en œuvre. Je comprends que, dans vos fonctions, vous soyez attaché à développer de façon concrète la coopération européenne avec les moyens dont vous disposez, mais je considère pour ma part qu'à force de petits pas, nous n'avançons plus et qu'une impulsion politique est désormais nécessaire si nous voulons progresser de façon décisive. C'est l'idée que nous essayons de faire progresser et de partager avec nos partenaires parlementaires au sein des rencontres que nous organisons régulièrement avec les Britanniques, les Allemands, les Belges, les Polonais et peut-être d'autres demain.

M. Jacques Gautier. – En m'associant également aux félicitations de mes collègues, je voudrais vous poser trois questions. Quelles sont vos idées pour développer la réserve citoyenne ? Il semble que l'armée de l'air y réussisse pleinement, la marine également, l'armée de terre semble avoir plus de difficultés. Nos collègues Gilbert Roger et André Dulait ont rédigé un rapport sur les bases de défense, d'où il ressortait que l'on était allé trop vite et trop loin. On a eu parfois l'impression que les unités opérationnelles ont été un peu sacrifiées dans les bases de défense et que la logistique a été perturbée. Vous avez émis quelques pistes de travail (« double casquettage », marqueurs d'armée…), pourriez-vous les développer ? Enfin, en tant que co-rapporteur du programme 146, quels sont pour chacune des armées, les programmes qui vous paraissent prioritaires ?

Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées – Sur la réserve citoyenne, j'étais dubitatif sur le concept mais je l'ai expérimenté lors de mon commandement de brigade à Orléans et je suis désormais convaincu de son utilité. Il faut me semble-t-il désormais expliciter le concept et préparer un texte en amont qui formalise les choses. Il est vrai que l'armée de l'air a mené une action très volontariste, notamment sous l'impulsion du général Abrial lorsqu'il était chef d'état-major.

S'agissant des bases de défenses, nous allons progresser. D'abord, en réorganisant la fonction « administration générale du soutien commun », (alimentation, hébergement, finances, RH…) sous les ordres d'un seul chef, le directeur du service du commissariat des armées. Ensuite, en renforçant le rôle du commandant de base de défense qui aura des fonctions d'intégration, de coordination et d'arbitrage des soutiens, entre les différents organismes concourants qui sont organisés en tuyaux d'orgue et dépendent de directions et de services centraux différents ; nous rédigeons un texte en ce sens. Au deuxième niveau, la coordination sera effectuée par le CPCS (centre de pilotage et de conduite du soutien), en liaison avec les directeurs centraux des services… Nous souhaitons également organiser les bases autour d'un marquant d'armée plus fort et revoir à ce titre, mais avec souplesse et légèrement, le découpage. En effet, on a voulu de façon parfois artificielle faire de l'interarmées un principe absolu en mélangeant les personnels, on s'est privé de la sorte de la culture d'armée qui fonctionne efficacement. Enfin, il y a des regroupements de bon sens qui s'imposent, c'est pourquoi j'ai parlé de « double casquettage », le chef est celui qui est le plus gradé et doit assurer à la fois son commandement, celui de la base de défense, celui de la délégation militaire départementale. Il sera ainsi en mesure de faire efficacement les arbitrages soutenant-soutenu. C'est le système de la marine, c'est en partie celui des bases aériennes et il y a eu des expériences heureuses dans l'armée de terre, l'année dernière. Nous procéderons à leur extension sans nécessairement généraliser. Mais je souhaite, d'une manière

générale, que nous prenions les bonnes « recettes » là où elles sont dans les bases de défense et que nous nous adaptions au terrain : il y a des situations qui ne sont pas comparables, ne serait-ce qu'en termes de taille entre les bases de défense.

S'agissant du programme 146 d'équipement des forces, — je dirais, en simplifiant à l'extrême, que mes priorités sont les suivantes :

Pour l'armée de terre : Scorpion ; le missile moyenne portée (MMP), l'engin blindé de reconnaissance et de combat (EBRC), le véhicule blindé multi-rôle (VMBR) et le programme « Contact » pour la radio ;

Pour l'armée de l'air : les ravitailleurs MRTT et l'avion de transport A400M ;

Pour la marine : le fait d'avoir un groupe aéronaval digne de ce nom, bien protégé par-dessus, par-dessous et en surface, ainsi que les moyens d'assurer l'action de l'Etat en mer sans oublier les forces sous-marines.

Je souhaiterais dans tous les cas éviter les ruptures temporaires de capacité.

M. Jean-Marie Bockel. **–** Je m'associe aux félicitations de mes collègues concernant votre nomination. Dans le cadre de la LPM, nous allons nous efforcer, au Parlement et en particulier au Sénat, d'être les gardiens de la parole donnée. Ma question est la suivante : dans l'état actuel de nos forces, serions-nous capables de mener de front deux opérations comme le Mali ? Serions-nous capables de faire face à une montée en puissance de Sangaris et à une autre crise qui adviendrait ?

Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées.- Vous connaissez les chiffres : nous avons 9 000 soldats en opérations extérieures et 21 000 en tout, hors métropole, si on additionne opérations extérieures, forces de présence et forces de souveraineté. Nous sommes loin du contrat opérationnel du Livre blanc. La réponse est donc « oui », sans aucune hésitation. Nous pourrions, s'il le fallait, renforcer Sangaris et faire face à un deuxième Mali. Nous avons les hommes et les équipements pour le faire. La question est : pour combien de temps ? Ce qui est compliqué, c'est la durée, qui plus est si nous devons conduire plusieurs opérations simultanément sur des théâtres éloignés les uns des autres et il y aurait aussi des tensions sur certaines capacités critiques telles que le ravitaillement aérien, le transport aérien, le renseignement (ISR) et les forces spéciales.

Mme Michelle Demessine. **–** Je m'associe aux félicitations de mes collègues et vous félicite également pour vos propos rafraichissants et enthousiastes. J'en ai retenu quelques formules telles que : « la réforme ne peut se réaliser qu'avec un projet fédérateur ». Et en effet, il vous faudra fédérer, dans toutes les armées, à tous les échelons et à tous les grades. Dans cette perspective, est-il envisageable d'avoir une progression de la « condition citoyenne » de nos militaires, c'est-à-dire une meilleure concertation entre les troupes et l'encadrement ?

Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées.- La rénovation de la concertation fait partie intégrante de la manœuvre RH. Cette manœuvre comporte aussi la formation, la simplification des procédures administratives et le régime indemnitaire. Nous ne pourrons pas rester immobiles sur la concertation. Mais nous ne pourrons pas non plus accepter les syndicats au sens civil du terme. Le Président de la République a reçu trois fois le Conseil supérieur de la condition militaire. J'attends les propositions du groupe de liaison.

M. Robert del Picchia. **–** Je m'associe aux félicitations pour votre nomination. Deux questions. La première : Balard 2015 – est-ce réaliste ? La seconde : vous commencerez la consultation de vos homologues chefs d'état-major par qui ?

Mme Leila Aïchi. **–** Le groupe auquel j'appartiens vient de publier un Livre vert de la défense nationale. Nous y faisons un focus particulier sur la problématique énergétique et le démantèlement des équipements. Qu'en pensez-vous ?

Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées.- Je n'ai pas d'inquiétude particulière sur le calendrier d'installation à Balard. Concernant le démantèlement, ayant eu à connaître le problème qui s'est posé pour la coque du Clemenceau, je peux vous dire que j'y suis extrêmement sensible. Nous devons mieux organiser nos filières de démantèlement. Concernant les équipements, nous sommes plutôt bons élèves dans l'armée, et nous efforçons désormais de prendre en compte le démantèlement dès la conception. Pour les infrastructures, c'est plus compliqué. Nous cherchons à faire mieux, en particulier en ayant recours aux énergies nouvelles.

La réunion est levée à 15 h 49.

Mercredi 12 mars 2014

- Présidence conjointe de Mme Elisabeth Guigou, présidente de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et de M. Jean-Claude Peyronnet, vice-président de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat -

Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Mme Élisabeth Guigou, présidente.- Monsieur le ministre, nous vous remercions de votre présence cet après-midi pour cette séance conjointe de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et de celle des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, que je coprésiderai en compagnie de M. Jean-Claude Peyronnet. Cette audition fait suite à la réunion que vous avez organisée le 7 mars dernier au Quai d'Orsay avec les bureaux de nos deux commissions.

Quels sont les objectifs poursuivis par le président Vladimir Poutine, alors que vous insistez sur la gravité d'une situation qui ne cesse de se détériorer ? La Russie officialisera-t-elle l'annexion de la Crimée à la suite du référendum qui doit se tenir dimanche prochain, le 16 mars, dans cette région ? Existe-t-il une chance minime que ce processus ne soit pas conduit à son terme ? La Russie compte-t-elle mener une action équivalente dans d'autres provinces de l'Est de l'Ukraine ? D'une conversation tenue hier avec mon homologue, j'ai retiré l'impression que la Russie souhaitait que l'ensemble du pays fasse acte d'allégeance.

Le Président par intérim de l'Ukraine, M. Olexandre Tourtchinov, a affirmé exclure une action militaire en Crimée – ce que les discussions officieuses avec les dirigeants de Kiev laissaient entrevoir. En même temps, plusieurs responsables ukrainiens ont fait savoir que le pays défendrait militairement les provinces de l'Est.

Comment percevez-vous l'attitude des Européens ? Le Conseil européen a décidé de mettre en place un système de sanctions reposant sur trois étages, dont le premier se trouve déjà en vigueur. La deuxième partie sera-t-elle rapidement déployée, sachant qu'elle consiste principalement à geler les avoirs de certains responsables russes. La cohésion européenne se maintiendra-t-elle ?

M. Arseni Iatseniouk, Premier ministre, a demandé la signature du volet politique de l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine : quelles seront les décisions prises en la matière ?

M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères.- La France considère que la Russie viole le droit, que la situation en Ukraine est grave pour ce pays et pour l'ensemble de la région, et qu'il ne peut y avoir d'autre attitude que celle de la fermeté. En même temps, nous devons rechercher des solutions diplomatiques – ce qui ne signifie pas qu'elles soient de faiblesse – en empruntant la voie du dialogue. Nous tentons de développer une position efficace en suivant ce cap.

Avec , l'organisation d'un vote dimanche prochain – dont l'issue ne fait aucun doute –, suivi d'une indépendance prenant les traits d'un rattachement à la Russie le président Poutine aura une main sur la Crimée, même si ce processus est de facto et depuis longtemps engagé car l'attachement d'une majorité d'habitants de la Crimée à la Russie est avéré ; cependant, que la Crimée soit une région de l'Ukraine ou de la Russie constitue une différence d'importance.

Si M. Poutine pense qu'il peut aller plus loin sans affronter de trop fortes oppositions, les choses pourraient ne pas en rester là car, si la Crimée possède des caractéristiques géographiques et ethniques particulières, une majorité d'habitants de certaines provinces de l'Est du pays ne seraient pas non plus opposés à un rattachement à la Russie.

Je souhaiterais apporter une contradiction précise aux arguments juridiques avancés par la Russie.

Le premier de ces arguments consiste à affirmer que le pouvoir de Kiev n'est pas légitime et qu'il repose sur un « gouvernement de vainqueurs » – termes employés malencontreusement par les autorités ukrainiennes et dénoncé par les Russes – tenu par des fascistes. En réalité, le nouveau gouvernement a été investi à une très large majorité – 331 voix sur 450 – par la Rada ; il s'agit d'une coalition représentative de cinq groupes parlementaires, à laquelle le Parti des régions a refusé de participer. D'autre part, c'est le président Ianoukovitch lui-même – j'en ai été le témoin actif, avec mes homologues polonais et allemand, MM. Radosław Sikorski et M. Frank-Walter Steinmeier – qui a proposé le poste de Premier ministre à M. Arseni Iatseniouk. Le parti nationaliste Svoboda dispose de trois portefeuilles ministériels – mais aucun d'entre eux n'est régalien –, et l'ultra-droite, représentée par Pravii Sektor de M. Dmitro Iaroch, ne siège pas au gouvernement et n'occupe aucun poste de responsabilité. Il est donc inexact d'affirmer que le pouvoir de Kiev n'est pas légitime.

Le deuxième indique qu'il n'y a pas de forces russes en Crimée, que seules y sont présentes des forces locales d'autodéfense, et que la Russie respecte l'accord bilatéral régissant la flotte de la mer Noire. Il est vrai que, jusqu'à ces derniers jours, les forces armées présentes en Crimée ne portaient pas d'insignes permettant de les identifier ; cependant, leur origine n'a jamais fait de doute. Si les Russes n'ont rien à cacher, on ne comprend pas

pourquoi ils bloquent l'accès de la mission d'observation militaire de l'OSCE à la péninsule. Enfin, s'agissant du respect de l'accord bilatéral sur la flotte de la mer Noire, les accords de 1997 et de 2010 qui régissent les bases navales et aériennes russes en Crimée – parmi lesquelles figurent celles de Sébastopol – ont été violés en trois points : mouvements des unités russes dans l'espace aérien, maritime ou terrestre ukrainien ; circulation sur le territoire ukrainien de personnels et de matériels russes sans identification claire ; franchissement de la frontière russo-ukrainienne sans respect des contrôles prévus par la législation ukrainienne. Il est donc faux de dire qu'il n'y a pas de forces russes en Crimée au-delà de celles autorisées par les accords bilatéraux et que la Russie a respecté ses obligations.

Le troisième développe l'idée selon laquelle la Maïdan et ses partisans sèmeraient le trouble dans le pays et terroriseraient les populations. En vérité, le calme est revenu à Kiev et dans la plupart des régions du pays, sans débordements antirusses malgré les provocations ; le nouveau gouvernement ukrainien a mis l'accent sur l'apaisement et sur la réconciliation nationale et a déclaré que le désarmement des milices faisait partie de ses priorités.

Un quatrième argument russe revient fortement ces jours-ci : « M. Ianoukovitch est le président légitime, et tout recours à la force répondant à sa demande d'intervention serait également légitime ». Cette démonstration s'avère inexacte : M. Ianoukovitch n'est pas le président légitime ; en prenant la fuite, il n'a pas respecté ses engagements au titre de l'accord du 21 février, et la Constitution ukrainienne prévoit, en cas de vacance de la présidence constatée par la Rada, que la présidence par intérim est assurée par le président de la Rada – en l'occurrence, M. Tourtchinov.

Le cinquième argument déploie l'idée selon laquelle l'accord du 21 février ne serait pas mis en œuvre. Rappelons que les Russes n'ont pas signé cet accord, et qu'il est donc paradoxal de se réclamer d'un pacte que l'on n'a pas approuvé. En outre, cet accord se trouve de facto mis en œuvre en grande partie, car il prévoit le retour à la Constitution de 2004, la tenue d'une élection présidentielle anticipée, et l'arrêt des violences. En revanche, le départ de M. Ianoukovitch n'y figurait pas !

Le sixième récuse la légitimité des élections du 25 mai prochain. La Russie affirme qu'elles ne peuvent se tenir puisque le président légitime, M. Ianoukovitch à leurs yeux, ne démissionne pas. Or, la date du 25 mai a été votée par la Rada, si bien qu'elle s'avère tout à fait légale ; par ailleurs, nous avons prévu qu'une mission d'observation électorale de l'OSCE surveille les conditions du scrutin dans toutes les régions de l'Ukraine.

Le septième assure que les populations russophones sont menacées et que l'on donnerait comme instruction de ne plus utiliser le russe dans les ministères. Le vote par la Rada d'une loi retirant au russe le statut de langue officielle fut une erreur, mais ce texte n'a pas été promulgué et n'est donc pas entré dans l'ordre juridique ; en outre, les autorités ukrainiennes en place ont affirmé vouloir revenir sur ce vote. Mme Astrid Thors, Haute représentante pour les minorités nationales de l'OSCE, n'a constaté aucune menace ou violation des droits des minorités russophones lors de ses visites à Kiev et en Crimée.

Le dernier argument repose sur le fait que les autorités de Crimée auraient demandé une protection à la Russie et souhaiteraient leur rattachement à la Fédération de Russie. Le nouveau gouvernement de Crimée n'est pas légitime, car le précédent a été destitué sous la menace d'une soixantaine d'hommes armés, qui venaient de prendre le contrôle du siège du gouvernement et du Parlement de Crimée à Simferopol. Le Premier ministre autoproclamé, M. Sergueï Axionov, avait obtenu un score extrêmement faible – de l'ordre de

3 % – aux dernières élections du parlement local. Le référendum, prévu le 16 mars, laissant le choix entre un rattachement à la Russie ou un statut d'autonomie accrue est contraire à l'article 73 de la Constitution ukrainienne, selon lequel seul un référendum national peut décider d'une modification territoriale ; d'ailleurs, le parti des régions lui-même l'a déclaré illégal.

Le débat juridique n'est pas central, mais il existe et il s'avère important de répondre calmement aux arguments erronés qui sont avancés.

Madame la présidente, j'estime très faible la probabilité d'un retour en arrière concernant le référendum de dimanche prochain. M. John Kerry, secrétaire d'État américain, doit se rendre demain à Londres pour y rencontrer son homologue russe, M. Sergueï Lavrov ; je doute fort – pour employer un euphémisme – que cet entretien permette l'annulation du référendum, mais ce qui se passera à partir de la semaine prochaine reste encore ouvert.

M. John Kerry a adressé aux Russes, en notre nom commun, une proposition de mise en place d'un groupe de contact ; l'idée est de lever l'obstacle reposant sur le refus des Russes de parler avec les autorités ukrainiennes puisqu'ils les jugent illégitimes. Or on ne peut pas régler la question ukrainienne sans que le Gouvernement de ce pays soit associé aux discussions, si bien que ce groupe permettrait d'intégrer tous les acteurs. Nous souhaitons que l'intégrité et la souveraineté de l'Ukraine soient respectées, qu'il n'y ait pas de violences, qu'un dialogue se développe, que l'élection présidentielle ait lieu et que l'on soit assuré qu'aucune autre province du pays ne subisse le sort de la Crimée. M. Sergueï Lavrov y a apporté hier une réponse très détaillée mais qui ne nous convient pas, et j'ai eu une longue conversation avec lui à ce sujet. M. Sergueï Lavrov m'a dit apprécier l'attitude de la France qui est ouverte à la discussion, mais a également souligné nos points de désaccord. Je m'entretiens également quotidiennement avec mes homologues allemand, américain, polonais et ukrainien.

Le président Hollande vient de parler au président Poutine par téléphone, et je dois peut-être me déplacer – dans un autre cadre – le 18 mars prochain en Russie avec M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense. Les Russes ont publié un communiqué annonçant cette visite et l'Élysée vient de préciser que cette visite ne se tiendrait que si elle permettait de marquer un progrès.

Le 17 mars, le Conseil des ministres des affaires étrangères de l'UE se penchera sur la situation et décidera de sanctions. La nature de celles-ci donne lieu à une discussion sévère : nous pensons que les sanctions efficaces sont personnelles et touchent les avoirs et les mouvements de certaines personnalités de haut rang.

S'agissant de l'accord d'association, une position conservatoire a été arrêtée : elle consiste à signer la partie politique, mais pas le volet économique. Cela permet de disposer d'un levier, qui n'impressionnera cependant pas la Russie qui a déjà augmenté les prix du gaz à destination de l'Ukraine.

Pour résumer, madame la présidente, nous faisons le maximum pour éviter « la prise en mains » de la Crimée par la Russie – même si nous ne nourrissons que très peu d'espoirs pour le référendum de dimanche. Nous disposons de marges de manœuvre plus étendues pour la suite, à condition que les Européens soient unis et que les Américains s'investissent. Nous tâcherons à la fois de conserver notre attitude de fermeté et de maintenir notre ouverture au dialogue ; de ce point de vue, nous sommes solidaires de nos partenaires,

mais la France dispose d'une relation spécifique avec la Russie, et nous devons donc trouver le juste équilibre en la matière. Les discussions doivent se poursuivre, car elles seules permettront de trouver des solutions. Les réunions du Conseil des 17 et 20 mars au niveau des ministres des affaires étrangères puis des chefs d'État et de Gouvernement, et l'éventuel déplacement que j'effectuerai en Russie mardi, permettront peut-être de trouver la voie d'un dialogue.

M. Jean-Claude Peyronnet, président.- Parce que je suis historien, je me garde généralement de parler des « leçons de l'histoire ». Il reste que la similitude entre la situation que nous observons aujourd'hui en Crimée et celle qu'ont connue les Sudètes en 1938 est frappante. Comme les populations à dominante allemande des Sudètes, celles à dominante russe de Crimée considèrent qu'elles sont brimées, ce qui entraîne l'intervention du puissant voisin qui leur vient en aide. Mais, sans remonter au siècle dernier, le cas de la récente crise géorgienne est également plein d'enseignements : nous avons considéré que la paix avait été sauvée mais M. Vladimir Poutine a obtenu ce qu'il souhaitait et, aujourd'hui, plus personne ne parle des deux provinces du nord sur lesquelles il avait des vues.

Le risque est grand que la Crimée connaisse un sort semblable. Elle est déjà un protectorat de fait – vous ne l'avez pas dit de cette façon, monsieur le ministre, mais cela revient au même –, et je crains que nous en restions là. La Russie n'a pas besoin d'une annexion immédiate : il lui suffit de laisser pourrir la situation pour que tout le monde passe à autre chose. Nous oublierons alors la Crimée, sauf si de nouveaux problèmes se posent pour les provinces de l'est de l'Ukraine.

Cela est d'autant plus inquiétant que le risque militaire est réel, même si personne ne souhaite qu'il se concrétise. Des forces américaines et des avions espions se déploient en Pologne ou en Roumanie. On ne sait jamais à l'avance ce qui mettra le feu aux poudres…

Les Occidentaux font ce qu'ils peuvent mais il ne faut pas oublier qu'en raison de l'imbrication des économies, presque toutes les mesures de rétorsions envisagées auraient un effet boomerang. Seules celles concernant les avoirs de l'entourage de M. Vladimir Poutine pourraient être efficaces, à condition que le président de la Fédération de Russie soit sensible aux arguments de ses amis.

M. François Loncle.- Pour justifier le processus d'indépendance de la Crimée, la Russie invoque, non sans fondement, le précédent du Kosovo. Elle estime que les circonstances sont similaires. Monsieur le ministre, quelle est la valeur de ces indépendances en termes de droit international ?

Je note au passage que, justifiant « l'indépendance », la Russie ne parle ni d'annexion ni d'autonomie au sens large.

M. Meyer Habib.- Monsieur le ministre, vos propos donnent le sentiment qu'il existe encore des « marges de manœuvre » concernant la Crimée ; je ne partage pas cet avis. Regardons les choses en face : la Crimée est aujourd'hui définitivement perdue, plus jamais elle ne retournera dans le giron de l'Ukraine ! Ce n'est pas mon souhait ; c'est un fait. Croyez-vous sincèrement que des sanctions imposées à ses proches convaincront M. Vladimir Poutine de céder alors même que la Chine vient de prendre une position plutôt proche de celle de la Russie ?

Mme Élisabeth Guigou, présidente.- Pas sur l'annexion !

M. Meyer Habib.- Qu'on le veuille ou non une grande partie de la population de Crimée, et même de l'est de l'Ukraine, est bien russophone. Après la faiblesse dont les Américains ont fait preuve en Syrie, en Iran et ailleurs, je crains que nous n'empruntions une voie qui ne débouche que sur une nouvelle humiliation.

Comment résoudre la crise ? Je ne crois pas que nous trouverons une solution si nous ne permettons pas aux parties prenantes de s'en sortir la tête haute. S'il est trop tard pour la Crimée, il faut penser aux populations de l'est de l'Ukraine et organiser un vote car les ambitions de la Russie ne s'arrêteront pas à la péninsule.

M. Jacques Myard.- Nous ne pouvons négliger ni le précédent du Kosovo ni le fait que la Crimée a été russe durant des siècles. Monsieur le ministre, vous avez convenu que nous ne ferions pas la guerre. Dont acte ! Il ne reste donc qu'à habiller une solution diplomatique pour que chacun puisse sauver la face.

L'intégrité territoriale est bien un élément du droit international – et, à ce titre, je vous accorde que la situation actuelle est sans doute contraire à ce droit –, mais il faut aussi compter avec le principe d'effectivité qui est le plus fort.

Mme Danielle Auroi.- À mon sens, il est un peu tôt pour faire des analyses ; je me contenterai donc de poser deux questions.

Au-delà du sujet des sanctions, le Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne, réuni lundi prochain à Bruxelles, traitera de l'accord d'association dont les négociations avaient été interrompues. Les États du Triangle de Weimar continueront-ils à jouer un rôle moteur sur ces questions ?

Puisque nous parlons beaucoup d'histoire, quid du statut de la mer Noire et des Dardanelles ? Cette question n'est-elle pas déterminante pour les enjeux énergétiques ? Quel rôle l'OTAN peut-elle jouer en la matière ? N'oublions jamais que M. Vladimir Poutine utilise aussi cette crise comme un argument de politique intérieure !

M. Pierre Lellouche.- Depuis 1990, le principe de l'intangibilité des frontières constitue le pilier de l'Europe de l'après Guerre froide. Au moment de la réunification de l'Allemagne, lors des débats sur la ligne Oder-Neisse, tout le monde a estimé que si elles n'étaient pas respectées, l'Europe risquait d'entrer dans une période de très grandes turbulences – et François Mitterrand partageait évidemment cette conviction.

En 1994, la dénucléarisation de l'Ukraine a été échangée contre la garantie de son intégrité territoriale.

Aujourd'hui, tandis que les frontières d'un État souverain sont modifiées par un coup de force déguisé en un référendum pour l'indépendance, tous les États du monde, Iran et pays du Moyen-Orient compris, constatent qu'il n'est pas sage d'abandonner l'arme nucléaire si l'on veut éviter d'être victime d'une atteinte à sa sécurité. Autrement dit, nos engagements et nos principes volent en éclats.

Nous pouvons, comme notre collègue centriste, accepter le fait accompli et considérer que la Crimée est perdue en invoquant des arguments historiques – ils avaient déjà servi pour les Sudètes, et on en trouve toujours pour défendre ce type de thèse. Mais, si nous tenons ce langage aux Russes, nous devons être conscients qu'ils ne s'arrêteront pas là : la Biélorussie, la Moldavie et, très probablement, le Kazakhstan suivront, ainsi peut-être ensuite

qu'un des États baltes – ce qui ne sera pas sans poser des problèmes en raison de l'appartenance de ces derniers à l'OTAN et à l'Union européenne.

Nous pouvons aussi ne pas accepter le fait accompli ce qui implique un certain nombre de conséquences sur lesquels je souhaite connaître votre avis, monsieur le ministre. Dans ce cas, il faut en effet commencer par sauver l'Ukraine économiquement en mettant 11 milliards d'euros sur la table. Les États occidentaux et l'Ukraine doivent aussi proposer une solution fédérative de sortie de crise dans le cadre de l'OSCE, et revitaliser le groupe de contact. En cas d'échec, il est enfin indispensable de mettre en œuvre des sanctions qui peuvent aller jusqu'à la mise en place d'une alerte au sein de nos alliances.

Ne sous-estimons pas la crise actuelle ! Il faut établir un dialogue avec la Russie, mais, si les frontières sont modifiées de facto et que les accords de sécurité avec l'Ukraine sont piétinés, nous devons être conscients que nous entrerons dans un système européen ouvert nouveau dans lequel les problèmes de sécurité se poseront inéluctablement à nouveau.

Monsieur le ministre, acceptons-nous le fait accompli ? Si nous ne l'acceptons pas, que faisons-nous ensuite ?

M. Michel Destot.- Quel est l'état réel de l'opinion en Crimée ? Le référendum de dimanche prochain montrera-t-il que la population est unanime ou dégagera-t-il seulement une majorité ? Des observateurs internationaux permettront-ils d'avoir une idée du caractère démocratique de cette consultation ?

Un éventuel référendum dans les provinces de l'est de Kharkiv ou de Donetsk donnerait-il les mêmes résultats qu'en Crimée ?

Vous évoquez une stratégie énergétique à trouver avec les État-Unis. Cela signifie-t-il qu'il faut exclure toute alternative à l'initiative de l'Europe en la matière ?

M. Alain Néri. – Nous parlons de sanctions, mais sommes-nous assurés de pouvoir les mettre en œuvre ? Rien ne serait pire qu'une annonce qui ne serait pas suivie d'effets.

La violation caractérisée du droit international par un pays qui a signé les chartes et traités essentiels qui fondent ce droit – ONU, Helsinki… – pose un problème inédit et risque de modifier profondément la nature des relations internationales.

Monsieur le ministre, pensez-vous que l'Assemblée parlementaire de l'OSCE qui, de Vancouver à Vladivostok, regroupe cinquante-sept pays, parmi lesquels la Fédération de Russie, peut jouer un rôle pour débloquer la situation ? Son président, M. Ranko Krivokapic, est disposé à participer à des missions de conciliation, comme je le suis moi-même en tant que vice-président.

M. Robert del Picchia. – M. Sergueï Lavrov évoque une « Ukraine neutre politiquement et militairement » nous dites-vous. Savez-vous ce que les Russes entendent par là ? Avant de quitter l'Autriche en 1955, l'Union soviétique a proposé à l'Occident de rendre ce pays neutre, ce qui lui a surtout permis, comme me l'a expliqué un jour le Chancelier Kreisky, de couper l'OTAN en deux. En l'espèce, la neutralité de l'Ukraine permettrait à la Russie de créer une zone dont serait évacuée toute force qui pourrait lui être hostile.

M. Pierre-Yves Le Borgn'.- L'annexion de fait de la Crimée constitue un coup de force insupportable de la Russie et une violation caractérisée du droit international. Il ne faut surtout rien lâcher car si M. Vladimir Poutine triomphe profitant de notre inaction ou de notre incapacité à réagir avec la fermeté nécessaire, demain, l'intégrité de la Moldavie et la Géorgie sera mise en cause, et d'autres nationalismes dormants d'Europe centrale risqueraient d'être réveillés.

Il est important de refuser de reconnaître le simulacre de référendum organisé dimanche prochain et de marquer clairement des refus du fait accompli et de la violation du droit international.

Monsieur le ministre, la France est prête à passer au deuxième niveau de sanctions qui inclut le gel des avoirs des oligarques, le refus de visas, et, éventuellement, quelques sanctions économiques. L'Europe y est-elle vraiment disposée ? Peut-elle agir rapidement ?

En tant que député des Français d'Europe centrale, j'ai le sentiment qu'il existe un risque de contagion dans la zone, et une véritable urgence dont nous devons prendre toute la dimension.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Nous sommes confrontés à une crise gravissime pour l'Ukraine et pour l'Europe qui peut avoir des répercussions à long terme y compris au Moyen-Orient, en Syrie ou en Iran. Nous devons donc absolument tenter de comprendre ce qu'il y a dans la tête de l'autre partie.

Je me souviens qu'en 1990, nous avions assuré à M. Mikhaïl Gorbatchev que l'OTAN ne s'étendrait pas au-delà des frontières de l'Allemagne occidentale. Elle est finalement allée beaucoup plus loin, jusqu'au Pays Baltes et à la Roumanie, et, en 1996, à Bucarest, son extension à l'Ukraine et à la Géorgie a même été proposée. Quant au secrétaire général de l'Organisation, M. Anders Fogh Rasmussen, nous pouvons au moins considérer que certaines de ses déclarations ont été peu opportunes. Dans ces conditions, nous devons tenter de comprendre le sentiment obsidional russe.

Les institutions européennes devraient aussi procéder à une sorte d'« examen de conscience ». L'accord d'association, tel qu'il avait été préparé avant le revirement du sommet de Vilnius, ou le ballet des personnalités occidentales qui se sont succédé pour soutenir les manifestants de Maïdan peuvent difficilement être considérés autrement que comme de l'ingérence. L'accord d'association vise à appliquer nos normes libérales à un pays proche de la Russie, très en retard, dont l'économie bureaucratique se trouve au bord de la banqueroute. Les Russes offraient 15 milliards et nous 11…

Mme Élisabeth Guigou, présidente.- 15 milliards de dollars contre 11 milliards d'euros !

M. Jean-Pierre Chevènement. – L'Europe est dans une situation financière difficile : d'où vient cet argent ? Ces 11 milliards d'euros ne suffiront pas ; il faudrait plutôt investir 35 milliards en 2014 et 2015.

Je me demande si toute cette affaire a été bien pensée, et si l'histoire a bien été prise en compte. Tout n'a pas commencé en 1991 : l'Ukraine a été rattachée à la Russie jusqu'au Dniepr en 1654 ! La comparaison avec les Sudètes qui appartenaient à l'Empire austro-hongrois jusqu'en 1919 n'a pas de sens. Le général de Gaulle rappelait qu'il n'y avait

pas de politique qui vaille en dehors des réalités. Or il est incontestable que, lors de la dissolution de l'URSS, la création de la CEI s'est faite dans des conditions invraisemblables qui posent des problèmes pour des minorités russes comptant environ 25 millions de personnes dans une bonne dizaine de pays – dans les pays baltes, en Asie centrale ou en Ukraine. Affrontons ces problèmes et acceptons le réel !

Je ne veux pas épiloguer sur les questions juridiques – la Rada avait-elle le pouvoir légal de renverser M. Ianoukovitch ? Je préfère que nous imaginions la possibilité de trouver un compromis. S'il n'est pas douteux que, dimanche, le référendum en Crimée sera favorable à l'indépendance, il n'est pas du tout certain que la Russie accepte qu'il en soit ainsi. Elle pourrait se contenter d'utiliser cet élément dans une négociation dans laquelle elle défend l'idée d'une Ukraine fédérale : la Crimée resterait formellement dans l'Ukraine mais elle serait dotée d'un statut d'autonomie renforcée.

Je rappelle que les Russes sont particulièrement attachés aux principes du droit international, comme l'intégrité territoriale des États et le refus de l'ingérence, qu'ils défendent bec et ongles à l'ONU. Parce qu'ils sont aujourd'hui un peu gênés, il y a le chas d'une aiguille pour une négociation productive. Je ne crois pas aux sanctions ; elles seraient à double tranchant. L'habilité et la prudence permettront seules de tracer une voie qui évite d'aggraver une crise majeure, et je sais trop que le ministre n'en manque pas pour lui suggérer d'en faire preuve.

M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères.- Plusieurs d'entre vous ont comparé la Crimée au Kosovo, mais les situations ne sont pas exactement les mêmes. Tout d'abord, le statut du Kosovo, décrit à l'époque comme sui generis, n'a été défini qu'au terme d'un long processus de suivi international, et non à la suite d'une décision brutale. Ensuite, il a été reconnu comme légitime par la Cour internationale de justice. Enfin, même si nous ne savons pas ce que va devenir la Crimée, le Kosovo n'était pas destiné à être rattaché à l'Albanie, mais à devenir un État indépendant. Du point de vue strictement juridique – et le droit international a son importance –, on ne peut donc pas vraiment comparer les deux situations. Le Secrétaire général des Nations unies, avec qui j'en ai parlé, est d'ailleurs d'accord sur ce point.

De même, certains ont cité la Géorgie, l'Iran, voire les Sudètes. Comparaison n'est pas raison. En tout état de cause, Jean-Pierre Chevènement a raison de juger la crise très grave, parce qu'elle fait remonter toute une série de problèmes jusqu'à présent laissés sous le boisseau.

Il est vrai, par ailleurs, qu'un sentiment obsidional est à l'origine de la démarche russe, de même que des raisons historiques et nationales.

Je note par ailleurs que la Russie a signé aujourd'hui avec Téhéran un pré-contrat portant sur la livraison de deux éléments nucléaires, ce qui n'est sans doute pas de nature à faciliter nos discussions avec nos partenaires iraniens.

Quant à la position de la Chine, monsieur Habib, elle n'est pas identique à celle des Russes, même si ces derniers ont cru pouvoir interpréter certaines déclarations chinoises pour affirmer leur accord avec Pékin. Les Chinois tiennent comme à la prunelle de leurs yeux au principe du respect de l'intégrité territoriale et à celui de non-ingérence qui en découle. Et surtout, ils sont résolument hostiles à l'idée qu'une région puisse, en contradiction avec la Constitution et la volonté de l'État auquel elle appartient, devenir indépendante ou se

rattacher à un autre pays. Pour savoir quel exemple ils ont en tête, il n'est pas besoin de vous faire un dessin.

J'ai eu de longues conversations avec mon homologue chinois : il insiste sur la complexité de la situation, l'intérêt de la position française, les causes historiques de la crise, etc., mais jamais il n'affirme que Poutine a raison. Il est d'ailleurs impossible de prévoir ce que sera l'attitude de la Chine au Conseil de sécurité de l'ONU – où toute résolution se heurterait de toute façon à un veto russe. C'est même la première fois que ces deux pays ont des positions divergentes sur un sujet important.

M. Habib se demande si l'organisation d'un scrutin pourrait contribuer à résoudre la crise. C'est une des grandes différences d'approche que nous avons avec les Russes : ces derniers soutiennent un vote en Crimée, alors que nous considérons qu'il est illégal. Selon nous, le véritable scrutin est celui de l'élection présidentielle à venir, dont les Russes, à ce stade, contestent la légitimité, puisque, à leurs yeux, M. Ianoukovitch est toujours président de l'Ukraine. Pour notre part, nous devons plaider – non par stratégie, mais en raison de notre attachement à la démocratie – en faveur d'un choix effectué par l'ensemble de la population ukrainienne, dans le cadre d'un vote surveillé par des observateurs internationaux.

Le problème est de savoir si la Crimée participera à l'élection présidentielle. Ce n'est pas qu'une question de principe, sachant que la région compte 2 millions d'habitants, et que, lors de la dernière élection présidentielle, M. Ianoukovitch l'avait emporté avec 500 000 voix.

Par ailleurs, monsieur Myard, le réalisme n'est pas nécessairement contraire à la poursuite de certains idéaux.

La situation du détroit des Dardanelles, évoqué par Mme Auroi, est définie par la Convention de Montreux de 1936, qui confère à la Turquie un droit de regard sur le passage des navires. Pour le moment, personne n'a songé à la remettre en question.

S'agissant du triangle de Weimar, il garde tout son intérêt, d'autant que la France y occupe une position médiane : les Polonais, compte tenu de leur expérience et de leur situation géographique, sont en effet peu enclins à faire des compromis avec la Russie, au contraire des Allemands, en raison de leur histoire, de leur géographie et de leur situation culturelle et économique. Pour notre part, nous n'avons pas d'a priori. Nous sommes un partenaire historique de la Russie, mais nous sommes aussi attachés au respect d'un certain nombre de principes. Ce n'est en tout cas pas un hasard si nous sommes allés ensemble à Kiev, contribuant, dans un premier temps à mettre un terme à la guerre civile ukrainienne.

S'agissant de l'Otan, certains ont à juste titre rappelé l'engagement qui avait été pris de ne pas l'étendre à d'autres pays. Mais dans l'hypothèse d'une modification des frontières russes, avec, le cas échéant, des conséquences militaires, quelqu'un posera nécessairement la question, redoutable, du rôle de l'Organisation. Et là, on ne parlerait plus de sanctions économiques, mais de l'article 5 du traité, qui ne peut être appliqué à moitié. Le problème est que des incertitudes pèsent sur les territoires concernés : comprennent-ils, par exemple, l'Ossétie ou l'Abkhazie ? Et qu'en est-il de la Crimée ?

Même si je ne suis pas toujours d'accord avec M. Lellouche, sa suggestion de soutenir économiquement l'Ukraine me paraît absolument logique, dès lors que nous prétendons l'aider. Nous demanderons d'ailleurs aux Russes de le faire également.

Par ailleurs, l'idée, également reprise par M. Chevènement, d'organiser l'Ukraine selon une logique fédérale ne me choque absolument pas, dans la mesure où l'État doit réunir des provinces aux caractéristiques historiques et politiques très différentes et respecter les minorités. L'espace des discussions que je pourrais avoir avec M. Lavrov si je me rends sur place la semaine prochaine comprend ces questions.

S'agissant des sanctions, je crois en l'efficacité de certaines, beaucoup moins à d'autres. Ce qui est certain, c'est que nous ne pouvons accepter le référendum prévu dimanche sans réagir. Mais cette réaction doit être pertinente.

Je rejoins également M. Lellouche pour estimer que, outre la question du respect des frontières, celle de la prolifération nucléaire est un des deux grands enjeux de la crise. En effet, l'Ukraine n'a abandonné l'arme nucléaire en 1994 que contre la garantie, assurée par la Russie, les États-Unis et la Grande-Bretagne, que son intégrité serait préservée. Aujourd'hui, cet accord n'est plus respecté. Cela ne peut qu'inciter les pays les moins bien disposés à acquérir la bombe ou à la conserver. C'est donc une question très grave.

M. Destot s'est interrogé sur l'état de l'opinion en Ukraine. En Crimée, on peut s'attendre à ce que l'indépendance recueille une adhésion assez forte – certains parlent de 65 à 70 % de votes favorables –, mais je ne saurais dire ce qu'il en est dans les provinces de l'est. Quant à l'envoi d'observateurs internationaux, nous l'avons d'abord proposé, puis refusé. En effet, la présence d'observateurs ne ferait que légitimer le scrutin, d'autant qu'ils constateraient probablement très peu de fraudes. Le problème n'est pas l'organisation du vote, mais son principe même. Les dés sont pipés, et c'est pourquoi nous ne devons pas cautionner le référendum prévu dimanche. En revanche, de nombreux observateurs seront nécessaires lors de l'élection organisée à l'échelle de l'Ukraine – et à cet égard, l'OSCE a un rôle majeur à jouer.

Dans l'hypothèse où l'Europe déciderait de limiter ses importations énergétiques en provenance de Russie, elle devrait trouver, à court terme, des sources de substitution. À long terme, le problème est tout autre : il lui faut se doter d'une politique énergétique commune, qui pourrait associer la Russie, à condition d'éviter toute situation de dépendance. Mais en attendant, elle devrait s'adresser soit aux pays du Golfe, soit aux États-Unis.

M. Néri a raison : en matière de sanctions, il faut éviter que les annonces restent non suivies d'effets. À cet égard, celles qui ont été décidées à l'encontre de l'équipe Ianoukovitch sont déjà appliquées, y compris par des pays plus réticents que nous en ce domaine, comme l'Autriche ou la Suisse.

M. Del Picchia se demande quel sens donner, dans la contre-proposition russe, à l'allusion faite à la neutralité politique et militaire de l'Ukraine. En tout état de cause, et quelles que soient nos idées sur le sujet, le gouvernement ukrainien devra donner son accord.

Je pense avoir répondu à M. Le Borgn' s'agissant des sanctions qui pourraient être décidées par l'Union européenne.

Je le répète, monsieur Chevènement : même s'il est naturel de tenir compte du contexte historique et du sentiment obsidional des Russes, on ne saurait accepter qu'ils servent de prétexte à un comportement de nature impériale.

Pour finir, je me sens en accord avec la plupart de vos propos : il y a des contradictions que nous allons devoir lever. En admettant que nous parvenions à entraîner l'Europe avec nous, nous allons devoir faire face – plus qu'au peuple russe – à un individu, avec l'aide d'un partenaire américain qui, en dépit de son importance, n'est pas toujours aussi solide que nous pourrions l'espérer. Quant aux conséquences, immédiatement ou à moyen terme, elles peuvent être considérables.

Je reste bien entendu à votre disposition, d'autant que la situation va encore beaucoup évoluer.

Nous devons rester fermes – sur ce point, je n'ai pas senti de différences entre nous –, parce que certains principes sont en cause, ainsi qu'un peuple entier. Mais on ne parviendra à faire évoluer la situation – si on y arrive – que par le dialogue. Et la France doit être un des canaux de ce dialogue, dans la mesure où elle entretient des liens à la fois avec les Ukrainiens, les Européens et les Américains, tout en étant un des rares pays à rester en liaison avec les Russes.

Mme Élisabeth Guigou, présidente.- Merci, monsieur le ministre.

La réunion est levée à 18 h 50.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 26 février 2014

- Présidence de M. Jackie Le Menn, président,
puis de Mme Catherine Génisson, vice-présidente -

Fiscalité comportementale - Présentation du rapport d'information

M. Jacky Le Menn, président. – Mes chers collègues, nous allons entendre la présentation par Catherine Deroche et Yves Daudigny de leur rapport d'information sur la fiscalité comportementale.

M. Yves Daudigny. **Rapporteur**. – Nous sommes heureux de vous présenter aujourd'hui le résultat des travaux que nous avons menés au cours de ces derniers mois sur la question de la fiscalité comportementale.

Vous savez qu'il s'agit d'un sujet qui me tient à cœur et sur lequel, avant le début de cette mission, j'ai eu l'occasion de m'exprimer à double titre : en tant que simple citoyen, dans la mesure où, concerné par des problèmes cardio-vasculaires, j'ai été très sensibilisé aux conséquences néfastes de certaines habitudes alimentaires sur la santé ; en tant que rapporteur général de la commission, puisque j'ai été à l'initiative d'un amendement visant à augmenter le niveau de taxation des huiles de palme, de coprah et de palmiste dans le cadre de la discussion du PLFSS pour 2013. Les discussions qui ont entouré cet amendement ont influencé mon choix de proposer à la Mecss de traiter un sujet situé aux confins du champ social et du champ financier.

L'impact médiatique de l'amendement « Nutella », le débat de société qu'il a suscité autour de la consommation des produits palmés mais aussi et surtout les incertitudes entourant l'efficacité d'une taxe destinée à influencer les habitudes de consommation et de production, justifiaient un travail approfondi sur le sujet.

Au-delà de ces motivations personnelles, le travail que nous vous présentons aujourd'hui fait écho à la multiplication des initiatives gouvernementales et parlementaires visant à instaurer de nouvelles taxes de santé publique ou à augmenter le taux des taxes existantes. La taxe sur les boissons sucrées, celle sur les boissons édulcorées, la hausse des droits applicables aux produits du tabac, aux spiritueux, aux bières, le prélèvement sur les boissons énergisantes, la taxe sur l'aspartame, la contribution additionnelle sur l'huile de palme ont ainsi été examinés dans l'hémicycle au cours des trois dernières années.

La situation dégradée de nos finances publiques, qui appelle la multiplication des bases taxables, le niveau élevé des prélèvements pesant sur les facteurs de production traditionnels, qui conduit à explorer des assiettes alternatives, et le lien fréquemment établi entre consommation et dépenses de santé, qui appelle la participation des consommateurs au financement des régimes sociaux, sont sans doute à l'origine d'un tel foisonnement.

Ce travail vise enfin à remédier au nombre limité et au caractère parcellaire des travaux administratifs publiés sur ce sujet. A cette date, aucun document ne traite en effet de la fiscalité comportementale en tant que telle. Si nous avons pu nous appuyer sur quelques rapports consacrés spécifiquement au tabac, à l'alcool ou aux taxes nutritionnelles, aucun

d'entre eux n'a cherché à établir de diagnostic global au moment où l'emploi du terme « fiscalité comportementale » suggère qu'il pourrait exister des points communs entre les différentes taxes qu'il désigne.

En ce sens, il s'agit d'un travail précurseur pour lequel nous nous sommes heurtés à d'importantes difficultés.

Ces difficultés tiennent en premier lieu au faible nombre d'études réalisées sur la situation française. Ce qui est vrai pour les rapports administratifs l'est aussi pour les études économiques, ce qui est beaucoup plus inquiétant. Contrairement à leurs homologues anglo-saxons, nos chercheurs produisent ainsi très peu d'études consacrées aux élasticités du tabac, de l'alcool, des produits gras, sucrés et salés… qui mesurent l'évolution du prix de ces produits en fonction d'une hausse des taxes ou l'évolution de leur consommation en fonction de l'évolution de leur prix. Ces études sont pourtant indispensables à l'évaluation des politiques publiques faisant appel, à titre essentiel ou accessoire, à des outils fiscaux. Chacun comprendra qu'il est en effet problématique de transposer à la France des résultats obtenus pour des pays dont les réactions des consommateurs et des producteurs dépendent par définition de facteurs économiques, sociaux ou culturels tout à fait spécifiques.

Dans le même esprit, la recherche française produit très peu d'études destinées à quantifier le coût global, pour la société, des pratiques addictives. Au cours des dix dernières années, une seule équipe de chercheurs s'est lancée dans ce type de travail. Il est pourtant utile de disposer de plusieurs évaluations des dépenses liées aux différents risques sanitaires afin de définir les politiques les plus adéquates pour les prendre en charge.

Enfin, nous avons été déçus par le contenu des auditions réalisées. Certes, nous n'avons pas été surpris par l'opposition de principe des représentants des différents lobbies à l'utilisation de la fiscalité pour diminuer la consommation des produits dont ils sont chargés de promouvoir l'image. Mais aucun d'entre eux n'a cherché à aller au-delà de cette posture pour alimenter une réflexion qui nous paraît légitime.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Le caractère précurseur du travail entrepris dans le cadre de cette mission est illustré par les incertitudes entourant le sens de l'expression « fiscalité comportementale ».

Régulièrement employée dans le discours politique ces dernières années, abondamment utilisée par les médias, cette notion n'a, pour l'heure, aucune existence juridique ou théorique.

La fiscalité comportementale désigne en effet des taxes disparates dont on a simplement souhaité souligner l'effet sur les habitudes de production ou de consommation. Elle se compose ainsi majoritairement de prélèvements indirects, notamment des accises sur les produits du tabac et sur les différentes boissons alcoolisées, dont on a changé l'objectif et l'affectation.

Symbolisant autrefois les taxes de rendement destinées à abonder les caisses du Royaume puis à alimenter le budget de l'Etat, ces accises sont désormais mobilisées pour réduire la consommation des produits concernés et financer les dépenses de sécurité sociale.

Entre parenthèses, l'idée que la fiscalité puisse agir sur la consommation par le biais des prix, tout comme l'hypothèse qu'une taxe puisse poursuivre des objectifs en matière

d'hygiène et de santé publique ne sont pas nouvelles. Un manuel publié en 1866 considérait ainsi que le tabac « *est un objet de luxe et d'agrément dont les taxes enrichissent le trésor sans aggraver d'une manière sérieuse la charge de l'existence. On peut même regarder l'impôt sur le tabac comme d'une certaine utilité hygiénique. L'augmentation de l'impôt sur le tabac qui a été réalisée en 1860 en France n'a pas été seulement légale, elle a dû être considérée avec ferveur, le tabac étant regardé par quelques-uns comme presque aussi nuisible que l'alcool à la santé publique* ».

Si les accises composent aujourd'hui l'essentiel de cette fiscalité comportementale, elles n'en sont toutefois qu'une composante. Littéralement, tous les outils fiscaux utilisés par les pouvoirs publics pour inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général devraient entrer dans le champ d'une telle fiscalité. L'expression désignerait alors non seulement les accises mais aussi les taxes mobilisées pour lutter contre les dommages causés à l'environnement ou celles destinées à lutter contre le bruit engendré par le trafic aérien. Ce terme pourrait même s'appliquer à la tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles visant à inciter les entreprises à améliorer leur comportement de prévention des risques professionnels.

Au regard des attributions de la Mecss, du champ de compétences de la commission des affaires sociales et de l'objet des amendements se revendiquant de la fiscalité comportementale déposés lors des derniers PLFSS, nous avons cependant décidé de concentrer notre propos sur les taxes et impositions poursuivant des objectifs de santé publique.

Cette définition restreinte qui correspond à un périmètre proche de nos préoccupations couvrirait aujourd'hui onze prélèvements générant un produit fiscal estimé à 15,3 milliards d'euros en 2014, intégralement affecté aux comptes sociaux.

Le poids de la fiscalité comportementale dans la fiscalité française et *a fortiori* dans le financement des comptes sociaux doit donc être relativisé. Il représente à peine plus de 3 % des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale - estimées à 464,7 milliards d'euros par la loi de financement pour 2014.

Nous avons par ailleurs décidé d'inclure dans ce périmètre deux taxes assises sur des dépenses de promotion qui s'inscrivent dans une démarche de santé publique : la contribution due par les laboratoires pharmaceutiques et la contribution perçue au profit de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES).

Comme Yves Daudigny l'a souligné à titre liminaire, la plupart des lobbies que nous avons eu l'occasion d'auditionner dans le cadre de nos travaux – alcool, tabac, industrie agro-alimentaire – ont non seulement contesté l'efficacité de ce type de taxes mais aussi souligné leur absence de légitimité. Certains ont mis en avant la rationalité du consommateur pour dénoncer l'intervention de l'Etat sur les habitudes de consommation. Selon une telle idée, chacun d'entre nous serait en mesure de savoir, à tout instant, ce qui est bon et ce qui ne l'est pas pour sa santé. D'autres, comme les fabricants de tabac, ont insisté sur le fait que les cigarettes étaient destinées à des adultes libres de consommer des produits dont le caractère nocif pour la santé n'est plus à démontrer. Les pouvoirs publics devraient selon ceux-ci s'en tenir à assurer le respect de la réglementation afin de limiter l'accès des mineurs aux produits du tabac et à lutter contre la contrebande. Enfin, certains ont affirmé qu'il n'y avait aucun lien entre leur produit et le risque considéré et qu'une taxation de santé publique n'avait par conséquent aucun fondement.

Ces arguments peuvent, dans certains cas, être entendus. Mais les faits justifient néanmoins une intervention résolue des pouvoirs publics en matière de tabagisme, d'alcoolisme ou d'obésité.

Il convient de rappeler que ces trois risques ont aujourd'hui un coût humain bien connu auquel, au sein de notre commission, nous pouvons difficilement rester insensibles.

Le tabagisme représente la première cause de mortalité évitable dans notre pays avec 73 000 décès annuels soit 22 % de la mortalité masculine et 11 % de la mortalité féminine.

L'alcool serait quant à lui responsable de 49 000 décès par an, dont un tiers par cancer et un quart par maladie cardiovasculaire.

Enfin, l'évolution des habitudes alimentaires, combinée à la diminution des dépenses d'énergie liée à la sédentarité de nos modes de vie, pourrait constituer le principal facteur de risque des décennies à venir. La dernière enquête ObEpi révèle que près d'un Français sur deux souffre désormais de surpoids ou d'obésité et met en évidence un très net effet générationnel dans ce domaine. Plus les générations sont récentes et plus le taux d'obésité de 10 % est atteint précocement : la génération née entre 1980 et 1986 atteint 10 % d'obésité vers 28 ans alors que la génération née 20 ans plus tôt atteignait 10 % d'obésité vers 41 ans seulement.

Le coût humain de ces trois risques se double d'un coût financier considérable pour la société.

Avec toutes les précautions méthodologiques qui s'imposent, les études réalisées par Pierre Kopp et Philippe Fénoglio offrent une vision globale des conséquences financières de certaines addictions. Selon ces travaux, le coût social du tabagisme en France s'élèverait à 47,7 milliards d'euros par an, soit 3,05 % du PIB. Cette estimation est à rapprocher de l'évaluation réalisée par la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), selon laquelle la prise en charge des différentes pathologies dues au tabac atteindrait 12 milliards d'euros en 2012, dus pour moitié aux pathologies respiratoires, pour un peu moins d'un tiers aux cancers, et pour un cinquième aux pathologies cardiovasculaires. La caisse tient cependant à préciser que « *le résultat fourni constitue une borne basse : d'une part certains coûts n'ont pu être intégrés faute de disponibilité des informations à un niveau de finesse suffisant ; d'autre part, n'ont été retenues que les pathologies pour lesquelles la fraction attribuable au tabac fait l'objet d'une évidence scientifique solidement établie* ». Enfin cette estimation laisse volontairement de côté les dépenses relevant des organismes complémentaires et les restes à charge supportés par les patients notamment pendant la phase précédant le diagnostic et l'entrée en affection de longue durée.

Si les coûts liés à l'alcoolisme n'ont fait l'objet d'aucune évaluation par la Cnam, ils s'élèveraient, selon Pierre Kopp et Philippe Fenoglio, à 37 milliards d'euros par an.

L'évaluation du coût des pathologies liées à l'alimentation se heurte quant à elle à des difficultés méthodologiques importantes. Il est en effet particulièrement délicat d'établir avec certitude :

- la part attribuable aux déséquilibres de la nutrition dans l'apparition des pathologies par rapport aux autres facteurs de risque ;

- les parts respectivement attribuables à l'exercice physique et à l'alimentation dans les déséquilibres nutritionnels ;

- la part imputable à la consommation excessive de sel, de sucre et de lipides dans l'apparition de ces pathologies.

Le rapport consacré à la pertinence et à la faisabilité d'une taxe nutritionnelle établi conjointement par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales en 2008 met en évidence ces difficultés en proposant des évaluations divergentes des dépenses d'assurance maladie liées aux déséquilibres de l'alimentation. L'Inspection générale des finances estime toutefois que le montant de ces dépenses s'établirait à 14,5 milliards d'euros pour 2006. Ce montant atteindrait 34,5 milliards d'euros si l'on tenait compte de la part des dépenses d'affection de longue durée directement imputable à des patients ayant une alimentation déséquilibrée.

Au regard des coûts humains et financiers liés au tabagisme, à l'alcoolisme et aux pathologies liées aux habitudes alimentaires, la légitimité de l'intervention des pouvoirs publics paraît difficilement contestable.

En revanche, les modalités de cette intervention et en particulier l'opportunité de recourir à l'outil fiscal pour atteindre les objectifs de santé publique poursuivis appellent plus de réserves.

L'évaluation de l'impact des politiques de taxation sur les décisions des individus a fait l'objet d'abondants travaux empiriques dont la méthodologie n'a cessé de s'affiner pour tenir compte d'un nombre croissant de facteurs et limiter les effets de contexte.

La plupart des travaux relatifs aux élasticités portant sur le tabac, l'alcool et les produits alimentaires identifient un lien significatif entre l'évolution du prix et l'évolution de la consommation de ces biens.

Les résultats sont toutefois plus nuancés lorsqu'il s'agit d'établir l'impact du prix sur le comportement de chacune des catégories de consommateurs et, *a fortiori*, lorsqu'il s'agit d'établir un lien entre l'évolution de ce prix et l'état de santé des populations.

Ainsi, les études montrent que l'effet d'une hausse des prix sur la décision d'arrêter de fumer est tout à fait significatif. En revanche, celles consacrées à l'effet du prix du tabac sur l'initiation tabagique sont contradictoires.

Les études publiées en matière d'alcool concluent au fait que les adolescents et jeunes adultes sont très sensibles au prix des boissons alcoolisées tandis que la taxation semble peu efficace pour lutter contre l'alcoolisme.

En matière alimentaire, les simulations réalisées à partir d'une hausse des prix mettent en évidence une baisse des achats. Mais ce comportement est à nuancer selon la classe sociale du ménage et le groupe d'aliments.

Les réactions stratégiques des différents acteurs de marché – producteurs et consommateurs – face à l'évolution des prix limitent en effet considérablement l'efficacité d'une intervention publique exclusivement fondée sur les prix.

L'efficacité de la mise en place d'une fiscalité comportementale dépend d'abord de la réaction des entreprises face à l'altération du prix de marché décidée par les pouvoirs publics par le biais d'une hausse de taxe. L'expérience montre que la transmission des taxes au prix de vente est loin d'être assurée, les entreprises préférant parfois réduire leurs marges pour minimiser la hausse des prix imposée aux consommateurs et éviter, le cas échéant, de perdre des parts de marchés face à leurs concurrents.

Mais l'efficacité de la mise en place d'une fiscalité comportementale dépend aussi et surtout de la réaction des consommateurs face à la hausse des prix résultant d'une taxation des produits qu'ils ont l'habitude de consommer. Une hausse des prix peut ainsi inciter ceux-ci, dans la limite de leurs goûts et de leur budget, à substituer un produit par un autre. La hausse du prix du paquet de cigarettes incite ainsi certains fumeurs à se tourner vers le tabac à rouler tandis que la hausse du prix des sodas peut les conduire à réorienter une partie de leurs dépenses vers les jus de fruits ou les eaux minérales. Cette hausse de prix peut également les conduire à substituer certaines variétés de produits entre elles, en allant par exemple reporter son choix d'une marque premium vers une marque distributeur. L'augmentation des prix peut enfin conduire les consommateurs à chercher à contourner l'effet de la taxe en se procurant les produits au-delà des frontières ou en recourant au marché parallèle. On estime que 20 % des achats de tabac dans notre pays sont réalisés en dehors du réseau des buralistes, ce qui constitue une perte sèche non négligeable pour les recettes de la sécurité sociale. A l'inverse, les Britanniques achètent une grande part de leur alcool en France pour bénéficier des écarts de prix, augmentant le produit des droits sur les alcools que nous percevons.

J'attire toutefois votre attention sur le fait que, dans un pays comme la France qui affiche une préférence pour l'égalité et la redistribution bien supérieure à celle affichée dans certains pays anglo-saxons, l'efficacité économique – à savoir celle liée au prix – ne peut constituer le seul critère d'évaluation *ex ante* d'une politique publique.

A ce titre, il nous a semblé particulièrement important de tenir compte des critères d'équité, voire d'égalité dans notre évaluation, afin de mesurer l'effet de ces politiques sur nos concitoyens les plus démunis. Or, les différentes études menées sur les droits indirects suggèrent que les politiques basées sur une augmentation des droits d'accises sont fondamentalement régressives – le taux moyen de ces impositions diminuant à mesure de la hausse des revenus. Les accises sur le tabac et les alcools représenteraient ainsi 4,3 % des revenus des ménages pour le premier décile de population et seulement 1,3 % de ceux du dernier. En matière alimentaire, certaines études indiquent qu'une taxe nutritionnelle se traduisant par une hausse de 10 % du prix de produits comme le fromage, le beurre ou les plats préparés aurait un effet monétaire bien plus important pour les ménages à revenu modeste que pour les ménages aisés.

A l'aune de ces données issues de la littérature scientifique et économique, doit-on conclure au caractère inopportun ou inopérant d'une action par les prix sur les habitudes de consommation ?

La réponse n'est pas simple.

D'une part, les limites de ces taxes sont sans doute nombreuses et leur caractère potentiellement pénalisant pour les ménages aux revenus les plus modestes doit faire réfléchir, tout particulièrement en période de crise économique.

D'autre part, leur efficacité parait difficilement contestable sur certains des publics particulièrement visés par les politiques sanitaires, en particulier les jeunes et les consommateurs occasionnels.

Surtout, au-delà d'un « effet prix » conditionné par de nombreux facteurs exogènes, « l'effet signal » lié à certaines taxes peut jouer un rôle essentiel sur les comportements. En mettant en lumière les caractéristiques des produits visés, cet « effet signal » participe à l'information du consommateur et facilite la redéfinition ou l'évolution des process de production mis en œuvre par les industriels.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la part attribuable à chacun de ces effets lorsque la hausse du prix des sodas ou des bières, limitée à quelques centimes d'euros suite à une hausse de taxe, se traduit par une baisse de leur consommation de plusieurs points de pourcentages. *A fortiori* lorsque la baisse de consommation fait suite au rejet de la taxe présentée devant le Parlement …

M. Yves Daudigny, rapporteur. – En tenant compte de l'ensemble des aspects théoriques présentés par Catherine Deroche, nous avons cherché, de manière empirique, à évaluer l'aspect « comportemental » de la fiscalité française applicable au tabac, à l'alcool et à certains produits alimentaires. Nous avons souhaité ainsi mesurer la prise en compte – ou pas – des préoccupations sanitaires dans la politique fiscale menée au cours des dernières années.

D'un point de vue sanitaire, la politique menée en matière de fiscalité du tabac a suscité un grand nombre d'interrogations et d'incompréhensions.

En effet, en dépit du rôle « fortement directeur » de la fiscalité sur les prix du tabac, nous avons constaté que le barème fiscal applicable aux cigarettes n'avait été modifié qu'à quatre reprises au cours des quatorze dernières années, celui du tabac à rouler et des cigares qu'à deux reprises. Durant cette période, les pouvoirs publics ont préféré laisser les fabricants décider « spontanément » du rythme d'augmentation du prix de leurs produits, se contentant d'augmenter régulièrement les minima de perception afin de contraindre les produits les moins chers à suivre l'évolution du reste du marché. L'Etat et le réseau des buralistes ont ainsi opportunément bénéficié des hausses modérées – entre 5 % et 6 % – proposées par les fabricants pour optimiser leurs recettes fiscales et leur rémunération.

Cette optimisation des recettes fiscales – aux dépens des préoccupations de santé publique – est illustrée par l'évolution du marché des cigarettes au cours des dix dernières années. D'une part, les hausses de prix décidées par les fabricants n'ont entraîné aucune diminution du nombre de cigarettes vendues dans le réseau entre 2004 et la fin 2011.

D'autre part, ces hausses spontanées ont favorisé une croissance régulière du marché de la cigarette en valeur. Entre 2004 et 2012, celui-ci est en effet passé de 13 milliards d'euros à 15,5 milliards d'euros, soit une progression de plus de 18 % favorable au chiffre d'affaires des fabricants et aux recettes budgétaires de l'Etat.

Ces remarques se vérifient *a fortiori* pour le tabac à rouler, dont le barème des droits de consommation n'a été augmenté que deux fois au cours des quatorze dernières années. Les ventes de ce produit ont en effet progressé de 13 % sur la période en dépit d'une augmentation du prix de vente du paquet de tabac à rouler de près de 190 %. Cette progression confirme d'abord l'existence d'un effet de substitution entre ce produit et les

cigarettes lorsque le prix de ces dernières s'élève. Elle illustre d'autre part le « laisser faire » des pouvoirs publics en matière sanitaire, ces produits étant aussi nocifs pour la santé que la cigarette.

Ce constat est-il encore pertinent aujourd'hui ? Nous nous garderons de tirer des conclusions hâtives sur une politique publique qui s'appréhende nécessairement dans la durée. Nous nous contenterons de réaliser trois constats positifs quant aux décisions prises et aux résultats obtenus en matière de fiscalité du tabac au cours des deux dernières années.

D'une part, et pour la première fois depuis 2004, la hausse de barème des produits du tabac opérée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 est explicitement motivée par des préoccupations de santé publique.

D'autre part, cette hausse de barème concerne, pour la première fois depuis le début des années 2000, l'ensemble des produits du tabac. Elle permet donc de limiter les éventuels effets de substitution liés à l'accroissement du différentiel de prix existant entre les cigarettes et le tabac à rouler.

Enfin, si la succession de hausses « spontanées » d'ampleur limitée intervenue depuis l'automne 2012 se situe dans le droit fil de la politique menée par le précédent gouvernement, elle semble porter ses fruits en matière de réduction de la consommation. Après une première diminution en 2012, le nombre de cigarettes vendues sur le marché français devrait à nouveau baisser en 2013. Surtout, cette diminution en volume devrait s'accompagner par une diminution en valeur du marché des cigarettes.

Je tiens à préciser, pour être tout à fait exact, que l'évolution des prix n'est sans doute pas le seul facteur responsable de la diminution des ventes de tabac sur le territoire. Celle-ci est sans doute pour une part liée à un déport de l'achat d'une partie du tabac du circuit officiel vers le marché noir et, surtout, dans les départements frontaliers, vers des achats à l'étranger. L'ampleur exacte du phénomène devra être mesurée dans les mois à venir. Mais cette diminution tient aussi au succès croissant de la cigarette électronique parmi les fumeurs français. Commercialisée en 2012 sur l'ensemble du territoire, le succès de ce produit semble fulgurant, au point de devenir un véritable phénomène de société.

S'agissant de l'alcool, nous avons constaté que la structure des prélèvements en vigueur ne privilégiait ni des objectifs de rendement, ni des considérations de santé publique. Elle reflète une juxtaposition de taxes parfois ancestrales sans véritable cohérence et dont les niveaux sont restés très longtemps invariables.

Des objectifs de rendements devraient en effet conduire à taxer en priorité la boisson alcoolisée la plus consommée à l'échelle nationale. On constate pourtant que notre système fiscal reste largement étranger à la part respective de chaque type de boisson dans la consommation d'alcool des ménages. Le vin, qui représente pourtant plus de la moitié de la consommation d'alcool pur des ménages français, ne compte que pour moins de 4 % du produit des taxes sur les boissons alcoolisées. *A contrario,* les spiritueux, qui ne représentent qu'un cinquième de la consommation d'alcool pur des ménages, assurent plus de 80 % de ces recettes.

Des objectifs de santé publique devraient quant à eux conduire à privilégier une taxation des différents produits par unité d'alcool, à l'image des barèmes fiscaux mis en œuvre en Suède ou en Irlande. Or, la charge fiscale applicable à chaque boisson selon ce

critère est là encore extrêmement disparate. Pour 10 grammes d'alcool, correspondant à des volumes différents selon qu'il s'agisse de bière, de vin, d'apéritif ou d'alcool fort, cette charge varie entre 0,37 centimes d'euros pour le vin tranquille et 22,9 centimes d'euros pour les spiritueux, soit un rapport de 1 à 62.

Cette fiscalité, comme celle applicable aux produits du tabac, se désintéresse-t-elle pour autant les préoccupations sanitaires ? Ce n'est plus complétement le cas.

D'une part, il existe aujourd'hui des taxes à visées explicitement comportementales pour les boissons prémix et les alcools de plus de 18°.

D'autre part, les lois de financement de la sécurité sociale pour 2012 et 2013 ont considérablement alourdi les prélèvements assis sur les spiritueux et les bières, aux motifs de renchérir leur coût pour en diminuer la consommation et d'aligner leur prix sur la moyenne communautaire. Cette modification des barèmes a entrainé, selon l'Insee une hausse des prix de vente de ces deux produits à compter de janvier 2012 pour l'un et de janvier 2013 pour l'autre.

L'effet de ces mesures en termes de volume de ventes est plus délicat à établir, l'évolution de ce critère étant par définition sujette à d'autres déterminants que le prix tels que les effets de stocks, la météo ou le contexte économique. Nous avons toutefois noté qu'en 2012, les ventes de spiritueux en volume se sont contractées dans la grande distribution (- 4 % des ventes) brisant le mouvement haussier constaté les années précédentes. Le marché de la bière devrait quant à lui reculer de 3 % en 2013 en grande distribution, la chute dans les cafés, hôtels, restaurants atteignant 8 % selon l'Association des brasseurs de France.

Reste l'épineuse question de la fiscalité applicable au vin qui, au regard du traitement fiscal appliqué aux autres boissons, fait figure d'exception et nous a valu une levée de boucliers aussi soudaine qu'injustifiée. Il semble que la fiscalité du vin constitue un sujet tabou sur lequel les marges de manœuvre soient limitées.

Cette situation reflète sans doute la place de ce produit dans notre économie, son caractère structurant pour nos territoires et son importance dans notre imaginaire collectif. Elle traduit aussi le fait que 80 départements métropolitains soient des départements viticoles. Elle tient compte, enfin, d'une division par trois de sa consommation au cours des cinquante dernières années et de la diminution importante du nombre de consommateurs réguliers.

Au regard de ces éléments, nous avons décidé de nous prononcer contre une taxation au degré dont l'effet sanitaire serait incertain et donc l'impact économique et social serait en revanche considérable.

Pour conclure ce panorama national, j'en viens aux taxes nutritionnelles ou plutôt à la taxe nutritionnelle. En effet, en dépit de l'intérêt porté ces dernières années à ce type de taxe, notre fiscalité ne comporte qu'un seul prélèvement pouvant faire partie de cette catégorie, à savoir celui sur les boissons sucrées adopté fin 2011.

Après deux années de mise en œuvre, nous avons constaté que cette taxe avait eu d'importants effets sur le marché des boissons rafraichissantes sans alcool et des jus de fruits.

Comme attendu, elle a d'abord été largement répercutée sur les prix de vente au détail des boissons concernées. Les analyses de marché suggèrent en effet que le prix des

produits « premiers prix » aurait augmenté de 25 %, celui des « marques distributeurs » de 10 % et celui des « marques nationales » de 5 %.

L'introduction de la taxe s'est par ailleurs accompagnée d'une diminution des ventes de l'ensemble des boissons concernées (sodas, nectars, tonics, limonades …) rompant la dynamique de croissance régulière observée les années précédentes. L'impact de cette taxe sur l'obésité, si tant est qu'il soit mesurable, n'a quant à lui fait l'objet d'aucune évaluation scientifique.

Si la taxe sur les boissons sucrées constitue à ce jour le seul exemple de taxe nutritionnelle créée à des fins comportementales, la fiscalité française comporte néanmoins d'autres prélèvements susceptibles de faire l'objet d'une attention particulière en matière de santé publique.

Parmi ces prélèvements, la mission s'est d'abord arrêtée sur le cas de la taxe spéciale sur les huiles prévue à l'article 1609 *vicies* du code général des impôts qui fixe des taux très hétérogènes pour chacune des catégories d'huiles végétales.

Un kilo d'huile d'olives est aujourd'hui taxé 53 % de plus qu'un kilo d'huile de colza, 42 % de plus que qu'un kilo d'huile de palme et 40 % de plus qu'un kilo d'huile de coprah ou de palmiste. De même, l'huile de tournesol est taxée 40 % de plus que l'huile de pépins de raisins, près de 25 % de plus que l'huile de palme et 23 % de plus que les huiles de coprah ou de palmistes.

Au regard de la composition nutritionnelle de certaines des huiles les moins taxées, en particulier celle des huiles de palme, de coprah et de palmistes, la cohérence de ce barème nous interpelle. Nous nous interrogeons sur l'opportunité d'assurer à certaines huiles un avantage compétitif désormais injustifié en terme économique, commercial et sanitaire.

Pour finir, nous nous sommes intéressés à la mise en œuvre de la taxe sur les dépenses de promotion prévue l'article L 2133-1 du code de la santé publique.

Adoptée à l'initiative de notre commission dans le cadre de l'examen de la loi de santé publique du 11 août 2004, cette taxe s'inscrivait dans un dispositif ambitieux visant à contraindre l'industrie agro-alimentaire à communiquer sur les repères nutritionnels issus du programme national nutrition santé et à participer à la prévention des maladies liées à une alimentation déséquilibrée et à une mauvaise hygiène de vie.

Sept ans après sa mise en place effective, nous avons constaté que ce dispositif avait quelque peu été « oublié » par les pouvoirs publics. Evalué une seule fois – sept mois après son entrée en application, il n'a malheureusement jamais été actualisé en dépit des doutes récurrents sur son influence sur les comportements alimentaires des consommateurs.

Le premier test réalisé sur les messages sanitaire en octobre 2007 révélait en effet des résultats mitigés. Si l'enquête mettait en évidence de bons résultats en matière de connaissance et de mémorisation des messages sanitaires par les téléspectateurs, elle proposait des résultats beaucoup moins convaincants concernant leur efficacité sur les habitudes des consommateurs.

Cette étude pointait surtout des problèmes de confusion entre le message sanitaire et le produit promu. Interrogés sur des publicités précises comme par exemple un yaourt aux fruits avec le message « *pour votre santé, mangez au moins 5 fruits et légumes par jour* »,

44 % des personnes interrogées pensaient à tort que ce yaourt fournissait une portion de fruits pour la journée. Au total, une majorité des sondés de 15 ans et plus pensaient que les messages affichés étaient adaptés au produit.

Une autre étude menée depuis lors montre, quant à elle, que l'exposition des téléspectateurs aux messages sanitaires pourrait même avoir un effet contraire à celui recherché. Elle suggère que la présence d'un message sanitaire sur les écrans publicitaires pour ces « aliments plaisir » limiterait le sentiment de culpabilité des téléspectateurs. Plus précisément, ces messages activeraient chez le consommateur un mécanisme de compensation du type « *la consommation de 5 fruits et légumes par jour ouvre droit à un aliment plaisir* ».

Dans ces conditions, il nous semble urgent de faire évoluer un dispositif qui semble plus que jamais entretenir la confusion entre messages et produits, voire justifier la consommation des aliments les plus gras, sucrés et salés.

Nous souhaiterions conclure notre propos par quelques préconisations générales.

Il nous semblerait d'abord opportun de substituer à l'expression de fiscalité comportementale une notion à la fois plus précise, moins stigmatisante et faisant référence à l'affectation des prélèvements qui la composent. Nous sommes certes ici dans le registre lexical mais celui-ci nous paraît, dans le cas précis, relativement important. En effet, le terme comportemental peut s'appliquer à des prélèvements qui dépassent largement le champ de la santé publique et il jette sur les produits concernés, en particulier les produits alimentaires, et, indirectement, sur leurs consommateurs, un discrédit parfois injustifié au regard de leurs caractéristiques.

Nous suggérons l'utilisation de l'expression contribution de santé publique pour définir de tels prélèvements. Cette expression permettrait d'établir un lien entre la taxation et le coût sanitaire et financier lié à l'acte d'achat. Elle permettrait par ailleurs de rompre avec l'aspect moral et culpabilisant souvent associé au terme comportemental pour mettre en avant l'aspect objectif et responsabilisant d'une telle contribution.

Cette redéfinition du concept doit, selon nous, s'accompagner d'une clarification des objectifs assignés à ce type de contribution. Comme l'a démontré l'exemple de la politique fiscale menée en matière de tabac, la poursuite de plusieurs objectifs se réalise généralement aux dépens des préoccupations de santé publique. Cette situation nourrit par ailleurs la défiance, voire le rejet, de ces taxes par nos concitoyens. Constatant en effet une ambiguïté dans le message, ils reprochent aux pouvoirs publics, à juste titre, de déguiser des taxes de poches en taxes de santé publique.

A cet égard, le discours tenu par Bernard Cazeneuve à l'occasion des discussions sur le projet de loi de financement et sur le projet de loi de finances nous paraît aller dans le bon sens. En se félicitant de la diminution du produit des taxes sur le tabac, il donne du crédit à une politique sanitaire qui n'est plus exclusivement l'apanage du ministère des affaires sociales et de la santé.

Cette redéfinition du concept doit également s'accompagner d'une évolution des modalités de mise en œuvre de ce type de contribution. En lieu et place des créations de taxes ou des augmentations de taux réalisées à l'occasion de la discussion d'un texte législatif, voire au détour de l'actualisation d'un texte règlementaire, il serait préférable d'insérer un volet fiscal, lorsque c'est opportun, dans chacune des stratégies pluriannuelles de santé publique

définies par le Gouvernement. En prévoyant des hausses de taux assumées, régulières et prévisibles, les pouvoirs publics laisseraient ainsi aux consommateurs le temps de modifier leurs habitudes et aux industriels l'opportunité de changer leurs méthodes de production avant toute hausse de prix.

S'agissant plus particulièrement du tabac, nous suggérons que le Programme national de réduction du tabagisme, qui doit être finalisé avant l'été dans le cadre du Plan cancer, prévoie une hausse de 10 % par an du prix des différents produits du tabac sur les cinq prochaines années. Il s'agit, selon nous, du niveau minimum permettant d'agir efficacement sur l'entrée dans le tabagisme et sur l'arrêt de la consommation, en accompagnement des mesures relatives à l'aide au sevrage.

Au-delà de ces questions de méthode, il nous semblerait nécessaire de remédier aux incohérences de notre système fiscal. Nous avons déjà mentionné le barème de la taxe applicable aux huiles végétales. Il convient également de citer l'homogénéisation du barème fiscal applicable aux différents produits du tabac, en particulier concernant les cigarettes et le tabac à rouler compte tenu des reports de consommation constatés entre ces deux produits.

Parmi ces incohérences, les taux de TVA tiennent une place particulière. Il ne nous paraît pas logique de faire bénéficier d'un taux réduit de TVA les produits faisant par ailleurs l'objet d'une contribution de santé publique. Tel est pourtant le cas des sodas qui bénéficient du même taux que les eaux minérales ou les jus de fruits frais.

Plus largement, l'application du taux réduit de TVA à tous les produits alimentaires à l'exception des produits de confiserie, des produits composés contenant du chocolat ou du cacao (à l'exception du chocolat de table), des margarines et graisses végétales et du caviar, devrait être revue pour tenir compte des caractéristiques nutritionnelles des différents produits.

Nous nous interrogeons enfin sur l'intérêt de taxer les produits susceptibles de se substituer à ceux dont l'excès est déconseillé pour la santé. Cette réflexion est aujourd'hui valable pour les boissons édulcorées dont l'innocuité vient d'être à nouveau confirmée par l'Agence européenne de sécurité alimentaire. Elle le sera demain pour la cigarette électronique qui semble constituer un substitut moins dangereux aux produits du tabac traditionnels.

Si la mise en cohérence des taxes au niveau national semble envisageable, une action similaire au niveau européen, pourtant indispensable, semble en revanche totalement illusoire. A titre d'exemple, la directive définissant la structure et les taux applicables au tabac, pourtant renégociée en 2011, ne devrait pas pouvoir contribuer à réduire les disparités de taxes et de prix constatées à l'échelle de l'Union, favorisant de ce fait les transferts de ressources fiscales entre pays limitrophes et limitant l'efficacité des politiques de santé basées essentiellement sur les prix.

C'est pourquoi nous privilégions, pour chacun des risques considérés, une approche globale et cohérente, articulant prévention, sensibilisation, prise en charge et, le cas échéant, taxation. Seule une telle approche permettra de limiter ces risques et d'inciter nos concitoyens à modifier leurs habitudes.

M. René-Paul Savary. – Je tiens à remercier les rapporteurs pour cette présentation intéressante, complète et réaliste.

Il convient d'abord de souligner que l'assujettissement d'un produit comme le vin à une taxe comportementale, compte tenu du caractère péjoratif associé à cette expression, rend difficile sa promotion au-delà de nos frontières. Je suis donc satisfait que les rapporteurs soient enclins à relativiser la pertinence et l'efficacité de telles taxes.

Faut-il pour autant les rebaptiser « contributions de santé publique ». Je plaide en ce domaine pour une simplification et une vision purement fiscale de ce type de prélèvements.

Je suis en revanche très attaché à la multiplication des actions de sensibilisation et d'information sur les dangers de l'alcoolisme.

Je considère par ailleurs nécessaire de dissocier le traitement réservé au tabac de celui réservé aux différents produits alimentaires. D'une part, la consommation modérée de ces derniers ne comporte aucun risque en matière sanitaire. D'autre part, les effets de cette consommation ne peuvent être évalués qu'au regard de l'activité physique pratiquée par les individus.

Il faut enfin garantir une stabilité fiscale à nos concitoyens en renonçant à créer des taxes à l'occasion de l'examen de chaque nouveau texte financier. La stratégie pluriannuelle évoquée par les rapporteurs me paraît à cet égard aller dans le bon sens.

Mme Catherine Procaccia. – Je voudrais à mon tour féliciter les rapporteurs pour leur présentation. Il s'agit d'un rapport très attendu dont le caractère précis et nuancé réussit à distinguer la « fiscalité comportementale » des taxes destinées à parer aux difficultés de financement de notre protection sociale.

La multiplication des débats relatifs à la création de taxes comportementales au cours des dernières années a largement contribué au développement d'une certaine méfiance des consommateurs à l'égard des produits alimentaires mis sur le marché.

Il me paraît regrettable que l'administration ne puisse pas justifier le niveau actuel de certaines taxes, ce niveau correspondant sans doute à des préoccupations spécifiques.

Ce travail débouchera-t-il sur une proposition de loi ou sur le dépôt d'amendement dans le cadre de l'examen d'un prochain texte législatif ?

Connaissez-vous la part prise respectivement par le vin et les autres boissons alcoolisées dans la cadre des pratiques de *binge drinking* ?

Mme Catherine Génisson, présidente. – Ce rapport a le mérite de mettre en évidence la contradiction existant entre la nécessité pour les pouvoirs publics de trouver de nouvelles recettes fiscales destinées à alimenter les budgets de l'Etat ou de la sécurité sociale et les préoccupations de santé publique.

Il fait œuvre utile en proposant une analyse pertinente dans un domaine encore peu étudié. Je rappelle à ce sujet que les problèmes psychologiques et psychiatriques liés à l'alcool ont une incidence importante en matière de politique de santé publique et de politique de l'emploi.

Je suis en revanche surprise que l'on abdique aussi facilement en matière de fiscalité du vin. Il me semble que les principes appliqués à la bière lors du PLFSS pour 2013 devraient également s'appliquer à ce produit.

S’agissant des boisons « prémix », je pense que nous aurions dû prendre la décision d’interdire leur consommation. Il me paraît en effet scandaleux de vendre de l’alcool de manière déguisée.

Je suis très triste qu’une démarche d’harmonisation des taxes au niveau européen vous paraisse vouée à l’échec. Je pense en effet qu’il s’agit de la seule initiative efficace pour limiter le développement du commerce transfrontalier.

La proposition visant à insérer un volet fiscal dans les différentes stratégies de santé publique me paraît intéressante.

J’estime enfin que nous sommes sur des enjeux qui méritent la définition de politiques de santé publique plus incisives s’appuyant sur le sens des responsabilités de nos concitoyens, en particulier les plus jeunes.

M. Georges Labazée. – L’expérience montre que les fonctionnaires du ministère des finances ont une imagination féconde pour trouver de nouvelles ressources. A la lecture de votre rapport, je me demande toutefois si la solution permettant de prendre en compte les préoccupations de santé publique en matière fiscale ne passe pas par une remise à plat des taxes existantes.

Mme Chantal Jouanno. – C’est un sujet passionnant qui aurait pu être étendu aux taxes environnementales.

La mise en place de politiques de santé publique est d’autant plus nécessaire que les pathologies évoquées dans le rapport touchent tout particulièrement les catégories de population les moins favorisées.

Par ailleurs, estimez-vous judicieux de cibler les contributions de santé publique sur des produits identifiés comme nocifs et de privilégier une action par le biais d’un taux de TVA réduit sur les produits bénéfiques ?

En matière d’alcool, il me semble important de durcir la règlementation en vigueur. J’avais d’ailleurs défendu un amendement proposant la mise en place d’une taxation au premier degré d’alcool.

S’agissant de la cigarette électronique, je pense que le Parlement devrait s’informer sur les caractéristiques des produits mis sur le marché et leurs conditions de fabrication.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Les hausses répétées de taxes sur le tabac dans les zones frontalières posent d’importants problèmes. Elles encouragent le développement d’une consommation transfrontalière qui transite de plus en plus fréquemment par des réseaux mafieux.

Mme Catherine Deroche, **rapporteur**. – Le terme de contribution de santé publique permet de faire référence à l’affectation aux comptes sociaux des différentes taxes étudiées dans le rapport. Il nous paraît à cet égard logique que les consommateurs des produits entraînant des charges spécifiques pour la société contribuent au financement de ces dépenses additionnelles.

Concernant le tabac, nous sommes favorables à une action résolue des pouvoirs publics en matière fiscale. Les décisions prises en 2002 et 2003 ont permis de constater l'efficacité d'une politique axée sur la hausse des prix de vente. Le Plan cancer présenté par le Président de la République représente à cet égard une excellente opportunité de remobiliser l'outil fiscal pour peser sur la consommation de tabac de nos concitoyens.

Il faut bien entendu être particulièrement vigilant sur la composition du liquide alimentant les cigarettes électroniques. Ce produit doit être considéré comme un produit de sevrage efficace éminemment moins toxique que le tabac traditionnel.

Le niveau de taxe applicable aux boissons prémix est tel qu'il a un effet semblable à celui obtenu par le biais d'une mesure d'interdiction.

M. Yves Daudigny, **rapporteur**. – La loi de santé publique en cours de préparation nous semble être le véhicule législatif approprié pour discuter des conclusions d'un rapport qui a pour principal intérêt d'ouvrir le débat sur des sujets sensibles.

La fiscalité sur le vin constitue un véritable tabou dans notre pays. Le simple fait de travailler sur le sujet a suscité une large mobilisation de la filière contre une éventuelle hausse des droits existants. Après une analyse approfondie de la question, nous avons estimé qu'il n'était pas souhaitable de taxer le vin pour des raisons de santé publique. Il appartiendra cependant au Gouvernement de prendre ses responsabilités sur le sujet.

La TVA ne répond aujourd'hui à aucune logique sanitaire particulière. Bien qu'il paraisse difficile d'en modifier les taux au regard de ce dernier critère, il nous semble indispensable d'en dénoncer les incohérences et d'essayer de les corriger.

La commission, à l'unanimité, autorise la publication du rapport d'information.

Agences régionales de santé - Présentation du rapport d'information

Mme Catherine Génisson, présidente. – Nous allons à présent étudier le second rapport de la matinée, qui devait être conjointement présenté par MM. Alain Milon et Jacky Le Menn, rapporteurs. Je vous prie d'accepter les excuses de M. Milon pour son absence, qui est due à un empêchement d'ordre familial.

M. Jacky Le Menn, rapporteur. – Après une vingtaine d'auditions, quatre tables rondes, une soixantaine de personnes rencontrées à Paris, deux déplacements en province, en Corse et dans les pays de la Loire, nous vous rendons compte aujourd'hui des résultats d'une année de travaux consacrés aux agences régionales de santé (ARS). La Mecss souhaitait en effet, je vous le rappelle, dresser le bilan des ARS trois ans après leur mise en place effective et proposer des pistes d'évolution.

Même si des débats avaient eu lieu sur certaines modalités de mise en œuvre ou de gouvernance, le principe de la création des agences n'a pas constitué le point de friction le plus important de la loi HPST. Dans ce même esprit, nous n'avons pas entendu remettre en cause cette réforme mais en évaluer la mise en œuvre.

Revenons tout d'abord et en quelques minutes sur l'histoire, sur les objectifs et sur le champ de compétences des ARS.

Tout en représentant un changement profond dans l'organisation du système de santé et la régulation des dépenses d'assurance maladie, la création des ARS est le fruit d'une évolution administrative engagée de longue date. Dès les années 1970 et la naissance de la carte sanitaire, des outils ont été mis en place pour planifier et réguler l'offre de soins sur les territoires, plus spécialement en ce qui concerne les établissements de santé.

En 1991, la création des schémas régionaux d'organisation sanitaire, les Sros, a contribué à faire de la région le territoire de référence pour l'organisation du système de santé. A la même époque, le rapport « Hôpital 2010 », rédigé par un groupe de travail présidé par Raymond Soubie pour le compte du Commissariat général au plan, préconisait la création d'agences régionales des services de santé qui auraient été chargées d'assurer au niveau local la régulation des dépenses d'assurance maladie, considérée comme indispensable pour réduire efficacement les inégalités sociales et territoriales de santé.

Nombre des enjeux relatifs au fonctionnement actuel des ARS étaient déjà abordés dans ce rapport : les relations entre le directeur de l'agence et le conseil d'administration, ainsi que la façon dont tous deux auraient été amenés à rendre compte de leurs actions ; le recentrage des administrations centrales sur des missions de pilotage stratégique ; l'accompagnement et la formation des personnels ; le partage des compétences entre les agences et le préfet de région... Plus globalement, le rapport appelait à une clarification des responsabilités respectives de l'Etat et de l'assurance maladie ainsi qu'à une démocratisation du pilotage du système de soins, préoccupations qui trouveront un premier écho dans la révision constitutionnelle du 22 février 1996 créant les lois de financement de la sécurité sociale.

Cette même année, les ordonnances Juppé ont consacré encore un peu plus l'échelon régional avec la création des unions régionales des caisses d'assurance maladie (Urcam), des conférences régionales de santé et des agences régionales de l'hospitalisation (ARH). Ces dernières étaient organisées sous la forme de groupements d'intérêt public devant assurer une représentation paritaire de l'Etat et de l'assurance maladie. Conçues comme des structures légères et souples, les ARH étaient davantage dotées d'un rôle d'impulsion et de coordination que d'une réelle capacité de pilotage sur les territoires. Elles ont rencontré de ce fait d'importantes difficultés pour mobiliser les moyens humains nécessaires à l'exercice de leurs missions.

La loi HPST du 21 juillet 2009 a donc opéré une réforme longuement mûrie mais d'une tout autre ampleur que les précédentes. Mise en œuvre dans le contexte de la révision générale des politiques publiques et de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat, elle visait trois objectifs principaux :

- garantir davantage d'efficience dans la mise en œuvre des politiques de santé ; il s'agissait en particulier d'assurer le respect de l'Ondam voté chaque année en loi de financement ;

- renforcer la territorialisation de ces politiques dans une perspective de réduction des inégalités : les territoires de santé, qui avaient été créés en 2003, ont pour cela été redéfinis sur des bases nouvelles devant prendre en compte les spécificités de chaque région ;

- assurer le décloisonnement des prises en charge grâce à un pilotage unifié de quatre secteurs : l'hôpital, les soins de ville, le médico-social et la santé publique, à laquelle ont été associées les missions de veille et de sécurité sanitaires. Cet objectif de

décloisonnement constitue la pierre angulaire de la réforme des ARS qui doivent prendre en charge de manière transversale et globale des politiques auparavant éparpillées.

La loi a prévu la création de deux commissions de coordination au sein des ARS, chargées d'assurer « la cohérence et la complémentarité » des politiques menées par les différents partenaires. L'une est compétente dans le secteur médico-social, l'autre sur les sujets de prévention, de santé scolaire, de santé au travail et de protection maternelle et infantile.

Les ARS ont été constituées à partir de la réunion de sept services ou organes préexistants. Les ARH et les Urcam ont ainsi été regroupées avec les groupements régionaux de santé publique (GRSP), créés en 2004 pour associer l'Etat, les collectivités territoriales et l'assurance maladie autour d'enjeux relatifs à la prévention et à la santé publique, ainsi qu'avec les missions régionales de santé (MRS), constituées la même année entre les ARH et les Urcam pour traiter de sujets communs, tels que la gestion du risque ou la démographie médicale. S'y sont adjointes une partie des directions départementales et régionales des affaires sanitaires et sociales – Ddass et Drass – ainsi que des caisses régionales d'assurance maladie (Cram). On voit bien ici que les ARS ont largement simplifié le « paysage » administratif.

Regroupant des personnels et des financements d'origines diverses – Etat et assurance maladie – les ARS ont été dotées du statut d'établissement public administratif, qui devait en outre leur permettre de disposer d'une autonomie administrative et financière.

Leurs relations avec l'administration centrale ont été formalisées dans le cadre de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom) structurés autour de trois grands objectifs : améliorer l'espérance de vie en bonne santé ; promouvoir l'égalité devant la santé ; développer un système de santé de qualité, accessible et efficient. La première génération des Cpom, conclue pour la période 2011-2013, a fixé des objectifs et indicateurs très nombreux et peu différenciés selon les ARS. Peut-être était-ce inévitable dans un premier temps. Il serait cependant utile, à l'avenir, de recentrer les Cpom sur des objectifs plus stratégiques et prenant davantage en compte les spécificités territoriales auxquelles sont confrontées les agences.

Placée sous la houlette du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales et confiée à des responsables préfigurateurs sélectionnés par appel à candidature, la phase de préfiguration destinée à préparer la mise en place des 26 ARS a été particulièrement rapide. Elle s'est en effet étendue du mois d'octobre 2009 à la fin du mois de mars 2010, s'achevant même trois mois avant le butoir défini par la loi HPST, le 1er juillet. L'ensemble des responsables préfigurateurs ont alors été confirmés en tant que directeurs généraux et les ARS ont été officiellement créées au 1er avril 2010.

S'en est suivie jusqu'à la fin de l'année 2012 l'élaboration des projets régionaux de santé (PRS), première étape importante dans l'appropriation par les ARS de leur champ de compétences et dans la construction de leurs relations avec les professionnels de santé, les élus et les représentants des usagers. Cette période de démocratie sanitaire, menée tambour battant, semble avoir laissé un sentiment mitigé chez beaucoup d'interlocuteurs. Les concertations ont été nombreuses – peut-être trop ? – mais il demeure difficile de mesurer quelle a été leur portée réelle dans le processus d'élaboration et de définition des documents.

Désormais achevés, les PRS qui, rappelons-le, sont composés d'un plan stratégique, de trois schémas thématiques et d'un grand nombre de programmes destinés à

appliquer ces schémas, constituent des documents exhaustifs mais particulièrement lourds, qui peuvent difficilement constituer des outils d'aide à la décision et d'accompagnement des ARS dans l'exercice de leurs missions. En outre, leur articulation avec les autres documents de programmation, notamment dans le secteur médico-social, demeure perfectible. Il serait nécessaire à l'avenir d'allonger les délais d'élaboration des PRS ainsi que leur durée d'application et d'envisager des procédures de révision simplifiées qui ne conduisent pas à une remise en question des documents dans leur ensemble.

Au final, a-t-on confondu volontarisme et précipitation dans cette phase de démarrage des ARS ? Peut-être était-il indispensable d'agir ainsi pour assurer la mise en œuvre de la réforme et éviter tout risque d'enlisement. Mais il nous semble cependant que cette installation « à la hussarde », selon les termes que l'on a pu entendre lors des auditions, contribue aujourd'hui à expliquer une partie des difficultés auxquelles sont confrontées les agences ainsi que la déstabilisation qu'elles ont pu susciter chez leurs partenaires.

La loi HPST était en effet porteuse de bouleversements profonds dont la portée a été insuffisamment anticipée au moment de la conception puis de la mise en œuvre de la réforme.

Il en est ainsi du rôle confié au directeur général de l'ARS.

Alors qu'un grand nombre des décisions prises par les ARH nécessitaient une délibération ou un avis de leurs commissions exécutives, c'est le directeur général de l'ARS, nommé par décret en conseil des ministres, qui assume seul l'essentiel des décisions relevant de son champ de compétences. S'il doit bien rendre compte de son action devant le conseil de surveillance et la conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA), il n'est pleinement responsable que devant son ministre de tutelle, chargé d'évaluer chaque année son action sur la base des objectifs inscrits dans sa lettre de mission. L'expression de « préfet sanitaire » avait d'ailleurs été répétée à l'envi au moment de la loi HPSTet le récent renvoi du directeur général de l'ARS de Rhône-Alpes lui donne de la substance.

Une telle situation suscite des questionnements voire des inquiétudes. Alors que la création des ARS devait constituer une étape nouvelle vers un pilotage des politiques de santé plus déconcentré, elle peut être paradoxalement vécue comme une forme de recentralisation d'un système qui continue d'apparaître rigide et hiérarchisé. Autre difficulté, la concentration des pouvoirs dans les mains d'une seule personne conduit à identifier de façon plus ou moins systématique l'action globale de l'agence avec la personnalité de son directeur général. Nous avons ainsi été frappés de noter, au cours de nos auditions, que les appréciations portées sur telle ou telle politique menée par une ARS dépendaient très largement de la relation de confiance qu'avaient pu nouer les acteurs concernés, qu'il s'agisse des établissements, des personnels ou des élus, avec le directeur général.

Faut-il pour autant remettre en cause le rôle des directeurs généraux, alors que la plupart des difficultés que nous avons identifiées ressortent en fait de « bonnes pratiques », voire des simples relations humaines ? Il nous semble à tout le moins nécessaire d'aller vers davantage de concertation interne – nous évoquerons un peu plus loin la nécessité de renforcer les contre-pouvoirs « externes ».

Des comités exécutifs (Comex) et des comités de direction (Codir), qui regroupent les personnels dirigeants travaillant directement auprès du directeur général, existent dans chaque agence. Leur rôle gagnerait à être davantage formalisé, tout en respectant l'autonomie

dont doivent disposer les ARS pour leur organisation interne. Sans toucher à l'étendue des pouvoirs dont disposent les directeurs généraux, des gains substantiels pourraient être réalisés en termes de transparence. La politique menée par l'agence serait par exemple bien plus lisible et par conséquent mieux comprise si la lettre de mission délivrée à chaque directeur général était systématiquement rendue publique. Dans le contexte particulièrement contraint de nos finances publiques, il apparaît d'autant plus nécessaire de montrer que l'action des directeurs généraux des ARS va bien au-delà de la seule maîtrise de la masse salariale et des enveloppes de financement.

La gestion des ressources humaines, dans un contexte de restructuration administrative et d'évolution des missions, constitue un autre bouleversement qui a été trop peu anticipé.

En la matière, il est frappant de constater la coexistence de deux discours antagonistes : alors que la plupart des personnels de direction témoignent de leur enthousiasme pour l'exercice de missions rénovées au sein de structures administratives innovantes, nombreux sont les salariés qui expriment au contraire le malaise profond engendré par la création et le mode de fonctionnement des ARS.

L'enjeu était de taille puisqu'il s'agissait de faire travailler ensemble des personnels de l'Etat et de l'assurance maladie aux cultures professionnelles diverses. La création d'un statut propre aux ARS, jugée prématurée au moment du vote de la loi, n'a pas été retenue. Les agents ont donc été transférés au sein des ARS tout en demeurant régis soit par le statut de la fonction publique d'Etat, soit par l'une des neuf conventions collectives applicables aux personnels de la sécurité sociale. En pratique, cela signifie que la plupart des agents n'ont pas fait le choix d'intégrer les ARS : ils y travaillent parce que leurs missions ont été transférées vers les nouvelles agences.

Au-delà de la grande complexité pour les directions des ressources humaines des agences de suivre au quotidien l'ensemble des statuts et conventions, cette situation crée deux types de difficultés qui se cumulent et s'alimentent. D'une part, des différences de salaires ou d'organisation du temps de travail persistent entre personnels d'origine différente, même lorsqu'ils exercent des missions équivalentes. D'autre part, les marges de manœuvre dont pourraient disposer les ARS pour limiter ces divergences et plus largement mener une politique de ressources humaines autonome sont fortement limitées par les règles qui entourent le statut de la fonction publique et le cadre conventionnel. Ces difficultés cumulées sont inévitablement sources de frustration, les différences de traitement entre agents étant légitimement perçues comme des inégalités. De surcroît, certains personnels, en particulier de l'assurance maladie, coupés de leur structure d'origine, peinent à véritablement percevoir leur intégration au sein des ARS comme une opportunité de carrière.

Le malaise est accentué pour les personnels dont les missions ont profondément évolué avec la création des ARS. Il s'agit en particulier des médecins et des pharmaciens inspecteurs de santé publique. Alors qu'ils avaient pris l'habitude de développer de façon relativement autonome une expertise propre dans des domaines précis, ils sont aujourd'hui amenés à exercer des missions beaucoup plus transversales de conduite de projet. Tous les métiers des ARS sont touchés à un degré plus ou moins important par cette évolution qui ne fait en réalité que refléter la logique même qui a présidé à la création des agences. Une mutation profonde est en cours dans la manière même d'exercer les missions et les métiers ; or les personnels, déjà affectés par le changement de structure, n'ont pas été préparés ou accompagnés en ce sens.

Le souci de décloisonnement et de transversalité se retrouve d'ailleurs dans les organigrammes de quelques ARS, notamment celle des Pays de la Loire, où les principales directions ne sont plus organisées par secteur mais par type de métier. L'on peut d'abord se féliciter que l'administration centrale ait laissé les directeurs généraux libres de leur organisation interne, qui varie donc selon les ARS. Mais cet exemple est aussi révélateur des attentes contradictoires vis-à-vis des agences : les organigrammes par secteur – sanitaire, médico-social – sont critiqués, car reproduisant les cloisonnements souvent décriés, mais les autres organigrammes sont plus difficilement compris par les acteurs, notamment les établissements, qui ne sont plus suivis par un interlocuteur spécifique au sein de l'agence.

Ces difficultés interviennent, en outre, dans une phase de réduction progressive du plafond d'emplois des ARS. Fixé à 9 591 équivalents temps plein (ETP) en 2010, il était de 9 281 ETP en 2012, soit une diminution de plus de 3 % sur la période. Comme l'ont souligné plusieurs directeurs généraux d'ARS, ces dernières, à peine créées, doivent déjà faire mieux avec moins de moyens…

Une enquête a été lancée en 2011 pour mesurer le degré d'exposition des personnels aux risques psychosociaux. Ses résultats sont édifiants : 42 % des agents ayant répondu au questionnaire avaient le sentiment de manquer de reconnaissance au travail et plus de la moitié d'entre eux estimaient avoir besoin d'une formation.

Comment répondre à ce mal-être, à cette « perte de repères » pour reprendre une expression que nous avons régulièrement entendue ? La création d'un statut propre aux ARS, si elle peut apparaître comme la solution la plus rationnelle à long terme, risquerait dans l'immédiat de déstabiliser encore plus des personnels qui demeurent très attachés à leur structure d'origine. Il faut donc agir à partir de l'existant : travailler de façon poussée à l'harmonisation des conditions de travail, engager une véritable politique de prévention des risques psychosociaux, renforcer la formation des personnels et améliorer la fluidité des parcours. Ces chantiers doivent être impulsés par le niveau national : le comité national de concertation, qui regroupe des représentants du personnel de l'ensemble des ARS, doit devenir une instance d'orientation et ne plus être cantonné à un rôle d'information et de débat. De telles évolutions apparaissent indispensables pour faire véritablement des ARS les « maisons communes » dans lesquelles l'ensemble des personnels puissent se sentir valorisés et correctement intégrés.

Un dernier enjeu est lié au champ de compétences des ARS.

Cette question a régulièrement été soulevée au cours de nos auditions. Leur champ de compétences est certes très large mais il nous apparaît, malgré tout, doté d'une certaine cohérence. L'extension au secteur médico-social et à la médecine ambulatoire est par exemple indispensable dans une perspective d'organisation du système de santé autour du parcours des patients. L'intégration du secteur médico-social, concomitante avec la mise en œuvre de la procédure d'appels à projets, a constitué un bouleversement que ne semblent pas regretter les acteurs, malgré les ajustements et simplifications qui pourraient être envisagés, notamment en matière d'autorisation et de financement. Si la création des ARS constitue donc un progrès, il faut aller plus loin pour rendre effectif le décloisonnement des secteurs et donner aux parcours une dimension autre qu'expérimentale.

Nous nous sommes beaucoup interrogés sur les missions de veille et de sécurité sanitaires, qui sont assez facilement « détachables » du cœur des compétences des agences, celles liées à l'organisation du système sanitaire et médico-social. Elles posent en effet des

difficultés d'articulation avec le préfet, qui continue de détenir le pouvoir de décision et les responsabilités afférentes, en particulier en cas de crise, mais pas l'autorité sur les services opérationnels. C'est le constat que dresse un rapport de l'Igas en décembre 2011 ; il y est par exemple indiqué que « *la rupture créée dans la chaîne de décision se double d'un problème de responsabilité* ».

Pour autant, les protocoles conclus entre les préfets et les ARS semblent fonctionner et revenir en arrière sur cette question ne nous apparaît finalement pas comme un bon signal alors que nos auditions ont bien montré l'impérieux besoin de stabilité. En outre, les missions de veille et de sécurité peuvent être légitimes pour les ARS, mais à la condition de les articuler correctement avec leurs compétences en matière de prévention et de santé publique.

Nous privilégions donc une stabilité dans le champ de compétences des ARS, tant dans le sens de sa diminution que de son accroissement. Toutefois, il est nécessaire d'agir sur les modalités d'exercice de ces compétences.

D'un côté, il faut simplifier les procédures, par exemple en matière de contrôle des établissements ou d'appels à projets dans le secteur médico-social. Certaines tâches purement administratives, notamment dans les domaines de la veille et de la sécurité sanitaires ou dans le contrôle des formations des professionnels de santé, pourraient être abandonnées. Tout cela nécessite une remise à plat qui a été entamée avec le programme de simplification et transformation des ARS, dénommé « Stars »… Il faut aller plus loin et préférer, encore une fois, le pilotage et la stratégie aux procédures trop administratives et tatillonnes.

De l'autre côté, les ARS ne doivent pas elles-mêmes élargir leur champ de compétences en s'immisçant dans la gestion des établissements. Durant les auditions, certains exemples d'intrusion des ARS dans la vie des établissements nous ont été rapportés ; il s'agit naturellement de cas précis qui ne constituent pas une généralité. Cependant, il s'agit d'un point important : si nous demandons à l'administration centrale – nous allons en parler à l'instant – de développer une vision stratégique et non procédurière dans ses relations avec les agences, ces dernières doivent également « jouer ce jeu » avec les acteurs locaux et faire confiance à leurs partenaires extérieurs.

Cet exemple pose la question de la nature des relations que nouent les ARS avec les établissements de santé et médico-sociaux. Comme elles le font elles-mêmes avec l'administration centrale, elles concluent des Cpom avec chaque structure. Cela signifie-t-il pour autant que s'instaure une relation de type partenarial ? Il est permis d'en douter, notamment au regard de la précision de certains contrats qui les font davantage ressembler à des instructions. Plus fondamentalement, l'Igas s'est interrogée dans son rapport de 2012 consacré à l'hôpital sur la coexistence de missions de régulation avec celles d'inspection/contrôle, voire de tutelle s'agissant des établissements publics. La question s'est posée à plusieurs reprises au cours de nos travaux. Elle est particulièrement prégnante s'agissant des pouvoirs dont dispose l'ARS concernant les procédures de nomination et d'évaluation des directeurs d'hôpitaux. Y répondre implique de clarifier les rôles et responsabilités de chacun en veillant à ce que les ARS ne puissent pas être assimilées à des « holdings hospitaliers régionaux », pour reprendre l'expression employée par l'une des personnes que nous avons auditionnées.

Enfin, en ce qui concerne l'exercice de leurs missions par les ARS, il sera nécessaire de faciliter leur accès aux données de santé, notamment celles de l'assurance maladie, car développer leurs politiques implique un niveau élevé d'informations. Toutefois, le législateur devra, à notre sens, fixer un cadre sécurisé et protecteur des libertés publiques car la manipulation de données médicales ne peut être anodine même si elle est indispensable.

L'administration centrale n'a pas connu une évolution parallèle à celle de l'échelon territorial.

On l'a vu, les ARS résultent de la fusion de sept structures préexistantes. Or, parallèlement, les administrations centrales ont conservé le même format, principalement autour de la DGS pour la santé publique, de la DGOS pour « l'offre de soins », de la DGCS pour le médico-social et de la DSS pour les équilibres financiers, sans pour autant que ces frontières soient aussi clairement définies… Dans le secteur médico-social, s'ajoute le partage des compétences et des responsabilités entre la DGCS et la CNSA.

Certes, la loi HPST a prévu la création d'un conseil national de pilotage (CNP). Tous les quinze jours, il réunit les directions durant une heure et demie à un niveau de responsabilité élevé puisque les directeurs ne peuvent pas s'y faire représenter. Il dispose de compétences larges : il veille à la cohérence des politiques menées par les ARS, leur fixe des objectifs, anime le réseau et évalue leur action. Théoriquement présidé par les ministres compétents, le CNP l'est en pratique par le secrétaire général des ministères sociaux.

Elément innovant, les directeurs des organismes de sécurité sociale participent au CNP, ce qui en fait potentiellement le creuset d'une coopération étroite entre l'Etat et l'assurance maladie. Nous conclurons notre intervention sur cette question. Il nous semble que les agences sanitaires – HAS, ANSM, Anses… – qui sont des autorités autonomes voire indépendantes, devraient participer au CNP. Cela ne pourrait que renforcer la concertation et l'élaboration collective des politiques menées.

Si le CNP constitue donc une avancée intéressante, force est de constater qu'il n'a pas encore trouvé sa place : il joue un rôle de filtre entre les directions d'administration centrale et les ARS, alors qu'il devrait plutôt avoir celui de catalyseur. Comme l'avait déjà relevé la Cour des comptes, toutes les conséquences n'ont pas été tirées, sur ce point, de la création des ARS. La question se situe en fait en amont du CNP. Malgré ce que nous ont répété les directeurs d'administration centrale, il y a très peu de coordination entre les directions et chacune développe sa politique qu'elle « fait passer » en CNP… Le CNP constitue ainsi une instance collégiale mais hybride, qui n'est ni purement consultative, ni réellement délibérative.

Pour contrer ce phénomène de « tuyaux d'orgues », nous proposons la nomination d'un secrétaire général à la santé et à l'autonomie, chargé de présider le CNP et disposant d'un pouvoir hiérarchique sur les directions « métiers » du ministère.

L'actuel secrétariat général des ministères sociaux, qui dépend de quatre ministres de plein exercice – Marisol Touraine mais aussi Michel Sapin, Valérie Fourneyron et Najat Vallaud-Belkacem – est d'abord chargé, pour ces ministères, des missions « support » - ressources humaines, affaires juridiques et financières. C'est la loi HPST qui lui a adjoint la fonction de pilotage des ARS qui n'a que peu à voir, au fond, avec ses missions traditionnelles. Si les différents secrétaires généraux ont pris à cœur de mener l'ensemble de leurs missions à bien, force est de constater qu'institutionnellement, il serait préférable de

désigner un secrétaire général doté de compétences élargies et chargé de mener la politique de santé et médico-sociale décidée par le Gouvernement.

Cette proposition nous semble meilleure que celle d'inciter plus fortement les ministres à présider le CNP, car ce dernier reste une instance administrative et ses réunions régulières ne peuvent pas coïncider avec les obligations des différents ministres potentiellement concernés – santé, assurance maladie, médico-social.

Au-delà de cet aspect institutionnel, toutes les conséquences de la création des ARS n'ont pas été tirées en termes de méthodes. Ainsi, l'administration centrale reste trop dans le registre de l'instruction adressée à des services déconcentrés, alors qu'elle devrait s'orienter vers le « pilotage » stratégique des politiques publiques. De manière symbolique, on ne peut que regretter le grand nombre d'instructions envoyées chaque année aux ARS, autour de 300, même si le vaste champ de leurs compétences explique largement ce phénomène. Surtout, ces instructions sont beaucoup trop prescriptives, détaillées, et ne laissent pas suffisamment de marges de manœuvre aux ARS pour l'adaptation territoriale.

Autre aspect dont nous avons commencé de parler : la faiblesse des contre-pouvoirs, pourtant indispensables au regard du champ d'action des ARS.

On l'a vu, le directeur général de l'agence est nommé en conseil des ministres et dispose de compétences étendues. Cette responsabilisation n'est pertinente que si elle est accompagnée de la mise en place de contre-pouvoirs qui, sans bloquer l'action publique, sont à même de peser sur les principales orientations. Or, tant le conseil de surveillance que la Conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA) n'ont pas encore trouvé cette place.

Composé de quatre représentants de l'Etat, de six représentants de l'assurance maladie, de quatre représentants des collectivités locales, de trois représentants des associations d'usagers et de quatre représentants de personnalités qualifiées, le conseil de surveillance est présidé de droit par le préfet de région. Grâce à un droit de vote triple pour les représentants de l'Etat, ce dernier est aisément majoritaire en son sein.

De toute manière, les compétences du conseil sont très limitées : par exemple, il approuve le budget de l'agence, « sauf majorité contraire des deux tiers », ce qui est pour le moins étrange car les délégués de l'Etat y pèsent à eux seuls 36 % et même 42 % en Ile-de-France du fait de la présence du préfet de police… En outre, le conseil émet des avis, limitativement énumérés, sur la politique menée par l'ARS. En pratique, certains conseils de surveillance se sont d'ailleurs saisis de sujets qui n'étaient pas explicitement prévus par la loi.

Nous proposons, d'une part, d'améliorer la composition du conseil de surveillance, d'autre part, d'élargir son champ de compétences. Ainsi, le conseil pourrait être composé de quatre collèges composés d'un nombre égal de membres : Etat ; assurance maladie ; collectivités locales ; usagers et personnalités qualifiées. Chaque membre du conseil ne serait doté que d'une voix et son président serait élu parmi les membres du conseil représentant les collectivités territoriales afin de disposer d'une légitimité démocratique à même de peser effectivement à côté du directeur général de l'agence. Cette solution permettrait en outre de replacer les élus au cœur de la concertation et de l'élaboration de politiques publiques qui les concernent directement.

Au-delà, la mise en œuvre de la politique sanitaire et médico-sociale doit reposer sur une démocratie sanitaire forte et indépendante. Au niveau territorial, la loi HPST a conforté les instances préexistantes en créant une conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA). Si le nombre de membres de la CRSA – entre 91 et 100 selon les régions – peut apparaître pléthorique, il est aussi gage de la diversité de représentation et d'opinion. Ainsi, elle est composée de huit collèges : au minimum 10 représentants des collectivités territoriales, 16 représentants des usagers, 4 représentants des conférences de territoires, 10 représentants des partenaires sociaux, 6 représentants des autres branches de la sécurité sociale et de la mutualité française, 9 représentants des acteurs de la prévention et de l'éducation pour la santé, et 34 représentants des offreurs de soins, auxquels s'ajoutent 2 personnalités qualifiées.

Contrairement au conseil de surveillance, les compétences de la CRSA sont vastes, puisqu'elle peut notamment faire toute proposition au directeur général de l'ARS sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de santé dans la région. En outre, elle peut organiser des débats publics sur les questions de santé de son choix.

Il nous a semblé, à la suite des auditions et des déplacements que nous avons effectués, que les CRSA ont trouvé leur place à côté des ARS pour faire entendre leur voix, même si les situations sont très variables selon les régions. Certes, toutes les CRSA ont été largement « asphyxiées » par le travail lié au projet régional de santé qui constituait un exercice nouveau et gigantesque, au moment même où elles se mettaient en place. Sans qu'il soit aisé de l'évaluer précisément, un certain nombre de leurs avis ou recommandations ont été finalement pris en compte dans le PRS. Ce n'est toutefois pas vrai partout.

Maintenant que nous sommes sortis de cette phase de démarrage, il nous semble indispensable de conforter les CRSA, lieux privilégiés de la démocratie sanitaire.

Pour cela, elles doivent disposer librement de moyens financiers pour organiser elles-mêmes leurs travaux et les débats publics qu'elles sont chargées d'animer. Le président de la CRSA du Nord-Pas-de-Calais nous a par exemple indiqué, lors de son audition, qu'une ARS avait refusé de donner à la CRSA les moyens nécessaires à l'organisation d'un débat public. Il existait peut-être des arguments pertinents du point de vue de l'ARS mais, sur le principe, ce sont les CRSA qui sont chargées d'organiser ces débats et elles doivent le faire en toute indépendance. D'autant que ces débats sont justement des moments essentiels de cette vie démocratique que nous souhaitons tous, à la fois pour diffuser la culture sanitaire et médico-sociale, mais surtout pour entendre les opinions et sentiments de la population.

Les ARS devraient également donner aux CRSA un temps suffisant entre la transmission des documents – souvent volumineux et techniques – sur lesquels elles sont amenées à délibérer et l'adoption de leur avis.

Par ailleurs, nous devons nous interroger sur l'intérêt réel de prévoir obligatoirement dans chaque territoire de santé une conférence de territoire, sorte de CRSA miniature. Aujourd'hui, les textes n'envisagent quasiment aucune articulation entre CRSA et conférences de territoire. En outre, l'existence de multiples instances tend à décourager les bonnes volontés car, il faut le rappeler, la démocratie sanitaire fonctionne sur la base du bénévolat. Si nous voulons que ces différentes conférences regroupent une diversité de profils et apportent réellement une valeur ajoutée à la réflexion, nous devons tenter une certaine rationalisation qui permette de renforcer le poids des avis ainsi adoptés.

Pour autant, une conférence des acteurs concernés est particulièrement pertinente sur le territoire d'un contrat local de santé. Nous pourrions ainsi rendre facultative la réunion des conférences de territoire mais la prévoir en cas de conclusion d'un contrat local de santé, ce qui n'existe pas aujourd'hui.

Si la démocratie sanitaire doit jouer son rôle, il faut également que les élus locaux soient en mesure d'échanger d'égal à égal avec l'ARS. Or les témoignages que nous avons pu recueillir prouvent qu'il n'en est pas toujours ainsi, notamment dans des régions étendues où le siège de l'ARS apparaît bien éloigné des réalités auxquelles font face les élus sur leurs territoires. Les propositions que nous formulons concernant la composition du conseil de surveillance vont dans le sens d'une affirmation de la place des élus dans le fonctionnement et la prise de décision. Mais il convient également de fluidifier les relations quotidiennes, d'améliorer le transfert et le partage d'informations entre collectivités territoriales et ARS. Le rôle des délégations territoriales est à ce titre essentiel. Elles constituent en effet le maillon indispensable à la construction de relations de confiance entre élus et ARS, en particulier dans le secteur médico-social où les compétences des agences et des conseils généraux sont inextricablement liées. En arriver à la situation rencontrée récemment en Rhône-Alpes n'est satisfaisant pour personne. Eviter cette difficulté passe par plus de concertation et de dialogue en amont.

En définitive, on peut estimer que la mise en place des agences régionales de santé s'est réalisée sans rupture dans l'accomplissement des missions qui leur étaient transférées, ce qui n'était pas le moindre des défis. Elles ont toutes adopté leur projet régional de santé, processus qu'il faudra certainement alléger et rendre plus opérationnel pour la population et les acteurs. Malgré les difficultés de fonctionnement, la démocratie sanitaire se met progressivement en place.

Diverses critiques ont été émises à l'encontre des ARS, nous les avons entendues lors de nos auditions. Elles relèvent souvent de la pratique plus que de l'environnement législatif ou réglementaire et découlent notamment de la manière dont les responsabilités sont exercées. Au-delà des « bonnes pratiques », voire du bon sens, nous avons proposé un certain nombre de mesures pour mieux équilibrer les pouvoirs et faciliter la gestion des ressources humaines.

Mais l'une de nos recommandations principales ne peut se traduire dans un texte : il s'agit de la simplification ! Il faut absolument alléger et simplifier les procédures, le fonctionnement, les instructions, etc.… Certes, des tentatives de synthèse et de vulgarisation des projets régionaux de santé ont été menées, mais le PRS lui-même fait souvent autour de… 1 000 pages ! Qui peut utiliser un tel document alors même que son élaboration a mobilisé tant de personnes, au sein comme à l'extérieur de l'ARS ? Il est vrai que le législateur n'est pas exempt de tout reproche en la matière puisqu'il a décidé que le PRS se décomposait en multiples schémas ou programmes…

Cette simplification est indispensable pour accompagner le profond changement de paradigme que les ARS doivent représenter : d'une administration classique qui définit en détail les voies et moyens pour mettre en place une politique publique, nous devons progressivement nous orienter vers une administration plus stratégique qui définit les objectifs de cette politique en laissant aux acteurs locaux le soin de mettre en œuvre les moyens adaptés. D'une obligation de moyens, nous devons donc passer à une obligation de résultat. Or aujourd'hui, l'administration centrale n'est pas entrée dans cette nouvelle logique de la subsidiarité, c'est-à-dire finalement de la confiance.

Ceci pose la question plus générale du niveau de l'autonomie qui doit être accordée aux ARS. Après des débats nourris, la loi HPST a fait le choix de confier aux agences la définition et la mise en œuvre d'actions concourant à la réalisation des objectifs de la politique nationale de santé. Il n'est donc pas question de politiques régionales, mais de la mise en œuvre, au niveau régional, d'une politique nationale. Pour autant, jusqu'à quel point de liberté cette mise en œuvre peut-elle aller ? La réponse ne peut être que pragmatique et se décliner au cas par cas.

Par exemple en matière financière, il a souvent été souligné que les ARS ne disposaient que de très peu de marges de manœuvre au regard des enveloppes globales. Depuis, le Fonds d'intervention régional (FIR) a été mis en place et représente un montant d'un peu plus de 3 milliards d'euros en 2013, après 1,3 milliard en 2012, année de sa création. Il regroupe de nombreuses lignes de crédits précédemment indépendantes et cloisonnées : permanence des soins en établissement et ambulatoire, prévention, modernisation des établissements de santé, missions d'intérêt général (MIG) – éducation thérapeutique, centres périnataux, soins palliatifs, addictologie, télé santé, équipes mobiles de gériatrie… –, démocratie sanitaire – 192 000 euros par région en 2013 –, etc.

L'intérêt du FIR réside dans la fongibilité, c'est-à-dire la capacité pour l'ARS de réaffecter des crédits d'une ligne à l'autre dans certaines conditions. Toutefois, il ne faut pas surestimer l'importance de cette fongibilité : elle ne peut s'appliquer que sur une toute petite partie des enveloppes puisque les structures, programmes ou acteurs existants doivent bien continuer de recevoir des crédits. Les ARS ne peuvent pas chaque année faire table rase du passé.

En outre, dans ce débat sur la régionalisation des financements – l'Assemblée nationale a beaucoup travaillé par exemple sur la notion d'Ordam pour décliner l'Ondam dans les régions – soyons bien conscients que la très grande majorité des crédits de l'assurance maladie correspondent à des tarifs, à des prix, à des honoraires fixés nationalement. Donner plus de marges de manœuvre aux ARS signifie-t-il fixer des tarifs hospitaliers, des prix de médicaments ou des honoraires médicaux différents selon les régions ? Les esprits ne nous semblent pas prêts pour nous engager sur cette voie !

En ce qui concerne le FIR, nous proposons, à la demande des directeurs généraux d'ARS, de stabiliser son champ à court terme pour le mettre en place correctement et évaluer les opportunités qu'il dégage. Sur le plan technique, il nous semblerait moins coûteux et plus efficace de transférer complètement la gestion des crédits aux ARS, alors qu'aujourd'hui beaucoup de dépenses sont encore liquidées et effectivement payées par l'assurance maladie, ce qui complique les circuits de financement. Enfin, contrairement aux procédures classiques de l'Etat et de l'assurance maladie, il est nécessaire de donner une perspective pluriannuelle au FIR : il serait plus aisé pour les agences de financer des expérimentations ou des projets innovants si elles pouvaient s'engager sur plusieurs années auprès de leurs partenaires.

Le dernier point que nous voulons soulever concerne la dichotomie persistante entre l'assurance maladie et l'Etat, vaste question s'il en est ! Les ARS ont largement bénéficié d'une politique développée par la Cnam, à savoir la gestion du risque. Cette notion large recoupe l'ensemble des actions mises en œuvre pour améliorer l'efficience du système de santé, c'est-à-dire le rapport entre sa qualité et son coût : sur la période 2010-2013, le programme national porte notamment sur l'insuffisance rénale chronique, « l'efficience » dans les Ehpad, la chirurgie ambulatoire, les transports sanitaires, les prescriptions hospitalières exécutées en ville, l'imagerie ou la pertinence des actes et des séjours…

Déployée de manière volontariste par la Cnam à compter de la réforme de l'assurance maladie de 2004, cette politique est maintenant partagée avec l'Etat.

Même si on nous a affirmé que la Cnam et l'Etat se coordonnent quasi parfaitement, on peut s'interroger sur la complémentarité ou la concurrence entre les acteurs, voire sur la confusion qui peut apparaître dans les priorités politiques.

Au-delà de cet exemple, se pose de manière plus prégnante la question de la régulation des soins de ville. Une répartition des rôles s'est historiquement imposée en France : l'Etat régule le secteur hospitalier ; l'assurance maladie l'ambulatoire. Les ARS disposent ainsi de très peu d'outils pour organiser le volet soins de ville du système de santé. Or, cette dichotomie n'est plus acceptable au moment où la mise en place de parcours de santé est si importante, non seulement pour des raisons financières mais surtout pour des questions de qualité de la prise en charge et de bien-être des patients.

Les relations entre l'assurance maladie et les professionnels de santé passent principalement par la négociation des conventions qui fixent les tarifs mais organisent aussi d'autres éléments, que ce soit en matière de prévention, de prise en charge de malades chroniques, d'organisation du cabinet, d'objectifs de santé publique, voire de répartition sur le territoire pour les infirmières et les masseurs kinésithérapeutes. Or, nous assistons à un déplacement progressif des enveloppes financières du paiement de l'acte vers des rémunérations plus forfaitaires ou liées à des objectifs de santé publique. On pourrait donc imaginer a minima que l'Uncam continue de négocier les conventions qui fixeraient les tarifs et honoraires, mais qui définiraient en outre une enveloppe globale pour les autres types de rémunérations, enveloppe qui pourrait être gérée en tout ou partie par les ARS selon les besoins de santé propres au territoire. Cette solution, qui ne manquerait pas de compliquer la tâche de négociateur de l'Uncam car elle aurait peu de visibilité sur la répartition de cette enveloppe, entraînerait des différences de rémunérations entre professionnels selon le lieu d'exercice ce qui n'aurait pas nécessairement la faveur des syndicats représentatifs, mais elle serait neutre pour le patient. Elle mérite donc d'être expertisée plus avant dans le cadre de la préparation de la prochaine loi de financement.

Après une phase d'installation certainement précipitée, les ARS ont besoin de stabilité et de temps pour « métaboliser » les innovations qu'elles constituent. Nous ne proposons donc pas un bouleversement mais une amélioration des procédures existantes. Ce sujet nous permet malgré tout d'ouvrir le débat sur deux questions de nature différente :

- la subsidiarité, c'est-à-dire la manière dont un acteur fait confiance à ses partenaires pour réaliser un objectif défini ;

- le lien entre l'Etat et l'assurance maladie. Ce thème, ancien mais qui a été relancé par deux études publiées récemment, l'une de Didier Tabuteau, dans son dernier livre sur la démocratie sanitaire, l'autre du think tank présidé par Gérard Larcher, devra être abordé dans la future loi sur la stratégie nationale de santé. L'assurance maladie doit-elle se cantonner strictement à un rôle de payeur des prestations ? Comment doivent se répartir les compétences de régulation du système, notamment pour l'ambulatoire ?

Nous concluons donc notre présentation par des questions, ce qui n'est pas très conventionnel…

Mme Catherine Génisson, présidente. – Merci à nos rapporteurs pour l'importance et la qualité de ce rapport.

M. René-Paul Savary. – On parle de simplification, mais avec un PRS de mille pages, on en est loin ! D'ailleurs, la partie corrélée à la politique de l'ARS représente une part considérable du courrier d'un responsable de collectivité…

Je voudrais intervenir à propos de la culture du personnel. Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ont rencontré des difficultés similaires. On demande à des personnels qui n'ont pas la même culture, les mêmes statuts, voire le même objectif professionnel de travailler ensemble. On voit bien les problèmes que cela peut engendrer, ainsi que les répercussions que cela peut avoir sur les usagers, les personnels n'ayant pas été préparés à exercer d'autres métiers que le leur !

Par ailleurs, vous parlez de progrès dans l'articulation entre le sanitaire et le médico-social, notamment grâce aux appels à projets. Depuis la création des ARS, il y en a eu très peu dans mon département ! Les crédits consacrés à la création d'établissements et services médico-sociaux sont encore donnés à la petite semaine. Je trouve qu'il n'y a pas eu d'améliorations dans ce domaine et qu'il s'agit plutôt d'une complication par rapport à ce qui existait.

Troisième remarque : les difficultés d'articulation entre ARS et préfets sur les questions de sécurité sanitaire sont les mêmes que celles rencontrées entre services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et préfets. Il faut travailler à une meilleure collaboration entre l'administration d'un établissement et les décisions opérationnelles. On arrive en effet à une confusion des genres, qui n'est guère facile et qui peut s'avérer préjudiciable.

Les Cpom posent un problème de fond : l'ARS fixe les objectifs, mais les moyens viennent en fin d'année. On n'a donc pas les moyens de notre politique et il faut améliorer cette situation.

Le fait que les élus aient davantage de poids au conseil de surveillance de l'ARS et que l'un d'entre eux le préside peut constituer une bonne proposition. Cela permettrait de reprendre la main et de mener une politique territoriale !

Le rapport ne me semble toutefois pas avoir réglé un problème qui me semble devoir être travaillé : il s'agit de l'articulation entre sanitaire et médico-social. Le sanitaire se traite en effet sur le plan régional, un CHU étant un élément essentiel. Quant au médico-social, il relève à 90 % de l'échelon départemental. La future loi sur l'autonomie va apporter de nouvelles modifications. Des conférences de financeurs vont être créées pour financer des mesures de prévention, notamment des aides techniques. Voilà un véritable enjeu qui peut permettre de différencier le sanitaire du médico-social.

Il s'agit en tout cas d'un très bon rapport !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je fais mienne la conclusion de René-Paul Savary à propos du rapport : il est excellent. Il s'agit là d'un sujet compliqué compte tenu du caractère encore récent des ARS. Nous avons bien ressenti que les pratiques étaient très variables. J'insisterai peut-être plus que vous ne l'avez fait – mais c'était délicat – sur l'importance du management.

La qualité des hommes a en effet été primordiale durant la phase d'installation des ARS. Certaines personnes venaient de l'administration, du médico-social, de l'assurance maladie ou du secteur privé. Dans notre région, le directeur général de l'ARS est dorénavant un médecin, que je trouve excellent dans son approche. La qualité du directeur général influe beaucoup sur les relations avec le personnel, sur l'organisation et sur l'application du principe de subsidiarité et de confiance. On n'insistera jamais assez sur ce point.

En second lieu, vous l'avez dit – et nous étions déjà intervenus à ce sujet au moment de l'examen de la loi HPST – le conseil de surveillance, présidé par le préfet, est très mal équilibré. Selon moi, ce n'est pas l'outil qui convient. Vous faites donc bien de le souligner et de faire des propositions que, pour ma part, j'approuve !

Enfin, vous ouvrez un vaste champ de réflexion sur la dichotomie entre l'assurance maladie et l'Etat. Cet aspect des choses sera-t-il véritablement traité dans la future loi sur la stratégie de santé ? On peut le souhaiter ; dans le cas contraire, voilà un beau sujet pour la Mecss dans les prochains mois…

M. Hervé Marseille. – Une question prospective, au-delà du rapport, que je salue également pour sa qualité : pour les Franciliens, quel va être le rôle de l'ARS dans l'hypothèse de la disparition des départements, qui sont au cœur de l'action sociale ? Il n'y aura plus qu'une seule agglomération – la métropole – et plus de départements : comment articule-t-on les politiques sociales et quel va être le rôle de l'ARS en l'absence de structures intermédiaires ?

Je pose la question pour l'avenir proche, la métropole étant prévue pour le 1er janvier 2016 et la disparition des départements franciliens pouvant intervenir à tout moment !

Mme Catherine Génisson, présidente. – Vous avez beaucoup insisté, monsieur le rapporteur, sur l'importance que revêtent les qualités humaines des directeurs généraux d'ARS, compte tenu de la diversité de leurs profils, ainsi que sur la solitude à laquelle ils sont confrontés. Vous avez d'ailleurs insisté pour que le Comex et le Codir puissent voir leurs prérogatives réaffirmées et approfondies. Ces questions me semblent aussi importantes que celles relatives aux statuts des personnels.

Je voulais évoquer la situation particulière de la région Nord-Pas de Calais, qui a utilisé la possibilité pour les conseils régionaux de participer aux Comex des ARH. Cette expérience a été extrêmement positive, par exemple pour l'aménagement du territoire en matière d'équipement d'imagerie médicale, et pour la prise en compte du développement des pathologies cancéreuses. Cette idée pourrait-elle être reprise ?

M. Jacky Le Menn, rapporteur. – L'administration française produit beaucoup de règles et de normes. Nous-mêmes, en tant que législateurs, ne sommes pas exempts de critiques. On voudrait tout maîtriser ; or, on ne le peut pas. A force, on risque de décourager ceux qui sont obligés de faire appliquer les règles, à commencer par le personnel !

Il n'existe pas encore de culture commune, on l'a bien senti lors des tables rondes auxquelles nous avons participé ou lorsque nous avons rencontré les différents responsables, hiérarchiques ou syndicaux. Hormis dans la haute administration, la fusion n'a pas encore eu lieu. Il est vrai qu'il en allait de même dans les MDPH, où l'origine professionnelle conditionnait beaucoup de choses et posait des problèmes de gestion, ne serait-ce qu'en

matière d'organisation des congés. La même chose eut lieu à Pôle emploi, où il existait des cultures très différentes. Tout ceci demande de la formation et de l'écoute à l'échelon central et local. Il s'agit d'un travail énorme, très pénalisant en temps, mais dont dépend l'efficacité du nouvel ensemble.

Le problème de l'articulation avec le préfet est en effet le même que celui qu'on rencontre dans les SDIS : les uns décident et les autres paient. Cela peut convenir un temps mais, même dans un couple, ce n'est pas ainsi que les choses se passent en général !

Par ailleurs, la loi HPST a été beaucoup critiquée quant à la place qu'elle avait donnée aux élus, qui se sont sentis écartés…

Mme Muguette Dini. – Exclus même !

M. Jacky Le Menn, rapporteur. – Ce n'est pas le mot que j'emploierais mais j'y souscris. Or les élus ont une certaine connaissance du terrain !

L'articulation entre le sanitaire et le médico-social va continuer d'évoluer. La loi sur le vieillissement sera le moment d'ajuster les choses. Les travaux doivent être menés de manière concertée avec les services des départements, qui disposent d'une grande expertise en la matière : un plan gérontologique départemental, ce n'est pas rien. On va parfois rechercher les mêmes documents, et ceci irrite les uns et les autres.

Certes, la qualité du management est essentielle, mais un effet système se créée à partir de la personnalité du directeur de l'ARS. La qualité de l'homme emporte donc effectivement l'ambiance, la manière de travailler, de décider. C'est une question de confiance. C'est un problème humain que l'on rencontre de manière générale, mais qui est ici particulièrement sensible. Ce n'est en effet pas anodin de passer d'une culture perpendiculaire à une culture horizontale. Nous l'avons bien ressenti lors de nos rencontres avec les médecins inspecteurs, par exemple. Pour certains, on niait leurs compétences en mettant en cause leur identité professionnelle, alors que le but était de « changer de focale ». À partir du moment où on instaure un parcours de soins, on ne peut plus fonctionner de la même manière. Encore faut-il qu'il y ait de la formation, de l'écoute, etc.

La disparition des départements constituera un aspect des discussions sur la réforme de la décentralisation en Ile-de-France mais je ne peux pas imaginer qu'il n'y ait pas d'échelon de proximité pour gérer les questions sociales…

Mme Isabelle Debré. – Félicitations pour ce rapport très complet ! Vous parlez de faciliter l'accès aux données de santé, et vous dites qu'il faut fixer un cadre sécurisé et protecteur. Ceci m'amène à vous poser une question parallèle : avez-vous une évaluation de la situation du dossier médical personnel (DMP) ? Quel est leur nombre, et qu'en est-il en matière de confidentialité ?

M. Jacky Le Menn, rapporteur. – Vous le savez, la Cour des comptes a dressé un bilan très sombre sur cette politique qui s'apparente à un fiasco. Le Gouvernement est en train de le revoir entièrement, notamment en resserrant le public qui sera visé dans un premier temps. Beaucoup d'argent a été dépensé à ce sujet, assez largement en vain… Pourtant, un DMP pleinement opérationnel est très important pour préparer cette révolution intellectuelle et culturelle qui consiste à assurer la prise en charge du parcours de soins.

Le problème de la confidentialité se pose déjà dans le codage des actes dans le cadre de la T2A. Dans certains établissements, ce codage est sous-traité à des sociétés privées qui font relativement fi de ce problème. Selon moi, sans confidentialité, on rompt la confiance du patient dans son médecin !

Mme Catherine Génisson, présidente. – Le DMP remonte à dix ans. On peut se demander comment une idée aussi simple n'arrive pas se concrétiser !

M. Yves Daudigny. – Je voulais, au nom du groupe socialiste, souligner l'opportunité de ce rapport de la Mecss ainsi que la qualité, la perspicacité, la pertinence et la densité des travaux menés par nos deux rapporteurs, qui sont fortement imprégnés, l'un et l'autre, même s'ils n'ont pas la même sensibilité, par les questions de santé.

Votre rapport met fort justement en lumière la question de l'évolution des relations entre l'Etat et l'assurance maladie à travers une interrogation toute simple : qui dirige, dans notre pays, la politique de santé ? Si l'on pose la question de cette façon, il n'y a qu'une seule réponse possible : c'est le ministre de la santé ! Il existe cependant des mécanismes qu'il conviendra de faire évoluer dans les mois ou les années à venir. Peut-être faudra-t-il redessiner les compétences des uns et des autres. Nous mesurons tous, et sur tous les bancs, la difficulté d'aborder ce sujet !

M. Gérard Roche. – Je rends également hommage aux rapporteurs pour la richesse du dossier qu'ils nous ont présenté. Il y a tant d'argent en jeu que la Cnamts ne peut plus être autonome. C'est donc l'affaire de l'Etat, qui a créé les ARS, mais laissé à la Cnamts les questions relatives à la rémunération des professionnels libéraux.

Des contre-pouvoirs ont été mis en place ; ils ne sont pas tout à fait efficaces et n'ont guère d'influence… Les gouvernements n'y ont peut-être pas intérêt…

Beaucoup de protagonistes tournent autour de ce rempart que constitue l'ARS. Il y a d'abord les médecins, certains de façon très honorable, pour défendre la qualité de leur travail, d'autres pour défendre simplement leurs privilèges. Il y a les syndicats de personnels des structures hospitalières, qui sont à bout et exsangues. Il y a les élus que nous sommes, en particulier lorsqu'ils exercent des compétences dans le secteur médico-social. Sur ce dernier point, il convient malgré tout d'indiquer que nous avons été fort bien associés aux travaux préparatoires du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement. Il y a enfin les malades, qui n'ont pas assez accès à la parole.

Le travail est immense et nous ne ferons pas l'économie, dans les années à venir, d'une loi pour remanier tout cela !

Mme Catherine Génisson, présidente. – Au nom de l'ensemble de la commission, je renouvelle nos félicitations à nos deux rapporteurs.

La commission, à l'unanimité, autorise la publication du rapport d'information.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 26 février 2014

- Présidence de M. Philippe Marini, président –

Audition de M. Charles Coppolani, président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)

Erratum au bulletin du 26 février 2014

Au cours d'une seconde réunion, la commission procède à l'audition de M. Charles Coppolani, président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

M. Philippe Marini, président. – Nous sommes heureux d'accueillir Charles Coppolani, président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel). Notre commission a participé à tous les débats sur la régulation des jeux, celle des jeux en ligne en particulier. Elle est très active sur le sujet. François Trucy en est le spécialiste, qui a multiplié les rapports sur la question.

M. François Trucy. – Quatre !

M. Philippe Marini, président. – L'Arjel est issue de la loi de 2010. Vous venez d'être nommé président – le 24 février – par décret du Président de la République. Ce poste ne fait pas partie de ceux pour lesquels, en application des dispositions du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, un avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée est prévu, mais Michèle André et François Marc ont déposé une proposition de loi organique en ce sens, adoptée par le Sénat. Hélas, l'Assemblée nationale ne semble pas faire de ce texte une priorité. Elle a pourtant, dans le projet de loi sur la consommation, validé un dispositif miroir de niveau législatif simple. Néanmoins, même si elle ne se prononcera pas sur votre nomination, notre commission est très dériseuse de vous entendre, dès aujourd'hui, afin de savoir dans quel esprit vous allez exercer vos fonctions.

M. Charles Coppolani, président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel). – Merci de me recevoir. Les autorités administratives indépendantes (AAI) n'ont de sens, je crois, que dans la mesure où elles sont en relation directe avec le Parlement. J'ai été affecté à ma sortie de l'Ecole nationale d'administration (ENA), en 1978, à l'agence judiciaire du Trésor, devenue la direction des affaires juridiques du ministère. J'y ai été responsable des grands procès de l'État, et notamment du dossier de l'Amoco Cadiz, que j'ai suivi pendant treize ans devant les juridictions américaines. Chef de bureau, j'avais rencontré le président Marini à propos du lourd contentieux CEA-Eurodif.

M. Philippe Marini, président. – Je m'en souviens ! Eurodif, l'Iran…

M. Charles Coppolani. – Affecté ensuite au Contrôle d'État, je me suis spécialisé dans le contrôle et l'optimisation de l'usage de l'argent public, autour de dossiers tels que celui du Fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles, ou en tant que responsable de la mission de contrôle de France Télécom, puis d'EDF. En 2006, j'ai été nommé chef d'un nouveau service, le contrôle général économique et financier (CGEFI), issu

de la fusion de divers corps de contrôle. Il m'a fallu gérer le changement et préparer le service aux nouvelles obligations de la gestion publique. Désormais, le CGEFI est le deuxième corps de contrôle de l'État à avoir reçu une certification, rendant ses audits directement utilisables par la Cour des comptes. J'ai présidé aussi le comité exécutif, l'assemblée générale et le comité d'audit du Fonds international d'indemnisation des pollutions marines (FIPOL). C'est avec beaucoup d'intérêt que j'ai accepté, en 2011, la présidence de l'Observatoire des jeux qui venait d'être créé par la loi de 2010. François Trucy m'a beaucoup aidé alors, je l'en remercie.

Il s'agit, en effet, d'un univers rempli de contradictions. Le jeu est un plaisir, mais peut être un gouffre sans fond qui entraîne des désastres familiaux. Pour l'État, c'est à la fois une ressource financière et un risque de santé publique à surveiller. Les opérateurs souhaitent maximiser leur profit, tout en développant une politique de jeu responsable… À l'Arjel de gérer ces contradictions pour assurer une gestion équilibrée de ce secteur. Mes objectifs sont fixés par la loi de 2010, mais j'aurai aussi à adapter l'institution aux nouvelles missions que la loi prochainement en vigueur lui confie.

Notre premier objectif est la protection des joueurs. Le taux de retour aux joueurs (TRJ) n'est pas toujours dissuasif. Le rapport entre le niveau du retour et l'abondance de l'offre n'est pas établi. Le taux de prévalence des addictions est plus fort dans les jeux en ligne, qui fonctionnent sur un modèle plus intensif que celui du réseau physique. Ce phénomène préoccupant s'observe aussi à l'étranger. Il conviendra ensuite d'offrir aux opérateurs agréés des conditions économiques optimales, garantie contre l'offre illégale. Pour cela, sans lever les garde-fous instaurés par la loi, il conviendra de suivre l'évolution macroéconomique des marchés et de simplifier certaines procédures. Je veillerai aussi à l'éthique du sport, comme l'a fait mon prédécesseur, en développant la coopération internationale. Les matchs truqués sont souvent organisés en dehors de notre territoire. Nous en avons été largement protégés jusqu'à présent. C'est un sujet qui ne peut être abordé qu'au niveau international. Il importe enfin de lutter contre l'offre illégale, dangereuse pour les joueurs et nuisible aux opérateurs agréés.

Pour atteindre ces objectifs, nos outils techniques devront être maintenus au meilleur niveau. Déjà, l'offre en ligne ne se limite plus aux ordinateurs fixes et migre vers les portables, les tablettes, voire la télévision. Nous devrons aussi nous appuyer sur la recherche universitaire, malheureusement peu développée en France dans ce domaine. Par exemple, nous ne disposons pas de méthodologie pour apprécier l'ampleur de l'offre illégale. La coopération internationale devra être renforcée. Ma méthode reposera toujours sur l'écoute de tous les acteurs et sur la concertation, avec le souci constant d'optimiser l'usage de l'argent public.

Je souhaite enfin rendre hommage à l'action de mon prédécesseur, Jean-François Vilotte, qui a conçu et installé l'Arjel.

M. Philippe Marini, président. – C'est élégant !

M. François Marc, rapporteur général. – Nous avons eu des relations suivies avec Jean-François Vilotte, notamment François Trucy, qui a été rapporteur des textes sur le sujet. A présent, nous sommes heureux de faire votre connaissance, M. Coppolani. Les jeux en ligne représentent aujourd'hui un enjeu considérable, c'est pourquoi Michèle André et moi-même avons déposé une proposition de loi organique prévoyant, lors de la nomination du président de l'Arjel, l'application des dispositions du cinquième alinéa de l'article 13 de la

Constitution. Les jeux rapportent 5 milliards d'euros par an à l'État. Leur régulation se fait dans un environnement en évolution rapide, notamment sur le plan technique. Elle est indispensable, tant les addictions peuvent avoir de conséquences dommageables. Le Parlement doit être vigilant.

Vous avez énoncé vos priorités : protection des joueurs, des opérateurs, surveillance de l'éthique du sport et lutte contre l'offre illégale. Vous avez bien fait de dénoncer la carence de notre recherche universitaire en ce domaine. Quant à la coopération internationale, elle est en effet indispensable. Prévoyez-vous de faire évoluer la gouvernance de l'Arjel ? L'assiette fiscale des jeux en ligne est-elle selon vous adéquate ? Certains réclament qu'elle ne soit plus fondée sur les mises mais sur le produit brut des jeux (PBJ). Les paris sportifs devraient être mieux encadrés. N'est-il pas étonnant que l'on puisse parier sur des phases de jeu qui sont sans incidence sur le résultat du match ? Cela augmente le risque de corruption des joueurs… Enfin, des avancées sont-elles nécessaires sur les outils de détection des paris frauduleux ?

M. François Trucy. – Je connais bien Charles Coppolani. Si je regrette le départ de Jean-François Vilotte, qui a mené tambour battant l'installation de l'Arjel, et tenait scrupuleusement compte des préoccupations des parlementaires, je me réjouis que son successeur soit une personnalité aussi compétente, qui a de toutes pièces créé l'Observatoire des jeux, dans un environnement marqué par la carence extrême des recherches théoriques, que dénonçaient depuis longtemps psychologues, sociologues et universitaires. Les premiers résultats ont été remarquables, et Charles Coppolani a même trouvé un budget pour cet Observatoire, ce qui prouve qu'il n'est pas simplement un homme de dossiers. Il apporte à l'Arjel sa connaissance de tout le secteur. Je souhaite d'ailleurs que l'Arjel se voit rapidement confier la régulation de tous les jeux, afin que les distorsions de régulation se réduisent. En particulier, les outils de l'Arjel pour protéger les mineurs et lutter contre l'addiction sont bien meilleurs que ceux dont disposent la Française des Jeux ou le PMU. Les jeux sont une ressource pour l'État, mais il faut protéger les joueurs. Ce sont des malades qui ne veulent pas être guéris, ce qui les rend difficiles à traiter ! Au fait, qui remplacera Charles Coppolani à l'Observatoire ?

M. Philippe Marini, président. – L'Autorité de la concurrence vient, s'agissant du PMU, de séparer les paris sur Internet de ceux effectués dans le réseau.

Mme Michèle André. – J'ai été chargée, pour le projet de loi sur la consommation, du rapport pour avis au nom de la commission des finances, et j'ai ainsi été conduite à m'intéresser aux jeux en ligne – sans être familière du sujet comme François Trucy. L'ouverture à l'international des tables de poker en ligne n'a pas été intégrée au texte en raison des risques de blanchiment. Estimez-vous que cette évolution soit souhaitable ? Dans quelles conditions pourrions-nous l'organiser ? Les jeux d'adresse en ligne ou *skill games* comportent-ils des risques particuliers, en termes de fraudes ou d'addiction ? La concurrence est-elle satisfaisante sur le marché des jeux en ligne, en particulier pour les jeux hippiques, avec la position très forte du PMU ?

M. Charles Coppolani. – Ayant pris mes fonctions hier après-midi, je ne saurais répondre à tout ! La gouvernance de l'Arjel est, par la loi, confiée à un collège, que je n'ai pas encore rencontré. Le président est l'exécutif. Mon prédécesseur a réformé l'organigramme en octobre dernier. La Cour des comptes a confié à Mme Malgorn une étude sur l'Arjel, mais son rapport n'est pas encore disponible. Bien sûr, je tiendrai compte de ses conclusions.

Comme vous le savez bien, ce n'est pas l'Arjel qui décide de l'assiette fiscale applicable aux secteurs des jeux en ligne. Je pense, cela dit, que la délicate question de la fiscalité ne peut pas être traitée indépendamment de celle du TRJ, les opérateurs liant, en réalité, l'instauration du PBJ comme assiette fiscale au déplafonnement du taux de retour aux joueurs. Rappelons d'ailleurs que la France est le seul État européen qui plafonne le TRJ. Or, comme nous l'avons écrit dans le Livre blanc, en nous fondant sur la littérature internationale et sur de nombreuses auditions, un TRJ élevé favorise les addictions par deux canaux : d'une part, les gains étant souvent remis en jeu, la durée de jeu est plus longue et, d'autre part, en gagnant souvent de petites sommes, le joueur est incité à penser qu'il maîtrise le hasard. Au total, c'est donc avec une grande prudence que j'aborde ces sujets qui relèvent de la compétence du législateur.

L'encadrement des paris sportifs est fondamental. L'Arjel a interdit les paris sur les matchs sans enjeu de compétition, car les risques de corruption y sont plus élevés. Je ne connais pas encore le détail des paris sur les phases de jeux. Mon prédécesseur s'en était déjà soucié et avait indiqué au comité consultatif des jeux, comme François Trucy s'en souvient certainement, qu'il convenait de prohiber les paris sur les éléments du match sans impact sur le résultat final.

Les chiffres d'affaires des réseaux physiques sont sans commune mesure avec ceux des jeux en ligne : 12 milliards d'euros pour la Française des Jeux, 10 milliards d'euros pour le PMU, quand les mises totales pour l'ensemble des jeux agréés en ligne s'élèvent à 8 milliards d'euros, et que leur produit brut, en 2012, fut de 686 millions d'euros. Nos poids économiques respectifs sont très différents. Faut-il aller vers une autorité de régulation unique ? Toute institution tend à se développer et ce pourrait être une tentation… Une autorité de régulation apparaît lorsqu'un monopole est supprimé. Elle est liée à un marché ouvert. J'ai siégé au comité consultatif des jeux, il supervise les programmes de jeux responsables et de lutte contre le blanchiment de la Française des Jeux et du PMU. Ceux-ci sont surveillés de très près et font l'objet d'un rapport annuel au ministre. Bien sûr, les jeux en ligne présentent un certain nombre d'avantages, notamment pour empêcher le jeu des mineurs. Pour autant, la Française des jeux et le PMU sont désormais très sensibilisés à cette question et, en particulier, rappellent au réseau des détaillants la nécessité de demander une pièce d'identité chaque fois que l'on pense avoir affaire à un mineur. Plus qu'une fusion, la priorité serait le partage des données et la coordination des actions.

L'ouverture des tables de poker à l'international a été écartée du projet de loi. Bien sûr, cela donnerait davantage d'intérêt au jeu, mais il y a, dans plusieurs pays, une criminalité organisée qui pourrait utiliser ce moyen pour blanchir de l'argent. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est assez nuancée et considère que la gestion des jeux relève des États, laissés libres d'opter pour le monopole s'ils le souhaitent. Le principe de non-reconnaissance mutuelle des opérateurs constitue une exception au droit commun européen. La Cour a estimé toutefois, à propos du cas italien dans les années quatre-vingt-dix, qu'une gestion des jeux axée sur des objectifs commerciaux interdisait d'en limiter l'accès à d'autres opérateurs aussi strictement que lorsque prévalent les impératifs de sécurité publique de protection des consommateurs. Il faudrait donc soigneusement peser les éventuelles conséquences pour la France, de ce point de vue, d'une éventuelle ouverture à l'international du poker en ligne.

L'Arjel a déjà présenté un rapport sur les jeux d'adresse en ligne, qui soulignait les risques de fraudes – comment savoir qui joue en face, homme ou machine ? – et exprimait toutes ses réticences.

Certains opérateurs historiques qui interviennent sur le réseau physique proposent aussi des jeux en ligne. Vous l'avez rappelé, l'Autorité de la concurrence a distingué, concernant le PMU, entre les mises provenant du réseau physique et les mises en ligne, ce qui rétablira les conditions de concurrence avec les autres opérateurs. La Française des jeux n'est pas concernée, elle n'intervient pas dans les paris hippiques. C'est une décision importante !

Le nombre d'agréments a diminué au fil du temps, et nous sommes passés d'une trentaine d'opérateurs, lors de l'ouverture des jeux en ligne, à seulement dix-huit aujourd'hui. Ce mouvement de consolidation n'est pas sans rappeler ce que j'ai observé dans les télécoms, et il est bienvenu s'il donne aux opérateurs qui demeurent une assise suffisante pour envisager, sur le poker par exemple, une diversification des partenaires, qui n'est pas en soi une mauvaise chose...

M. Philippe Marini, président. – Merci. Votre expérience juridique vous permettra sans nul doute de maîtriser ces problématiques. Tous nos vœux de succès !

La réunion est levée à 12 h 45.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MODALITÉS DU MONTAGE JURIDIQUE ET FINANCIER ET L'ENVIRONNEMENT DU CONTRAT RETENU *IN FINE* POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉCOTAXE POIDS LOURDS

Mardi 18 février 2014

- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente -

Audition de Mme Aline Mesples, présidente, et M. Gilles Mathelié-Guinlet, secrétaire général, Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE)

La réunion reprend à 16 h 45.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous auditionnons à présent les représentants de l'Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE), Mme Aline Mesples, sa présidente, et M. Gilles Mathelié-Guinlet, son secrétaire général.

Nous souhaitons comprendre comment se répercute le système écomouv' chez les transporteurs. Ce système, de votre point de vue, est-il prêt ? Que pensez-vous des services offerts par les sociétés habilitées au télépéage (SHT) ? Que pensez-vous de la procédure d'enregistrement, d'une manière générale ?

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Aline Mesples et M. Gilles Mathelié-Guinlet prêtent serment.

Mme Aline Mesples. - L'OTRE est une fédération patronale, représentative des PME à capitaux familiaux du transport routier, fondée en 2000. Elle a voulu dès sa création, s'inscrire dans une dimension européenne, répondant ainsi à la réalité du marché du transport routier français de marchandises, de par la situation de transit de notre pays.

Concernant le dossier de l'écotaxe, de la délégation de sa collecte et de sa gestion à la société privée Écomouv' pour laquelle vous avez souhaité nous entendre, l'OTRE a toujours eu une démarche constructive sur le projet d'une taxation visant au financement des infrastructures routières. Cet engagement avait une condition : une taxation à iso-fiscalité pour les entreprises de transport routier de marchandises nationales, devant permettre de réduire le différentiel de compétitivité entre les entreprises européennes et les entreprises françaises.

Tout au long des travaux menés sur la mise en place de l'écotaxe, nous avons alerté les pouvoirs publics sur les déviances des choix qui se formalisaient, avec d'un côté une taxation dont la collecte serait sous-traitée à une société privée et des prestataires mandatés, et, d'un autre, le principe d'une taxe dont le transporteur était le redevable, mais qu'il était autorisé à répercuter.

Une fois le choix du contrat de partenariat public-privé fait, la première erreur commise, à notre sens, a été d'écarter les représentants des futurs redevables de l'établissement du cahier des charges. En effet, les particularités de notre secteur et de ses multiples activités n'ont pas été efficacement identifiées à la source et ont contribué à la mise en place d'un système qui s'avère finalement totalement inadapté aux 36 000 entreprises du secteur et, plus globalement, aux propriétaires des quelque 500 000 poids lourds français.

Dès l'appel d'offres, l'OTRE s'est dite surprise de voir dans les candidats en lice une société qui avait dans ses actionnaires une entreprise publique appelée à être une des principales bénéficiaires des recettes de la taxe poids lourds, au nom du report modal, la SNCF, deuxième actionnaire du consortium Écomouv'.

S'agissant des candidats en lice, nous pensons que le choix s'est porté sur l'opérateur qui avait le moins d'expérience sur la mise en place d'un tel système. Ce sont donc les critères financiers qui ont prévalu par rapport aux critères techniques, qui doivent être selon nous prépondérants.

Enfin, une fois Écomouv' désignée, nous nous sommes heurtés à la mise à l'écart de la représentation professionnelle de notre branche et au secret sous lequel cette mise en œuvre s'est réalisée.

Il est utile, à ce stade, de vous informer de l'absence totale de transparence et d'informations vérifiables émanant du délégataire depuis septembre 2012. Les relations engagées par Écomouv' et les SHT avec les représentants professionnels sont des relations commerciales, basées sur du lobbying, voire des menaces concernant l'obligation d'équiper les véhicules concernés. Il en a été de même avec la mission de la tarification.

Mon propos portera sur les constats que nous avons pu faire tout au long de cette mise en place, à partir de la décision de délégation de ce service public à un consortium privé.

Premier constat : l'obstruction de la mission de la tarification est caractérisée. Durant plusieurs mois, nous avons demandé à la mission de la tarification de nous préciser les éléments techniques et opérationnels du contrat signé, afin de pouvoir appréhender ce qu'allait être la collecte, sans aucune réponse. Elle a refusé de répondre à nos interrogations légitimes, nous renvoyant aux obligations légales, et indiquant même que les litiges éventuels ne pourraient se résoudre que devant les juridictions administratives concernées.

Nous avons donc saisi le 22 mars 2013 les ministres des transports et du budget afin de consulter le contrat de partenariat signé. En l'absence de réponse à cette demande, nous l'avons réitérée, le 3 juin 2013. Une réponse nous est enfin parvenue le 13 août 2013, nous refusant cette consultation au motif du secret industriel et financier de ce partenariat.

Devant une telle obstruction, nous avons saisi la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) le 7 octobre, et obtenu une décision le 5 décembre 2013 et, enfin, une communication de ce contrat le 8 janvier 2014.

Bien évidemment, de nombreux éléments ont été jugés confidentiels et ne permettent pas de connaître la réalité des enjeux juridiques et financiers mais, au-delà, cette obstination à ne pas fournir les informations nécessaires a totalement rompu la confiance de notre organisation, et de nos adhérents, dans le système de perception de taxe qui leur était imposé.

Deuxième constat : les conditions financières sont particulières. Le consortium va percevoir un quart de la taxe pour frais de gestion annuels et retour sur investissement. Pour information, c'est le montant de taxe à l'essieu payé par l'ensemble des propriétaires de poids lourds français… Ceci est purement et simplement inacceptable pour les redevables !

Or, Écomouv' incite les redevables à souscrire un abonnement auprès des SHT et a prévu que 80 % des badges commercialisés le seraient via celles-ci, Écomouv' ne gardant en

gestion directe que 20 % du parc poids lourds. Nous constatons donc qu'Écomouv', pour gérer un cinquième du parc, perçoit un quart de la taxe.

Par ailleurs, les SHT ont intégré à leur offre commerciale des frais de gestion, alors même qu'elles perçoivent de l'État pour ce service un loyer annuel par badge délivré, ainsi que les cautions bancaires exigées pour la délivrance des badges. La facture pour les entreprises du secteur est donc particulièrement importante.

Enfin, Geodis, filiale transport de marchandises de la SNCF, a signé un contrat exclusif avec Écomouv' pour la gestion de la logistique du consortium, d'un montant de plusieurs millions d'euros par an, sans aucun appel d'offres.

Comment expliquer de telles dépenses pour percevoir une taxe dans un contexte économique européen et mondialisé très défavorable aux entreprises françaises et, plus particulièrement, aux entreprises du secteur du transport routier de marchandises ? En tant que redevables les entreprises de transport routier sont une clientèle captive et soumise aux diktats d'une entreprise privée, l'administration ne proposant, quant à elle, que le recours, comme je l'ai dit, à la juridiction administrative en cas de litige.

Troisième constat : la sous-traitance par les SHT pose question. Un contrat de délégataire existe entre le consortium et les six SHT. Or, de nombreux prestataires proposent ce type de services par le jeu d'une sous-traitance du contrat initial. Est-ce pertinent et adapté dans le cas de la perception d'une taxe, et réellement prévu par le contrat initial ? Nous contestons cette déviance !

Quatrième constat : la fiabilité du système n'est pas prouvée. En l'absence totale de transparence sur la mise en place de la technologie choisie par le délégataire, la fiabilité du système n'est pas officiellement et contradictoirement vérifiée. En effet, dès le début de l'année 2013, à quelques semaines de la mise en place en Alsace, nous avons recueilli des témoignages de transporteurs indiquant que les tests qu'ils menaient, soit pour les entreprises du consortium, soit pour les SHT, démontraient une absence totale de cohérence des résultats obtenus dans le calcul des kilomètres parcourus, ou le repérage des véhicules par les portiques installés.

Je dois préciser, à ce stade, que les entreprises qui ont témoigné l'ont fait de manière confidentielle, puisqu'elles étaient tenues par des contrats avec les entreprises concernées les obligeant à ne pas révéler les résultats des tests pratiqués.

Pour l'OTRE, les trois reports successifs ne sont que la conséquence de l'impossibilité de pouvoir mettre en œuvre la technologie choisie, sans incidents.

Le 6 septembre 2013, le ministre des transports convoquait les organisations professionnelles du secteur pour faire le point sur l'avancée du dossier, à trois semaines de la date supposée d'entrée en service. Les quatre organisations ont fait le même constat : le report de la taxe était une nécessité au vu de tous les dysfonctionnements -enregistrements défectueux, fiabilité du système insuffisante, voire inexistante.

Au cours de la réunion, le ministre Cuvillier s'est même étonné, puis offusqué, de l'absence d'engagement des entreprises de transport et de leur non-enregistrement, tout particulièrement pour la société Geodis, dans la démarche de marche à blanc.

Le représentant de la société Heppner s'est étonné, preuves à l'appui, de l'impossibilité pour son entreprise d'entrer dans le dispositif de marche à blanc, alors qu'elle s'était portée volontaire à deux reprises, en juillet, puis en septembre.

Le ministre, répondant à la volonté des organisations professionnelles, a alors décidé de la mise en place d'un comité de suivi de la mise en oeuvre de l'écotaxe. La première réunion de ce comité aura lieu cinq semaines après ! Sur le même principe, des commissions régionales de suivi de cette mise en place et de l'impact de celle-ci sur l'économie du transport devaient être initiées. Au moment de la réunion du comité national de suivi, toutes ces commissions régionales ne s'étaient pas réunies !

Tout ce dispositif d'information et de concertation n'a pas été en mesure de répondre à l'ensemble des questions que la profession se posait, et encore moins de résoudre les problèmes posés.

Cinquième constat : la marche à blanc s'est révélée être un trompe l'œil. N'ayant jusque-là jamais été sollicitée par Écomouv', l'OTRE s'est engagée pendant la réunion ministérielle à s'inscrire dans la marche à blanc. Au total, ce sont une trentaine d'entreprises, réparties sur le territoire, et de tailles différentes, qui ont tenté de se lancer dans cette phase de test. Seules les PME ayant contracté avec une SHT avaient la possibilité de participer à la marche à blanc. Il n'était pas possible pour une PME non abonnée de récupérer ses badges auprès du délégataire et de tester le dispositif ! La possibilité pour ce type d'entreprises de s'inscrire sur le site Écomouv' est d'ailleurs arrivée bien plus tard, fin novembre 2013.

Au final, sur la trentaine d'entreprises proposées par l'OTRE, une seule arrivera à passer toutes les étapes pour démarrer ces tests grandeur nature. Le bilan de cette phase de marche à blanc est catastrophique. Quant au test mené par l'entreprise Guisnel -800 cartes grises moteurs- il révèle une incohérence et une inadaptation totales du mode de facturation. Nous avons un dossier à vous remettre au sujet de ce test…

Aujourd'hui, aux dires des déclarations d'Écomouv' lors de son audition devant la mission parlementaire de l'Assemblée nationale, le bilan de la marche à blanc qui aurait été menée sur les véhicules de Geodis serait tout à fait probant. Comment croire qu'une entreprise non badgée en septembre 2013 a pu contribuer à valider le système en si peu de temps ? Si tel est le cas, pourquoi ne pas rendre public ce bilan, si cela doit définitivement asseoir le système retenu ?

Nous avons, à de multiples reprises, demandé communication des résultats, sans succès. Les retours de la société Guisnel et l'article de presse sur les transports Orain, que nous avons joints à notre dossier, démontrent que le système ne fonctionne toujours pas.

En conclusion, l'ensemble des éléments démontrent des dysfonctionnements majeurs dans la phase d'enregistrement que la société Écomouv' est incapable d'assumer, malgré le travail préparatoire et de vérification effectué par les SHT, et dans le calcul de la taxe.

Quant au système de facturation de la taxe, il est faux et invérifiable ce qui est inacceptable : il n'y a pas de mention des kilomètres parcourus, pas de localisation géographique et temporelle des trajets, et pas de mention du tarif kilométrique appliqué.

Enfin, à ce jour, nous ne savons toujours pas si le dispositif correspond au cahier des charges proposé par l'État, et -plus important- s'il est adapté à la réalité du quotidien des entreprises de transport routier.

Le dernier constat concerne l'absence de contrôle périodique de fonctionnement des badges. Alors que le principe de la taxe est un nombre de kilomètres parcourus multiplié par un taux de taxe, en fonction des caractéristiques du véhicule, nous n'avons aucune garantie sur la métrologie des badges et sur leur fiabilité dans le temps.

De nombreux équipements de contrôle ou de comptabilisation sont installés dans les véhicules poids lourds, qu'il s'agisse des temps de travail ou de la limitation de vitesse du véhicule. Tous ces équipements font l'objet de vérifications à échéances périodiques. Nous nous demandons donc pourquoi le badge n'a pu faire l'objet de ce type de vérification.

Au regard de l'ensemble de ces constats, l'OTRE exprime clairement son opposition à l'écotaxe Écomouv' mais, consciente des enjeux relatifs au financement des infrastructures et à la transition énergétique, elle a fait des propositions alternatives en ce sens à la mission parlementaire réunie sur ce sujet.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Votre confiance dans le dispositif actuel semble limitée, si je peux me permettre ce doux euphémisme !

Établissez-vous un distinguo dans les procédures des SHT et les enregistrements directs d'Écomouv', entre redevables abonnés et non-abonnés, ou récusez-vous de façon générale les procédures et les enregistrements ?

Mme Aline Mesples. - À ce jour, les relations les plus précises et les plus directes que nous avons eues, en tant qu'entreprises ou organisations professionnelles, ont concerné les SHT, qui ont fait la démarche d'aller dans les entreprises, et de se présenter devant les organisations patronales.

Les relations avec Écomouv' sont plus institutionnelles et moins précises. Nous ne pouvons vous dire comment Écomouv' traite ses abonnés, puisqu'ils n'ont permis qu'en novembre 2013 à ceux qui souhaitaient acheter un badge de le faire directement auprès d'eux. Très rapidement, le report sine die a stoppé les démarches.

Concernant les SHT, la phase de préparation du dossier de ceux qui désiraient s'enregistrer s'est déroulée sous une relative bonne assistance. Cependant, la transmission du dossier à Écomouv' et son retour se sont moins bien passés. Le dossier de marche à blanc complet a parfois été renvoyé pour un second examen lorsqu'un véhicule, sur un parc de dix, présentait un problème de papiers, alors que les neuf autres auraient pu être retenus. Il y a également eu un problème important concernant un certain nombre de documents facultatifs, qu'Écomouv' exigeait.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - À combien estimez-vous le temps nécessaire entre le premier contact pour s'enregistrer et le retour du dossier après enregistrement de l'ensemble de la flotte ?

Mme Aline Mesples. - Entre quinze jours à trois semaines au minimum. Certains n'ont jamais eu de retour. Pour Guisnel, on a enregistré 25 jours pour quatre boîtiers : on est donc loin du compte sur les 800 véhicules à équiper !

Il y a également un travail à réaliser en amont. Tout le monde ne peut accéder à l'abonnement auprès des SHT, puisque se pose la question du cautionnement bancaire, c'est-à-dire de l'encours de taxe à payer par le transporteur. Dans ce système, la SHT paye à Écomouv' la taxe due. La SHT, ayant déjà payé Écomouv', veut se garantir des difficultés financières que pourrait rencontrer le transporteur. Alors que toutes les entreprises ont des difficultés économiques -redressement, période d'observation- certaines n'ont pas obligatoirement eu la possibilité de s'inscrire auprès d'une SHT.

En second lieu, les SHT sont les fournisseurs de certains transporteurs en matière de péage et de gas-oil. Lorsque les encours sont trop importants, quelques-unes refusent de travailler avec ces sociétés en difficultés. Cela peut arriver à de petites, de moyennes ou de très grosses structures. Plus on est gros, plus l'encours peut être important.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Selon vous, Écomouv' ne dispose donc pas aujourd'hui d'enregistrements réels, mais de tests pour ce qui concerne les redevables non abonnés, qui ne passent pas par les SHT…

Mme Aline Mesples. - D'après ce que nous savons, il n'existe pas actuellement d'enregistrement de non abonnés auprès d'Écomouv'.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Il ne peut donc s'agir que de tests…

Mme Aline Mesples. - Même pas ! Parmi les entreprises proposées pour la marche à blanc, l'une ne souhaitait pas s'abonner ; elle a alors voulu entrer dans la marche à blanc directement avec Écomouv', ce qui n'a pas été possible.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - A quelle période ?

Mme Aline Mesples. - En octobre-novembre 2013…

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Estimez-vous que le système pose problème par rapport à l'égalité entre petits et gros transporteurs ?

Mme Aline Mesples. - Je ne suis pas sûre que ce soit un problème de taille. Je pense que c'est surtout un problème d'activité, de situation géographique, et de santé de l'entreprise.

Le problème vient du fait qu'une petite entreprise se voit théoriquement appliquer par ses fournisseurs des tarifs plus élevés qu'une grosse entreprise. Les offres commerciales des SHT vis-à-vis des gros transporteurs sont meilleures que vis-à-vis des petits.

Pour ce qui est de la complexité, la mise en place de 800 badges pour une entreprise comme Guisnel représente quelque chose d'énorme -perte d'exploitation liée à l'installation, mobilisation de personnel dans le cadre d'un atelier intégré, etc. En dehors de l'offre commerciale, il n'y a, selon moi, pas de différence.

La difficulté apparaît dès lors qu'on est un gros utilisateur de réseau écotaxé et qu'on n'a pas la possibilité d'être abonné pour des raisons économiques ou financières. L'obligation d'être client direct d'Écomouv' a quand même un impact : on paye en amont, et il existe une caution. C'est plus complexe, mais c'est dans le cas où l'entreprise s'est vue refuser d'accéder à l'abonnement SHT, à cause de sa mauvaise santé financière ou économique.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Aujourd'hui, certains transporteurs sont pénalisés par la décision de l'État, qui a suspendu l'écotaxe. Quelques-uns avaient fait l'effort de s'équiper. Il n'existe pas de pénalités pour ces gens-là. Ils n'ont rien payé à ce jour…

Mme Aline Mesples. - Ils ont dû payer l'installation. Ceux qui sont aujourd'hui équipés ne sont que des clients de SHT. À ma connaissance, il n'existe pas de badge Écomouv' en service. Tout dépend des relations que les clients ont avec les SHT, et des conditions qu'on leur propose. Certains badges non installés sont stockés en attente ; ceux qui ont été installés et qui ne sont pas utilisés ne font bien souvent pas l'objet de frais de gestion de la part des SHT. On assiste à une guerre commerciale entre les six SHT. Il n'est pas de l'intérêt commercial pour les SHT de facturer des frais de gestion…

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Les dispositifs embarqués d'Écomouv' n'ont donc pu être contrôlés. Auraient-ils pu l'être autrement ?

Mme Aline Mesples. - Il peut y avoir eu des contrôles, mais pas sur des flottes comme les nôtres. Quand nous sommes entrés dans la marche à blanc, nous n'avons pu le faire avec des badges Écomouv' …

M. Gilles Mathelié-Guinlet. - La marche à blanc n'a été réalisée qu'avec des badges appartenant à des SHT. La phase d'enregistrement éventuelle des entreprises non abonnées n'aurait pu débuter qu'en novembre 2013, époque à laquelle le Premier ministre a déclaré que la taxe était reportée *sine die*. Écomouv' était alors dans l'incapacité de permettre aux entreprises non abonnées de s'enregistrer sur son site…

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Qu'est-ce qui vous fait dire cela ?

M. Gilles Mathelié-Guinlet. - Nous l'avons vérifié ! La page, à ce moment-là, n'était même pas ouverte ! Un certain nombre d'éléments étaient expliqués, mais la phase d'enregistrement elle-même n'avait pas encore débuté.

Il semble que des entreprises étrangères aient décidé de s'enregistrer auprès d'Écomouv', mais nous n'avons pu le vérifier. Les entreprises françaises, elles, sont en situation d'attente. Il n'y a rien eu de fait auprès des non abonnés s'agissant de la marche à blanc en tant que telle…

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Pensez-vous que les autres syndicats de transporteurs soient sur la même ligne que vous ? Vous êtes une organisation un peu plus en pointe dans la contestation… Vous aviez appelé à suspendre l'écotaxe. Pensez-vous être représentatifs de l'ensemble des autres organisations ?

Mme Aline Mesples. - Nous n'avons pas appelé au boycott de l'écotaxe, mais au boycott de l'abonnement et des badges, nos questions opérationnelles ne recevant pas de réponse. Nous avons découvert le contenu du projet et ses incidences financières peu à peu, grâce à des fuites des SHT, et par des informations glanées de ci, de là, mais nous n'avons pas eu d'information directe ni concrète à propos de la façon dont les choses allaient se passer ! C'est en ce sens que nous avons estimé qu'il était trop tôt pour s'abonner.

Toutes les organisations patronales n'ont pas eu la même attitude, au moins dans leur communication, ou lors des réunions avec le ministère des transports. Pour ce qui est des

transporteurs, j'affirme que l'ensemble perçoit le système comme trop compliqué, inadapté. Ils ne veulent pas y entrer, d'autant qu'on est dans un contexte économique très fragile. Pour l'instant, tout le monde conserve une attitude attentiste…

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Tout le monde est d'accord pour reconnaître la grande complexité de ce système, même si elle n'apparaît pas partout. Il semble que ce soit à l'origine une demande des douanes…

M. Gilles Mathelié-Guinlet. - Nous sentons-nous représentatifs ? La ligne politique des autres fédérations patronales n'était effectivement pas la nôtre. L'association représentant les cinq plus gros groupements économiques de transport routier, l'Alliance pour le transport routier, qui regroupe Astre, Évolutrans, le groupement Flo, le groupement Tred Union, et France Benne, compte 50 000 salariés. Ils nous ont suivis dès le départ, même en matière de communication avec les médias.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous ne travaillons pas sur l'écotaxe, mais sur le contrat Écomouv'.

Je vous crois volontiers lorsque vous dites que vous avez reçu les informations au compte-gouttes. Nous avons le sentiment que les choses se sont définies peu à peu, et n'étaient pas clairement établies au moment de la rédaction du cahier des charges.

S'agissant des sanctions financières, savez-vous à quoi vous vous engagez en cas de non-équipement d'un camion ?

Mme Aline Mesples. - Ce sont des choses que l'on a découvertes par hasard, par des informations des SHT. On en a vraiment eu connaissance lorsque les SHT ont commencé leur campagne commerciale, en nous prévenant que nous risquions 750 euros d'amende par camion si nous ne nous abonnions pas. Nous avons travaillé le sujet, et nous sommes aperçus que tout défaut d'équipement ou de l'appareil lui-même constituait une infraction -badge débranché même temporairement ou défectueux, etc.… Chaque passage sous un portique ou devant un radar avec un badge ne fonctionnant pas coûte 750 euros, et peut entraîner l'immobilisation totale du véhicule.

Ce qui nous a beaucoup dérangés, c'est la discrimination entre camions étrangers et camions français concernant l'obligation de détenir un badge, où que l'on soit sur le domaine public. Un transporteur espagnol peut ainsi tout à fait entrer sur le territoire français sans badge, alors qu'un transporteur français qui emprunte la même route tous les jours et qui n'utilise aucune route taxable a l'obligation d'avoir un badge qui fonctionne !

Détenir un badge d'abonné sans jamais utiliser le réseau écotaxé entraîne néanmoins une pénalité trimestrielle des SHT pour non-utilisation. Dans le contrat qui lie les SHT à Écomouv', si le badge ne permet pas aux SHT de percevoir d'écotaxe, elles ne peuvent toucher le loyer qui leur est dû. Elles le font donc payer aux transporteurs ! Le transporteur qui n'utilise pas le réseau écotaxé doit avoir un badge branché 365 jours par an et forfaitairement s'acquitter de 750 euros par an.

En matière de transport routier, les contraventions sont très pénalisantes. Certaines peuvent entraîner une immobilisation du véhicule qui se traduit, pour le chef d'entreprise, par des contraventions de quatrième ou de cinquième classe, qui viennent déprécier son honorabilité. Or, un transporteur doit bénéficier d'un casier judiciaire totalement vierge. Sans

honorabilité, on ne peut être transporteur. Une telle montée en puissance de sanctions peut mettre un certain nombre de professionnels en danger, du fait de détails relativement bénins. C'est mon appréciation, et je l'assume !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est le fait des douanes : ce n'est pas Écomouv' qui assure le recouvrement forcé…

Mme Aline Mesples. - Certes, mais la sanction est là !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Pouvez-vous nous dire un mot des portiques ?

Mme Aline Mesples. - Il s'agit d'une discrimination entre transporteurs étrangers et transporteurs français. Il est inacceptable que des portiques aient été installés en dehors des axes écotaxés. Cela signifie que la sanction ne s'applique qu'aux transporteurs français, aucun camion étranger n'ayant l'obligation d'avoir un badge en dehors du réseau écotaxé.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Écomouv' affirme qu'il n'existe que six portiques dans ce cas -dont un dans les Pyrénées-Atlantiques.

Mme Aline Mesples. - Ce sont six de trop !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Les camionneurs ont-ils vraiment plus intérêt à prendre l'autoroute ? Cela va-t-il créer un effet d'aubaine pour les concessions ?

Mme Aline Mesples. - Bien évidemment ! Tout dépend de l'état du réseau routier taxable. Bien souvent, il s'agit d'un réseau national et départemental, qui ne présente pas les mêmes garanties de sécurité, de vitesse, de fiabilité, que le réseau autoroutier. Ce dernier ne permet pas non plus de tout faire, et ne dessert pas toutes les régions françaises, loin s'en faut, mais il offre une certaine sécurité. Entre deux itinéraires parallèles, l'un écotaxé et l'autre autoroutier, il est évident que le choix sera celui de l'axe autoroutier pour les transporteurs français. Tel n'est pas forcément le cas pour les transporteurs étrangers. En effet, nous ne décomptons pas le temps de travail de la même manière. Un étranger qui dégage plus de productivité avec son véhicule peut passer plus de temps sur la route, alors que nous faisons partie des transporteurs européens qui ont le temps de travail le plus contraint, du fait de la réglementation française. Nous avons intérêt à emprunter les trajets les moins chronophages. Il y aura donc un report du réseau, particulièrement en matière de longues distances.

M. Gilles Mathelié-Guinlet. - Il est choquant de considérer *a priori* les transporteurs français comme des fraudeurs. C'est ce qui nous a été dit lors de l'audience devant le Conseil d'État, à propos du référé suspension que nous avions déposé contre le décret du 26 juillet 2013. Le représentant du ministère l'a clairement exprimé : « Nous sommes partis du fait que les entreprises françaises peuvent frauder » ! C'est assez outrageant, même en termes de droit. Comme l'a dit Mme Mesples, un seul portique, c'est un de trop !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Cela faisait partie du cahier des charges de l'État !

Nos questions portent sur le fait de savoir si on a eu ou non raison de passer par un partenariat public-privé (PPP), sur la nature des engagements entre l'État et Écomouv', la réalisation de ces engagements et le coût de la suspension.

Vous avez été entendus par la mission d'information de l'Assemblée nationale. Je ne sais si vous leur avez fait des propositions. Même si nous dépassons là notre rôle, comment voyez-vous la sortie de crise ?

Mme Aline Mesples. - Il est évident, selon nous, que le système actuel doit être totalement abandonné. Il n'est pas adapté à la réalité des entreprises. On n'a pas tenu compte du fait qu'il existe déjà, en France, un péage autoroutier. On assiste à une multiplication des péages, et deux systèmes totalement différents coexistent. Selon nous, Écomouv' coûte bien trop cher. Un quart de la taxe va à la société privée qui perçoit l'impôt. Philosophiquement, nous avons du mal à l'admettre ! On aurait pu faire bien plus simple.

Les propositions que nous avons formulées auprès de la mission d'information de l'Assemblée nationale sont principalement de deux ordres. La première concerne la taxe à l'essieu, qu'il faudrait modifier afin qu'elle puisse être perçue de la même manière auprès des transporteurs étrangers et des transporteurs français. Elle peut être, comme c'est déjà le cas, journalière, hebdomadaire, mensuelle, trimestrielle ou annuelle. Ceci peut répondre à la demande du transport international ou du transport de transit.

La seconde piste est celle de la taxation des marchandises transportées.

Nous sommes en train de préciser ces deux propositions, avec le volet juridique que nous devons examiner, en particulier concernant la taxe à l'essieu. À ce jour, les éléments dont nous disposons en la matière démontrent que l'on est bien dans le même objectif que la directive européenne qui a conduit à l'écotaxe. On peut fort bien trouver un système, après avoir amendé ce qui existe, pour percevoir cette taxe à l'essieu à la fois auprès des transporteurs français et des transporteurs étrangers. Ceci permettrait des rentrées d'argent très rapides.

Nous sommes conscients que l'argent de l'écotaxe manque au budget des infrastructures ; nous ne sommes pas opposés à tout ceci, bien au contraire, mais les entreprises de transport qui adhèrent à notre organisation gagnent très peu d'argent. Nous n'avons tout simplement pas les moyens de payer la taxe. Une taxe très compliquée à mettre en place, qui coûte cher en frais de gestion et difficile à répercuter, à ce stade, est totalement inenvisageable ! Bien sûr, nous sommes des citoyens comme les autres, et la loi s'applique à tous, mais ce système est d'une grande complexité.

Si nous avions été associés d'entrée de jeu, on aurait pu atteindre un objectif identique avec nettement moins de moyens et de façon bien plus simple ! On a nous-mêmes du mal à comprendre comment la taxe va être perçue et quels sont les critères : comment voulez-vous que l'on répercute auprès de nos clients quelque chose que nous avons du mal à chiffrer ? Le conseil d'administration de notre organisation s'est réuni ce matin. Le message qui en est ressorti est que nous n'avons actuellement pas de visibilité sur nos coûts et sur nos prix de revient. Nous sommes donc incapables de négocier nos prix avec nos clients, faute de savoir ce que nous coûte chaque véhicule qui roule avec son conducteur. C'est là toute la difficulté. La grande complexité de l'écotaxe vient de l'obscurantisme qui règne autour !

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Que pensez-vous d'un fonctionnement sur la base d'un système déclaratif ?

Mme Aline Mesples. - C'est ce que nous proposons avec la taxe à l'essieu. Si celle-ci était à la fois perçue auprès des transporteurs français et étrangers, le portique pourrait

servir à contrôler les plaques d'immatriculation et à vérifier, par télédéclaration, que tous les transporteurs ont bien payé la taxe. En outre, notre secteur fait l'objet d'une concurrence déloyale, que je qualifie personnellement de délinquance. Certains opérateurs français et étrangers travaillent en dehors des règles en vigueur sur notre territoire. Les portiques pourraient permettre des opérations de contrôle du cabotage illégal et des véhicules légers, ainsi que la régulation.

Remonter le tonnage à 12 tonnes pour l'écotaxe poids lourds, comme l'ont fait les Allemands, est une très mauvaise idée : à l'heure actuelle, on a une concurrence totalement déloyale des véhicules légers, particulièrement étrangers, en totale contradiction avec le développement durable ! On fait circuler dix véhicules pour transporter ce qui pourrait l'être dans un seul poids lourd. Les dépenses de gas-oil et le CO2 sont multipliées par cinq !

M. Gilles Mathelié-Guinlet. - Un certain nombre de personnes opposent à la proposition de taxe à l'essieu qu'il ne s'agit pas d'un droit d'usage, et qu'elle serait en outre très compliquée à mettre en place en France, du fait de l'existence du système de péage autoroutier, qui ne permet pas de fiscaliser le reste des infrastructures.

Les premières analyses de nos conseils en fiscalité vont plutôt à l'encontre de cet argument : les objectifs retenus qu'il s'agisse de l'écotaxe ou de la taxe à l'essieu seraient bien les mêmes, même si l'on est sur un droit d'usage pour la taxe à l'essieu, et sur une redevance kilométrique pour l'écotaxe.

Aujourd'hui, le système allemand permet d'être aussi précis : avant d'entrer sur le territoire allemand, le transporteur doit indiquer exactement le trajet emprunté. S'il modifie ce trajet, la sanction est lourde. Il y a donc bien la possibilité, pour les transporteurs étrangers, de déclarer, soit via Internet, soit via des bornes, le trajet sur autoroute ou sur un réseau taxable emprunté par le camion étranger !

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Je vous remercie d'avoir demandé à être entendus par notre commission d'enquête. Cette démarche nous aide à y voir plus clair !

La réunion est suspendue à 17 h 35.

Audition de Mme Anny Corail, chef de la mission taxe poids lourds, et M. Jean-François Heurion, adjoint, Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

La réunion reprend à 17 h 45.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Pour notre dernière audition de la journée, nous entendons Mme Anny Corail, chef de la mission taxe poids lourds, que nous avons déjà reçue à plusieurs reprises, et M. Jean-François Heurion, son adjoint, de la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Nous avons souhaité entendre de nouveau des représentants de la mission taxe poids lourds pour comprendre comment les procédures de tests et de vérification du système Écomouv' ont été menées par les douanes.

Quel a été notamment le rôle des douanes pendant les vérifications d'aptitude au bon fonctionnement (VABF) et la vérification de service régulier (VSR) ? Comment s'est passé le processus d'enregistrement des dossiers ? Y a-t-il une bonne compatibilité entre les systèmes logiciels des douanes et la gestion électronique des documents d'Écomouv' ? Comment a été vérifiée la base de 190 000 abonnés dont fait état Écomouv' ?

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Anny Corail et M. Jean-François Heurion prêtent serment.

Mme Anny Corail. - Pour la bonne compréhension des actions menées pour s'assurer de la qualité du dispositif construit par la société Écomouv' et expliquer pourquoi la mise à disposition a dû être reportée à deux reprises, il semble d'abord nécessaire de présenter le suivi par l'État de la conception et de la recette réalisées par le prestataire commissionné, puis de préciser comment s'est déroulée la VABF. Je terminerai par un point de situation sur les tests de VSR.

Partant d'un cahier des charges, le déroulé d'un projet est rythmé par un séquencement d'étapes, de conceptions et de tests. Pour l'écotaxe, ces étapes sont toutes précisément prévues dans le contrat signé entre Écomouv' et le ministère de l'écologie.

L'État a ainsi créé une équipe projet, qui a participé à la rédaction du cahier des charges, au dialogue compétitif et au choix du prestataire ; elle est composée d'une douzaine de personnes, appartenant à la mission de la tarification de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), et à la mission taxe poids lourds de la DGDDI. Elle est pilotée par un directeur de projet, Antoine Maucorps, son adjoint à la mission de la tarification, Olivier Quoy, et par moi-même.

J'insiste sur le fait que l'équipe a mis en commun des compétences diverses : ingénieurs, juristes, fiscalistes des douanes. Nous sommes accompagnés par une assistance extérieure, Capgemini, qui propose à la fois des compétences techniques et juridiques. Nous nous sommes également fait assister par la Direction des affaires juridiques et par la Direction de la législation fiscale pour certaines compétences juridiques. La Douane s'est en particulier appuyée sur ses services juridiques, comptables, et informatiques.

Nous sommes à cet effet intervenus dès la conception du projet. Dans le cadre d'un contrat public-privé, le prestataire est maître d'ouvrage et maître d'œuvre. Il lui appartient d'établir les spécifications du dispositif, à partir du cahier des charges élaboré par l'État. Nous avons donc émis des remarques sur les spécifications générales et détaillées.

Les principaux points de désaccord ont donné lieu à des ateliers spécifiques à propos des interfaces, ou de certains aspects du guide de procédure, ce qui nous a permis d'apporter des précisions sur ce que nous attendions.

Une fois la conception effectuée, il s'agit de vérifier si le dispositif répond bien au cahier des charges de l'État. Une recette a été établie par Écomouv', avec des tests unitaires réalisés par des sous-traitants comme Thales, pour le dispositif de contrôle, Steria pour le dispositif de collecte et le système central, Magneti Marelli pour les équipements embarqués, Autostrade pour les bornes de distribution des équipements embarqués

Écomouv' a ensuite procédé aux tests d'intégration pour réunir l'ensemble des modèles dans un système global, ainsi qu'aux tests de non-régression, afin de s'assurer que la

nouvelle version était au moins aussi bonne que la précédente, plusieurs versions ayant été réalisées au fur et à mesure de l'avancée des travaux.

La recette a débuté le 30 juillet 2012 ; l'assistant de l'État, Capgemini, a suivi les tests, produisant 23 rapports hebdomadaires du 7 août 2012 au 8 février 2013. Ce suivi a permis à l'État de constater que la recette d'Écomouv' laissait apparaître des défauts majeurs. Leur trop grand nombre nous a conduits à refuser d'entrer en VABF en février 2013. Un mois plus tard, nous avons reçu un rapport complet d'Écomouv', annonçant la correction des défauts identifiés. La VABF a été autorisée à partir du 5 avril 2013.

La VABF est le moment où l'on teste les fonctionnalités d'un point de vue métier. Dans le projet écotaxe, l'État s'est plus particulièrement assuré que le dispositif était conforme aux prescriptions. Écomouv' n'est pas intervenue pour réaliser les tests, mais a tenu certains rôles à notre demande. Nous lui avons ainsi demandé de jouer un opérateur du Centre de traitement des anomalies (CTA), afin de voir comment réagissait le système.

Le « défaut majeur » désigne le ou les défauts qui interdisent, par leur ampleur ou par leur nombre, l'usage en condition normale du dispositif. Le défaut mineur désigne, a contrario, le ou les défauts qui, par leur ampleur ou leur nombre, n'interdisent pas l'usage en condition normale du dispositif. La constatation de défauts majeurs a finalement conduit à réaliser trois VABF successives.

L'État a procédé à la définition du plan de tests, que nous avons partagé en différents chantiers identifiant la collecte, le contrôle, la sécurité, l'enregistrement, la formation des redevables, chaque chantier pouvant ensuite être divisé en sous-chantier. Nous avons notamment tenu compte des observations portant sur les spécifications fonctionnelles générales (SFG) et sur les spécifications fonctionnelles détaillées (SFD), dont l'exécution nous paraissait ne pas pouvoir être correcte. Un chantier comme l'enregistrement a été décliné en différents sous-chantiers -enregistrement à une borne automatique, enregistrement par Internet, ou auprès d'un point de distribution avec personnel…

Les tests de VABF se sont déroulés à Paris, chez Écomouv'. Nous avons en outre vérifié le système informatique du prestataire, qui est important pour que les forces de l'ordre puissent obtenir des informations sur les contrôles automatiques, la liquidation de la taxe, l'établissement des avis de paiement, les détails de liquidation.

Au centre de traitement d'Écomouv', à Metz, nous avons vérifié le fonctionnement du CTA sur les rapports de passages issus des tests réalisés sur le terrain lors de campagnes en Alsace.

Nous avons également mené des tests avec le centre d'appel pour simuler la procédure de secours, et des tests d'enregistrement par des agents du Service de la taxe poids lourds (STPL).

Nous nous sommes également rendus chez Thales, à Brétigny-sur-Orge, où nous avons vérifié le contrôle automatique des véhicules en fonction de différentes configurations. Nous avons fait circuler des véhicules sur le réseau taxable. Nous avons demandé aux brigades des douanes de Strasbourg, Rouen et des Ulis de réaliser des contrôles routiers.

Une fois les tests rédigés, nous les avons répartis entre une trentaine de testeurs -douanes, DGITM, Capgemini. Le testeur devait nous dire si le test était bon ou non. Si celui-

ci s'avérait mauvais, nous demandions au testeur de décrire ce qui ne correspondait pas aux attentes.

Un outil dédié, HP ALM (HP Application Lifecycle Management), nous a permis d'intégrer toutes les opérations, et de réaliser un suivi des tests, afin de les qualifier, aucun testeur n'ayant émis d'avis sur la criticité des tests. Nous avons réalisé hebdomadairement une qualification provisoire avec le directeur de projet et nos adjoints.

Nous avions également une fois par semaine un échange avec Écomouv' sur les défauts majeurs identifiés lors des tests de la semaine, l'objectif étant de partager la qualification envisagée, majeure ou mineure, afin d'anticiper les corrections, et de permettre à Écomouv' de ne pas attendre la fin de la VABF pour commencer les corrections. L'objectif était de mettre la taxe poids lourds en œuvre le plus rapidement possible. À la fin de chaque VABF la qualification définitive était réalisée, au vu de l'ampleur des défauts ou de leur nombre.

La première VABF a commencé le 8 avril 2013 et s'est terminée le 13 juin 2013. Compte tenu du nombre important de défauts majeurs détectés sur divers chantiers -enregistrement, collecte, liquidation...- nous n'avons pas estimé être en mesure de prononcer la VABF. Nous avons donc demandé à Écomouv' d'apporter les corrections nécessaires, ce qu'elle avait déjà commencé à faire, afin de nous permettre de réaliser une VABF complémentaire.

Nous avons scindé les lots en deux, le premier lot spécifique à l'enregistrement et le second sur le reste du dispositif. Le délai estimé était de trois mois minimum. .

Le premier lot de la VABF s'est étalé du 24 juin au 12 juillet 2013. N'ayant pas détecté de défauts majeurs, nous avons autorisé Écomouv' à passer en VSR concernant l'enregistrement des abonnés. Nous avons donc, dans un premier temps, pu ouvrir l'enregistrement aux abonnés, puis aux non abonnés. Nous attendions en effet plus d'abonnés que de non abonnés, ces derniers étant plutôt des occasionnels, la majorité des redevables devant passer par une société habilitée de télépéage (SHT).

La VABF du second lot a été réalisée du 2 juillet au 22 août 2013. On a pu constater qu'une grande partie des défauts majeurs avait été corrigée, mais il en restait encore un certain nombre, de nouveaux défauts majeurs étant par ailleurs apparus. En fait, lors de la première VABF, certains défauts majeurs nous avaient empêchés de dérouler les tests jusqu'au bout…

Fin août, il restait encore un certain nombre de défauts majeurs. Nous avons donc estimé ne pouvoir mettre le système en service. Le 2 septembre 2013, l'État a adressé à Écomouv' la liste des défauts majeurs et mineurs restant, en lui demandant de procéder aux corrections, afin de permettre une nouvelle VABF. Le 7 septembre 2013, le report de la mise en œuvre de la taxe a été annoncé au 1er janvier 2014 par communiqué de presse.

La VABF finale s'est déroulée du 16 septembre au 8 novembre 2013. Elle a permis de constater la présence de défauts mineurs et d'un seul défaut majeur, lié à l'absence d'homologation des chaînes de collecte et de contrôle. Une non-conformité pouvant entraîner une contestation de masse, l'homologation sécurisait le redevable, mais aussi l'État, la preuve étant à la charge du redevable en cas de contestation.

S'agissant de la VSR elle-même, l'État n'y participe pas, sauf exceptions (CMP, Interfaces SI douane). . On peut toutefois les observer et analyser le rapport de VSR qui doit être produit par Écomouv', l'objectif étant de s'assurer que les tests ne recensent plus de défauts majeurs.

Nous avions autorisé Écomouv' à réaliser les tests de VSR dès l'été ; Écomouv' a retenu pour son rapport les tests réalisés à partir du 8 octobre, ceux-ci portant sur la version devant être mise en œuvre à partir du 1er janvier.

Les opérations de VSR se sont déroulées du 15 au 17 juillet 2013 pour l'enregistrement des redevables abonnés. Une VSR a eu lieu pour l'enregistrement des redevables non abonnés du 22 juillet au 4 octobre 2013. La VSR définitive a finalement eu lieu du 8 octobre au 20 décembre 2013. Écomouv' a estimé avoir réalisé suffisamment de tests à cette date, ce qui lui a permis, dès que l'État a prononcé la VABF, le 16 janvier, de fournir le rapport de VSR qui nous a été remis le 20 janvier 2014.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Les rapports de VABF sont-ils disponibles ?

Mme Anny Corail. - Oui.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Je souhaiterais pouvoir en prendre connaissance…

Mme Anny Corail. - Je le note.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Je voudrais en effet bien comprendre ce que l'État a contrôlé, pourquoi et comment on en est arrivé à la première liste de défauts majeurs. Plusieurs personnes nous ont dit que l'une des causes principales des défauts majeurs constatés dans l'enregistrement tenait à la complexité des pièces demandées par l'administration française, aux difficultés à les réunir, notamment pour le faire comprendre aux transporteurs étrangers. L'administration sait tellement bien complexifier qu'elle a rendu l'exécution des enregistrements extrêmement compliquée !

Quelle était la nécessité de demander toutes ces vérifications et ces garanties, notamment pour les redevables abonnés qui passaient par les SHT, garantes du paiement ?

Mme Anny Corail. - Il faut distinguer deux choses, ce qui relève de la VABF, qui est la vérification du dispositif et de son fonctionnement, et ce qui relève de la procédure de l'enregistrement, qui ne fait pas partie de la VABF. On a bien vérifié qu'Écomouv' a respecté les spécifications fonctionnelles demandées pour l'enregistrement, comme des bornes automatiques fonctionnant correctement et permettant aux redevables de s'enregistrer, mais cela n'a rien à voir avec la liste des documents exigés pour l'enregistrement.

Si l'État, pendant la VABF, a bien vérifié qu'Écomouv' a fourni un dispositif permettant de réaliser l'enregistrement, elle n'a toutefois pas vérifié si Écomouv' réalisait correctement l'enregistrement lors de la phase opérationnelle. Pour se faire les douanes ont mené un contrôle inopiné chez Écomouv'. Pour l'instant, nous n'y sommes allés qu'une seule fois.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Je ne saisis pas bien : les moyens mis à disposition par Écomouv' sont forcément dépendants des garanties qu'on leur demande de réunir. Si on installe une borne et qu'elle ne fonctionne pas, elle ne sert à rien !

Mme Anny Corail. - C'est cela, en quelque sorte ! La VABF vient bien avant que le dispositif ne soit en production. L'objectif était donc de s'assurer, par exemple, que les bornes permettent de scanner les documents.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Il s'agit donc d'un contrôle d'efficacité, non de performance…

Mme Anny Corail. - En effet. On vérifie s'il est possible de faire comme on l'a demandé, mais non si Écomouv' le fait correctement. Ce sont nos remarques qui nous ont permis d'alléger le dispositif.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Ne vous êtes-vous pas posée la question de savoir pourquoi les pays étrangers ne demandaient pas tous ces documents ? Les SHT vous auraient dit que tous ces documents n'étaient pas nécessaires ailleurs, et se seraient étonnées de tout ce qui leur était demandé…

Mme Anny Corail. - Il ne faut pas tant de documents pour s'enregistrer ! Il est vrai que la liste qui a été dressée est exhaustive…

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - J'ai compris que vous vous serviez des documents que vous réclamiez pour créer une base de données sur les clients, alors que les Allemands se contentent du certificat d'immatriculation. C'est une usine à gaz !

Mme Anny Corail. - Les douanes n'ont pas de base de données, bien que tous les véhicules des redevables soient enregistrés.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - À quoi cela vous sert-il ensuite ?

Mme Anny Corail. - Ce n'est pas le but recherché…

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le résultat est là !

Mme Anny Corail. - Il est prévu que tous les véhicules soient enregistrés. On a besoin de connaître le redevable pour lui envoyer la facture.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - On trouve ces renseignements sur les certificats d'immatriculation !

Mme Anny Corail. - Non, pas nécessairement. Le certificat d'immatriculation indique généralement le nom du propriétaire. Ce peut très bien être une banque, ou une société commerciale, sans lien direct avec l'utilisation du camion. Nous avions donc véritablement besoin d'identifier le redevable.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est aux SHT de le faire. Pourquoi avez-vous besoin d'en savoir autant, puisque vous allez être payés ?

Mme Anny Corail. - On ne l'est pas forcément si un manquement est commis. L'objectif est de pouvoir notifier le manquement à la bonne personne. Il ne s'agit pas simplement de notifier l'avis de paiement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - On est là dans le cas d'un recouvrement forcé.

Mme Anny Corail. - C'est cela. On ne peut notifier une infraction à la SHT. Notifier un avis à une société propriétaire qui n'utilise pas le véhicule n'est pas raisonnable, la société n'ayant elle-même rien à voir avec l'utilisation du véhicule. Je pense aux sociétés de location, et aux sociétés de leasing…

L'objectif est bien d'identifier celui qui utilise réellement le camion, propriétaire, locataire ou conducteur, pour pouvoir, en cas de manquement, le notifier au redevable que l'on a identifié.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - La VABF concerne la vérification d'aptitude au bon fonctionnement. Or, vous n'avez pas contrôlé le fonctionnement, mais la mise en place des outils…

Mme Anny Corail. - C'est aussi une manière d'en contrôler le bon fonctionnement. L'objectif est de vérifier que l'outil qui est mis à notre disposition répond aux fonctionnalités attendues. Nous avons réalisé des tests en nous mettant à la place du redevable. Il s'agissait donc bien de savoir si cela fonctionnait ou non. Nous n'avons cependant pas vérifié la bonne utilisation que fait Écomouv' de son outil. Ce sont deux choses différentes.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Il s'agissait donc d'un exercice censé déterminer si le système répondait ou non à vos attentes, la VSR, conduite par Écomouv', permettant ensuite de contrôler le bon fonctionnement de l'ensemble. Dans le cas contraire, à quoi pouvait servir la VSR ?

M. Jean-François Heurion. - Il faut replacer les différentes phases dans un projet d'ensemble… La VABF est réalisée sur une plate-forme de pré-production, qui n'est pas celle qui sera opérationnelle. On y teste simplement si les fonctionnalités sont réellement mises en œuvre, et correspondent au fonctionnement qu'on est en droit d'attendre.

À travers la VSR, on s'assure que le système fonctionne correctement à partir de la future plate-forme de production, dans des conditions réelles. Il existe en effet toujours un risque de mauvais paramétrage ou d'absence de composants. On s'assure que l'environnement est capable d'assurer le fonctionnement une fois le service ouvert.

Ces deux phases peuvent, il est vrai, sembler identiques vues de l'extérieur…

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Cela ne me cause pas de soucis. Ce qui m'ennuie davantage, c'est le fait qu'en matière d'enregistrement de redevables, abonnés ou non, on ne soit que sur l'exploitation réelle. Cela signifie que les 180 818 redevables abonnés sont réellement enregistrés par les SHT, et que les 538 redevables non abonnés le sont par Écomouv'.

Ce chiffre de 538 ne me paraît pas correspondre à une charge réelle ; je me demande même comment on a fait pour avoir ce nombre de non abonnés, alors que les moyens pour s'enregistrer n'étaient toujours pas disponibles en décembre ! D'où sort-on ces chiffres ? Est-on certain de l'existence de 180 818 abonnés enregistrés en situation réelle ? Est-on capable de savoir ce qui relève du test et ce qui relève du réel, nominativement ? Cette flotte est-elle réellement enregistrée ou s'agit-il encore d'un test ?

M. Jean-François Heurion. - Vous vous référez au rapport de VSR fourni par Écomouv', que nous sommes en train d'examiner. Vous me permettrez de conserver des

réserves tant que nous n'aurons pas fini l'examen de ce rapport… Nous pourrons ensuite en parler en toute sérénité.

Les abonnés auxquels vous faites allusion sont de futurs utilisateurs, enregistrés sur le système opérationnel, et qui ne font pas partie de la VSR en tant que telle. On est à environ 200 000 abonnés pour 520 non abonnés.

Pour ce qui est de l'origine des non abonnés, le mieux est de demander à Écomouv'. Certains non abonnés se sont peut-être inscrits par l'intermédiaire des bornes automatiques. Je ne saurai vous fournir la réponse tout de suite. Quoi qu'il en soit, ce sont de véritables futurs utilisateurs qui sont enregistrés, l'enregistrement ayant été ouvert officiellement le 19 juillet 2013 pour les abonnés, et en octobre pour les non abonnés. Écomouv' est normalement en mesure de faire le distinguo entre les véhicules réellement enregistrés et ceux qu'elle a fait participer au titre de la VSR, étant maître des véhicules qu'elle fait entrer dans la flotte guidée et dans les tests. Elle peut donc supprimer toutes les données correspondant à ces tests.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - En êtes-vous certain ? Avez-vous les moyens de le vérifier ?

M. Jean-François Heurion. - Oui.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Il s'agit donc d'une vérification que vous allez mettre en œuvre ?

M. Jean-François Heurion. - On a déjà vérifié récemment certains dires d'une société de transport. Nous sommes allés chez Écomouv' pour déterminer ce qui a été effectué ou non. Nous avons également les moyens de voir si Écomouv' a bien supprimé les données de VSR.

Mme Anny Corail. - C'est bien parce que l'enregistrement est aujourd'hui ouvert de façon officielle, tant pour les redevables abonnés que non abonnés, que nous avions anticipé la VABF et la VSR. Tous les redevables enregistrés dans ces bases sont donc bien prévus pour la mise en œuvre de la taxe au 1er janvier, et restent enregistrés tant qu'ils le souhaitent…

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Êtes-vous vraiment allés faire des contrôles à Metz, en dehors de la VABF et de la VSR ? Il me semble que c'est de votre responsabilité. Je crois que peu de non abonnés sont équipés. Pouvez-vous me confirmer que les 173 portiques fonctionnement ? L'avez-vous observé ? Qui nous le garantit ?

Certaines personnes estiment aujourd'hui que le système ne fonctionne pas ! Notre rôle est de connaître la teneur des engagements de l'État et d'Écomouv'. Que va-t-il se passer suite à la suspension de l'écotaxe ? Il y a là des engagements financiers à la clé ! Il est très important de savoir si Écomouv' a rempli ses engagements ou non, au-delà de la VABF et de la VSR !

Mme Anny Corail. - Il n'est pas prévu que nous vérifiions un par un le fonctionnement des 173 portiques -qui ne sont d'ailleurs plus 173 aujourd'hui. S'ils étaient actionnés, on saurait s'ils sont opérationnels ou non.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Cette vérification n'a pas encore été faite ?

Mme Anny Corail. - Non, nous n'avons pas encore pu la réaliser puisque la taxe n'est pas encore mise en œuvre. Tous les dispositifs (portiques et déplaçables) ne sont pas mis en œuvre en même temps. Il est prévu d'en mettre un certain nombre régulièrement en fonctionnement chaque mois, le nombre, l'heure et les jours changeant. L'objectif, pour les déplaçables, est en fait de les déplace régulièrement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Il est bon d'exercer de tels contrôles, mais c'est une course contre la montre ! La question est de savoir si Écomouv' est fondée ou non à demander la mise à disposition ! Les contrôles sont donc essentiels.

Pourquoi l'Allemagne réalise-t-elle l'écotaxe avec un seul document ? Pourquoi en demandez-vous vingt-cinq ? Vous avez monté une incroyable usine à gaz -et c'est peut-être ce qui coûte cher- et l'on vous sent assez frileux pour contrôler si Écomouv' a rempli ses engagements ou non ! Je vous le dis comme je le pense !

Mme Anny Corail. - La règle du jeu, lorsqu'on a un contrat, n'est pas de vérifier si chaque outil fonctionne. On vérifie un certain nombre d'installations, ce qui a été fait. On a d'ailleurs prononcé la VABF.

Par ailleurs, un conducteur peut enregistrer son véhicule avec deux documents qui se trouvent normalement à bord. Vingt ou trente documents ont peut-être été listés, mais il s'agit là de l'ensemble des possibilités. Il faut au maximum six documents pour pouvoir s'enregistrer, pas plus !

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Dans ce cas, il y a un énorme problème de compréhension ! Ce n'est pas le retour que nous en avons ! Il y a au moins un défaut de pédagogie.

Mme Anny Corail. - Je ne conteste pas le fait qu'il faut peut-être faire preuve de plus de pédagogie et de communication sur la manière de s'enregistrer. C'est ce que nous avions commencé à faire, avant que les événements ne tournent différemment.

L'enregistrement d'un véhicule ne nécessite que le certificat d'immatriculation, éventuellement le document relatif à la location, et un document concernant la classe Euro, le taux relevant de celle-ci. Malheureusement, la classe ne figure pas encore sur tous les certificats d'immatriculation. Le détenteur du véhicule, pour bénéficier de la classe Euro qui est la sienne, peut fournir un autre document. On ne demande pas les quatre documents, mais un seul parmi les quatre. L'objectif était de fournir une solution sécurisée pour chacun, et de pouvoir identifier le propriétaire, l'utilisateur ou le locataire. Ces documents se trouvent tous dans le véhicule.

Peut-être y a-t-il eu, dans un premier temps, des applications, par le prestataire commissionné, bien plus restrictives que ce que nous attendions. Nous avons d'ailleurs cherché à savoir quelles étaient les exigences qui posaient problème, et qui n'étaient pas les nôtres. Nous sommes allés faire un contrôle sur place. Des rejets très importants ont existé, du fait que les formats entre les SHT et Écomouv', dans un premier temps, n'étaient pas les bons.

Plus de 50 % des rejets s'expliquent également par le fait que les données n'étaient pas correctement saisies par les SHT. J'ai pu moi-même constater des erreurs dans

les noms de redevables, de sociétés, ou dans le numéro d'immatriculation. C'est un dispositif technologique, et l'on est obligé d'être très strict dans l'énoncé des éléments.

Par exemple, la plaque d'immatriculation française est très proche de la plaque d'immatriculation italienne, la différence résidant dans le tiret. Or, si on intègre des tirets alors qu'ils n'existent pas, on enregistre une plaque d'immatriculation française à la place d'une plaque italienne ! Le redevable peut estimer qu'il n'est pas très grave de faire figurer ou non un tiret, mais ce n'est pas le cas, car le dispositif ne reconnaîtra pas le véhicule.

Plusieurs autres détails rendent les choses difficiles pour le redevable, face à un outil qui ne peut faire de différence. Il en va de même pour les documents d'enregistrement. Nous avons eu, fin septembre, des rejets par ECOMOUV' d'inscription de redevables déclarés en qualité de propriétaires, alors que les documents justificatifs joints indiquaient clairement qu'ils n'étaient que locataires. Je pense que les SHT ont appris à être plus rigoureuses, mais il est vrai que les premiers retours ont été massifs, en raison des explications que je viens de vous fournir.

Les questions qui ont été posées par les SHT ont permis d'éclaircir bien des points et d'apporter des assouplissements. Une intervention humaine aurait pu rectifier certaines choses. Avec une saisie entièrement automatique, personne ne peut prendre la responsabilité de changer les données validées par la SHT.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Lors de la seconde VABF, j'ai cru comprendre que les défauts majeurs n'étaient pas aplanis…

Cela étant, êtes-vous informés qu'entre le moment où un transporteur demande à faire son enregistrement et le moment où il est effectivement enregistré, il s'écoule trois semaines à deux mois ?

Mme Anny Corail. - Oui, on nous l'a dit, mais entre le moment où les éléments arrivent chez Écomouv' et la réponse, il ne s'écoule au maximum que 48 heures.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - J'ai cru comprendre qu'Écomouv' disposait d'une zone de stockage de données, et que les traitements pouvaient attendre plus de 48 heures…

Mme Anny Corail. - Oui, mais pas trois jours. En principe, Écomouv' le fait au fur et à mesure…

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Entre 48 heures et deux mois, le laps de temps est important !

Mme Anny Corail. - Mais ce n'est pas forcément du fait d'Écomouv' !

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Ce n'est pas ce qui nous a été dit…

Disposiez-vous d'une grille pour distinguer les défauts majeurs des défauts mineurs ? Vous nous avez dit que la classification dépendait de la nature du défaut, et de leur quantité. Mais encore ?

Mme Anny Corail. - Tout dépendait du fait de savoir si le défaut répondait, ou non, au cahier des charges et avait, ou non, un réel impact sur la collecte, le contrôle ou la

qualité des données nécessaires à la définition du point de tarification. Une mauvaise collecte, une mauvaise liquidation, des notifications erronées, des enregistrements impossibles à réaliser étaient considérés comme des défauts majeurs. À l'inverse, le fait que certaines données d'enregistrement figurent par exemple en haut du document, alors qu'elles auraient dû se trouver en bas, était considéré comme un défaut mineur.

Le dispositif Écomouv' n'est pas seul en cause, ces données devant être traitées par le système informatique des douanes…

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Avez-vous testé ces échanges ?

Mme Anny Corail. **-** Absolument.

Tous les recours -pour refus de remboursement ou contestation d'infraction, par exemple- devront être traités par les douanes selon les règles du code des douanes. Nous n'avons pas besoin d'un dispositif fonctionnant comme un péage ou un réseau concédé, mais de quelque chose qui réponde aux règles du code des douanes, car nous allons devoir défendre le dossier selon celles-ci.

Les recours qui existent et les règles qui les régissent peuvent paraître compliqués, même pour Écomouv', mais ils correspondent aux procédures de traitement des demandes de remboursement et des contestations définis par le code des douanes

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - On a donc fait de l'écotaxe une taxe douanière !

Mme Anny Corail. **-** C'est en effet ce qu'en a fait la loi.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - A-t-on eu raison de le faire ?

Mme Anny Corail. **-** Je ne me prononcerai pas sur ce point, mais dès lors qu'on en a fait une taxe douanière, et que celle-ci doit être gérée par les douanes, c'est ainsi que les choses doivent être conduites. C'est peut-être plus compliqué du fait de l'existence de deux intervenants, dont le premier peut apparaître, aux yeux du redevable, comme un prestataire privé, ce qu'il n'est pourtant pas lorsqu'il intervient. Nous le désignons d'ailleurs sous le terme de « prestataire commissionné », car il doit appliquer les règles utilisées en matière douanière.

M. Jean-François Heurion. **-** Un exemple de défaut mineur : lorsqu'il s'enregistre, le redevable peut recevoir un accusé de réception par mail, ainsi que son document d'enregistrement. Il est arrivé que l'objet de ce mail ne soit pas en accord avec la pièce jointe. L'examen de cette dernière permettant de comprendre le mail reçu, nous avons classé ce fait comme défaut mineur, car il n'empêchait pas la compréhension de ce que l'on venait de recevoir.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Pour illustrer la complexité, on peut aussi noter que vous réclamiez lors de l'enregistrement, l'envoi des pièces par Internet, mais également un PDF…

Mme Anny Corail. - Non, cela peut également n'être envoyé que par Internet. Le document est généralement scanné, voilà tout…

M. Jean-François Heurion. **-** Les scans sont, par nature, souvent en PDF…

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous êtes donc en train d'examiner le dossier…

Mme Anny Corail. **-…** Avec l'équipe projet !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Les douze personnes ?

Mme Anny Corail. **-** Non, nous ne sommes pas douze personnes à travailler sur ce sujet…

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Qui examine le dernier document pour dire que la demande de mise à disposition est fondée ?

Mme Anny Corail. **-** Le directeur de projet, ses adjoints, mon adjoint et Capgemini. Ce dernier élabore un pré-projet et une pré-analyse, que nous vérifions et validons ensuite, un peu comme pour la VABF…

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le délai de deux mois vous sera-t-il nécessaire ?

Mme Anny Corail. **-** Oui.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Les transporteurs ont évoqué une amende forfaitaire de 750 euros pour défaut de branchement ou absence de boîtier. Confirmez-vous ce montant ?

Mme Anny Corail. **-** Non, la loi parle d'une amende maximum de 750 euros. Mais ce qui est forfaitaire, c'est la taxe réclamée. À partir du moment où le transporteur n'a pas d'équipement embarqué, on ne peut savoir par où il est passé. Dans ce cas, on applique une taxe forfaitaire.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Quel en est le montant ?

Mme Anny Corail. **-** C'est en fait l'assiette qui est forfaitaire. Elle porte sur 500 km. En revanche, le taux dépend du véhicule en lui-même. Il n'est pas le même pour un véhicule de catégorie III ou de catégorie I. Quant à la classe euro, on ne la connaît pas, et on ne peut la deviner.

Il est également prévu d'appliquer une valeur de « périphéricité », selon l'endroit où se situe le véhicule.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - 50 % en Bretagne, 25 % en Aquitaine…

Mme Anny Corail. **-** C'est cela !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Ce n'est pas très simple !

Mme Anny Corail. **-** Je le reconnais…

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous rendez-vous compte que vous n'êtes pas capables d'indiquer le montant de l'amende ! Imaginez la réaction du transporteur « lambda » !

Mme Anny Corail. - On ne peut préciser le montant exact de la taxe, mais une taxe forfaitaire est d'environ 75 euros.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est trop compliqué ! On s'étonne du rejet des transporteurs, mais ils nous ont indiqué avoir appris les choses peu à peu, et par la voix des SHT. Ils ont retenu la somme de 750 euros. D'où la tiennent-ils ?

Mme Anny Corail. - Il s'agit de l'amende maximale !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - On a entendu parler d'un doublement de celle-ci…

Mme Anny Corail. - Non, il s'agit du doublement de la taxe.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Tout est donc compris dans les 750 euros ?

Mme Anny Corail. - Non, il existe une taxe qui est due quoi qu'il en soit, dont l'assiette est forfaitaire mais, pour ne pas léser les véhicules de petit gabarit, ni ceux qui circulent dans une zone périphérique le taux qui est appliqué tient compte de la catégorie, classe euro et de la périphéricité lorsqu'elles sont connues…

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Cette taxe écologique doit-elle être une taxe douanière ? Je me pose de plus en plus la question ! Je vous le dis sincèrement. Pour tuer quelque chose, il n'y a pas mieux !

Comment les choses se passent-elles si on repasse sous un portique après avoir été contrôlé ?

Mme Anny Corail. - On peut être verbalisé une seconde fois...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - En tant que parlementaire, je me dois de vous dire que nous ne pouvons adhérer à des systèmes si peu clairs. J'ai déjà pointé du doigt la complexité de l'enregistrement ; j'y ajoute celle de la sanction !

Vous nous avez fort bien expliqué les choses du point de vue des douanes, mais je pense qu'on a eu tort de transformer une taxe écologique en taxe douanière ! Ce n'est pas une très bonne idée !

Mme Anny Corail. - L'amende elle-même est une amende transactionnelle, certainement moins importante que les 750 euros prévus par la loi.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Les transporteurs ne peuvent travailler avec une telle épée de Damoclès au-dessus de leur tête, en souhaitant obtenir un bon accord transactionnel ! L'économie ne fonctionne pas ainsi !

Mme Anny Corail. - La proposition transactionnelle est toujours un élément favorable au redevable.

Quant au fait que le taux ne soit pas unique, c'est bien parce qu'il s'agit d'une taxe écologique, qui voulait tenir compte de la nature du véhicule. Ce ne sont pas les douanes qui ont fixé les modalités de définition du taux. Ce taux a été appliqué pour tenir compte de la catégorie du véhicule et de la zone géographique. La douane n'a fait qu'appliquer ces règles.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - On a l'impression, au fil des auditions, que l'État a vraiment voulu faire rentrer un milliard d'euros de taxe, quel qu'en soit le coût pour le contribuable, avec si possible une fraude zéro.

Est-ce un sentiment que vous partagez ? Quel lien faites-vous entre une erreur sur un million et le fait que le taux de fraude fiscale est généralement estimé, en France, autour de 3 % ?

Mme Anny Corail. - Il s'agit d'une question de fiabilité du dispositif. Le taux de fraude que nous avons estimé était proche de 5 %

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Pourquoi ne pas avoir choisi un système déclaratif, certainement plus simple à mettre en place, moins compliqué technologiquement, et qui devait pouvoir amener à un taux de fraude similaire ?

Mme Anny Corail. -… Mais plus difficile à contrôler, sauf à vérifier auprès de chaque entreprise le nombre de kilomètres parcourus ! Je rappelle que le contrôle d'un système déclaratif ne pourrait porter que sur les véhicules immatriculés en France, mais non sur des véhicules étrangers.

Mme Virginie Klès, rapporteur. -… Sauf à imposer à tous les véhicules un système identique à celui qui existe en Allemagne !

Mme Anny Corail. - Le système allemand est en grande partie non déclaratif. Il s'agit majoritairement d'un équipement embarqué. Le déclaratif porte davantage sur les occasionnels. Or, le dispositif que vous proposez relève du déclaratif général. Le déclaratif occasionnel ne pourrait éventuellement toucher que les redevables non abonnés, mais suppose un contrôle bien plus important, alors que le déclaratif général ne comporte pas de dispositif de contrôle. Il est nettement moins efficace que le contrôle par portiques. L'Allemagne joue en grande partie sur des équipements embarqués, plus faciles à contrôler. Le nombre de portiques, en Allemagne, est assez élevé.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - On nous a dit que les portiques permettaient de contrôler un grand nombre de camions à l'heure ; en France, vous nous avez dit que les portiques ne fonctionneraient pas tous en même temps. On ne contrôlera donc pas 800 000 camions à l'heure !

Mme Anny Corail. - Il n'a pas été dit que l'on contrôlerait 800 000 camions ! Nous avons dit que le dispositif de contrôle permettait de contrôler 230 000 passages dans la journée. Ce n'est pas la même chose !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est vrai…

Mme Anny Corail. - L'objectif n'était pas de vérifier 800 000 camions.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous nous intéressons à la façon de faire redémarrer ce système. Même si ce n'est pas notre mission, on ne peut s'empêcher d'y penser !

La réunion est levée à 19 h 00.

Mardi 11 mars 2014

- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 30

Audition de MM. Dominique Buczinski, directeur Business and Technology de la société Capgemini Technology Services SAS, Bruno Richer, directeur de projet, et Mme Violaine Lepertel, directeur de projet adjoint

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Mes chers collègues, nous finissons notre journée d'auditions en recevant des représentants de la société Capgemini Technology Services SAS, MM. Dominique Buczinski, directeur Business & Technology, Bruno Richer, directeur de projet, et Mme Violaine Lepertel, directeur de projet adjoint.

J'attire votre attention sur le fait que cette société a remporté l'appel d'offres pour le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage en octobre 2011, c'est-à-dire concomitamment à la signature du contrat avec Écomouv'. Sa mission s'est donc déroulée exclusivement après la signature du contrat et a consisté à accompagner l'État lors de la mise en place du système Écomouv'.

Madame, messieurs, nous avons souhaité vous entendre pour connaître les moyens consacrés par Capgemini pour assurer sa mission. Nous désirons également savoir comment vous avez procédé aux différents tests destinés à s'assurer de la bonne conformité des matériels et du système Écomouv', en coopération avec les douanes et la mission de la tarification. Vous nous direz si, pour vous, Écomouv' est prêt, et ce que vous pensez du fait que la vérification de service régulier (VSR) ait été lancée avant que la vérification d'aptitude au bon fonctionnement (VABF) ne soit prononcée. Voilà les quelques questions que je vous poserai, étant entendu que Mme le rapporteur vous en posera d'autres, naturellement.

Je vous informe que votre audition est ouverte au public et à la presse. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié. Elle fait également l'objet d'une captation vidéo, retransmise sur le site internet du Sénat.

(MM. Dominique Buczinski et Bruno Richer, Mme Violaine Lepertel prêtent successivement serment.)

Si vous le souhaitez, vous pouvez nous présenter un court exposé introductif. Mme la rapporteur et les membres de la commission d'enquête vous poseront ensuite leurs questions.

M. Dominique Buczinski, **directeur Business & Technology de la société Capgemini Technology Services SAS**. – Madame la présidente, madame la rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je vais brièvement vous présenter notre société. Forte de

plus de 130 000 collaborateurs et présente dans plus de quarante pays, la société Capgemini est l'un des leaders mondiaux du conseil, des services informatiques et de l'infogérance.

En 2013, le groupe a réalisé un chiffre d'affaires de 10,1 milliards d'euros. Avec ses clients, Capgemini conçoit et met en œuvre des solutions business et technologiques, qui correspondent à leurs besoins et leur apportent les résultats auxquels ils aspirent. Le groupe est profondément multiculturel et compte 21 700 collaborateurs en France.

Je veux maintenant vous rappeler de quelle manière Capgemini a été appelé à intervenir dans le cas qui nous intéresse : en mars 2011, appel à candidature, puis réponse à candidature par Capgemini ; le 30 mai 2011, acceptation de la candidature de Capgemini à concourir ; le 31 mai 2011, appel d'offres restreint pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage, ou AMOA, pour le suivi de l'exécution du contrat de partenariat relatif à la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds nationale et de la taxe expérimentale alsacienne.

L'appel d'offres d'assistance à maîtrise d'ouvrage comportait trois volets : un volet « gestion de projets », un volet « ingénierie et systèmes d'information » et un volet « assistance juridique », essentiellement axé sur la rédaction des textes réglementaires.

Les deux premiers sujets correspondent aux compétences usuelles de Capgemini, notamment du département dont j'ai la responsabilité. Cependant, pour mieux répondre à la demande sur des sujets pointus comme le télépéage, les normes afférentes et les directives européennes associées, Capgemini a fait appel à des sous-traitants pour renforcer ses compétences. Pour le troisième sujet, Capgemini a également fait appel à des sous-traitants : le cabinet de Me Anne-Sophie Poggi, renforcé ensuite par le cabinet Salans-Dentons.

Nous avons remis notre offre le 8 août 2011 ; le 21 septembre 2011, annonce par la personne publique du choix du candidat retenu ; le 18 octobre 2011, notification du marché d'AMOA pour la société Capgemini.

L'équipe Capgemini s'est mise en place et a démarré ses travaux dès octobre 2011. Elle est organisée en plusieurs parties. La partie « pilotage » assure le secrétariat de projet, le suivi des actions, le suivi des réunions, l'organisation des travaux et de la VABF, le reporting des activités et la gestion documentaire du projet. L'équipe comprend également une partie « expertise et assistance juridique », cette dernière étant en sous-traitance. C'est ainsi que l'on aide l'État pour la rédaction de décrets, d'arrêtés, de déclarations à la CNIL – pour la mise en œuvre du projet – et de courriers avec Écomouv', pour le suivi contractuel. Je rappelle que la partie liée aux contentieux, s'il devait y en avoir, est exclue de notre contrat.

Sur l'aspect « expertise technique et réalisation des tests », nous apportons notre expertise technique et fonctionnelle sur le dispositif en général. Nous faisons appel à de l'expertise extérieure sur les sujets relatifs aux télépéages, aux normes et au service européen de télépéage, le SET. Nos autres tâches sont les suivantes : participation aux ateliers, relecture des spécifications générales, rédaction du rapport de VABF et relecture du rapport de VSR, participation à la détermination des défauts.

La comitologie des projets a été mise en place par l'équipe Capgemini. Nous participons tout d'abord aux points d'avancement avec l'État. Cette réunion est bimensuelle ; elle s'appelle « point d'avancement Capgemini » et permet à l'État et à Capgemini de suivre tout ce qui se passe sur le projet.

Ensuite, un comité d'avancement est tenu avec Écomouv', auquel participent également l'État et Capgemini. Cette réunion est également bimensuelle. Il s'agit d'une réunion opérationnelle sur le suivi du projet. L'ordre du jour est proposé par l'État, avec l'assistance de Capgemini sur ces actions.

Enfin, une revue de projet est réalisée avec les deux directeurs généraux de l'État, Autostrade, Thales, Écomouv' et Capgemini. Capgemini assure essentiellement la note préparatoire à ce comité et le compte rendu.

Je me propose maintenant de faire un rappel chronologique rapide des événements liés à l'intervention de Capgemini sur le projet écotaxe.

De la fin de l'année 2011 au courant de l'année 2012, plusieurs ateliers sont menés avec la société Écomouv'. Du 17 novembre 2011 au 15 décembre 2011, première livraison de la conception générale par Écomouv', que l'on appelle la « BL1 », pour « Baseline 1 ».

De décembre 2011 à juin 2012, l'équipe procède à la relecture de la conception générale, qui aboutit à 549 remarques, transmises à Écomouv'. Les échanges sur les remarques se poursuivent sur les différentes versions, jusqu'en décembre 2012, avec la version « BL6 ».

À partir de janvier 2012, Capgemini, dans l'exercice de son rôle de conseil, alerte l'État sur la qualité des conceptions générales et détaillées d'Écomouv' – nombre de remarques, complétudes – et les risques que cela fait porter sur le projet en matière de qualité et de délais. Le cadre du PPP ne permet pas d'exiger qu'Écomouv' corrige immédiatement ; il permet uniquement de formuler des remarques, qu'Écomouv' prendra en compte.

Par ailleurs, les versions successives du planning indiquent un décalage. De janvier 2012 à novembre 2012, Écomouv' transmet à l'État des versions successives de conceptions détaillées. De février 2012 à janvier 2013, à la relecture des spécifications détaillées, on constate 1 211 remarques au total sur les différentes versions, de la BL1 à la BL6. Le 26 juillet 2012, Capgemini, en préparation de la revue de projet numéro 6 du 30 juillet 2012, alerte l'État sur les retards du projet, malgré un planning inchangé, et pointe la non-qualité des travaux.

Le 30 juillet 2012, lors de cette revue de projet, Écomouv' présente des hypothèses d'aménagement du calendrier. Le 2 août 2012, Capgemini alerte l'État sur le manque de préparation de la recette de la part d'Écomouv', notamment la non-complétude du plan de test, la non-stabilisation des versions, les versions multiples. Capgemini préconise que l'État rappelle les conditions d'entrée en recette et de déroulement de cette dernière.

D'août 2012 à mars 2013, observation de la recette. Nous avons organisé 26 visites – une par semaine en moyenne – afin d'observer la recette des différentes versions, de la BL3 à la BL6. C'est assez technique, mais il était important de le signaler.

Mi-novembre 2012, à l'issue de la relecture de la conception générale – la BL6 –, il reste encore une centaine de points de désaccord entre l'État et Écomouv'.

Le 28 février 2013, le ministre délégué chargé des transports annonce, dans un point de presse, le report au 1er octobre 2013 de l'entrée en vigueur de l'écotaxe poids lourds,

initialement prévue pour le 20 juillet, la suppression de la taxe poids lourds alsacienne, la TPLA, prévue pour le 20 avril, et l'installation d'une marche à blanc.

Le 3 avril 2013, Écomouv' transmet son rapport de recette, qui est accepté par l'État le 5 avril, pour le démarrage de la VABF le 8 avril 2013.

Du 8 avril 2013 au 13 juin 2013, première VABF, effectuée sur dix semaines au lieu de douze permises par le contrat. Le 23 juin 2013, la première partie du rapport de VABF sur l'enregistrement est envoyée à Écomouv'. Les tests, effectués du 8 avril au 30 mai 2013, sont transmis à Écomouv' en temps réel via des saisies dans l'outil de gestion des tests qu'Écomouv' met à disposition de l'État, ils permettent de démarrer la VABF complémentaire sur ce sujet. À ce moment, l'État souhaite démarrer dès que possible l'enregistrement, afin que les redevables soient enregistrés pour la mise en service, prévue le 1er octobre 2013.

Le 1er juillet 2013, l'État transmet son rapport global de VABF (enregistrement ainsi que tous les autres sujets testés), faisant apparaître 989 défauts détectés, 523 majeurs et 466 mineurs.

Du 24 juin 2013 au 12 juillet 2013, VABF complémentaire : l'enregistrement des redevables abonnés donne lieu à un rapport de VABF complémentaire le 15 juillet 2013, et permet, après la VSR de ce service, le début de l'enregistrement des redevables abonnés le 19 juillet 2013.

Du 2 juillet 2013 au 22 août 2013, VABF complémentaire sur le reste du périmètre fonctionnel, donnant lieu au rapport global de VABF complémentaire le 30 août 2013. Ce rapport fait apparaître 156 défauts majeurs, et 254 défauts mineurs, détectés en VABF initiale, non corrigés et 177 défauts majeurs et 105 défauts mineurs détectés lors de la VABF complémentaire.

Le 5 septembre 2013, annonce du report de l'écotaxe du 1er octobre 2013 au 1er janvier 2014.

Le 16 septembre 2013, entrée en VABF finale pour une durée prévisionnelle de huit semaines, avec une exécution en priorité des tests sur l'enregistrement des redevables non abonnés, afin de permettre aux redevables de s'enregistrer avant la mise en service prévue le 1er janvier 2014.

Le 14 octobre 2013, l'État autorise Écomouv' à procéder aux enregistrements des redevables non abonnés, décision faisant suite à l'avancée des opérations de vérification et à la constatation de l'absence de défauts majeurs sur l'enregistrement des redevables non abonnés. Écomouv' le fait dès le 15 octobre 2013.

Le 29 octobre 2013, annonce de la suspension de la taxe par le Premier ministre. Le 22 novembre 2013, l'État transmet son rapport de VABF finale, faisant apparaître 278 défauts mineurs, dont 25 défauts résiduels de la VABF initiale, 50 défauts résiduels de la VABF complémentaire, et 203 défauts nouveaux. Un défaut majeur apparaît également sur l'absence d'homologation.

Le 16 janvier 2014, levée du défaut majeur par l'obtention de l'homologation d'une partie significative des chaînes, permettant à l'État de prononcer la fin de la VABF.

Le 17 janvier 2014, l'État l'ayant autorisée à faire des tests dont les résultats pourront être utilisés pour la VSR – courriers transmis en juillet 2013 et novembre 2013 –, Écomouv' déclare la fin des opérations de VSR et produit son rapport de VSR, officiellement remis à l'État le 20 janvier 2014.

Jusqu'à la mi-mars 2014, Capgemini fournit des analyses du rapport de VSR à l'État, ainsi que la liste des défauts résiduels. L'État dispose d'un délai contractuel de deux mois – jusqu'au 20 mars 2014, donc – pour se prononcer sur la VSR et transmettre à Écomouv' la liste des défauts de VSR. Aucun défaut majeur n'a été détecté à ce jour.

Madame la présidente, madame le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, nous sommes prêts à répondre aux questions que vous voudrez bien nous poser.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Merci de cette chronologie très précise, monsieur Buczinski. Pourrez-vous nous communiquer votre exposé ?

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je commencerai par une question de synthèse : si j'ai bien entendu ce que vous avez dit à l'instant, l'ensemble des retards constatés jusqu'à aujourd'hui, indépendamment de la suspension de l'écotaxe, est uniquement dû à des défauts – mineurs ou majeurs – constatés dans tout ce qu'a rendu Écomouv' et non à des spécifications nouvelles ou demandes nouvelles de l'État ?

M. Dominique Buczinski. – Je vais répondre que oui.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je vous remercie.

J'ai commencé à lire le rapport de vérification de service régulier mais je ne dispose pas de son analyse. Pourriez-vous, s'il vous plaît, nous faire part de vos analyses sur le sujet, vous qui avez un œil de technicien beaucoup plus exercé que le mien, et nous expliquer, pour que nous comprenions bien, en quoi consiste ce dispositif de VSR : quelle est son étendue ? Fallait-il vérifier que tous les portiques et tous les points d'enregistrement de France fonctionnaient ? S'agissait-il d'un échantillonnage ? Cela se faisait-il uniquement à partir de véhicules tests ou d'enregistrements tests ? S'appuyait-on également sur une part de réel ? Comment distingue-t-on le tout dans le rapport de VSR ?

Bref, comment cela se passait-il, de façon très concrète ?

M. Bruno Richer, directeur de projet, Capgemini Technology Services SAS. – Ce que l'on appelle VABF, c'est la vérification d'aptitude au bon fonctionnement d'un système, c'est-à-dire que l'on doit vérifier que le système fonctionne. Cela n'implique pas de notion de volumétrie ni de vraie production et cela se fait dans un environnement de test, proche du système de production.

La VSR, c'est la vérification du service régulier : on vérifie que le système, dans une configuration proche de celle de la production, mais pas vraiment en production, fournit un service régulier.

Il ne s'agit effectivement pas de vérifier tous les portiques, mais de s'assurer que l'ensemble du système donne un service assez régulier, sans interruption, sans aucun problème.

Ce qui est important aussi dans la VSR, c'est de vérifier que toute la partie procédure relevant d'Écomouv' est bien en place.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – J'imagine qu'il y avait un protocole ?

M. Bruno Richer. –Selon les termes du contrat, la VSR est à la charge d'Écomouv'.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Certes, mais y avait-il un protocole ?

M. Bruno Richer. – Absolument.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Avez-vous validé ce protocole ?

M. Bruno Richer. – Il a été fourni à l'État, lequel, au fur et à mesure, l'a approuvé.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Un protocole fourni au fur et à mesure à l'État ? Il n'y avait donc pas de protocole général *a priori* ?

Dans mon autre vie, il y a quelques années de cela, j'étais scientifique. Si je reprends bêtement les expériences que j'ai pu mener alors, je me souviens que, pour vérifier quelque chose, on partait tout d'abord du simple postulat matériel et méthode : on décrivait le matériel et les méthodes que l'on allait utiliser, ce que l'on allait mesurer et comment on allait étudier, analyser les résultats et les comparer.

En l'espèce, y avait-il, oui ou non – peut-être n'était-ce pas adapté ? –, un protocole prévoyant, par exemple, qu'il faudrait vérifier pour la VSR au moins dix portiques répartis sur toute la France, lesquels devraient enregistrer au moins x passages en tant de temps et vérifier tant d'enregistrements concernant tant de points d'enregistrements et tant de méthodes d'enregistrement différentes ? Y avait-il quelque chose d'analogue ?

Mme Violaine Lepertel, directeur de projet adjoint, Capgemini Technology Services SAS. – Écomouv' a livré une stratégie de VSR, qui a été relue par nous et par l'État. En revanche, le détail de chacun des tests a été fourni par Écomouv' au fur et à mesure de leurs tests de VSR.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Peut-on disposer de cette stratégie, dans un premier temps ?

Pouvez-vous nous dire ensuite si vous avez validé, à un moment ou à un autre, la répartition entre ce qui devrait relever du test et ce qui devrait relever du fonctionnement réel dans cette VSR ?

Il est, par exemple, clairement expliqué dans le tableau de résultats du rapport de VSR que certains enregistrements sont uniquement faits via des tests, selon que l'on est sur des redevables abonnés ou non abonnés. On sait donc qu'il s'agit de données « fictives ». Je ne suis d'ailleurs pas choquée que l'on décide d'envoyer un quidam de chez nous avec les papiers nécessaires pour tester telle façon d'enregistrer les camions à l'étranger et voir si cela fonctionne bien dans une configuration normale ou presque normale.

Mais savait-on à l'avance ce qui relèverait du test complet de ce qui relèverait du fonctionnement normal, donc beaucoup plus aléatoire ?

M. Bruno Richer, directeur de projet, Capgemini Technology Services SAS. – Dans la mesure où la partie enregistrement a démarré en production alors que le reste du dispositif était encore en VSR, une confusion est apparue dans les documents fournis par Écomouv' entre les enregistrements des redevables abonnés, lesquels sont en production depuis le 10 juillet 2013, si mes souvenirs sont bons, et les enregistrements des redevables non abonnés, en production depuis octobre 2013 ; mais, compte tenu de l'annonce de la suspension, il y en a eu très peu. Ces redevables-là ne sont pas dans la VSR. Ils sont dans le même système que celui sur lequel on fait la VSR, mais ils ne sont pas à proprement parler dans la VSR. Ils sont en production. Si Écomouv' en fait état dans ce rapport, cela ne compte pas pour la VSR.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Ils en font pourtant état dans leur rapport.

M. Bruno Richer. – Oui, mais ce n'est pas pour ça que…

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Du coup, cela veut dire qu'il y a certaines étapes ou certaines procédures qui n'ont pas été vérifiées en VSR. Je regrette de ne pas avoir le rapport avec moi, mais on voit dans plusieurs tableaux que certains critères et certaines procédures ne sont vérifiés qu'à partir de tests. Je crois qu'il s'agit d'ailleurs de l'enregistrement non-abonnés. Cela veut-il dire que l'enregistrement non-abonnés n'a pas été réellement testé ?

M. Bruno Richer. – Si, il y a eu une VSR de l'enregistrement non-abonnés avant qu'il ne soit mis en service.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Il n'y a pas aujourd'hui d'enregistrement non-abonnés en service ? Nous sommes bien d'accord ? En tout cas, il n'y en avait pas dans le rapport de VSR : de mémoire, les seuls enregistrements en service ou en exploitation concernaient les enregistrements abonnés.

M. Bruno Richer. – Non, les enregistrements non-abonnés ont été autorisés – je crois – à partir du 14 octobre dernier, date de l'autorisation donnée par l'Etat, avec une ouverture effective de l'enregistrement par Écomouv' le 15 octobre 2013.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Comme je n'ai pas le tableau sous les yeux, ce n'est peut-être pas la peine de risquer de s'enliser là-dedans. Je souhaiterais simplement disposer de la stratégie initiale et de votre regard éclairé en matière d'analyse.

Y avait-il en outre un nombre, un pourcentage ou un échantillonnage défini dans le cadre de cette VSR permettant de garantir qu'elle soit statistiquement fiable ? A-t-on, par exemple, testé un nombre suffisant de portiques et de bornes, eux-mêmes suffisamment bien répartis sur notre territoire ?

M. Bruno Richer. – Écomouv' a proposé une flotte de tests, un certain nombre de véhicules. Certaines des remarques que nous avons faites sur le rapport de VSR concernent la couverture de cette flotte. Mais ce rapport n'étant pas encore publié, je ne sais si je peux vous en donner la primeur…

Il est toutefois certain que nous avons formulé des remarques indiquant que la couverture des tests n'était pas forcément aussi importante qu'on aurait pu l'espérer, aussi bien en termes de nombre de véhicules que de portiques et de points d'enregistrement…

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Sur un plan d'échantillonnage et d'analyse statistique, cela ne pose pas de problème ?

M. Bruno Richer. Que voulez-vous dire ?

Mme Virginie Klès, rapporteur. – En règle générale, et si je me réfère une nouvelle fois à mon expérience ancienne, quand on veut interpréter des résultats – notamment chiffrés – on choisit *a priori* la méthode statistique que l'on va utiliser en fonction de l'échantillonnage étudié.

L'échantillonnage et la nature de la donnée que l'on veut analyser – continue ou discontinue – permettront de déterminer si tel ou tel test est pertinent. Donc, en principe, la méthode statistique que l'on utilise derrière est définie *a priori*.

M. Bruno Richer. –Oui, mais le cadre d'un système d'information tel que le dispositif actuel ne pose pas les mêmes conditions que celles que vous avez pu connaître auparavant.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – J'entends bien, mais il me semble tout de même que, si l'on veut tirer quelque chose des chiffres, il faut savoir ce que l'on cherche : on veut vérifier qu'il n'y a pas plus de tant de camions qui passent sous le portique sans être détectés, qu'il n'y a pas plus de tel pourcentage d'erreurs parmi les camions qui passent... Tout cela relève, à un moment ou à un autre, d'une analyse statistique et donc d'un échantillonnage.

M. Bruno Richer. – Oui, mais certains des sujets que vous évoquez, notamment la fiabilité de la collecte et du contrôle, relèvent non pas de la VSR, mais de la partie « homologation ».

C'est le fait que le dispositif est homologué qui va garantir un certain nombre de choses. Il ne s'agit pas de refaire en VSR ce qui a été fait lors de la phase d'homologation.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je vous demanderai alors de bien vouloir me fournir également le rapport d'homologation.

Mme Violaine Lepertel, directeur de projet adjoint, Capgemini Technology Services SAS. – Nous n'en avons pas la primeur ; il faudra le demander à l'État.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Il faudra alors que nous le demandions.

Mme Violaine Lepertel. – L'homologation résulte de tests effectués par des laboratoires de certification, puis de tests plus compliqués. Il s'agit d'un process très complexe que je ne saurai pas forcément vous expliquer dans le détail.

Pour résumer, des laboratoires procèdent à des tests à l'issue desquels l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux, l'IFSTTAR, rend un avis d'homologation sur les différentes chaînes. Sur la base de cet avis,

l'État décide de prononcer l'homologation ou non. Nous n'avons aucune visibilité en ce qui concerne la partie homologation et détail des tests.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – C'est tout de même un élément important si l'on veut non seulement savoir ce qui a été homologué, mais aussi lire avec un œil suffisamment averti le rapport de VSR ! Il faudrait donc que l'on puisse disposer, à tout le moins, d'un résumé de cette homologation et de ce rapport d'homologation.

Autre question également un peu difficile, et je ne sais si vous pourrez nous répondre : l'État a autorisé le début des enregistrements pour la VSR alors que la VABF n'était pas encore acquise. Compte tenu du nombre de défauts que vous avez soulignés dans votre exposé liminaire concernant le dispositif et la VABF, n'était-il pas un peu risqué – je suis désolée, c'est la statisticienne un peu pure et dure qui réagit – d'analyser avec la même méthode des résultats enregistrés pour la VSR selon des méthodes peut-être différentes, la VABF ayant conduit à des modifications du dispositif ?

M. Bruno Richer. – Il faut déjà savoir que les versions du dispositif sur lequel ont eu lieu la VSR et la VABF étaient les mêmes, c'est-à-dire que l'on n'a pas fait la VSR sur une version N-1 et la VABF sur une version N. Il s'agissait bien de faire des types de tests différents sur la même configuration.

C'est la raison pour laquelle Écomouv' n'a utilisé pour la VSR que les tests réalisés à partir du 8 octobre dernier, si mes souvenirs sont bons, des tests précédents ayant été réalisés sur une version antérieure à celle qui allait entrer en production.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Et cela est-il contrôlable ?

M. Bruno Richer. – C'est-à-dire ?

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Le fait qu'ils n'aient utilisé les enregistrements qu'à partir du 8 octobre…

M. Bruno Richer. – Il ne s'agit pas d'utiliser les enregistrements, mais les tests qu'ils ont réalisés. Écomouv' nous remet un rapport hebdomadaire indiquant ce qu'ils ont fait en VSR. Dans le rapport final de VSR, ils n'ont pris en compte que ce qui a été réalisé à partir du 8 octobre.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Avez-vous participé aux réunions interministérielles qui se sont tenues ces derniers temps en matière de négociations avec Écomouv' sur la suite des événements, sachant que va peser très lourd l'acceptation ou non de la VSR par l'État ?

Mme Violaine Lepertel. – Nous n'avons pas participé à ces réunions. Pesons-nous très lourd sur les décisions de l'État ?... Nous avons un rôle de conseil, mais c'est l'État qui prend la décision derrière. Tout ce que nous pouvons faire, c'est dire quels défauts nous avons identifiés. C'est à l'État de les qualifier de « majeurs » ou de « mineurs », ce n'est pas notre rôle.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Ce n'est pas votre rôle ?...

Mme Violaine Lepertel. – Non, en effet.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Quelles informations fournissez-vous sur les défauts que vous relevez ? Êtes-vous capables – ce n'est pas péjoratif dans ma bouche – d'aller jusqu'à estimer les conséquences éventuelles du défaut relevé ? Sur quoi s'appuie l'État après coup pour le qualifier de « majeur » ou de « mineur » ?

M. Bruno Richer. – Je vais répondre sur la façon dont les défauts sont effectivement qualifiés.

Les gens font des tests et trouvent un défaut qui est une non-conformité du dispositif à l'attendu. Le testeur décrit alors le défaut, les conditions de détection et ainsi que ce qui était attendu et ce qui a été obtenu lors du test. S'engage alors un processus de qualification est spécifique à la VABF. Nous avions des réunions hebdomadaires avec l'État au cours desquelles des propositions de qualification étaient formulées. Cela donnait lieu à une première qualification interne, qui permettait d'avoir une vision un peu globale. La qualification qui apparaissait dans le rapport de VABF, que ce soit la VABF initiale, complémentaire ou finale, était figée à la fin. Je vous rappelle que la qualification des défauts dépend à la fois de ce qu'est le défaut lui-même et du nombre de défauts qui peuvent exister.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Comment relève-t-on les défauts ? Écomouv' vous transmet un rapport toutes les semaines, tous les quinze jours, dans lequel vous avez des enregistrements – pas forcément au sens d'enregistrement des camions, mais il s'agit de chiffres : comment pouvez-vous vérifier à partir de ce seul dossier l'existence ou non de défauts ?

Écomouv' peut très bien – une fois de plus, mon propos est imagé – couper les pages où l'on mentionne trop de défauts, oublier les camions qui sont passés sans être relevés… Au final, les défauts sont validés par une personne d'Écomouv' : dans ces conditions, rien de plus facile que de donner des consignes à quelqu'un ou de supprimer des éléments sur un ordinateur. Y a-t-il eu des contrôles sur place ? A-t-on recoupé des informations pour vérifier tout cela ?

M. Bruno Richer. – Déjà, je voudrais faire une différence entre les défauts de VABF et les défauts de VSR.

Selon les termes du contrat, c'est l'État qui fait la VABF, c'est donc lui qui fait les tests de VABF…

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Nous sommes d'accord.

M. Bruno Richer – … c'est-à-dire nous, avec les différents acteurs de l'État concernés. À ce stade, on constate tout de même les défauts.

En VSR, Écomouv' fournit un rapport sur ce qu'ils ont fait à partir duquel, en fonction de la connaissance préalable que l'on peut avoir du système, nous sommes à même de voir si le comportement décrit est correct ou non.

Bien évidemment, on voit bien dans les rapports qu'ils nous fournissent qu'il y a des choses qui n'ont pas fonctionné d'une façon optimale. Par ailleurs, sur certains sujets dans lesquels l'État a un rôle à jouer, nous avons constaté dans les systèmes d'Écomouv' des choses qui n'étaient pas optimales ou qui l'étaient.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Il est difficile de donner des informations ou des conseils à l'État pour qualifier le défaut de « majeur » ou de « mineur » si la seule chose qui vous est accessible via le dossier est le constat que quelque chose ne se passe pas bien ou semble bizarroïde…

Je suis désolée, mais j'aimerais que l'on comprenne bien.

M. Bruno Richer. – Quand Écomouv' décrit certaines choses ne s'étant pas correctement déroulées, c'est parfois manifeste. Il n'y a pas de véritable ambiguïté.

Par ailleurs, ils doivent nous dire ce qu'ils ont fait et nous devons être à même de vérifier non seulement que la couverture de ce qu'ils ont fait est suffisamment importante, mais aussi que le périmètre est effectivement couvert.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Aviez-vous le loisir de les contrôler sur place, de passer une demi-journée là-bas et de regarder comment tout cela se faisait et comment les informations étaient traitées ?

M. Bruno Richer. – C'est ce que j'ai dit : sur certains sujets, nous sommes allés vérifier sur place ce qui avait été fait.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Pour certains sujets…

M. Bruno Richer. – Pour certains sujets.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Mais vous ne l'avez pas fait de façon inopinée – c'est-à-dire débarquer sans avertir de votre arrivée – afin d'observer, pendant une demi-journée, comment cela se passait.

M. Bruno Richer. – Non.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Peut-être n'en aviez-vous pas la compétence ?

M. Bruno Richer. – Le problème que nous avons rencontré – vous le verrez dans le rapport de VSR – tient surtout à la faible visibilité que nous avions sur les tests que devait mener Écomouv'.

Il était difficile pour nous de prévoir où il fallait être pour observer quoi.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Et pourquoi cela ?

M. Bruno Richer. – Parce qu'Écomouv' ne nous a pas donné la visibilité suffisante, bien qu'on leur en ait fait la demande.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Y étaient-ils normalement tenus ou était-ce pure bonne volonté de leur part ?

M. Bruno Richer. – Ils y étaient contractuellement tenus.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Auriez-vous tendance à dire qu'Écomouv' n'a pas tout à fait joué la totale transparence par rapport à la VSR et au contrôle que vous deviez exercer ?

M. Bruno Richer. –Je ne le dirais pas comme ça.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Et comment le diriez-vous, alors ?

M. Bruno Richer. – Je dirais que les informations que nous avons eues étaient trop tardives pour que nous réussissions à observer ce que nous aurions voulu observer.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je vous remercie.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je crois que Mme le rapporteur a balayé l'ensemble des sujets.

Pouvez-vous comparer ce système à d'autres systèmes existant en Europe ? Est-il plus innovant, a-t-il des choses que les autres n'ont pas ? Pouvez-vous techniquement l'apprécier ?

M. Bruno Richer. – Les personnes qui sont intervenues auparavant ont déjà dû vous dire beaucoup de choses. Il s'agit du premier système réellement interopérable en Europe. Tous les autres systèmes équivalents ne sont pas interopérables, les contraintes de l'Europe et de l'interopérabilité étant tout de même relativement fortes. Du coup, effectivement, il s'agit du seul système de ce type.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Le système est techniquement interopérable, mais, pour que cela se traduise concrètement, il faut, par exemple, conclure des contrats avec les sociétés habilitées de télépéage, les SHT. On peut donc dire que l'interopérabilité est technique.

M. Bruno Richer. – Non, pas uniquement : ce sont les SHT qui font que c'est interopérable : le redevable ou le transporteur peut contracter auprès d'un partenaire commercial qui va, lui, assurer l'interopérabilité auprès des différents opérateurs de péage.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les transporteurs nous ont pourtant dit qu'ils avaient finalement plusieurs contrats à conclure et non un seul, en fonction de leur trajet et des différents systèmes de taxation.

M. Bruno Richer, directeur de projet, Capgemini Technology Services SAS. – Dans un cadre européen idéal…

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Idéal !

M. Bruno Richer. – … et à supposer que les sociétés habilitées de télépéage jouent bien leur rôle, le transporteur peut contracter avec une seule SHT, laquelle contractera avec les différents opérateurs de péage.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – L'interopérabilité est donc la principale donnée qui caractérise le système français ?

M. Bruno Richer, directeur de projet, Capgemini Technology Services SAS. – Par rapport aux autres systèmes de télépéage, oui.

Après, il y a la volumétrie, l'ampleur du réseau, le fait qu'il s'agisse non pas d'un réseau autoroutier, c'est-à-dire d'un réseau dont le nombre de points d'entrée et de sortie est relativement faible, mais d'un réseau pour lequel ce nombre est assez important… Tout cela rend également la chose assez complexe.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Si je vous ai bien entendu, monsieur Buczinski, votre chronologie montre clairement qu'ils n'étaient pas prêts en septembre 2013 ? Que ce soit vous ou pas vous qui ayez à qualifier les défauts de « majeurs », on peut dire qu'ils n'étaient pas prêts.

De votre point de vue, le sont-ils aujourd'hui ?

M. Dominique Buczinski. – De mon point de vue, ils sont prêts aujourd'hui. Le système, selon moi, est opérationnel.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il s'agit d'un point important.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Soyons bien d'accord : vous parlez du système tel que vous avez pu le contrôler via le rapport de VSR auquel vous avez eu accès ?

M. Dominique Buczinski. – Tout à fait !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Bien sûr.

M. Dominique Buczinski. – Nous n'avons pas détecté de défauts majeurs, ce qui fait que le système pourrait entrer en production. De mon point de vue – j'ai un peu d'expérience dans les systèmes complexes –, un retard de six mois sur un tel système constitue tout de même une performance.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Cela ne vous paraît pas être rédhibitoire ni constituer un motif de reproche ?

M. Dominique Buczinski. – Non. En tout cas, c'est mon point de vue.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – On le fera sûrement, ce reproche – pour des questions de pénalités ou autres –, mais je sais que ce n'est pas votre rôle ni votre mission.

Vous avez constaté des retards de cette nature dans d'autres opérations en Europe : s'agit-il d'une situation assez classique ?

M. Dominique Buczinski. – C'est classique : il est déjà très difficile, s'agissant d'un système aussi complexe, de faire une prévision, mais il est plus difficile encore de faire une prévision exacte. On constate souvent des décalages parfois beaucoup plus importants que ceux qui apparaissent à l'occasion du projet écotaxe.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous n'avons pas d'autre question.

Il me reste à vous remercier, madame, messieurs, de votre participation à cette audition.

La réunion est levée à 18 h 10.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES

Mercredi 22 janvier 2014

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

M. Michel Destot, président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF)

La mission commune d'information auditionne enfin M. Michel Destot, président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF).

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Merci d'être avec nous aujourd'hui. Nous vous avons invité pour dégager les problématiques, les contraintes et les freins à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires et leur apporter les solutions les plus adaptées.

M. Michel Destot, député de l'Isère, président de l'AMGVF. – L'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) regroupe les villes et les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Ces dernières se structureront de façon un peu différente compte tenu de la loi de décentralisation de décembre, avec les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles de droit commun et les trois grandes métropoles que sont Paris, Lyon et Marseille. Importante en termes de population (puisque les grandes villes de France accueillent 60 % de la population française), l'AMGVF ne représente que 48 villes de plus de 100 000 habitants et à peine 100 intercommunalités. Pratiquement toutes ces villes et agglomérations étaient favorables à la mise en place de nouveaux rythmes scolaires. Certaines, comme Grenoble, avaient lancé avant même la réforme un débat avec les parents d'élèves sur une organisation de la semaine en quatre jours et demi.

L'Association des maires de France (AMF) a fait une enquête auprès des communes qui ont appliqué la réforme en 2013. Elle révèle que 83 % d'entre elles considèrent qu'elles ont mené cette réforme avec un certain taux de satisfaction, ce qui n'exclut pas des problèmes. L'AMGVF a commenté cette enquête pour voir quels étaient les points forts mais aussi les critiques ou les inquiétudes : 77 % des communes rapportent avoir eu des difficultés pour financer la réforme : plus de 6 sur 10 estiment dépenser entre 100 et 200 euros par enfant et par an. Avant la réforme, lors des discussions que nous avions eues avec le ministre de l'Éducation nationale et le Premier ministre, nous avions évoqué une moyenne d'engagement de 150 euros : nous n'étions pas loin du compte. Dans ma commune, nous sommes à près de 230 euros par enfant. Si le taux de satisfaction global est important, des interrogations demeurent sur l'engagement financier et sur le rapport entre les ressources accordées par l'État et les engagements des communes.

Pour mettre en œuvre la semaine de quatre jours et demi, plus de la moitié des communes a dû recruter du personnel, notamment des animateurs. Cette proportion atteint les deux-tiers dans les communes urbaines et près de 40 % disent avoir eu des difficultés à recruter.

Le taux de fréquentation par les élèves était une grande inconnue de la phase de préparation de la réforme : bien souvent, on a procédé par itération, avec une première évaluation au bout d'un mois, puis une seconde à la fin du trimestre, ce qui explique que les

premières indications n'étaient pas excellentes, d'autant que les parents attribuaient à la réforme un surcroît de fatigue, traditionnel en septembre.

À l'époque, j'avais dit au Premier ministre que le fonds d'amorçage était le bienvenu mais que, comme dans une entreprise, il fallait ensuite prévoir l'accompagnement. Pour qu'une *start-up* grandisse, un accompagnement est nécessaire à chaque étape. C'est la même chose ici. J'avais donc suggéré que l'on aille au-delà du fonds d'amorçage. Aujourd'hui les engagements du Premier ministre ont été assouplis. Il faudra maintenir un rapport de force avec le Gouvernement pour pérenniser la formule, même si une certaine dégressivité est envisageable, et ne pas pénaliser les bons élèves qui ont commencé dès la première année.

Si l'argent est, bien sûr, essentiel, n'oublions pas les autres mesures d'accompagnement, dont l'assouplissement des taux d'encadrement du périscolaire, qui doit être élargi au-delà des trois heures retenues, ainsi que le demandent fortement toutes les associations. Nous souhaitons qu'au terme de l'année 2014-2015, une évaluation soit menée pour discuter des suites à donner à cette réforme.

Nous proposons des pistes d'amélioration. Les demandes de l'AMGVF sur la pérennisation des financements, l'harmonisation des taux d'encadrement et le rendu des projets éducatifs territoriaux semblent avoir partiellement porté. Toutefois, des inconnues subsistent sur les financements des caisses d'allocations familiales (CAF). Il ne suffit pas que le Premier ministre négocie avec le directeur général de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) pour que les choses soient réglées. La convention d'objectifs et de gestion signée en juillet 2013 limite, de fait, l'accès des communes à ces financements. Nous avons besoin d'une contractualisation entre les communes et les CAF pour les prestations de service ordinaire et nous devons les inscrire sur le long terme, car la participation des CAF, d'un montant supérieur à celle du fonds d'amorçage, n'est pas remise en cause chaque année.

Une fois encore, il n'est pas possible que les bons élèves soient pénalisés : Grenoble n'a pas attendu la réforme des rythmes scolaires pour contractualiser avec les CAF. Il ne faudrait pas qu'on nous dise qu'ayant beaucoup reçu, parce que nous avons beaucoup donné, nous n'avons plus droit à rien. Il ne peut y avoir, en ce domaine, des règles universelles. Il en va de même pour la loi de décentralisation qui essaye de faire entrer dans le même cadre des réalités bien différentes.

Conformément à l'annonce du Premier ministre, la CNAF a validé l'assouplissement des taux d'encadrement au-delà des trois heures nouvellement à la charge des communes, mais cette décision ne couvre pour l'instant que la période allant du 1er janvier au 5 juillet 2014. Un conseil d'administration de la CNAF devrait se réunir en mai pour évaluer la pertinence de cet assouplissement et réévaluer son coût. Il est important que cette mesure soit reconduite sur le temps des projets éducatifs territoriaux (PEDT), soit trois ans.

Au-delà des coûts importants, les grandes villes qui sont passées aux nouveaux rythmes scolaires estiment que la mise en œuvre a été moins compliquée que prévu. Des ajustements ont souvent été nécessaires pour surmonter les difficultés initiales. Là où il y a eu de la volonté, l'intelligence locale s'est organisée. Toutefois, les solutions adoptées en 2013 sont souvent éphémères, et la pérennisation des dispositifs n'est pas assurée : comme pour une *start-up*, l'amorçage doit bien devenir un accompagnement.

La professionnalisation des acteurs du périscolaire est déterminante pour maintenir des dispositifs identifiés dans le temps et la qualité. Le métier d'animateur s'en trouvera reconnu et renforcé. Les inquiétudes soulevées par l'assouplissement des taux d'encadrement et par la conduite des activités périscolaires seront apaisées. L'utilisation des emplois d'avenir adaptés aux nouveaux rythmes avec les ajustements préconisés par les grandes villes, la prise en charge d'une offre de formation dédiée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) s'imposent. Une aide spécifique pourrait être versée aux collectivités qui financent sur fonds propres les formations de leurs propres agents au certificat d'aptitude professionnelle (CAP) petite enfance ou au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA). Ces propositions méritent d'être regardées de près.

Dès 2013, 40 % des grandes villes ont mis en place la réforme des temps scolaires. Les 150 euros que nous avions annoncés ont été largement atteints et même dépassés. Nous sommes loin d'avoir achevé les discussions avec le Gouvernement et les CAF. Nous voulons que tous ceux qui ont joué le jeu, et qui sont une force d'entraînement et une source d'évaluation, ne fassent pas les frais de l'opération : ce serait la double peine. Il faudra, au contraire, les récompenser, car ils ont été les cobayes de la réforme. Il est nécessaire de pérenniser le fonds d'amorçage, quitte à ce qu'il soit décroissant avec le temps et, au-delà de l'accord national, une négociation globale devra avoir lieu avec les CAF.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je suis ravie que vous ne vouliez pas que les plus vertueux soient sanctionnés : maire d'une petite commune, j'ai mis en place, il y a dix ans, des activités périscolaires. À l'époque, nous avions des aides non négligeables de la CAF. Petit à petit, d'autres communes ont développé ces activités et la CAF nous a avertis que son aide serait désormais dégressive.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Soyez rassuré, vos propos font écho à d'autres auditions, comme à notre propre expérience d'élus. Nous avons auditionné la CNAF et nous avons été très dubitatifs sur sa capacité et sa volonté d'accompagner les rythmes scolaires. Des petites et des très petites villes renoncent aux 54 euros par élève, du fait de la complexité des dossiers à établir.

Savez-vous si des grandes villes refuseront de mettre en place les nouveaux rythmes scolaires en 2014 ? Combien coûte cette réforme rapportée au budget de fonctionnement d'une ville ? Enfin, comment monter des formations professionnalisantes pour des intervenants ayant des statuts différents ?

Mme Marie-Annick Duchêne. – Grenoble a été en pointe sur la petite enfance. Est-ce que la réforme des rythmes scolaires a été raccrochée à cette politique ?

M. Jean-Claude Carle. – Les 48 villes de l'AMGVF rassemblent une bonne part de la population et elles ont un effet d'entraînement. Vingt sont passées aux rythmes, que faudra-t-il faire pour convaincre les 28 autres de se lancer dans l'aventure ?

Pour le financement, il faudra passer de la négociation entre le Premier ministre et la CNAF à une contractualisation avec les CAF. Comment la mettre en place alors que vous

avez dit, à juste titre, qu'une loi universelle n'avait pas sa place ? J'aurais aimé vous avoir entendu avant le débat d'hier soir[1].

Mme Maryvonne Blondin. – Nous avons aussi parlé hier de la richesse territoriale et de l'adaptation du national au local… Avez-vous mis en place un comité de suivi de cette réforme ? La direction académique des services de l'Éducation nationale (DASEN) vous a-t-elle aidé ?

M. Michel Destot. – Je vais surtout parler des 48 villes-centres, car il est beaucoup plus difficile de faire le point sur les intercommunalités. Ainsi, il est malaisé d'appréhender les conséquences de la réforme dans l'intercommunalité de Grenoble qui regroupe une trentaine de communes.

Sur les 28 villes qui n'avaient pas encore mis en œuvre la réforme, trois villes (Marseille, Nice et Cannes) ont annoncé qu'elles ne le feraient pas en 2014. Hier, Marseille a annoncé qu'elle se ralliait au projet. Il n'en reste donc plus que deux qui résistent. Je remercie M. Carle d'avoir accepté de dire que les grandes villes sont une force d'entraînement, même si des difficultés demeurent.

Grenoble a consenti des efforts importants, avec 3,2 millions d'euros en année pleine pour les rythmes scolaires, ce qui représente un peu plus de 1 % du budget de fonctionnement de la ville. C'est loin d'être marginal, d'autant que cet effort s'ajoute à celui que nous accomplissons pour la petite enfance : nous sommes classés premiers en France en ce domaine. Ainsi, 30 % de la population de Grenoble bénéficie de cette politique, notamment les familles les plus fragiles. Nous avons expérimenté le « parler bambin » avec les enfants de 18 à 36 mois. Les capacités langagières à trois ans sont remarquables et gomment les inégalités : la prise en charge dès le plus jeune âge améliore les parcours scolaires.

Qu'implique la réforme ? Du temps, de l'argent, du personnel qualifié, Jean-Claude Carle. Pour obtenir des résultats, on doit avoir ces trois ressources. C'est d'ailleurs pourquoi Lille ne s'est pas lancée, car elle ne disposait pas des moyens financiers, mais surtout des ressources humaines, dès la rentrée 2013. Il faut donc faire des efforts importants en termes de qualification et de formation pour accompagner le personnel communal.

La Justice et l'Éducation nationale échappent aux politiques interministérielles. Le préfet n'a barre ni sur les procureurs de la République ni sur les Dasen, si bien qu'il est difficile de mener des politiques coordonnées. Pour l'Éducation nationale, il n'est pas facile d'avoir une réponse unique. Les choses se passent bien à Grenoble grâce à Monique Lesko, directrice des services académiques de l'Isère, mais les résultats sont plus ou moins remarquables selon les académies et suivant les établissements. Certes, les ministres de l'Éducation nationale sont heureux d'avoir leur propre administration, mais comment mener des politiques coordonnées et efficaces qui nécessitent un travail partenarial ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je vous remercie de cette belle et sincère présentation.

---

[1] *Séance plénière du Sénat du 21 janvier 2014 sur la Proposition de loi visant à affirmer la liberté de choix des maires quant à l'organisation des rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré, déposée par MM. Jean-Claude Gaudin, Jean-Claude Carle et plusieurs de leurs collègues [ndr]*.

Audition de Mme Évelyne Beaumont, adjointe au maire d'Arras, M. Fabrice Bailleul, directeur général adjoint en charge de la cohésion sociale de la ville d'Arras, Mme Pascale Massicot, adjointe au maire de Nevers, Mme Élodie Verrysser, directrice de l'éducation à la ville de Nevers, et Mme Florence de Marignan, de la Fédération des maires des villes moyennes

La mission commune d'information auditionne ensuite Mme Évelyne Beaumont, adjointe au maire d'Arras, M. Fabrice Bailleul, directeur général adjoint en charge de la cohésion sociale de la ville d'Arras, Mme Pascale Massicot, adjointe au maire de Nevers, Mme Élodie Verrysser, directrice de l'éducation à la ville de Nevers, et Mme Florence de Marignan, de la Fédération des maires de villes moyennes.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Notre mission entend tous les partenaires impliqués dans la réforme des rythmes scolaires, afin de dégager les problématiques liées à sa mise en œuvre et de proposer des solutions. Je souhaite la bienvenue à la délégation, d'ailleurs très féminine, de la Fédération des maires des villes moyennes.

Mme Évelyne Beaumont, adjointe au maire d'Arras. – Pourquoi Arras est-elle engagée dans cette réforme ? L'analyse des besoins sociaux de la ville a livré des chiffres alarmants qui nous ont incités à mettre en place la réforme des rythmes scolaires dès 2013. Services et élus y ont travaillé. L'éducation est une priorité majeure dans un contexte de renforcement des inégalités et de crise sociale. Nos objectifs-clefs sont l'accès au savoir et le développement de compétences favorisant l'emploi. La réforme constitue un projet ambitieux qui va de pair avec un projet éducatif territorial inscrit dans la durée. L'éducation doit être un vecteur du développement territorial d'Arras. Cela exige du temps et de la pugnacité. Le projet a le soutien total du maire d'Arras, Frédéric Leturque.

La réforme vise à rétablir une égalité pour tous les enfants. Arras compte 3 300 élèves inscrits dans le public, 26 écoles maternelles et élémentaires, 2 écoles primaires et 6 écoles privées comptant 1 500 élèves, mais qui ne sont pas assujetties à la réforme. Le constat est une baisse générale du niveau. 60 élèves sont en situation de décrochage chaque année – ce qui est énorme. 22 % des élèves ne maîtrisent pas les savoirs de base à leur entrée au collège. Arras donne l'image d'une très belle ville mais, autant au centre-ville qu'à la périphérie, et sans qu'aucun milieu ne soit épargné, elle compte des enfants en détresse d'apprentissage.

L'objectif de la réforme est que les enfants scolarisés arrivent au CM2 en maîtrisant les savoirs de base. Nous avons opté pour le mercredi matin et sa mise en place s'est effectuée à la rentrée 2013 selon deux scénarios : en maternelle, les temps d'activité péri-éducatifs (TAP) interviennent de 13 h 15 à 14 h ; dans les classes élémentaires, ils ont lieu de 15 h 15 à 16 h. Ce choix s'est fait à l'issue d'une grande concertation impliquant l'Éducation nationale, les parents, les enseignants et les associations. En maternelle, le temps de sieste devait être privilégié pour les plus petits, les moyens et les grands bénéficiant d'un temps ludique d'éveil avant de reprendre les cours. À l'école élémentaire, la fin de journée est apparue comme le meilleur moment pour mettre en place les TAP, et cela de manière consensuelle. L'adaptation de l'emploi du temps des maternelles a été plus difficile : faute d'adhésion des enseignants, nous avons mené plus de 300 heures de concertation ; l'inspection académique nous a accompagnés.

Au final, nous avons trouvé le bon tempo. Les parents sont mobilisés autour de ces choix et le conseil municipal y est favorable. Grâce à une volonté forte, la rentrée scolaire s'est faite dans de bonnes conditions. La première semaine de septembre a néanmoins été un peu compliquée, la fréquentation des ateliers (langues, sport, culture et sciences), estimée initialement à 50 %, atteignant en réalité 70 %.

S'il a fallu redistribuer les cartes, le résultat est là : les ateliers fonctionnent et les enfants sont ravis. La mise en œuvre de la réforme s'est faite dans leur intérêt. Elle a donné lieu à des partenariats, comme avec l'Université d'Artois, pour offrir un éveil à la langue chinoise assuré par les étudiants de l'Institut Confucius, ou avec le Château de Versailles. La cité scientifique d'Arras s'est également impliquée. L'éventail de l'offre proposée est riche et tire parti du potentiel de la ville. L'aménagement d'un temps périscolaire est une ouverture pour les enfants.

Le succès de la réforme résulte des ajustements mis en place pour répondre à l'inquiétude des enseignants et des parents. Des compromis ont été trouvés pour ne pas envahir la classe, qui est l'espace des enseignants. Une communication efficace a apaisé les craintes des parents face à la multiplication des intervenants et aux questions de sécurité. Il a fallu être réactif et établir un nouvel organigramme du service éducatif de la ville. Si des ajustements restent nécessaires, les choses se passent bien, peut-être parce que notre ville moyenne dispose de richesses sur son territoire.

M. Fabrice Bailleul, directeur général adjoint en charge de la cohésion sociale à la ville d'Arras. – Après le temps de concertation, la phase opérationnelle de la mise en place de la réforme a été beaucoup plus délicate. En effet, les parents se sont impliqués tardivement dans la réforme, malgré tout le travail de communication mis en place : 1 300 familles sur 2 500 ayant des enfants scolarisés n'avaient pas fait les démarches nécessaires sur notre espace numérique pour réserver la restauration, la garderie et les TAP. Les premiers jours ont été difficiles en raison des transferts de responsabilité.

La gestion des locaux a également posé problème. Le corps enseignant était réfractaire à libérer les classes et nous ne disposions pas de salles voisines où délocaliser les TAP. Il fallait, en outre, limiter les déplacements pour des questions de sécurité. Un travail de persuasion a été mené auprès des enseignants qui nous accusaient de vouloir « désacraliser l'école », comme s'il ne fallait pas partager la maison de la République. Là où l'équipe éducative était coopérative, il a suffi d'ajustements, réalisés pour l'essentiel après la Toussaint. Les tensions se sont apaisées avec l'élaboration d'une charte de bonne conduite sur l'utilisation des salles de classe.

Aujourd'hui, la situation est maîtrisée et nous sommes dans une démarche de consolidation et d'innovation sur les temps périscolaires. Des inquiétudes persistent sur la fiabilité des équipes que nous formons et la nécessité de les reconstituer et de les reformer chaque année. L'exigence des parents sur la qualification des intervenants nous a conduits à fixer la barre trop haut, de sorte que nous nous sommes pénalisés nous-mêmes – nos modules de maternelle n'étaient pas assez ludiques. Des ajustements restent à faire.

Pour ce qui est de la gestion des services, la réforme a été une révolution. Nous avons fonctionné en mode projet, impliquant une dizaine de directions, avec un comité stratégique piloté par le maire d'Arras, et l'Éducation nationale. La transversalité a facilité la mise en application.

L'une des clefs de la réussite de cette réforme a été de ne pas perturber le quotidien des parents. Un dispositif d'accompagnement des familles a été mis en place, avec une demi-heure gratuite pour que les parents ne soient pas sous pression, en maintenant une restauration le mercredi et en assurant ce jour-là des transports des écoles vers les centres de loisirs de la commune.

Mme Pascale Massicot, adjointe au maire de Nevers. – La situation est étonnamment similaire à Nevers, où je suis adjointe à l'action éducative, depuis que Didier Boulaud a quitté la mairie en 2011 : je suis arrivée au moment de la réforme, que j'ai pris plaisir à mettre en place. Ayant obtenu le label « Ville amie des enfants », Nevers fait partie du réseau français des villes éducatrices. La réforme a été l'occasion de réaffirmer à la population la politique éducative très forte qui distingue la ville et de bien marquer les compétences obligatoires et ce qui procède de la coéducation.

En 2008, l'équipe municipale s'était interrogée sur les bienfaits du passage à la semaine à quatre jours. Une expérimentation de la semaine de quatre jours et demi avec le mercredi matin a été mise en place dans deux écoles, l'une en centre-ville, l'autre en réseau d'éducation prioritaire (REP) – alors réseau de réussite scolaire (RRS). Là, cela a été un succès, parce que nous avons offert de nouvelles activités aux enfants. En centre-ville, où les enfants se voyaient à l'inverse privés des activités qu'ils pratiquaient le mercredi matin, l'expérience s'est arrêtée au bout d'un an. Nous avons ainsi compris qu'il était nécessaire que tout le monde travaille ensemble et, s'il nous est apparu évident d'appliquer la réforme des rythmes scolaires en 2013, nous mesurions plus lucidement les difficultés de sa mise en œuvre, en particulier pour les publics fragiles (maternelles, classes pour l'inclusion scolaire - CLIS).

L'équipe municipale s'est engagée et les politiques publiques se sont croisées dans une réflexion commune de terrain. Une des difficultés majeures de la réforme tenait aux moyens humains sollicités, un personnel qualifié, motivé et en nombre : 180 intervenants étaient nécessaires pour vingt-neuf écoles (quatorze maternelles, quinze écoles élémentaires). La ville n'offrant pas de telles ressources, nous l'avons divisée en quatre cantons, avec un système d'emploi du temps tournant.

L'implication de Nevers dans le réseau français des villes éducatrices s'est révélée utile – j'invite Arras à nous rejoindre…. Cette association forte a été le cadre d'un partage d'expériences, de comparaisons et d'échanges fructueux qui plaçaient l'enfant au cœur du débat. En cela, la réforme est une expérience enrichissante.

Cependant, la Nièvre étant un département très rural, une différenciation entre les communes reste à faire. Chef-lieu du département, Nevers dispose d'un tissu associatif riche, facilitant la mise en place de la réforme. Qu'en est-il ailleurs ?

La réforme a également été l'occasion d'entamer un dialogue positif avec l'Éducation nationale. Au lieu de parler carte scolaire ou suppression de classes, nous avons discuté coéducation et construction au service du bien-être de l'enfant. Un lien fort s'est noué avec les enseignants, invités à réfléchir à ce qui peut compléter leur projet pédagogique, afin que les enfants découvrent ce qu'ils ne peuvent pas faire durant les vingt-quatre heures hebdomadaires où ils sont en classe. L'épanouissement des enfants est privilégié.

Mme Élodie Verrysser, directrice de l'éducation à la ville de Nevers. – La réforme mise en place en septembre 2013 a nécessité une mobilisation politique importante et

une collaboration participative de tous les acteurs. Malgré un calendrier ministériel serré, il fallait imaginer un fonctionnement qui colle à notre réalité.

Lors de l'expérimentation, le choix avait été celui d'une semaine de 4 jours et demi, avec une sortie à 15 h 30 et des activités périscolaires 4 jours par semaine. À l'échelle de la ville, la réforme exigeait 180 intervenants prêts à intervenir tous les soirs, ce qui n'est guère possible dans une commune non universitaire, pour des raisons financières et par manque de moyens humains. Un système tournant a donc été mis en place : une fois par semaine, la sortie se fait à 14 h 45, laissant place aux nouvelles activités périscolaires (NAP), jusqu'à 16 heures et les trois autres jours, la sortie se fait à 16 heures. L'emploi du temps se module dans les quatre secteurs de la ville. Des garderies gratuites ont été mises en place de 16 heures à 16 h 30 et une restauration est disponible pour les enfants si les parents le souhaitent.

L'expérimentation que nous avions menée pendant trois ans, avant la réforme, nous a incités à la vigilance sur l'aspect opérationnel de sa mise en place. Nous avons notamment instauré des évaluations.

Des partenariats importants ont été conclus, avec les enseignants souvent inquiets mais qui jouent un rôle de facilitateurs, avec les familles qui ont pu bénéficier d'accompagnements spécifiques et à l'intention desquelles nous avons revu nos outils de communication. Une structuration de la coéducation a été mise en place dans le territoire, et la commune s'est repositionnée comme relais entre les partenaires. Un point de vigilance demeure : la multitude d'outils dont nous disposons (projet éducatif local, projet éducatif de territoire, contrat enfance et jeunesse) nécessite de redonner une cohérence à ce millefeuille.

Nous avons maîtrisé le risque de fréquentation importante des publics : alors que les prévisions étaient de 80 %, le taux de fréquentation est monté à 90 % en octobre pour atteindre parfois 98 %, contre 10 % pour une garderie. Les enseignants nous font part de la plus-value que représente une demi-journée hebdomadaire d'apprentissage supplémentaire. Nous maintenons nos ambitions pour les maternelles, sans négliger les repérages spatio-temporels. Nous restons vigilants sur le public particulier que constituent les enfants en situation de handicap : nous manquons de visibilité sur les interventions des auxiliaires de vie scolaire (AVS) dans les temps périscolaires et la formation des intervenants.

En termes d'emploi, si la réforme a créé cinq emplois équivalents temps plein (ETP) dans la collectivité de Nevers, dans les associations les emplois restent précaires. Il convient de rester attentif à la formation de ces intervenants. Nous réfléchissons à un plan de formation global afin de croiser les compétences : nos Agents spécialisés des écoles maternelles (Atsem) ont participé à une formation proposée aux enseignants.

Du point de vue financier, des moyens importants ont été dégagés, avec une augmentation de 5 % du budget éducatif à Nevers. Nous avons dû faire face initialement à une absence d'informations de la part de certains partenaires, comme la Caisse d'allocations familiales (CAF), mais aujourd'hui les réponses arrivent.

Mme Florence de Marignan, Fédération des maires de villes moyennes. – 41 villes moyennes se sont lancées dans l'expérimentation, soit 26 %. D'après nos enquêtes, les expériences d'Arras et de Nevers sont très représentatives.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Je vous remercie pour vos témoignages, votre enthousiasme et votre ténacité.

Ma première question concerne la plage méridienne, à Arras. Comment avez-vous levé les réticences des enseignants ? Avez-vous obtenu une adhésion ou une simple neutralité ?

Quel a été le coût de la réforme pour vos villes, avant et après subventions ? Quel pourcentage représente-t-il par rapport à vos dépenses de fonctionnement ? Pourriez-vous préciser l'organisation de la semaine ? Où est l'allègement de l'emploi du temps ? Enfin, combien d'heures de classe sont organisées le mercredi matin ?

Mme Évelyne Beaumont. – À Arras, nous avons reçu l'appui très fort et pertinent de l'inspectrice de circonscription qui a convaincu ses équipes du bon sens de la réforme : avec des TAP en fin de journée, les petits n'avaient plus de temps d'école. Les difficultés restent exceptionnelles.

M. Fabrice Bailleul. – L'implication du directeur académique des services de l'Éducation nationale (Dasen) a été déterminante pour instaurer un dialogue convaincant avec les équipes éducatives, les parents et la collectivité dans les écoles où il y avait problème ; finalement, ce dernier a retenu le protocole que nous lui avions proposé.

L'impact de la réforme représente une augmentation de 12 % du budget éducatif de la ville d'Arras, soit 966 000 euros de dépenses complémentaires (72 000 euros pour la gestion du mercredi et 894 000 euros pour celle des temps périscolaires avec le recrutement de 178 intervenants). Le budget de fonctionnement de la ville est de 70 millions d'euros, le coût de l'éducation est de 7 millions d'euros. Le coût net de la réforme après subventions est de 700 000 euros. Ces subventions n'incluent pas les aides de la CAF dont les exigences représentent des contraintes administratives lourdes et coûteuses qui nous ont fait y renoncer jusqu'à présent. Nous lui demandons de faire preuve de souplesse car déclarer six centres d'accueil collectif de mineurs nécessite trois mois de travail à temps plein.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Vos coûts ne tiennent donc pas compte des 54 euros de la CAF ?

M. Fabrice Bailleul. – Non.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Avec eux, vous diminueriez les coûts de moitié.

M. Fabrice Bailleul. – C'est un tel parcours du combattant. Si vous pouviez faire quelque chose…

Mme Pascale Massicot. – À Nevers, les horaires sont organisés autour d'une division de la ville en quatre secteurs. Lundi, dans un canton, la classe a lieu de 8 h 30 à 11 h 45 et de 13 h 45 à 14 h 45, puis se déroulent les TAP. Les autres jours, les horaires sont 8 h 30 à 11 h 45, puis 13 h45 à 16 heures. Le mardi, les TAP ont lieu dans un deuxième secteur, et ainsi de suite.

Nous avons voulu laisser deux heures pour la pause méridienne. Nous ne nous sommes pas contentés de l'heure et demie de la réforme parce qu'il y a deux services dans certaines écoles. Il convenait de conserver la qualité de ce temps.

Mme Élodie Verryser. **–** Le budget de la ville de Nevers est de 50 millions d'euros ; 7,7 millions sont consacrés à l'éducation. La réforme a coûté 470 000 euros, soit 5 % du budget d'éducation, correspondant aux activités périscolaires et aux impacts supplémentaires, comme le chauffage des écoles le mercredi matin... Nous avons reçu 150 000 euros de subventions de l'État. Bénéficier des recettes de la CAF demande un travail administratif important.

M. Jean-Claude Carle. – Je vous félicite d'avoir réussi à mettre en place les nouveaux rythmes scolaires dans vos villes. Quels sont les freins à lever pour faire avancer les choses ? Pouvez-vous nous donner le montant des coûts par élève ?

M. Fabrice Bailleul. – À Arras, le coût par élève est de 214 euros par an.

Mme Pascale Massicot. – À Nevers, il s'établit à 180 euros.

Mme Évelyne Beaumont. – À Arras, les principaux freins ont été les espaces et le budget. La réussite de la mise en place repose sur l'adhésion des enseignants, des familles, de la collectivité et du monde associatif.

M. Fabrice Bailleul. – Il faut surtout encourager la concertation, même si c'est parfois laborieux. Un proverbe africain dit que pour qu'un enfant grandisse, il faut que tout un village s'y mette.

Mme Pascale Massicot. – Nous avons pris beaucoup de plaisir à rencontrer tous les partenaires pour élaborer ces nouveaux rythmes scolaires.

M. Jean-Claude Carle. – Quel dommage que nous ne vous ayons pas auditionnés hier…

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous avons discuté hier soir de la proposition de loi présentée par le groupe UMP pour assouplir la réforme des rythmes scolaires, qui a été rejetée[2].

Je vous remercie de ces contributions qui vont nous aider dans la préparation de notre rapport.

Audition des représentants du Syndicat national unitaire d'instituteurs et professeurs des écoles et PEGC (SNUipp-FSU) et du Syndicat national des personnels d'inspections (SNPI-FSU)

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Nous recevons aujourd'hui les représentants du Syndicat national unitaire d'instituteurs et professeurs des écoles et PEGC (SNUipp-FSU) et du Syndicat national des personnels d'inspections (SNPI-FSU).

M. Sébastien Sihr, secrétaire général du SNUipp-FSU. - Ce qui anime le SNUipp, c'est la réussite des élèves et la lutte contre les inégalités scolaires, avec des

[2] *Séance plénière du Sénat du 21 janvier 2014 sur la Proposition de loi visant à affirmer la liberté de choix des maires quant à l'organisation des rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré, déposée par MM. Jean-Claude Gaudin, Jean-Claude Carle et plusieurs de leurs collègues [ndr]*

enseignants que nous souhaitons voir reconnus, disposant de conditions d'exercice du métier améliorées, ainsi que d'une certaine fierté de leur fonction.

Si nous ne nions pas les difficultés que rencontre l'école française, il nous paraît important d'avoir la capacité de valoriser ceux qui font l'école au quotidien et ce qu'elle réussit à faire, afin que cela devienne la norme sur tout le territoire.

La publication des résultats du « Programme international pour le suivi des acquis des élèves » (PISA) est dernièrement venue nous rappeler une triste réalité, que connaissent les enseignants français au quotidien. Les inégalités scolaires d'origine sociale ne cessent de se consolider.

La fracture scolaire ne se situe pas tant à l'échelon des rythmes que des territoires, ou de l'éducation prioritaire. À ce titre, nous voyons d'un très bon œil les dernières annonces faites par le ministre pour la rentrée 2015. Ceci nous engage à réfléchir lucidement sur les changements à mener en faveur de l'école. Nous souhaitons en effet que l'école avance, et les rythmes scolaires ne peuvent être le seul levier de la transformation de l'école. Ce n'est peut-être même pas le levier prioritaire -on le voit avec les derniers résultats des enquêtes internationales et nationales.

Nous vous avons préparé un dossier assez conséquent sur cette question. Il ressort des évaluations des élèves de CE2, à l'époque où deux calendriers coexistaient, avec des écoles à quatre jours et d'autres à quatre jours et demi, qu'il n'existe pas d'effet « rythmes ». Autrement dit, on ne peut pas isoler la variable des rythmes scolaires comme seul critère déterminant la réussite ou l'échec.

C'est donc bien d'un projet global dont notre école a besoin, avec une solide formation continue des enseignants. J'insiste sur cet aspect, car c'est aujourd'hui un des manques sur lequel nous souhaitons que le ministre avance assez rapidement.

Nous pensons qu'il aurait fallu poser ensemble la question des temps d'apprentissage et celle des contenus pédagogiques. Or, il existe un certain décalage, car les programmes ne doivent pas être revus avant la rentrée 2015, et l'on sait fort bien qu'il ne suffit pas de faire paraître des programmes pour que tous les enseignants puissent les mettre en œuvre immédiatement !

Il nous paraît essentiel de définir les priorités de notre école, et ne pas en faire uniquement une question de rythmes scolaires, ce qui serait un peu réducteur au vu des enjeux.

Pour autant, nous ne sommes pas et ne serons jamais les promoteurs de la semaine de quatre jours. Nous avons été, en 2008, la seule organisation syndicale représentative à voter contre ce décret ! Nous souhaitons la réussite de la réforme des rythmes scolaires sur tout le territoire, pour tous les élèves, et nous souhaitons qu'elle puisse bénéficier de l'adhésion de la communauté éducative. Aucune réforme ne se fera, en effet, contre les parents, ni sans ceux qui sont chargés de la mettre en musique - les enseignants !

Nous nous réjouissons à chaque fois que la réforme se met en place de manière satisfaisante, mais peut-être faudrait-il analyser les conditions de cette réussite, et étudier les caractéristiques des collectivités concernées. Elles ont souvent une expertise dans le domaine périscolaire, une taille particulière, des locaux, la possibilité de recruter des animateurs et

elles ont mené une concertation approfondie avec les acteurs, notamment les enseignants. Il est important d'identifier ces points de réussite pour avancer.

D'une manière générale, le sentiment qui domine, un an et demi après que ce chantier a été lancé, c'est un sentiment de gâchis, une grande déception. Nous estimons que la généralisation de cette réforme est, à ce jour, inenvisageable, car nous constatons qu'elle n'est pas actuellement applicable de manière satisfaisante partout.

Nous ne sommes pas favorables au fait que les élus choisissent eux-mêmes d'appliquer ou non les rythmes scolaires et nous demandons le maintien d'un cadrage national. C'est une réforme de l'Éducation nationale, elle doit donc être cadrée nationalement ! Rien n'interdit, comme cela se faisait avec le décret de 1990, que des possibilités de dérogation soient offertes et discutées à l'intérieur de la communauté éducative, notamment par les conseils d'école. Ce fonctionnement était en vigueur depuis 1990 et je n'ai pas le souvenir que notre pays ait été en grande difficulté en matière de rythmes scolaires ! Nous souhaitons donc que l'on puisse se remettre autour de la table pour améliorer cette réforme et la remettre à plat.

Qu'en disent les différents acteurs ? Nous avons réalisé une enquête auprès des enseignants du premier degré, en décembre 2013. 80 % estiment la réforme nécessaire, mais rejettent celle initiée par Vincent Peillon ! Il faut admettre qu'il y a là un léger problème… Quand les choses se passent mal, on essaye de trouver des boucs émissaires. On prétend que c'est la faute des maires, parce qu'ils préfèrent les ronds-points aux enfants, la faute des directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (DASEN), parce qu'ils travaillent mal, la faute des animateurs, qui sont incompétents, la faute des enseignants, qui seraient rétifs au changement, ou la faute des journalistes, qui ne parlent que des trains qui arrivent en retard !

Nous pensons qu'il faut éviter les caricatures et admettre qu'il existe des difficultés objectives dans la mise en place de cette réforme. Si celle-ci est si bien pensée, pourquoi seulement 17 % des communes ont-elles décidé de franchir le pas à la rentrée 2013, la grande majorité ayant décidé d'attendre ? Pourquoi les projets, qui doivent remonter auprès des inspections académiques, ne remontent-ils pas de manière spontanée ? Seuls 10 % des projets sont remontés dans le département du Doubs. Dans la Creuse, douze communes ont fait remonter un projet, et 70 viennent de dire qu'elles n'en feront remonter aucun, quelle que soit leur couleur politique ! On ne compte aucun projet connu de la part de la ville de Lyon, seconde ville du pays. On dénombre seulement 85 projets dans la Drôme, alors que 233 communes doivent en présenter un pour la réforme de 2014. Ce ne sont pas là les conditions les meilleures si l'on veut une rentrée 2014 sereine, quand on sait ce qu'implique cette réorganisation pour tous les acteurs -parents, enseignants, animateurs, élus, enfants !

Ce n'est pourtant pas faute d'avoir très tôt attiré l'attention sur ces difficultés. Le SNUipp a alerté le Premier ministre par courrier, dès novembre 2012, sur cette question. Nous nous inquiétions du fait que les objectifs affichés risquaient de ne pas être tenus et de la sous-estimation de l'impact de cette réforme sur un certain nombre d'acteurs, comme les collectivités locales. Nous évoquions également la pérennisation des financements et des problèmes de locaux. Si les collectivités locales savent, en effet, accueillir 10 à 15 % des enfants, le mercredi matin, dans des centres aérés, lorsqu'il s'agit de passer à 80 % ou à 100 %, c'est une autre histoire !

L'impact sur les enseignants a également été sous-estimé. Nous n'avons pas peur de le dire, cette réforme, dans un métier extrêmement féminisé, a un impact extrêmement important en termes de coûts humain et financier.

Certaines jeunes enseignantes de région parisienne, mères de deux enfants, doivent faire tous les jours deux heures et demie de transports quotidien et faire garder leurs enfants. On ne peut éluder cette question ! Nous estimons qu'il faut l'étudier attentivement, surtout quand on sait que notre profession est considérée, en Europe, comme l'une de celles où le temps de travail est le plus élevé - 44 heures par semaine - selon l'Inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN). C'est aussi une des professions les plus mal payées d'Europe, au regard du niveau de qualification.

Je voudrais évoquer trois points en forme de bilan. Tout d'abord, cette réforme bouscule énormément le métier d'enseignant, ce qui a été sous-estimé. En second lieu, elle a été conduite imparfaitement, alors que la pédagogie, dans un domaine d'une telle ampleur, compte beaucoup. Enfin, son cadre national est insuffisamment pensé, la rendant, de fait, largement inaboutie.

Sur le terrain, la transition entre le scolaire et le périscolaire, le partage des salles de classe, la question de la gestion du temps, n'ont pas été pensés dès le départ. Ces questions ont eu un important impact sur le métier. On n'a, par exemple, pas tenu compte du rythme des enseignants du premier degré.

Ce métier a aujourd'hui changé. Il est plus complexe, nécessite de travailler davantage en équipe, demande plus de préparation afin de différencier les approches pédagogiques, de collaborations éducatives, et de rencontres avec les parents. Tous ces points n'ont pas été suffisamment traités ni reconnus, notamment pour ce qui est des obligations de service des enseignants du premier degré. On n'a pas suffisamment laissé la possibilité de déconnecter le temps des élèves de celui des enseignants, comme dans le second degré, où une porte vient de s'ouvrir, grâce à la décharge de temps en faveur des enseignants intervenant dans le domaine de l'éducation prioritaire. Nous souhaitons que ce sujet soit abordé, car nous pensons que la conception du métier de professeur des écoles doit avancer.

Certains ont estimé que cette réforme constituait une révolution culturelle, les enseignants devant désormais travailler en partenariat. Toutefois, beaucoup de choses existaient déjà sur le terrain : 2 millions d'élèves étaient pris en charge dans le cadre du contrat éducatif local (CEL) ou du plan éducatif local (PEL) ! Quel temps a-t-on accordé aux enseignants pour élaborer et construire un projet avec leurs partenaires ? Quelle formation a-t-on offerte aux enseignants pour qu'ils puissent être des acteurs de ces différentes organisations ? Nous n'avons rien vu venir ! On a dit qu'il fallait aller vite, et les enseignants ont été malheureusement souvent laissés pour compte !

Si l'on veut réussir une réforme, il faut que celle-ci puisse recevoir l'adhésion de ceux qui sont appelés à la mettre en œuvre et il faut pouvoir la faire partager. De ce point de vue, malheureusement, force est de constater que les choses ont été compliquées et que la profession n'a pas été véritablement consultée. En juillet 2012, quelques jours après sa nomination, le ministre de l'Éducation nationale annonçait, sur les ondes, que la semaine scolaire serait bientôt de quatre jours et demi. Il était immédiatement démenti par le Premier ministre, alors que les négociations n'avaient pas commencé. L'idée était cependant lancée, donnant le sentiment à la communauté éducative que les choses étaient déjà bouclées, alors que la démarche de négociation et le dialogue social n'avaient pas été mis en œuvre.

Ce sentiment que la profession a été laissée pour compte demeure très vivace. Dans le décret de janvier 2013, l'avis du conseil d'école est minoré. L'Éducation nationale a produit des vade-mecum à distribuer aux familles. Elle en a émis d'autres pour les élus afin d'expliquer le bienfait de la réforme. Qu'a-t-elle produit pour les enseignants en termes de documentation ou de formation, ne serait-ce que pour leur permettre de reprogrammer les apprentissages sur cinq matinées, ou de travailler avec les partenaires éducatifs ? Il y a, de ce point de vue, un véritable manque, une véritable impasse, que nous regrettons.

Depuis le début, nous avons été les seuls à exiger une table ronde, lors des négociations nationales, entre représentants des élus, enseignants et parents. Cette table ronde, nous l'attendons toujours !

On dit qu'il est important de se parler localement. Certes, le dialogue social entre partenaires est essentiel, et on devrait progresser de ce point de vue, mais ce dialogue social n'a jamais eu lieu à l'échelon national. Le ministère a saucissonné la négociation, en discutant d'un côté avec les élus, de l'autre avec les enseignants, puis avec les parents. On ne s'est jamais réunis tous ensemble autour de la table. On aurait pu identifier ou mettre à jour un certain nombre de problèmes concrets, ce qui aurait sans doute donné lieu à un autre décret ou, en tout cas, à une autre écriture, plus adaptée à l'échelon local. Nous trouvons fort dommage de ne pas être passés par cette étape.

Le dernier élément concerne les ateliers de la refondation, auxquels nous avons participé durant l'été 2012. Un certain nombre de consensus très forts ont émergé concernant la priorité à donner à l'école primaire et la révision des programmes et des cycles, en particulier du cycle de la maternelle. Cela figure d'ailleurs dans la loi du 8 juillet 2013 de refondation de l'école de la République. Le seul atelier où le consensus s'est avéré plus nuancé était celui consacré aux rythmes scolaires. Pourtant, c'est par la réforme la moins consensuelle que le ministre a choisi de mettre sa refondation en œuvre ! Il y a ici, de mon point de vue, une erreur de diagnostic, la refondation des rythmes scolaires n'étant pas le levier unique de la réussite des élèves.

Par ailleurs, les professeurs des écoles sortaient d'une période assez douloureuse. Tout le monde, les parents les premiers, a mal vécu les suppressions de postes et la fermeture de 1 500 classes en 2010. Cela a eu des conséquences sur les taux d'encadrement et les conditions d'apprentissage.

Lorsqu'on dit que les enseignants ne savent pas apprendre à lire aux enfants, qu'on lance des polémiques sur l'apprentissage de la lecture, qu'il n'est pas utile de former des enseignants de maternelle, cela laisse une empreinte dans le pays. Il s'agit d'une mise sur la sellette, d'une accusation contre ceux qui font l'école, qui s'y engagent quotidiennement. Les enseignants sont en quête de confiance, de sérénité, de fierté. Ce retour de la confiance, malheureusement, n'a pas eu lieu !

Quand les fondations de la maison sont solides, quand les enseignants sont reconnus, les portes s'ouvrent plus facilement. Cette étape n'a pas eu lieu, et la première mesure est une réforme bancale, qui a des incidences très fortes sur les conditions de vie professionnelle mais dont on peut se demander si elle aura des résultats directs sur la réussite des élèves.

Nous estimons que le cadre national dans lequel cette réforme s'est mise en place a été mal pensé et reste assez insatisfaisant. Il est à la fois trop rigide et trop fourre-tout. Il est

trop rigide parce qu'il impose les neuf demi-journées et interdit la possibilité d'organisations intelligentes qui peuvent faire localement consensus entre parents, élus et enseignants, alors qu'elles ont fait leurs preuves, qu'elles respectent l'esprit de la réforme des rythmes scolaires et qu'elles répondent à l'intérêt des élèves.

Trop fourre-tout, le cadre national l'est également car, en dehors de l'obligation de cours sur neuf demi-journées, chacun peut faire ce qu'il veut. En Gironde, sur 74 communes, 62 ont des emplois du temps différents. On aboutit à des incohérences totales. Les besoins des enfants de maternelle ne sont pas suffisamment pris en compte, pas plus que la question de la sieste. La confusion des temps scolaires et périscolaires est préjudiciable aux très jeunes enfants qui ont besoin de repères stables et d'organisations ritualisées.

Les élèves se retrouvent tout au long de la journée sur un même lieu -la salle de classe- avec des fonctionnements différents, des règles, des intervenants différents : ce n'est pas le meilleur moyen pour aider l'enfant à se repérer entre les activités qui relèvent du temps scolaire, du périscolaire, de l'apprentissage, ou des loisirs. Ce sont des éléments qui n'ont pas été pensés, et qui sont parfois inextricables, faute d'autres solutions. Le ministère a beau mettre en place des recommandations, leur mise en œuvre est un casse-tête !

Ce sont le plus souvent les enfants les plus fragiles, qui n'ont parfois que l'école pour apprendre, qui sont aussi les plus déstabilisés par ces organisations.

Certaines dérogations ont été accordées sur la base du décret et d'autres non. Pourquoi ? Où est l'intérêt de l'enfant ? 10 % des communes qui ont choisi de mettre la réforme en œuvre en 2013 ont eu des dérogations pour maintenir deux journées de six heures dans la semaine, donc aussi longues qu'auparavant. Dans le même temps, la dérogation a été refusée à des projets qui ont fait leurs preuves, et qui sont dans l'esprit de la réforme, avec des journées de 5 heures 30, mais seulement deux mercredis sur trois, le troisième étant utilisé par les enseignants pour les travaux pédagogiques et le temps de préparation. Je pense à Poitiers et à Toulouse. Cette organisation existe depuis des années et fait localement consensus, mais elle est impossible à mettre en œuvre ! Où est l'intérêt des enfants quand, dans la ville de Tours, les 45 minutes gagnées quotidiennement ont été saucissonnées en quarts d'heure et qu'on ne met en place aucun parcours éducatif nouveau ?

À l'inverse, certaines collectivités locales ont réfléchi, avec des chercheurs et des enseignants, et désirent mettre en place des organisations sur cinq matinées et trois après-midi, avec un après-midi libéré pour les parcours éducatifs. Cette organisation n'entrant pas dans le cadre du décret, on la balaye d'un revers de main ! Certaines dérogations, comme à Lille, à Lannion ou à Munster, ont été refusées, alors qu'elles sont bien plus dans l'esprit d'une réforme des rythmes scolaires que ce que l'on peut constater à Tours!

On arrive ainsi à des journées d'une durée parfois assez différente, avec des effets qui n'avaient pas été prévus au départ. C'est ce que j'appellerais les effets collatéraux de la réforme. Certains emplois du temps se révèlent à géométrie variable pour un même département, entraînant des conséquences sur l'organisation du système, notamment en matière de gestion des remplaçants, mais aussi des implications sur la possibilité donnée aux enseignants d'obtenir des temps partiels. Aujourd'hui, les temps partiels vont être limités, du fait de la difficulté à gérer la réforme localement…

Ce bilan n'est pas définitif. Nous sommes actuellement en train de mener une enquête de terrain et d'interroger les enseignants ayant appliqué la réforme en 2013, afin

d'avoir leur perception professionnelle en matière d'apprentissage des élèves et de conditions de vie professionnelle. Nous la rendrons publique, car c'est notre travail d'organisation syndicale. Il ne s'agit pas de diaboliser les choses, mais de ne pas, non plus, faire dans l'angélisme. Nous continuerons donc dans cette voie.

Nous tentons également de connaître la façon dont les choses se préparent pour 2014, car nous sommes inquiets. Nous ne voulons pas d'une rentrée aussi chaotique et difficile que celle qui a eu lieu, en 2013, dans un certain nombre de communes. Or, nous avons malheureusement quelques inquiétudes à ce sujet…

Nous voudrions saluer l'engagement des enseignants et nous aimerions que le pays le reconnaisse. Si les choses n'explosent pas dans un certain nombre de collectivités locales, c'est en grande partie grâce à eux et aux directeurs d'école!

Nous pensons que ce dossier n'est pas clos, et nous plaidons toujours pour une réforme des rythmes scolaires, pour une meilleure répartition des apprentissages, et un meilleur étalement des jours de classe sur la semaine ou sur l'année, dans le respect du principe d'égalité dans l'offre éducative, de gratuité -qui a été retiré du débat- de laïcité, de qualité, avec l'assurance de financements pérennisés et de la péréquation destinée à venir en aide aux collectivités locales les plus en difficulté.

Un certain nombre d'enquêtes montrent que l'investissement des collectivités locales en direction de l'école varie d'un à dix pour les fournitures scolaires ou l'équipement informatique, sans que ce soit toujours la faute des collectivités locales. Il faut clarifier les responsabilités de chacun et assurer les financements !

Une réforme conjuguant réussite des élèves, réponse aux préoccupations des enseignants et adhésion de la communauté éducative et des parents, nous paraît importante. Quelle qu'elle soit, celle-ci ne peut se faire contre les parents, ni sans les enseignants chargés de la mettre en œuvre, je le répète !

M. Paul Devin, secrétaire général du SNPI-FSU. - Une remarque préalable : on a toujours affirmé que l'organisation du temps scolaire, particulièrement depuis qu'elle se concentre sur quatre jours, devait être réformée. Notre organisation n'a jamais, sur le sujet, été partisane d'un statu quo.

En premier lieu, contrairement aux affirmations du film institutionnel que l'on peut visionner aujourd'hui sur le site du ministère, il ne faut pas penser que la réforme du temps scolaire conduit automatiquement à une amélioration du résultat des élèves. La première idée à combattre est cette idée d'un effet mécanique, certaines réorganisations du temps scolaire pouvant produire des effets contraires. Il faut le garder en tête : il ne suffit pas de proposer un nouveau temps scolaire, il faut s'assurer que l'organisation de ce temps scolaire sert réellement l'apprentissage des élèves !

En second lieu, la temporalité de la mise en œuvre n'était pas adaptée aux nécessités d'une construction collective, ni l'examen de l'ensemble des paramètres qu'on devait prendre en compte. La précipitation a conduit à une mise en œuvre qui a été davantage régie par les moyens disponibles que par des objectifs réellement construits et choisis en fonction de leur finalité. Dans un certain nombre de communes, elle a amené des constructions extrêmement fragiles, des organisations parfois à la limite du réalisable. Dans les départements où le nombre de communes partantes pour la rentrée 2013 était jugé trop

faible, les DASEN ont été fortement incités à utiliser les voies dérogatoires pour faciliter les choix communaux. Certains l'ont fait, en regrettant d'être contraints de donner quitus à des organisations dont ils connaissaient pertinemment le manque de fiabilité.

Dans certaines communes, cette temporalité très courte a conduit à développer des projets identiques de la petite section au CM2. Il n'est pas nécessaire d'être spécialiste des rythmes enfantins pour percevoir l'inadaptation flagrante de certaines organisations aux plus jeunes enfants !

Certains veulent considérer que la consultation des parents d'élèves produit de manière presque mécanique une volonté démocratique qui, de ce fait, doit s'imposer. Ceci doit être relativisé, la représentativité des parents, qui contribuent à l'élaboration des projets éducatifs territoriaux, étant parfois très faible. Ces personnes obéissent souvent même plus à un entre-soi sociologique qu'à une véritable représentation des familles concernées !

De ce fait, on découvre, dans les organisations mises en place cette année, qu'un certain nombre sont très peu adaptées aux besoins des parents, et qu'elles ont très vite entraîné l'expression de fortes insatisfactions.

J'insiste sur le fait que, dans un certain nombre d'endroits, ceci a conduit à une perte de repères de certaines familles. Les organisations sont si compliquées et si différentes, parfois d'une école à l'autre, que les repères nécessaires aux familles se sont perdus dans un flou qui a contribué à brouiller l'identification des caractéristiques propres de la vie scolaire.

Nous pensons que trois axes de réforme doivent être poursuivis simultanément : l'organisation hebdomadaire, l'organisation annuelle et les programmes. Ce n'est pas le choix qui a été retenu. Le fait de reporter l'organisation annuelle handicape sévèrement la possibilité d'ouvrir à nouveau ce dossier. Pourtant, à quel équilibre pourrait-on prétendre si l'on ne prend pas en compte la dimension annuelle dans la réorganisation du temps scolaire de l'élève ?

S'agissant des programmes, il faut réussir à dépasser le conflit entre l'idée d'une réduction et celle d'une ambition forte pour tous les élèves. Il importe que la réforme des programmes actuellement en cours réussisse à supprimer les injonctions irréalistes, nées de l'empilement des contenus, sans que soit posée la question de leurs incidences sur les élèves les plus fragiles.

S'interroger sur les rythmes scolaires, c'est aussi interroger les programmes, car la question du temps scolaire est une question de relation entre le temps et les contenus d'enseignement mis en œuvre. Souhaitons que la réforme des programmes satisfasse cette attente. Nous contribuerons à ce qu'elle y parvienne.

Quant aux conditions de travail des fonctionnaires, elles sont aussi respectables que celles de tous les travailleurs, et à ceux qui considéreraient cet argument comme trop corporatiste, il faut rappeler que beaucoup d'études montrent qu'il existe un rapport étroit entre la qualité de l'exercice professionnel et la qualité des conditions de travail. Cette temporalité très courte de mise en œuvre a constitué un des facteurs de détérioration du quotidien professionnel des inspecteurs. Comment imaginer mener à bien un tel travail quand on est inspecteur d'une circonscription rurale d'une soixantaine de communes ? Comment mener à bien ce travail quand le fonctionnaire de l'État est considéré par l'élu comme un obstacle?

À défaut d'avoir suffisamment pris en compte les paramètres liés à la gestion des temps de service des fonctionnaires de l'État, cette réforme va être coûteuse en moyens humains. La gestion du temps de service des remplaçants qui devront intervenir au sein du même territoire dans des organisations de temps différentes présente également un obstacle. La mise en adéquation des temps partiels avec des horaires de service différents d'une école à l'autre, l'organisation de dispositifs d'animation pédagogique qu'il va falloir démultiplier, tout cela coûte du temps. Personne n'est aujourd'hui capable de chiffrer ce coût à l'échelon national, mais nous savons que si cela représente une fraction minime dans le temps de travail d'un fonctionnaire, le cumul commence à compter ! Dans les circonscriptions où les inspecteurs ont fait ce calcul, on en arrive parfois à 1 ou 1,5 équivalent temps plein (ETP). À l'échelle nationale, le chiffre n'est pas négligeable.

Un mot pour conclure sur les enjeux de la recherche d'une mise en cohérence éducative globale des différentes professions qui interviennent autour de l'enfant… La volonté de construire cette cohérence globale est légitime, mais elle ne peut amener à confondre systématiquement ce qui relève de l'État et ce qui relève de la collectivité territoriale. Or, la volonté de réussir une mise en œuvre rapide a conduit, dans beaucoup d'endroits, à un usage de la dérogation parfois à la limite de la déréglementation. Il en résultera une forte inégalité qualitative sur le territoire national.

Il ne serait pas honnête de percevoir les réticences que nous pouvons exprimer comme des obstructions systématiques à une coopération entre le service public de l'éducation et les communes. Depuis longtemps, les inspecteurs ont démontré le contraire. Ils ont développé des actions concertées avec les collectivités territoriales, que ce soit dans le domaine de l'éducation artistique et culturelle, ou dans les domaines de l'éducation à la citoyenneté, à la santé, à l'environnement, etc.

Dans beaucoup de secteurs urbains, la politique de la ville ou la réussite éducative fournissent des exemples de coopérations très réussies, mais qui se sont construites progressivement, dans le respect des missions et des prérogatives de chacun. Vouloir affirmer que les champs d'intervention doivent rester distincts ne relève pas, comme on l'entend dire parfois, d'une stratégie de défense de pré carré, mais d'une conception de l'organisation sociale, où la dynamique des coopérations ne suppose pas la confusion des fonctions. La coéducation doit relever d'une construction conceptuelle rigoureuse, qui doit prendre en compte la complexité d'enjeux multiples et d'intérêts divergents.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. - Monsieur Devin, vous nous avez dit ne pas être favorable à la semaine de quatre jours…

M. Paul Devin. - Non, nous n'y étions pas favorables…

Mme Françoise Cartron, rapporteure. - Quel modèle d'organisation vous paraît-il cohérent, profitable aux enfants et acceptable pour les enseignants ?

Vous mentionnez l'existence de 62 projets éducatifs différents en Gironde. Nous avons, en effet, laissé le dernier mot aux conseils d'écoles qui ont choisi -et parfois modifié- les propositions des parents ou des municipalités. Les inspecteurs qui accompagnaient les enseignants ont tous fortement appuyé ces modèles auprès des élus.

Tout comme vous, nous pensions que cette réforme ne pouvait réussir que si elle était portée par les enseignants. Nous avons donc décidé de prendre en compte les arguments des enseignants…

Je crois que nous avons tous été victimes d'une surmédiatisation des rythmes scolaires, au détriment de la refondation de l'école. La scolarisation des enfants de deux à trois ans, pas plus que la création du Conseil supérieur des programmes et du Conseil national d'évaluation du système scolaire, n'intéresse les journalistes. Quand on évoque devant eux le fait que l'on compte plus de maîtres que de classes, ils rédigent un article sur les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) !

Le système médiatique s'est emparé de cette réforme pour opposer et mettre en cause parents, enseignants, élus et enfants. Nous avons bien conscience, ici, que cette réforme n'est qu'une des pièces du puzzle, mais si nous nous arrêtons là, nous ne réussirons pas la transformation du système éducatif. Heureusement, le Conseil supérieur des programmes est en marche et les programmes de primaire et de maternelle en cours de révision. On a reconsidéré le cycle de la maternelle en le rendant autonome, sans grande section à cheval avec le CP, ce qui constituait pour nous un risque de « primarisation » que nous avions déjà dénoncé il y a des années.

Il existe donc une refondation globale. Fallait-il commencer par là ou attendre ? Cela fait vingt ans qu'on en parle et que des essais ont eu lieu -contrats bleus, etc. On peut être naïf, et se dire que les esprits sont prêts : il n'en est rien…

Vous dites également qu'une cohérence globale est nécessaire, sans confusion des rôles. On a beaucoup trop parlé du hors-temps scolaire, alors que cette réforme des rythmes s'intéresse à la réorganisation du temps scolaire. Personne ne s'est jusqu'à présent posé la question de savoir ce que l'on faisait des enfants entre 16 h 30 et 18 heures… Tout d'un coup, cela devient le sujet principal ! Apprend-on mieux avec neuf demi-journées ou non ? C'est là le but de la réforme des rythmes.

Il existe des situations dans lesquelles les communes ont dû s'adapter à l'organisation de l'accueil périscolaire, qui constituait une demande sociale. De quel droit peut-on influer sur le temps social des parents ? Pour un enfant, est-il idéal d'arriver à la garderie à 7 heures du matin et d'y rester jusqu'à 18 h 30, avec, au milieu, une journée d'enseignement ? On est obligé de faire avec, et les mairies ont fourni des réponses à la demande sociale…

La réforme Chatel a ajouté une demi-heure de soutien scolaire aux enfants, entre midi et 14 heures. Avez-vous pris position sur ce point ? Y a-t-il eu une évaluation du bienfait de cette mesure par rapport au respect du rythme de l'enfant et à l'objectif de réussite ?

Vous appelez de vos vœux une table ronde nationale, mais ne faut-il pas également tenir compte des particularités? Vous déplorez, enfin, l'absence de négociations. Les enseignants n'ont-ils pas obtenu une heure de moins sur leur temps de travail pour favoriser la concertation ?

M. Sébastien Sihr. - J'ai énormément de respect pour les chronobiologistes, mais il faut sortir de l'idée qu'il existe un enfant modèle qui se lève tous les matins et se couche tous les soirs à la même heure ! Certains enfants arrivent dès 7 heures à la garderie ; d'autres, qui se lèvent une heure plus tard, arrivent à 8 h 20. Les horaires de l'école ont beau être les

mêmes, ils n'ont sans doute pas tous la même vigilance quand, à 9 heures du matin, commence la séance de lecture !

Les temps scolaires sont avant tout des temps sociaux et cela implique une certaine organisation pour les familles. On voit bien qu'il s'agit d'un véritable sujet. À ce titre, nous plaidons pour qu'il existe des réflexions sur l'articulation entre le temps scolaire, le temps éducatif et le temps périscolaire. C'est déjà le cas dans un grand nombre de communes, et nous souhaitons que notre école avance dans ce domaine, qu'il s'agisse du temps scolaire, de la pause méridienne, de la cantine, ou de la qualité des locaux… Le repas pris dans le bruit est-il véritablement réparateur, quand on reprend l'école à 13 h 30 ? Ce n'est pas qu'une question d'horaires !

Nous aurions souhaité pouvoir en discuter nationalement avec les représentants des élus et des parents. Or, ce temps-là n'a pas eu lieu, même s'il y a bien eu des discussions segmentées. Je ne sais pas ce que le ministre de l'Éducation nationale a dit aux collectivités locales, en novembre, à propos des trois heures hebdomadaires qu'il fallait prendre en charge. Pourtant, c'est bien ce qui se passe localement, lorsqu'on demande aux élus, aux enseignants et aux parents de se mettre autour de la table pour essayer de construire une organisation des temps la plus opérationnelle possible ! Pourquoi cette étape-là n'a-t-elle pas eu lieu à l'échelon national ? Je le regrette, car je l'avais demandé.

Si cette étape avait eu lieu, nous aurions sans doute pu identifier un certain nombre de problèmes de mise en œuvre et trouver des réponses qui auraient pu se décliner, d'un point de vue réglementaire, dans un décret différent. On peut allègrement dire que c'est la faute des journalistes si la réforme ne passe pas. Je sais que tel n'est pas votre propos…

Mme Françoise Cartron, rapporteure. - J'ai parlé de la médiatisation. On a évoqué le sujet des rythmes scolaires plus que le reste de la refondation!

M. Sébastien Sihr. - Certains sujets sont effectivement plus médiatiques que d'autres. On peut faire plus facilement la Une du 20 heures avec les rythmes scolaires, sujet de société, qu'avec la mise en place du Conseil supérieur des programmes ou la refonte des cycles. Ce n'est pas de notre fait si, aujourd'hui, les mots « rythmes scolaires » sont synonymes du mot « refondation », et que le reste demeure sous le tapis ! Nous avons été les premiers à regretter d'être passés à côté de véritables sujets, comme la réussite des élèves, l'éducation prioritaire, les conditions d'exercice du métier ou la formation continue.

Ce sont des sujets que nous avions mis sur le devant de la scène dès les ateliers de la refondation. On s'est mis à parler davantage de périscolaire que de scolaire. J'ai le souvenir d'une interview du ministre de l'Éducation nationale, dans le Monde d'octobre 2012, qui affirmait : « Aucun enfant ne sera dehors avant 16 heures 30 ! ». Il s'engageait, avec des journées scolaires raccourcies, à ce que les collectivités locales prennent en charge ce nouveau temps périscolaire. Ce ne sont pas les enseignants, ni les organisations syndicales, qui ont mis cette question sur le devant de la scène, mais bien le ministre lui-même ! C'est un sujet, et nous souhaitons que des possibilités soient offertes aux enfants dans la journée mais, en l'occurrence, le « la » était donné…

Durant des mois, les médias se sont concentrés sur les collectivités locales, qui affirmaient que l'on ne pouvait leur imposer la mise en place du périscolaire, ni sa gratuité. Or, ces engagements avaient été pris par le ministre.

Les conditions que vous sembliez dénoncer, à juste titre sans doute, sont des conditions qui ont été, en quelque sorte, imposées au départ par le ministère. Nous sommes les premiers à le regretter. Cela contribue au gâchis et au sentiment de grande déception dont je parlais. Si la réforme des rythmes scolaires ne reçoit pas l'adhésion du plus grand nombre, notamment des parents, nous ne nous en satisfaisons pas ! Partir du mauvais pied, c'est fragiliser la suite des réformes. Or, nous voulons que cela fonctionne, que le fait d'avoir plus de maîtres que de classes permette la différenciation pédagogique, et que les dispositifs adaptés montent en puissance dans l'éducation prioritaire. Nous voulons que les enseignants puissent avoir droit à la formation continue. Nous voulons des programmes stabilisés une fois pour toutes, afin qu'on ne change pas tous les trois à quatre ans. Nous souhaitons que les choses aillent dans le bon sens, mais nous ne désirons pas que le dispositif soit fragilisé par une réforme qui occupe tout l'espace et qui écrase tout !

Enfin, nous ne connaissons à ce jour aucune recherche approfondie sur ce que sont les bons rythmes pour les enfants. C'est une variable que l'on n'arrive pas à isoler. C'est un élément parmi tant d'autres qu'il faut prendre en compte. On repense le temps scolaire, et l'on décide de voir les programmes plus tard. Peut-être aurait-on eu intérêt à faire les choses en même temps ! Nous pensons que toutes les écoles ne doivent pas être mises sous la même toise.

Je le répète, avant 2008, différents systèmes coexistaient. La règle générale était une école à quatre jours et demi, comprenant le samedi matin. Deux jours sans école, cela se discute. Pour les enfants des familles les plus fragiles, ceci constitue une coupure. Les chronobiologistes estiment que ce n'est pas bon. L'académie de médecine également. Ils préfèrent le samedi matin. Pourtant, dans le décret, le samedi matin est une dérogation, loin d'être acceptée par tout le monde !

Je rappelle qu'avant 2008, on prenait sur les grandes vacances, et qu'on étalait les jours de classe sur des jours pris sur juillet et août. Ce n'était pas un drame, et un consensus s'était construit autour de cette règle générale et de ces dérogations locales. 25 % des élèves, avant 2008, étaient sous un système dérogatoire.

C'est dans cet esprit que nous souhaitons avancer. Nous pensons que la règle des neuf demi-journées est aujourd'hui un carcan trop rigide. C'est celui-ci qu'il faut assouplir, en fonction des réalités locales. Dans la Creuse, 70 maires, quelle que soit leur couleur politique, n'ont fait remonter aucun projet, au prétexte qu'ils n'auront pas les moyens de mettre en place la réforme telle qu'elle se présente. On ne peut que s'interroger, car la rentrée 2014, c'est demain !

Mme Françoise Cartron, rapporteure. - Vous affirmez donc qu'avant 2008, on comptait quatre jours de classe, plus une demi-journée le samedi matin…

M. Sébastien Sihr. – Non. Avant 2008, la règle était de quatre jours et demi, lundi, mardi, jeudi, vendredi, samedi matin, mais avec deux samedis sur trois, un samedi étant libéré pour les familles, dans le cadre de la réorganisation des obligations de service d'enseignant…

Par dérogation, 25 % des élèves français étaient sous un régime dérogatoire, avec quatre jours, mais moins de vacances d'hiver, de printemps et d'été. Ils finissaient plus tard en juillet et reprenaient plus tôt en août.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. - Quel était le temps global des enseignants ?

M. Sébastien Sihr. - On était alors sur 26 heures…

Mme Françoise Cartron, rapporteure. - Aujourd'hui, on imagine un aménagement du temps sur 24 heures…

M. Sébastien Sihr. - Vous avez raison. C'est précisément un avantage…

Mme Françoise Cartron, rapporteure. - On ne peut donc pas reprendre le modèle.

M. Sébastien Sihr. - Ce n'est pas ce que j'ai dit. Ce n'est d'ailleurs pas possible. Avant 2008, les journées de classe étaient de six heures. Demain, elles pourraient faire cinq heures trente. On serait dans l'esprit de la réforme, qui veut alléger le temps scolaire. On a fait le calcul. L'esprit de la réforme n'est pas respecté par un grand nombre de collectivités locales, les dérogations pour maintenir des journées à six heures étant possibles. Si cela fait consensus, tant mieux, mais on ne peut, d'un côté, revendiquer l'intérêt des enfants et, de l'autre, tolérer ces arrangements.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. - Notre modèle étant de revenir à 5 h 30, on retrouve ces demi-heures d'activités périscolaires, où les enfants sortent une demi-heure plus tôt !

M. Sébastien Sihr. - Nous ne sommes pas les promoteurs d'une école qui s'emmurerait, pour laquelle il ne faudrait pas d'articulation avec le temps périscolaire ! Des journées de 5 h 30 ne nous empêchent pas de réfléchir et de continuer à mettre en place des temps périscolaires riches pour le plus grand nombre d'élèves ! Il faut avancer sur ce sujet, mais aussi respecter une certaine cohérence. Pourquoi une demi-heure ? Il faut étudier la question…

Dans certains endroits, l'école finit à 16 h 15 au lieu de 16 h 30, et on n'offre aucune activité périscolaire nouvelle !

M. Paul Devin. - Vous vous étonniez, Madame, que l'on puisse à la fois revendiquer notre attachement à quatre jours et demi, tout en essayant de vous faire partager nos craintes. Je ne vois pas en quoi ces deux éléments ne pourraient pas être parfaitement cohérents !

Nous ne prétendons pas qu'il ne fallait pas faire cette réforme, mais il existe aujourd'hui un certain nombre de questions à propos desquelles nous avons des inquiétudes.

Certaines organisations doivent être acceptées, alors que tout le monde sait qu'elles ne sont ni viables, ni cohérentes avec les objectifs fondamentaux de la réforme. Il fallait, en effet, qu'un nombre minimum de communes puissent passer, dès la rentrée dernière, à un nouveau dispositif. Il me paraît légitime que des inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN), à propos d'une telle question, manifestent devant vous leurs appréhensions. Cela ne veut pas dire que, sur le fond, c'est incompatible avec le fait qu'on puisse considérer nécessaire de repenser la question des rythmes.

Nous nous inquiétons de la confusion des rôles qui peut survenir entre les différents temps. Certaines familles, certains enfants, certains professionnels y perdent aussi leurs repères : cela ne veut pas dire que l'on pense que l'école doit être cloisonnée dans ses horaires.

Ainsi que j'ai essayé de le dire tout à l'heure, nous travaillons depuis des années à la construction de projets, en coopération avec les collectivités territoriales, projets qui ont montré qu'ils pouvaient fonctionner dans le cas de la politique de la ville, de la réussite éducative, des actions culturelles mises en œuvre par les municipalités. Alerter sur des risques liés à un certain nombre de constructions hâtives qui entraînent la confusion, ce n'est pas remettre en question l'idée que nous devions cheminer vers une prise en charge mieux concertée et plus globale du temps éducatif des enfants !

Nous pensons cette réforme légitime, et le sujet du temps scolaire, en France, doit impérativement être questionné. Pour autant, la manière dont cela s'est fait n'écarte pas que l'on puisse être inquiet sur bon nombre de points !

Mme Françoise Laborde. - Françoise Cartron et moi-même avons été directrices de maternelle jusqu'en 2008, avant d'être sénatrices. On parle du métier, de la reconnaissance des parents, des enseignants, des syndicats, des DASEN, mais on parle peu des enfants !

M. Paul Devin. - C'est la réussite des élèves que l'on a en tête !

Mme Françoise Laborde. - Paris était à quatre jours et demi jusqu'en 2008. Beaucoup de choses sont venues de Paris, grande ville, ville reconnue. Toulouse est restée à quatre jours et demi, on n'en a pas parlé ! On aurait pu alors passer du samedi au mercredi. Les ratées ont donc lieu à toutes les époques !

Vous dites qu'on peut se rassurer à bon compte en rejetant la responsabilité de l'échec de la réforme sur les journalistes. On peut aussi dire que tel ou tel DASEN est plus raide que les autres !

Mme Marie-Annick Duchêne. - Êtes-vous favorable à la semaine de quatre jours et demi, comme c'était le cas auparavant ?

En second lieu, désirez-vous que l'on procède à des expérimentations locales ou nationales et, si elles ne sont pas concluantes, que l'on s'arrête là ?

M. François Fortassin. - Sur le plan de la forme, j'ai trouvé les différents exposés d'une grande qualité.

Cependant, sur le fond, je suis étonné qu'à aucun moment vous n'ayez dit que cette réforme a une tonalité républicaine fortement affirmée !

Ce type de réforme existe parce qu'il y a des enfants. C'est aussi la raison pour laquelle il y a des enseignants. Or, vous avez passé les enfants sous silence. Cela me gêne un peu car, dans une vie antérieure, j'ai également été enseignant !

M. Alain Fauconnier. - Vous avez parlé de cadrage national et regretté l'absence de réunion préliminaire pour échanger entre les différents partenaires. J'ai cru comprendre que vous n'étiez pas hostiles à une déclinaison locale adaptée. Cette méthode concerne-t-elle la pédagogie, cœur de votre métier, ou doit-on aller vers des champs extérieurs à l'école,

concernant par exemple ce qui se faisait avant la réforme, dans le cadre des CEL, des contrats enfance, etc. ?

D'autre part, comment voyez-vous le lien entre le métier d'enseignant et le conseil d'école ? Y percevez-vous des évolutions ?

Enfin, je n'ai pas encore compris ce que vous proposiez concrètement en matière de rythmes scolaires, en tant que grande organisation syndicale. On en est resté aux généralités. Que suggérez-vous donc ?

J'ai eu ce débat dans ma ville avec vos collègues. Nous avons échangé, mais ils sont restés sur leur position. La réforme a néanmoins été mise en place, parce que ce sont des républicains. Les choses se passent fort bien.

Je suis également enseignant. Ceux avec qui je discute rejettent l'échec de la mise en place de la réforme sur les enseignants. Cela me peine, s'agissant de mon ancien métier. Je voudrais que vous disiez clairement les choses…

Mme Françoise Cartron, rapporteure. - Vous nous avez dit qu'aucune étude n'avait démontré d'effet « rythmes », donc prouvé la nocivité de la semaine de quatre jours. Dans ce cas, pourquoi êtes-vous contre ?

M. Sébastien Sihr. - Il n'existe aucune étude, c'est un fait. C'est à ce titre que nous avons demandé au ministre de diligenter des recherches sérieuses pour étudier la façon dont se déroulent ces nouveaux rythmes scolaires lorsqu'ils sont mis en place, afin de connaître leur impact sur les apprentissages des élèves et les conditions de vie des enseignants.

Je suis par ailleurs très ouvert au débat, mais nous ne pouvons accepter que l'on dise que nous ne tiendrions pas compte de l'intérêt des enfants…

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Personne ne vous fait ce procès. Nous sommes très heureux que vous apportiez un éclairage à notre rapport !

M. Sébastien Sihr. - L'intérêt des élèves est notre seul but. C'est d'ailleurs par là que j'ai commencé mon exposé liminaire. L'engagement d'un enseignant est de permettre la réussite des élèves, sans n'en laisser aucun sur le bord de la route ! Le rôle d'une organisation syndicale est de porter une certaine conception du métier, des valeurs républicaines, des valeurs de réussite. Cela a toujours été la ligne de conduite de mon organisation. Nous travaillons avec des chercheurs pour améliorer la réussite des élèves. Tous les ans, nous organisons des universités d'automne, au cours desquelles nous réunissons une trentaine de spécialistes des questions de l'éducation, et travaillons énormément dans ce domaine. Nous sommes une des seules organisations à produire des savoirs professionnels sur ce thème. Pas de faux débats entre nous, donc !

Bien évidemment, on ne peut décliner un modèle unique. Nous pensons qu'il faut un cadre national général, qui s'appuie sur quatre jours et demi, et non sur neuf demi-journées, qui constituent un cadre trop contraignant.

Ceci pourrait autoriser des organisations aujourd'hui interdites par le décret, avec cinq matinées d'école, trois après-midi d'école et des parcours éducatifs sur un après-midi, au lieu de 45 minutes tous les soirs, ou même parfois uniquement de la garderie ! Ceci ne change

rien pour les familles, mais le contenu du temps est différent ; on libérerait un après-midi pour des parcours éducatifs de trois heures. En trois heures, on peut mettre en place des choses qui tiennent bien mieux la route !

Notre cadre général est donc basé sur quatre jours et demi avec, comme avant 2008, des possibilités de dérogations. Reprenez le décret de 1991 qui, sous Lionel Jospin, avait fait consensus ! On a donc des journées de 5 h 30, on étale mieux les jours, non sur la semaine, mais sur l'année. On aurait alors un cadre national bien plus clair. Le consensus se fait autour des possibilités de dérogations. C'est l'esprit de la réforme, notamment pour ce qui concerne les amateurs. Vous évitez ainsi de précariser l'emploi. Aujourd'hui, le décret ne le permet pas !

Mme Claire Bordachar, secrétaire nationale. - L'une des grandes nouveautés de cette réforme est d'avoir donné le pouvoir de décision aux maires. Dans les textes, ce sont eux qui font des propositions. Dans certains endroits, les conseils d'école n'ont pas été écoutés, et même si les DASEN ont pu parfois demander des médiations afin de prendre en compte l'avis des enseignants, on s'est retrouvé avec des organisations imposées du fait de choix politiques. Lorsque, d'entrée de jeu, le conseil général fixe les horaires des transports scolaires, où est la marge pour le conseil d'école ? Il n'y en a pas !

Certains maires ont évidemment pris des décisions de manière collective et, fort heureusement, ont même pu associer les parents, les enseignants, et l'ensemble des parties.

Notre profession a pu se sentir déstabilisée. Nous sommes des fonctionnaires d'État, nous évoluons dans un cadre national. Nous avons toujours travaillé avec les maires. Le conseil d'école a toujours été un lieu d'échanges en matière de locaux, de moyens, de projets. Il s'agit toutefois d'une nouvelle donne et nous avons essayé d'attirer l'attention sur l'importance du conseil d'école pour amener davantage de complémentarité entre les différents temps scolaires, tout en respectant les missions de chacun.

Nous pensons que, s'il faut davantage de péri-éducatif pour assurer une égalité et une qualité de ces temps à travers le territoire, il faut un financement de l'État et un système de péréquation, afin que ce soit l'intérêt de l'enfant qui détermine l'organisation, et non les contraintes financières.

Il faut aussi que, sur le temps de service des enseignants, mais aussi des animateurs et des autres intervenants, l'institution donne du temps pour qu'on se rencontre et qu'on travaille ensemble sur les projets. Nous continuerons ainsi à être dans le partenariat. Ce qui s'est fait de manière volontaire, voire volontariste depuis vingt ans dans certains endroits, il faut l'étendre à tout le territoire, avec le temps nécessaire pour le réaliser.

Les PEL et les CEL ont pris du temps à se mettre en place. Ici, on a l'impression qu'il faut tout faire en un an. Dans certains endroits, les partenaires ne sont pas forcément convaincus, et n'ont pas eu le temps de discuter. À la rentrée dernière, on a très rapidement pointé certaines aberrations en matière de fonctionnement, car on n'avait pas encore repéré toutes les problématiques.

J'ai essayé d'expliquer, au Comité de suivi de la réforme, l'importance des locaux pour les enseignants. Il faut en effet savoir ce que représente le travail d'une enseignante ou d'un enseignant, qui doit faire des expositions, procéder à des affichages, continuer à

travailler après l'école dans sa salle de classe. Des chartes apparaissent dans certains endroits. Certaines choses devront être mutualisées pour améliorer le travail avec les collectivités.

Pour lors, tout repose sur la bonne volonté des enseignants, des animateurs, et nous n'arrivons pas avoir une culture commune, à partager nos expériences. C'est ce qui a engendré les incompréhensions qu'on a pu constater çà et là. Cela peut être dépassé, si la volonté politique est au rendez-vous !

Dans le cas contraire, les écueils continueront à exister. Dans certains endroits, la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) a listé des difficultés qui ne donnent lieu à aucune proposition d'aménagement. Certains personnels sont en souffrance mais, plus grave, les enfants ne peuvent bénéficier de ce qui a été fait pour desserrer la semaine de six heures de M. Darcos, qui alourdissait la journée de classe. C'est bien de celle-ci dont nous parlons…

M. Alain Fauconnier. - J'ai bien compris que vous n'avez aucune hostilité à l'encontre de cette réforme, à condition d'obtenir la reconnaissance des horaires consacrés à la concertation. Lorsque j'ai mis la réforme en place à Saint-Affrique, vos collègues ont assisté à de multiples réunions dont les heures ne leur ont pas été décomptées…

M. Paul Devin. - C'est justement parce que la question des valeurs républicaines nous paraît incontournable dans les questions éducatives, parce que la réussite de tous les élèves nous semble constituer un enjeu fondamental, que nous devons tous partager, que nous croyons nécessaire de vous faire part d'un certain nombre d'inquiétudes.

Certains ont dit que cette réforme aurait dû être davantage centrée sur la question scolaire, mais ce n'est pas nous qui avons choisi que la question des projets éducatifs territoriaux (PEDT) soit soulevée en même temps. La question des rythmes scolaires s'est immédiatement articulée avec la question du rôle des élus locaux dans la politique nationale de l'éducation. Ce n'est pas notre choix. Il s'est imposé à nous, à un moment où l'on aurait pu penser que la question de la réforme des rythmes ne cherchait qu'à régler des problématiques techniques. C'est devenu une question tout à fait différente et, de ce fait, très fortement politique.

Peut-être concède-t-on un certain nombre de choses trop rapidement parce qu'il faut s'organiser vite et permettre que des communes mettent cette réforme en place. C'est peut-être fondamentalement contradictoire avec les valeurs et les objectifs fondamentaux que j'évoquais il y a un instant ! C'est pourquoi il est légitime que nous vous alertions sur ces questions !

Mercredi 12 février 2014

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

Audition de Mme Carole Delga, députée de Haute-Garonne, et M. Pierre-Alain Roiron, membres du Conseil d'administration de l'Association des petites villes de France (APVF), Mme Laurence Tartour, en charge des finances locales à l'APVF

La mission commune d'information procède tout d'abord à l'audition de Mme Carole Delga, députée de Haute-Garonne, et M. Pierre-Alain Roiron, membres du Conseil d'administration de l'Association des petites villes de France (APVF), ainsi que de Mme Laurence Tartour, en charge des finances locales à l'APVF.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous reprenons nos auditions avec les représentants de l'Association des petites villes de France (APVF), que je remercie d'avoir répondu à notre invitation.

M. Pierre-Alain Roiron, membre du conseil d'administration de l'Association des petites villes de France. – L'Association des petites villes de France regroupe des villes comptant jusqu'à 20 000 habitants, villes de banlieues, centres-bourgs, chefs-lieux de cantons et sous-préfectures.

Un tiers des communes de notre association ont adopté la réforme des rythmes scolaires dès 2013. Il me faut d'abord poser la question des moyens. Nous ne refusons pas la nouvelle charge qui nous est imputée parce que nous avons l'habitude de travailler pour l'enfance : des centres de loisirs aux aides au fonctionnement de l'école, nous y consacrons souvent un budget important. Toutefois, nous parlons ici d'un coût de 100 à 200 euros par élève. Aussi reviendrons-nous sans doute sur la pérennisation du fonds.

Deuxième question, le recrutement des animateurs. Les collectivités qui n'en avaient pas pour leurs centres de loisirs se sont trouvées un peu démunies, alors que ce retour à la semaine de quatre jours et demi avait été envisagé par Luc Chatel, le précédent ministre de l'Éducation nationale, et que plusieurs de ses prédécesseurs avaient regretté le passage à la semaine de quatre jours.

Troisième question, fallait-il faire payer les parents ? Il en a souvent été question dans nos rencontres avec les parents d'élèves et les enseignants. À l'heure actuelle, 75 à 80 % des communes interviennent à titre gratuit.

Quatrième question, l'encadrement. Nous avons connu des avancées par rapport à la situation qui prévaut en centre de loisirs : il peut y avoir quatre enfants de plus par animateur pour l'encadrement des nouvelles activités. Ne conviendrait-il pas d'appliquer la même règle à l'ensemble des activités périscolaires, d'autant que les personnes concernées sont souvent les mêmes ?

Premier enjeu, le financement. Nous nous inquiétons d'une non-pérennisation du fonds dédié et souhaitons que les aides des caisses d'allocations familiales soient plus accessibles aux petites communes. Les variations d'une caisse à l'autre ne facilitent rien. La complexité qui en résulte a découragé des collectivités de les solliciter.

Deuxième enjeu, les locaux. Globalement, quand la mairie travaille régulièrement avec les enseignants, il est plus aisé de dégager des solutions. Ainsi les choses se passent mieux dans les petites communes, où tout un chacun connaît le maire, que dans les plus grandes.

Première préconisation, la pérennisation du fonds d'amorçage. Sa suppression rendrait impossible de préserver la qualité des activités proposées, notamment des activités sportives ou culturelles auxquelles certains enfants n'ont pas accès en dehors de l'école. Deuxième préconisation, nous souhaitons que les procédures d'obtention des aides des caisses d'allocations familiales soient harmonisées à travers le territoire national. Enfin, si le sondage réalisé lors du congrès de l'Association des maires de France a mis en évidence leur satisfaction sur la mise en œuvre de la réforme dans les classes primaires, nous attirons l'attention sur les difficultés spécifiques qu'elle a créées dans les classes maternelles.

Mme Carole Delga, députée de Haute-Garonne, membre du conseil d'administration de l'APVF. – Dans l'ensemble, les petites villes, conscientes des difficultés que les journées trop longues causent aux enfants, ont souhaité s'investir fortement dans la réforme des rythmes scolaires et ont fait preuve de volontarisme dans sa mise en œuvre, soutenues en cela par les rectorats.

Les relations entre les communes et les caisses d'allocations familiales varient en effet beaucoup d'un département à l'autre, alors même que l'accompagnement des caisses est nécessaire au succès du projet éducatif territorial (PEDT), surtout dans les petites communes. Si les choses se passent bien dans ma commune de Haute-Garonne, certains collègues nous ont fait part d'un manque de collaboration des caisses et de la complexité décourageante du parcours du combattant qu'elles ont mis en place pour que les communes obtiennent leurs aides.

La pérennisation de l'aide de l'État au-delà de 2014 est indispensable dans le contexte de diminution des dotations de l'État aux collectivités locales. La jeunesse doit rester notre priorité absolue, ainsi que je l'ai rappelé à Bernard Cazeneuve devant la commission des finances de l'Assemblée nationale. L'aide pourrait être intégrée dans d'autres fonds à l'occasion de la souhaitable réforme des finances locales, par exemple dans la dotation générale de fonctionnement (DGF). Il convient de mener une réflexion sur l'équité de celle-ci et sur ses modalités d'évolution dans le cadre des regroupements de collectivités.

La réforme ne s'est pas faite au rabais : les petites communes ont tenu à trouver des animateurs de qualité. La professionnalisation des intervenants doit à présent être encouragée par les caisses d'allocations familiales ou par l'éducation nationale, de même qu'il convient de prévoir une évaluation dans le cadre du PEDT. Cela participera à la lutte contre l'échec scolaire.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Pouvez-vous donner une définition des petites villes représentées par votre association ?

Mme Laurence Tartour, en charge des finances locales au sein de l'APVF. – Il s'agit des villes de 3 000 à 20 000 habitants. Nous regroupons 2 500 petites villes ; environ 40 % d'entre elles ont engagé la réforme des rythmes scolaires.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Pouvez-vous préciser ce que recouvre ce dernier chiffre ? Disposez-vous d'une ventilation par strates de communes ? Il a souvent

été dit que les grandes villes s'étaient plus engagées dans la réforme que les plus petites, nous pensons que cela est inexact. Qu'en est-il ?

Vous vous êtes émus de difficultés de coopération avec les caisses d'allocations familiales. Lors de précédentes auditions, certains intervenants les ont évoquées, d'autres se sont plaints d'un défaut d'accompagnement de la part de l'Éducation nationale. Certains maires ont dû faire face, seuls, aux enseignants. Avez-vous eu des échos du même type ? Les communes qui ont mis en œuvre la réforme en septembre 2013 ont-elles procédé, depuis, à des réajustements, notamment dans les classes maternelles ?

Mme Carole Delga. – Je ne dispose pas d'évaluation sur la mise en œuvre de la réforme selon la taille des communes. Il y a sans doute des différences entre les communes de moins de 5 000 habitants et celles de plus de 10 000 habitants. Dans mon département, et plus généralement en Midi-Pyrénées, la taille de la commune a été indifférente. Au sein de ma circonscription rurale, qui compte 284 communes pour 100 000 habitants, les communes dotées d'école ont mis en place le dispositif.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Vous évoquez le cas de votre département, mais la situation diffère d'un département à l'autre. Avez-vous une vision globale ?

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Si la mise en œuvre a été possible en Haute-Garonne, elle doit l'être aussi en Alsace !

Mme Carole Delga. – Nous n'avons pas connaissance de réajustement significatif depuis septembre. En maternelle, la mise en place de la réforme a demandé un plus grand travail d'anticipation. La pause méridienne a été allongée dans ma commune, et des agents ont été chargés d'accompagner les enfants au dortoir après 13 heures, de sorte que certains animateurs sont dans la cour de récréation, d'autres au dortoir, d'autres encore en atelier.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – L'allongement de la pause de midi a favorisé une intégration de la pause méridienne dans de bonnes conditions.

Mme Carole Delga. – Oui, dans certaines communes. Dans d'autres, l'horaire de la sieste n'a pas été décalé. Nous n'avons rien changé car, à 13 heures, les enfants dormaient déjà.

M. Pierre-Alain Roiron. – Il y a eu un effet d'entraînement. La mise en œuvre de la réforme par certaines communes en a convaincu d'autres de faire de même. En Indre-et-Loire, les villes de l'agglomération tourangelle ont opté pour la réforme et d'autres communes les ont imitées pour ne pas rester en dehors de ce mouvement. Là où les grandes communes n'ont pas voulu s'engager, peu de collectivités y sont allées. Malgré les difficultés rencontrées, aucune de celles ayant décidé d'appliquer la réforme pour le bien des enfants n'a renoncé par la suite. Les ajustements sont difficiles à réaliser au bout d'un trimestre. Les inspections académiques y sont hostiles, j'en ai des exemples. Leur discours consiste à dire qu'il convient d'attendre le début de l'année prochaine pour décider de modifications éventuelles, qui seront alors définitives.

Comme l'expérience le montre, les horaires peuvent différer en primaire et en maternelle. La mise en place des activités a été réalisée de manière un peu systématique, sans tenir compte de ces différences. La question des transports scolaires ne se pose pas partout de

la même manière. Dans ma commune, la quasi-totalité des enfants restant pour participer aux activités périscolaires, il n'y a pas lieu de prévoir de modes de transport spécifiques.

J'ai le sentiment que les inspections académiques n'ont pas beaucoup aidé les maires jusqu'en juin. Une assistance internet a été mise en place, mais il n'y a pas eu de rencontres physiques. Il me semble que l'inspection académique a pris conscience de la nécessité d'être plus présente. En ce qui me concerne, je n'ai guère vu l'inspecteur d'académie de ma circonscription. Cela dépend peut-être des académies.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Sous quelle forme souhaitez-vous la pérennisation du fonds d'amorçage ? Envisagez-vous une modulation selon les territoires ?

Mme Carole Delga. – Je l'ai demandé au Premier ministre et au ministre de l'éducation nationale au moment de la mise en place du fonds. Le versement d'un forfait par élève n'est ni équitable ni efficace. S'il n'y a pas unanimité sur ce point au sein de notre association, la majorité des villes sont favorables à une différenciation de l'aide en fonction de la part du budget communal consacrée à l'éducation. La solidarité nationale doit soutenir plus significativement les communes qui accordent une priorité à ces dépenses. Certaines n'ont pas utilisé la possibilité de diminuer les taux d'encadrement. Ont-elles besoin de la même aide ?

La modulation pourrait aussi être réalisée en fonction de l'effort fiscal de la commune ou du revenu par habitant. Lorsque le revenu est faible, la commune doit développer des services sociaux et faire face à des impayés. La refonte de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pourra constituer l'occasion d'une réflexion générale sur la solidarité nationale.

M. Pierre-Alain Roiron. – L'effort fiscal et le revenu par habitant doivent en effet être pris en compte dans l'attribution des aides. Il est également légitime que ceux qui investissent plus dans les activités périscolaires bénéficient davantage de la solidarité nationale, à travers un fonds pérenne.

Mme Carole Delga. – Les problématiques de déplacement dans les communes rurales et montagnardes entraînent aussi des coûts. Quand le centre de loisirs et l'école sont éloignés, la mutualisation des personnels n'est pas possible. En outre, il faut organiser le transport des enfants, dont le budget augmente très vite. C'est pourquoi la part de l'éducation dans le budget de fonctionnement peut être un indicateur pertinent.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Le nombre d'enfants dont vous avez la charge dans le cadre des activités périscolaires a-t-il augmenté depuis la mise en place de la réforme ? Cela pose-t-il des problèmes de locaux ? Dans ma commune, 20 % des enfants participent aux activités périscolaires à 16 h 30 mais si elles débutaient à 15 heures, 70 % des enfants viendraient et les locaux seraient saturés.

M. Pierre-Alain Roiron. – Dans ma commune, nous utilisons les classes pour les activités périscolaires en accord avec les enseignants, car nous n'avons pas d'autres locaux. Nous utilisons les mêmes horaires qu'auparavant, en ajoutant le mercredi matin. Avec 90 % des élèves participant aux activités périscolaires, il y a une petite hausse sur le mercredi après-midi. Contrairement à ce qu'on nous avait dit, cela reste limité, bien que nous ayons offert la possibilité pour les enfants de rester à la cantine ce jour-là : nous n'en avons que cinq, mais il est vrai que l'offre a été faite à compter du 1er janvier et non dès le début de l'année scolaire.

Mme Laurence Tartour. – Le taux de fréquentation des activités périscolaires s'établit de 30 à 40 % dans les petites villes. Plus de 75 % d'entre elles pratiquent des activités périscolaires gratuites. Les élus se sont mobilisés pour étendre les activités au plus grand nombre d'enfants, sans coût pour les parents.

Quelques exemples de difficultés de partage de locaux nous sont remontés mais globalement, dès lors qu'un dialogue a été instauré entre mairies et enseignants, elles ont été résolues.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – À terme, il faut donc considérer qu'il faudra réquisitionner des salles de classe pour accueillir tous les enfants ?

M. Pierre-Alain Roiron. – Il est rare qu'il n'y ait pas du tout de locaux disponibles, ne serait-ce que des salles informatiques ou les bibliothèques et centres de documentation (BCD). Sur le fond, le partage de locaux n'a pas posé trop de problèmes, sauf un peu en maternelle, en raison des préparations à réaliser. Les enseignants ont collaboré en règle générale. Dans ma commune, quatre d'entre eux sur douze participent aux activités périscolaires.

M. Pierre Martin. **–** Chacun est conscient des difficultés rencontrées avec les caisses d'allocations familiales. Toutefois, vous évoquez ainsi les centres de loisirs. Les activités périscolaires, qui ne sont pas celles des centres de loisirs, requièrent des éducateurs formés.

Moduler l'aide en fonction des ressources, c'est un peu le chien qui se mord la queue puisque les activités sont organisées, elles aussi, en fonction des ressources. Si on impose des activités identiques à toutes les communes, ce qui justifierait la compétence de l'Éducation nationale, on arriverait au même coût sans disposer des mêmes moyens. Certaines communes dépensent moins, mais offrent des activités de moindre qualité. Si on module, on fera une France à 25 vitesses !

M. Michel Le Scouarnec. – Quoique favorables à la réforme, les maires que j'ai rencontrés m'ont tous fait part de leurs difficultés à faire face aux charges nouvelles qu'elle induit. Ils demandent au Gouvernement de pérenniser l'aide de l'État et de surseoir à la baisse des dotations. Ainsi qu'André Laignel l'a écrit, l'augmentation des charges couplée à cette diminution représente une baisse de ressources de 6 % en 2014. Pour 2015, les maires souhaitent le maintien de la DGF sans nouvelle mesure d'austérité qui ne serait ni juste ni économiquement efficace pour notre pays. Le conseil municipal d'Auray a été unanime en ce sens.

C'est la première fois que j'entends évoquer l'idée d'un forfait différencié selon les communes. Il est indéniable qu'il faut tenir compte des difficultés particulières des petites communes rurales, qui, du fait de l'éloignement des communes voisines, ne peuvent pas toujours envisager de coopération. Faut-il verser une aide différente ou refonder la DGF ? La deuxième option semble plus simple.

M. Alain Fauconnier. – Il convient, à mon sens, de distinguer deux catégories de collectivités : celles qui, considérant qu'elles relevaient de leurs missions, avaient déjà investi dans les activités périscolaires par choix politique, et auxquelles la réforme coûte peu – c'est le cas de la mienne ; les communes qui, pour toutes sortes de raisons respectables, n'organisaient pas ce type d'activités et sont financièrement impactées. Qu'en pensez-vous ?

Mme Carole Delga. – Au sein de l'association, nous avons constaté que le coût de la réforme varie de manière importante d'une commune à l'autre, en fonction de ce qui avait été mis en place auparavant. Pour autant, les différences les plus notables tiennent à l'éloignement géographique des structures. Ainsi que l'a souligné Michel Le Scouarnec, la mutualisation des moyens est difficile dans certaines communes isolées. Cela est particulièrement vrai en montagne, où le coût des transports est élevé et varie selon les saisons.

Notre idée n'est pas de moduler l'aide selon les activités que les communes proposent aux enfants, mais en fonction des inégalités géographiques et de richesse. L'écart de richesse peut aller de un à cent dans le bloc communal. Cela passe par une refonte globale de la DGF, puis par la péréquation horizontale.

M. Pierre-Alain Roiron. – Il est exact que les collectivités qui n'avaient pas investi dans les activités pour l'enfance avant la réforme connaissent plus de difficultés que les autres. La mutualisation des moyens dépend aussi des horaires fixés pour les activités. Ma ville partage des intervenants avec des communes voisines, car les activités ne sont pas organisées en même temps. Le ministère devrait nous aider à travailler sur ce sujet, en envisageant par exemple des activités trimestrielles.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Que pensez-vous des formations transversales destinées aux enseignants, animateurs et personnes sans ressources ? Le Centre national de la fonction publique territoriale peut-il être l'interlocuteur idoine pour organiser ce type de formations ?

M. Pierre-Alain Roiron. **–** Notre association avait demandé qu'il joue un rôle. Ma commune a engagé un peintre et un potier, nous ne leur demandons pas de passer le BAFA. Les inspections d'académie sont assez souples.

Mme Françoise Cartron, rapporteur. – Les caisses d'allocations familiales sont un peu plus rigides… Elles refusent de reconnaître des professeurs d'écoles de musique.

M. Pierre Martin. **–** À propos des horaires, il convient de garder à l'esprit que la réforme devait diminuer l'amplitude des journées des enfants.

M. Pierre-Alain Roiron. **–** Il faut distinguer le temps des apprentissages scolaires et celui pendant lequel les enfants sont en dehors de chez eux. Le premier est toujours moins long que le second, heureusement ! La longueur du temps passé en dehors du domicile relève des modes de vie. Dans ma ville, beaucoup de parents travaillent à Tours. Les enfants restent une heure de plus à l'école, le temps que leurs parents les récupèrent. Ce temps doit être consacré à la découverte et non à l'apprentissage des savoirs fondamentaux.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je remercie nos intervenants pour leur belle contribution qui a proposé des solutions et apporté des réponses concrètes à nos questions.

Audition de Mmes Claire Pontais et Nathalie François, Secrétaires nationales du Syndicat national de l'Éducation Physique et Sportive (SNEP)-FSU

La mission procède ensuite à l'audition de Mmes Claire Pontais et Nathalie François, secrétaires nationales du Syndicat national de l'Éducation Physique et Sportive (SNEP)-FSU.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous recevons Mmes Claire Pontais et Nathalie François, secrétaires nationales du Syndicat national de l'Éducation Physique et Sportive (SNEP) FSU.

Mme Claire Pontais, secrétaire nationale du Syndicat national de l'Éducation Physique et Sportive (SNEP-FSU). – Notre syndicat étant organisé autour de notre discipline, nous intervenons de la maternelle à l'Université. Cette réforme nous intéresse de par ses conséquences sur l'utilisation des installations sportives dans l'enseignement secondaire, comme par son impact sur l'enseignement de l'éducation physique à l'école primaire. Formatrice de professeurs des écoles dans une école supérieure du professorat et de l'éducation (ESPÉ), je suis en contact avec les conseillers pédagogiques départementaux et directement concernée par le développement de l'éducation physique à l'école primaire.

Nous sommes inquiets, l'éducation physique est déjà fragilisée à l'école primaire. Sur les trois heures inscrites au programme, deux seulement sont réellement effectuées, alors même que chacun s'accorde à dire que trois heures ne suffisent pas. La réforme risque de créer de la confusion entre la discipline scolaire, obligatoire, qu'est l'éducation physique, et les activités périscolaires, qui peuvent être sportives, et auxquelles nous sommes bien sûr favorables.

Depuis quarante ans, toutes les réformes des rythmes, toujours au nom du bien-être de l'enfant, ont abouti à une diminution du temps consacré à l'éducation physique : Calmat-Chevènement, Bergelin, Drut… Une ambiguïté s'est installée sur le partenariat entre enseignants du primaire et tissu local. De plus en plus, les enseignants délèguent l'éducation physique à des intervenants, sans que cela accroisse le nombre des heures d'EPS – on le voit dans la capitale avec les professeurs de la Ville de Paris (PVP).

La confusion apportée par cette réforme nous semble préjudiciable à l'enseignement physique obligatoire comme aux activités périscolaires sportives, qui vont se trouver scolarisées, au mauvais sens du terme. Il faut, au contraire, développer à la fois l'éducation physique à l'école, les activités périscolaires, en réduisant les inégalités territoriales, et les activités sportives dans le cadre associatif, pour une meilleure formation physique globale des enfants.

Mme Nathalie François, secrétaire nationale du SNEP-FSU. – Si le second degré n'est pas, pour l'instant, directement concerné par la réforme, il en subit les conséquences puisqu'on nous enlève nos salles de classe. Le nombre d'équipements sportifs est, en effet, insuffisant pour répondre à tous les besoins. Les collèges et lycées n'ont presque aucune installation propre : 80 % appartiennent aux communes ou groupements de communes, et non aux conseils généraux ou régionaux. Des conventions régulent bien la mise à disposition des équipements, mais elles donnent la priorité aux écoles et le second degré se trouve évincé. Cette année, les horaires d'éducation physique et sportive (EPS) du premier comme du second degré ont été concentrés sur la matinée, puisque les activités périscolaires

ont lieu surtout l'après-midi. La disponibilité des installations sportives a diminué de 10 à 30 %. Nos conditions d'enseignement se sont dégradées. Il faut partager les installations entre plusieurs classes, parfois prendre des bus pour aller plus loin, et il arrive, notamment à Paris, qu'un cours d'EPS du second degré ait lieu dans le même gymnase qu'un atelier périscolaire… De plus, les activités qui avaient lieu le mercredi matin sont reportées le mercredi après-midi, c'est-à-dire dans le temps du sport du second degré. Les installations sportives ne sont plus aussi accessibles.

Une circulaire interministérielle de 1992 rend obligatoire la mise à disposition des installations nécessaires. La collectivité territoriale compétente doit prendre en charge les transports ou la mise à disposition. La loi du 6 juillet 2000 impose des conventions tripartites entre l'établissement scolaire, la collectivité territoriale et le propriétaire de l'installation. Or, celles-ci font souvent défaut, et les disparités territoriales sont énormes. La circulaire du 20 mars 2013 sur les rythmes scolaires nous donne un point d'appui. Le propriétaire des locaux peut les mettre à disposition, à condition qu'ils ne soient pas utilisés pour les besoins de l'enseignement. Elle n'est malheureusement pas respectée. Nous avions proposé des amendements à la loi d'orientation sur l'école qui précisaient la responsabilité des collectivités territoriales, mais ils n'ont pas été retenus.

Le ministère de l'Éducation nationale a édité, en 2012, un guide de l'accès aux équipements sportifs. Malgré son envoi aux recteurs, aux directions académiques et aux collectivités territoriales, il est resté confidentiel. Il précise la liste des équipements indispensables aux pratiques scolaires. Nous ne les avons toujours pas pour le second degré.

Cette année, les dates limite de dépôt des projets sont arrivées très tard. Ceux-ci précisent les horaires des écoles et les activités mais pas les locaux utilisés, ce qui nous met en difficulté. Plusieurs guides sont destinés aux collectivités territoriales mais aucun paragraphe n'évoque les conséquences de l'utilisation des locaux. Parfois, les conventions sont remises en cause, et des établissements scolaires, privés d'accès aux installations, doivent supprimer des heures. Comme il peut y avoir deux séances d'EPS par demi-journée, 25 % des heures d'EPS peuvent disparaître.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Avez-vous un exemple concret ?

Mme Nathalie François. – Tous les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) de Bordeaux ont reçu un courrier demandant aux chefs d'établissement de ne plus prévoir de cours d'EPS entre 14 h et 16h30.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – La réforme n'y a pas été mise en place !

Mme Nathalie François. – Je parle de la rentrée prochaine.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Le maire de Bordeaux doit retravailler son projet…

Mme Nathalie François. – Le projet n'a toujours pas été validé par la directrice académique des services de l'Éducation nationale (DASEN)….

Mme Claire Pontais. – C'est pourtant l'inspection de l'Éducation nationale qui envoie cette lettre…

Mme Nathalie François. – Ce n'était qu'un exemple ! À Angers, depuis l'an dernier, les installations sportives ne sont plus disponibles entre 15h30 et 17h.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Cela met bien en évidence le fait qu'il y a un vrai problème avec les locaux.

Mme Nathalie François. – Nous regrettons le silence qui règne sur ces dommages collatéraux que nous subissons. La rectrice de Lyon, qui préside le comité national de suivi, n'a jamais répondu à nos interpellations ! Ce problème n'est pas traité.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Vous comprenez bien que cela n'est pas dirigé contre vous. Pour les rythmes, il n'y a pas d'autre choix que de réquisitionner les locaux – au détriment de vos activités –, vous le mettez bien en évidence.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. –La majorité des petites communes rurales ne sont pas concernées, puisqu'elles n'ont pas de collèges.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Elles peuvent être à côté d'un collège.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Les activités périscolaires physiques n'ont rien à voir avec l'éducation physique réalisée pendant le temps scolaire. Il n'y a pas besoin de gymnase pour jouer au ballon prisonnier ou à des jeux de ce type. D'ailleurs, les enfants ne vont pas faire vingt minutes de trajet pour trois quarts d'heures d'activité.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Où les organiser en hiver ? Elles peuvent durer deux heures…

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Il ne faut pas les confondre avec l'EPS.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Les maires sont libres de les organiser comme ils le souhaitent…

M. Pierre Martin. – Inscrivons dans les conventions qu'il n'y a pas de jour de pluie ! Dans la Somme, le département est propriétaire de certains équipements des collèges, mais pas des équipements sportifs : si les communes les utilisent, que faire ?

Mme Nathalie François. – Nous avons des programmes, des évaluations, des examens. Cela devient difficile quand le périscolaire passe avant.

Mme Claire Pontais. – Une réforme visant à refonder l'école ne peut aboutir à une dégradation des conditions d'enseignement. La confusion ayant été installée par les réformes précédentes, des directives doivent rendre la priorité aux trois heures d'EPS obligatoires.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – J'entends bien, et je vous approuve. Il est hors de question que les enfants ne reçoivent pas, en maternelle comme en primaire, les heures d'éducation physique auxquelles ils ont droit. Ce n'est pas le cas ? Que votre syndicat mobilise les enseignants pour qu'ils prennent en charge ces heures pendant le temps scolaire ! Cela soulagera les élus locaux, auxquels on demande de payer des animateurs sportifs et artistiques pour assurer ces heures pendant le temps scolaire, au motif que l'enseignant n'aurait pas les compétences pour cela. Une leçon d'éducation physique ne peut être faite que

par un enseignant, et n'a rien à voir avec les activités périscolaires. L'EPS obéit à une progression scolaire et vise à donner des acquis. L'animation est autre chose. Les enseignants doivent prendre part au projet éducatif territorial (PEDT)...

Mme Claire Pontais. – Lier totalement le PEDT avec les enseignants entraîne de la confusion.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Leur formation devra bien marquer la différence entre une leçon et une animation.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – N'anticipons pas sur les propositions que nous ferons.

Mme Claire Pontais. – Nous en avons aussi. Certaines expériences concrètes n'ont pas eu l'audience qu'elles méritaient. Il y a une quinzaine d'années, nous avons mis en place des enseignants-ressources en EPS. Des enseignants suivaient une formation continue un peu plus prononcée et, revenus dans leur école, y développaient l'EPS. Cette idée ne coûtait pas cher ; l'appliquer dès la rentrée dynamiserait l'EPS dans les écoles.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Imaginez-vous que l'on puisse travailler autrement pendant le temps scolaire ? Des mutualisations d'enseignants, en fonction de leurs affinités, pourraient aussi renforcer l'EPS.

Mme Claire Pontais. – L'EPS n'est pas la discipline la plus échangée, car l'habitude s'est prise de faire appel à des intervenants extérieurs fournis par les collectivités territoriales. Les collectivités territoriales devraient veiller à ce que de telles mises à disposition restent un plus pour les élèves…

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – J'applaudis des deux mains !

M. Pierre Martin. – J'approuve vos propos. L'éducation physique est presque toujours une variable d'ajustement à l'école élémentaire. Elle est pourtant obligatoire. Partant, les instituteurs doivent l'assumer. Ont-ils été formés pour cela ? Mal enseignée, l'éducation physique présente des dangers pour les jeunes. Il en va de même pour le périscolaire. Il faut des éducateurs spécialisés !

Mme Marie-Annick Duchêne. – Le sport étant obligatoire, les heures d'EPS sont dues aux élèves. Or, le sport a souvent été négligé. Le sac de sport ne sert pas toujours, et cela ne date pas de la réforme. Il y a peut-être un problème de dialogue. Il ne faut pas confondre périscolaire et scolaire. Les locaux manquent, surtout pour le sport.

M. Alain Fauconnier. – Je crois rêver quand je vous entends. Je suis maire depuis très longtemps, jamais je n'ai vu un instituteur faire de l'EPS, jamais ! La mairie a toujours dû fournir du personnel spécialisé, ce qui me faire dire que les choses se passent bien quand les communes s'en occupent.

M. Pierre Martin. – Quand elles sont riches !

M. Alain Fauconnier. – Cette réforme doit être l'occasion de clarifier les choses. Cette année, j'ai informé, dès le mois de mars, le coordinateur du fait que le primaire serait prioritaire dans l'utilisation des locaux de ma commune. Un grand gymnase peut aussi être

partagé en deux… Il est légitime que les communes qui ont payé les équipements exercent leur compétence sur le primaire.

M. Michel Le Scouarnec. – Ma ville de 13 000 habitants ne manque pas d'équipements. Nous avons construit des gymnases, des stades… Nous avons une convention avec le département, une autre avec la région. Aucun problème ne m'a été signalé.

J'ai été instituteur, professeur des écoles, et j'ai toujours enseigné la musique, les travaux manuels et le sport comme les inspecteurs devraient l'exiger. Payer un éducateur pour cela est une faute ! La classe a besoin de son instituteur pour enseigner la natation, le ski… car des liens très forts s'établissent alors. Travailler en équipe pédagogique, pourquoi pas ? Sauf en sport ! Comme la classe de découverte, le sport crée un lien fort et nouveau entre l'enseignant et les élèves. De retour dans la classe, des miracles se produisent, je l'ai vécu ! Voulez-vous la réussite des élèves ? Alors, laissez les instituteurs assurer leur cours d'éducation physique.

M. Dominique de Legge. – Ces échanges illustrent la difficulté de nos travaux. Nous n'avons pas un débat théorique. Là-dessus, nous sommes d'accord. Notre mission examine la mise en œuvre d'une réforme. Nos interlocuteurs, qui ne nous racontent pas des carabistouilles, font état de difficultés, que nous sommes obligés de constater. Mon directeur académique me dit qu'il faut faire un projet éducatif local. J'ai fait une proposition, à la demande des parents et des associations qui, sans égaler le miracle d'Auray, partait du constat que l'éducation sportive n'était pas toujours assurée dans les conditions optimales par les enseignants. M'inspirant de ce qui a été fait ailleurs, j'ai proposé que la commune finance des éducateurs sportifs agréés par L'Éducation nationale. Cela réglait le problème, mais on m'a expliqué que ce n'était pas possible…

En pratique, de quels locaux puis-je disposer pour ces activités périscolaires ? Deux écoles, une église, une bibliothèque… Restent les équipements sportifs, qui orientent naturellement vers des activités de type physique. Nous sommes bien confrontés à deux problèmes : trouver des locaux et organiser l'éducation sportive. Les familles demandent que, puisqu'il y a désormais école le mercredi matin, les locaux sportifs soient réquisitionnés durant le temps de scolarité pour que les activités habituelles puissent continuer d'y être pratiquées. À nous de faire des propositions pour améliorer la situation.

M. Gilbert Roger. – Je suis, pour ma part, maître-nageur, sauveteur et entraîneur de natation. J'ai été instituteur pendant quelques années aussi. Dès que l'enseignant se met à expliquer au maître-nageur comment il faut apprendre à nager, les enfants sont peut-être plus à l'aise dans l'eau, mais ne sont plus capables de nager 25 mètres…

M. Michel Le Scouarnec. – L'objectif n'est pas d'obtenir les meilleurs nageurs. Ce qui importe est la qualité du lien avec la classe.

M. Gilbert Roger. – Je comprends. Je préfère voir l'instituteur dans l'eau avec les enfants plutôt qu'habillé, devant la machine à café de la piscine ! Puisque les enseignants passent davantage de demi-journées avec leur classe, sentez-vous une vraie prise de conscience de la nécessité de donner aux enfants un nombre suffisant d'heures d'EPS, ou celle-ci continue-t-elle à être traitée comme une variable d'ajustement ?

Mme Claire Pontais. – Le résultat de la consultation sur les programmes primaires nous a fortement inquiétés. Certains enseignants ont souhaité être déchargés de

l'éducation physique, pensant que les activités périscolaires suffisaient. Il importe que les programmes de demain réaffirment la place de l'EPS. Sinon, il est inutile de continuer à parler de socialisation et de santé des enfants.

Dans toutes les réformes, sauf la dernière, l'éducation physique tient une place aussi importante, dans la formation des enseignants, que le français, les mathématiques ou l'histoire-géographie. La formation est trop courte pour toutes les disciplines. Il faut la développer, sinon en formation initiale, du moins en formation continue. Les idées de maîtres à dominante et de maîtres ressources sont des pistes à explorer. Les syndicats du premier degré s'y sont opposés, par refus des postes à profil. Nous ne devons pas moins nous préoccuper de rendre aux enfants le meilleur service.

La formation des enseignants connaît aussi de considérables disparités territoriales. Lorsqu'on leur demande s'ils se sentent capables d'enseigner la natation, tous les étudiants des départements ruraux répondent par l'affirmative. Ceux des grandes villes, où les intervenants extérieurs sont nombreux, ne s'en sentent pas capables. C'est bien une question d'environnement. En l'absence de personnes spécialement qualifiées, les enseignants sont capables de prendre leurs responsabilités. Une campagne d'information et de mobilisation serait utile.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Je suis entièrement d'accord. Jamais les maires n'ont pensé qu'un animateur sportif valait mieux qu'un instituteur. Ils sont simplement soumis à une forte pression, en conseil d'école, pour en recruter. J'ai l'espoir que les ESPé pourront renforcer la formation en éducation physique, de telle sorte qu'il n'y ait plus besoin d'intervenants extérieurs.

Mme Nathalie François. – Les locaux appartiennent aux communes, mais la responsabilité en est confiée aux conseils généraux et régionaux. Pourquoi ne pas faire financer les créneaux utilisés par les collèges et les lycées par la collectivité territoriale concernée ? En 1994, la ville de Montpellier a donné l'exemple en obtenant gain de cause face au conseil général. Cette année, un maire d'Eure-et-Loir a préféré ne plus mettre à disposition un créneau pour organiser des activités périscolaires, parce que le conseil général donnait une subvention généreuse pour qu'il reste attribué au collège ! Au sein de la même académie, les conseils généraux peuvent avoir des politiques très différentes : forfait horaire, participation à la construction… Cela entraîne de la confusion. Le mieux serait que les installations sportives soient intégrées aux établissements scolaires. À défaut, il faut que les collectivités territoriales concernées acceptent de payer.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Le conseil général du Haut-Rhin a toujours versé une subvention aux collèges pour qu'ils puissent verser une contribution financière aux complexes sportifs évolutifs couverts (COSEC). Les enseignants du collège disposent d'une priorité absolue.

Mme Nathalie François. – Lorsqu'il y a une subvention annuelle, le nombre d'heures de mise à disposition n'est pas précisé. Cela devrait être traité dans les conventions tripartites, qui manquent trop souvent.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – On en revient au même problème : que peut faire le maire qui veut s'engager dans les rythmes scolaires ?

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Il donne priorité à l'éducation physique pendant le temps scolaire, et organise d'autres types d'activités périscolaires.

Mme Claire Pontais. – Connaissez-vous le guide du ministère de l'éducation nationale pour les équipements ?

M. Gilbert Roger. – Oui !

Mme Claire Pontais. – Notre site internet présente un dossier sur les rythmes scolaires, qui donne des exemples de dysfonctionnements dans toutes les académies.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Votre intervention a suscité un débat très riche et très animé. Je vous remercie pour votre contribution.

Audition de M. François Testu, chronopsychologue

Puis la mission procède à l'audition de M. François Testu, chronopsychologue.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je souhaite la bienvenue à M. François Testu, chronopsychologue, qui va nous apporter un éclairage utile sur notre sujet.

M. François Testu, chronopsychologue. – J'aborderai la question sous l'angle scientifique, en précisant tout de suite que je suis chronopsychologue, non chronobiologiste. Je vous donnerai quelques pistes sur l'aménagement du temps scolaire. Je suis agréablement surpris que cette question devienne centrale en matière d'éducation. On l'est forcément lorsqu'on a cherché, pendant trente ans, et qu'on est arrivé à certains résultats – eh oui, les chercheurs trouvent parfois – des résultats qui ont connu déjà une certaine application. La question des rythmes scolaires a fait l'objet de débats nombreux. Les auditions tous azimuts auxquelles vous procédez ne manqueront pas de vous donner un panorama très complet. C'est un débat récurrent, mais qui restait jusqu'à présent au stade du débat. J'ai apporté le rapport du professeur Robert Debré et de Daniel Douady sur « *La fatigue des écoliers dans le système scolaire français* ». Il date de 1962, il est plein de bon sens et de bonnes préconisations. Si nos prédécesseurs l'avaient lu et en avaient tiré les conclusions qui s'imposaient, nous ne serions pas là aujourd'hui. Ce n'est pas le seul rapport pertinent, je pense notamment à celui rédigé par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale ou à ceux commandés par les différents ministres.

Il n'y a pas de solution idéale en fait d'aménagement du temps scolaire. Il s'agit de trouver le moins mauvais des compromis entre le respect du développement des élèves et de leur santé, tout en sachant qu'un élève est aussi l'enfant de ses parents, le participant à des activités extrascolaires, mais aussi un enfant qui voudrait bien, de temps en temps, être tranquille avec ses copains. La question évolue avec la société. L'aménagement du temps scolaire implique celui du temps périscolaire. Si on me demande ce que je pense de la réforme, je réponds que j'en pense du bien. Mais si vous libérez du temps, si vous dé-densifiez la journée, il faut savoir par quoi vous remplacez le temps scolaire.

Un premier axe a été très problématique par le passé : le respect du rythme de vie de l'enfant. J'ai connu des batailles de chiffonniers entre partisans du samedi ou du mercredi, partisans des semaines de quatre jours ou de quatre jours et demi. Le deuxième axe, qui pose plus de problèmes aujourd'hui, est la reconnaissance et l'organisation des activités

complémentaires éducatives. Il faut tenir compte des travaux qui relèvent de la chronobiologie – soit l'étude des rythmes biologiques durables – et de la chronopsychologie – soit l'examen selon une méthode expérimentale des variations périodiques comportementales, dont je m'honore, - après mon maître Paul Fraisse, le père de la psychologie expérimentale -, d'être l'un des artisans. La chronopsychologie cherche à connaître les rythmes de vie des jeunes et les conséquences de tel ou tel aménagement sur leurs comportements à l'école et en dehors de l'école.

La notion de rythmes scolaire est ambiguë. Il s'agit, d'une part, des calendriers, des emplois du temps, des vacances, d'autre part, des variations périodiques – biologiques comme psychologiques – propres à l'enfant en milieu scolaire. Le jeune vit avec ses propres rythmes, dans un environnement rythmé par d'autres.

Les résultats que je vous présente s'appuient sur l'observation de 40 000 jeunes, au fil du temps, avec une méthode statistique contrôlée. Trois rythmes doivent être respectés en priorité, même si je pourrais vous en donner d'autres. D'abord, le sommeil. Si un jeune manque de sommeil régulièrement, qu'il s'agisse de la sieste ou du sommeil nocturne, il aura un comportement inadapté, que ce soit en classe (inattention, agacement, apathie) ou en dehors de l'école. Il existe une grande inégalité des enfants devant le sommeil. Certains, à trois ans, n'ont plus besoin de faire la sieste – on les appelle les « petits dormeurs de sieste » – alors que d'autres en auront encore besoin à soixante ans… Certains, rares, éprouvent le besoin d'aller rapidement au lit le soir. Grands ou petits dormeurs, l'important est de trouver la moins mauvaise des solutions, ce qui n'est pas facile pour les parents. S'ils rentrent tard, ils n'ont qu'une hâte, c'est de laver, nourrir, et coucher l'enfant avec, dans le meilleur des cas, une petite comptine, dans le pire, la télévision dans la chambre, pour l'endormir plus vite. C'est aussi difficile à l'école, à cause de plusieurs freins, parfois matériels, comme le manque de locaux ou de personnel, ou l'état d'esprit. Il n'est pas dans l'air du temps de dormir. Voyez ce qui se passe à la maternelle, avec les cahiers de compétence. Parents, enseignants, inspecteurs se préoccupent surtout des prérequis à assimiler. C'est important, oui, mais les enfants de trois ans ne préparent ni l'ENA ni Centrale ! Certains parents se demandent si leur enfant saura lire en fin d'année, ce qui n'est pas l'objectif de la maternelle !

Plusieurs travaux ont fait le lien entre les progrès cognitifs et le sommeil. Les enfants de trois à six ans qui dorment moins de 10 heures risquent d'avoir de faibles performances scolaires à six ans. Si l'on augmente leur temps de sommeil, on constate une amélioration du comportement et des résultats scolaires. L'absence de rythme de coucher régulier est liée statistiquement à des scores cognitifs moins élevés. Il faut donc, sans les contraindre, donner aux enfants la possibilité de dormir. Le sommeil ne garantit pas un bon apprentissage, mais il permet la récupération de la fatigue physique, voire mentale et peut-être la consolidation cognitive, même si ce n'est pas démontré. Cela est aussi vrai pour le secondaire. Les gaillards et les gaillardes de troisième sont parfois sujets à la somnolence l'après-midi, surtout s'ils ont fini leurs devoirs à la maison tard le soir.

Il faut ensuite tenir compte des variations journalières de la vigilance et de l'activité intellectuelle. Il y a des temps forts et des temps faibles dans la journée. Les temps forts sont les fins de matinée et, pour les élèves les plus âgés de l'école primaire, les fins d'après-midi. Il faut en tenir compte pour placer dans l'emploi du temps les activités complémentaires, qui ne sont pas des apprentissages de base. Ces différentes phases ont été mises en évidence par des tests psychotechniques réguliers, qui concordent avec la chronobiologie. Nous avons une chance sur 100 ou 1 000 de nous tromper en affirmant que l'échantillon statistique est représentatif. J'ai été très fier lorsque j'ai mis en évidence cette

courbe. Hélas, d'autres m'avaient précédé en Allemagne, en Angleterre, aux États-Unis et en France, au laboratoire de psychologie expérimentale de Rennes. Ce n'est pas seulement une courbe biologique, mais aussi une courbe psychologique. En classe, pour résoudre un problème de proportionnalité, 85 % des élèves, en fin de matinée, utilisent la méthode canonique qu'on leur a apprise et non la règle de trois, alors qu'ils ne sont que 70 % en début de matinée. Des observations, à partir d'indicateurs d'éveil ou de non-éveil, permettent aussi d'identifier des moments forts et faibles, qui recoupent les conclusions précédentes.

On retrouve cette courbe tant en Europe qu'ailleurs – en Algérie, par exemple, où je travaille en ce moment – et dans toutes les configurations d'aménagement du temps. Toutes, sauf dans une : la courbe s'aplatit lorsque les écoliers ont une semaine de quatre jours et pas d'accompagnement par des activités périscolaires. Leurs performances sont alors nettement inférieures. S'il y a un accompagnement, en revanche, le niveau ne baisse pas, mais la courbe ne se rétablit pas.

La courbe évolue avec l'âge. Celle des élèves de maternelle et celle des élèves de CM1 sont très différentes. Aussi, l'une des premières mesures à prendre pour ajuster la réforme serait donc de tenir compte davantage de l'âge, comme cela se fait à Paris, où les parents ont poussé en ce sens.

La troisième variable à prendre en compte est celle des périodes annuelles de faible résistance. Les vacances de la Toussaint devraient durer deux semaines : une pour oublier l'emploi du temps scolaire et ne plus entendre le réveil sonner alors qu'il ne sonne pas, et la deuxième pour bien se sentir dans ses pantoufles de vacancier. C'est d'autant plus important que le premier trimestre est affreusement long et que les études épidémiologiques montrent que la fin octobre et le début novembre sont difficiles à vivre. Quand la semaine de quatre jours a été instaurée, la rentrée scolaire, en compensation, a été avancée à fin août ! Si le législateur voulait raccourcir les grandes vacances, il ne faudrait certainement pas le faire en abrégeant leur durée en août et septembre.

Que peut-on tirer des recherches en laboratoire et sur le terrain ? Les élèves qui présentent les plus belles fluctuations – c'est le chercheur qui parle… – sont ceux qui ne maîtrisent pas ce qu'il faut faire. Ceux qui savent, savent à toute heure. Des enfants de zone d'éducation prioritaire de Bourges ont été comparés avec des enfants de quartiers tranquilles. En début d'année, ils montraient plus de dysfonctionnements liés au rythme. Puis, la municipalité a mis en place, deux fois par semaine, l'après-midi, des ateliers ouverts où intervenaient des animateurs et des enseignants. En fin d'année, les anomalies avaient disparu. J'ai été président national de « La Jeunesse au plein air » : les loisirs des enfants, c'est important.

La variation dépend du niveau scolaire des élèves, des conditions motivantes ou non, et du stade d'apprentissage. Si la semaine de quatre jours n'est pas accompagnée d'activités, la courbe est inversée, symptomatique d'une désynchronisation et d'une baisse de résultats. Si, comme à Rennes, vous accompagnez la semaine de quatre jours d'activités complémentaires, vous retrouvez des niveaux similaires à ceux obtenus dans le cadre d'un autre rythme, mais vous ne retrouvez pas la courbe classique. Les emplois du temps que nous proposons vont dans le sens du respect des rythmes de l'enfant.

Si vous laissez du temps aux enfants, ils ont plusieurs possibilités. Aujourd'hui, en France, 7 % des enfants regardent la télévision plus de deux heures et demie les jours d'école et 12 % d'entre eux, plus de trois heures. Cela est largement en dessous de la

moyenne européenne. En Espagne, c'est 17 % et 19 % ; en Allemagne, alors qu'on porte aux nues le « modèle allemand », 17 % et 27 %, parce que l'on ne propose plus guère d'activités. Au Royaume-Uni, c'est 50 % et 9 %.

Mes recommandations sont les suivantes : alléger la journée scolaire d'abord, ou plutôt la dé-densifier, car il faut faire le distinguo entre activités purement scolaires et activités complémentaires ; respecter ensuite, prioritairement, les heures et les jours de meilleures performances, sachant que le lundi est peu favorable, et même le mardi matin, en cas d'un week-end de deux jours, sauf si les enfants ont une vie très régulière ; respecter l'alternance entre sept semaines de classe et deux semaines de vacances, essentielles pour déshabituer les élèves du stress ; éviter la semaine de quatre jours ; créer ou développer les structures et activités complémentaires ; garantir la vie la plus régulière possible aux enfants, si possible un long fleuve tranquille.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je vous remercie pour votre présentation à la fois scientifique et pragmatique. Nous allons inévitablement vous poser la question : mercredi ou samedi ?

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Vous nous dites qu'il n'y a pas de solution idéale. Une béotienne qui aurait vos préconisations sous les yeux penserait que le samedi matin offre plus de régularité… Certaines communes ont choisi d'arrêter leurs enseignements le vendredi à 14 heures 30. Le bénéfice, si je vous ai bien compris, en est probablement nul. Vos graphiques montrent une baisse de l'attention entre 13 et 15 heures, mais beaucoup se sont opposés à l'allongement de la pause méridienne. Qu'en pensez-vous ? Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur l'expérience de Rennes ? Certains établissements préfèrent organiser des activités complémentaires plus structurées, en deux fois une heure trente au lieu de quatre fois trois quarts d'heure. Quelle est votre position ?

M. Gilbert Roger. – Et le droit à la paresse ?

M. François Testu. – Je persiste et je signe : il n'y a pas de solution idéale. Mais il y a des erreurs à éviter. Je m'insurge contre la libération du vendredi après-midi et du samedi matin, c'est la plus mauvaise des solutions. Les activités ne sont pas obligatoires et nombre d'enfants sont absents : ceux de milieux favorisés qui partent en week-end avec leurs parents et avaleront les kilomètres, ceux qui feront aussi de longs trajets pour rejoindre l'un de leurs parents séparés, et aussi ceux des zones dites sensibles… Prolonger le week-end d'une demi-journée supplémentaire, c'est répercuter l'effet du week-end jusqu'au mardi soir.

Je penche pour la classe le samedi plutôt que le mercredi matin, même si les résultats scientifiques ne sont pas clairs. Les plus petits doivent se lever le mercredi de toute façon. Pour les élèves de CM2, le samedi matin est préférable s'il y a des activités complémentaires le mercredi. Mais je ne m'y accrocherai pas comme la bernique à son rocher.

Quatre fois trois quarts d'heure ou deux fois une heure et demie ? Je vous ferai une réponse de Normand : cela dépend de l'environnement. La seconde solution peut se justifier si le déplacement est long jusqu'au lieu de l'activité, mais pose un problème de régularité. La solution allongeant la pause méridienne est très défendable et permet d'exploiter le deuxième pic d'attention en fin d'après-midi. Cela règle aussi, pour les petits, le problème de la sieste ou du repos. Cela me rappelle la difficulté à trouver un moment pour

l'aide personnalisée, mais il s'agissait de temps scolaire. Dans les centres de vacances que j'ai dirigés, c'était le moment idéal.

Sur le droit à la paresse, j'ai été un enfant qui rechignait au travail scolaire. Les enfants ne doivent pas être tout le temps mis sous pression, même s'il faut leur faire comprendre que rien n'arrive sans travail. Ils ont le droit de s'ennuyer, d'être paresseux, de se révolter… à petites doses.

Les activités extrascolaires prévues par les parents et les activités périscolaires depuis la réforme des rythmes scolaires se sont souvent cumulées. Le *surbooking* du mercredi, qui existait déjà dans certaines familles, n'a fait que s'amplifier.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Lorsque les parents réclament un certain niveau de compétence pour encadrer ces activités, ils sont à l'inverse de ce que nous souhaitons promouvoir.

M. François Testu. – En maternelle, certains parents eux-mêmes s'opposent à ce que leurs enfants dorment l'après-midi.

Mme Françoise Cartron. – « S'ils font la sieste, ils ne dorment pas le soir », disent-ils.

M. François Testu. – C'est leur premier argument. L'autre est que les enfants ne vont pas à l'école pour dormir. Pourtant, au même moment, les entreprises redécouvrent les vertus de la sieste pour leurs salariés… En cas de *surbooking* du mercredi, on perd de vue l'objectif de la réforme. Toutefois, un grand pas a été fait depuis l'époque où les emplois du temps étaient imposés, sans souci des rythmes des enfants. La prise en compte de leurs besoins s'inscrit dans une tendance de fond. Les ministres, Luc Chatel, puis Vincent Peillon, y réfléchissent. À l'Assemblée nationale, sur cette question, le vote a été unanime. Le premier axe de la réforme a donc été mis en œuvre assez aisément. La complémentarité éducative est plus délicate à instaurer...

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Il est dur d'atteindre la perfection du premier coup.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je vous remercie pour votre exposé très riche.

Audition de M. Pascal Balmand, secrétaire général de l'enseignement catholique

La mission auditionne enfin M. Pascal Balmand, secrétaire général de l'enseignement catholique.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous auditionnons Pascal Balmand, **s**ecrétaire général de l'enseignement catholique, accompagné par Yann Diraison et Pierre Marsollier, secrétaires généraux adjoints.

M. Pascal Balmand, secrétaire général de l'enseignement catholique. – La dernière fois que nous avons été auditionnés au Sénat, c'était dans le cadre de la loi de refondation de l'école. Nous avions manifesté notre intérêt pour certains axes de la réforme,

comme la formation initiale des maîtres et la réorganisation des rythmes scolaires et d'apprentissage. Nous nous interrogions toutefois sur les modalités de mise en œuvre. Notre position n'a pas évolué. L'enseignement catholique respecte les orientations des politiques publiques, même si nous regrettons d'avoir été oubliés pour leur mise en œuvre. Quant au financement de la formation, il soulève des problèmes qui seront, je l'espère, résolus. La création du fonds d'amorçage avait constitué le signal d'un financement à parité. Or, sur le terrain, pour l'enseignement catholique, il n'y a pas de suites.

Le 17 janvier dernier, nous avons organisé une journée nationale de travail sur la réforme des rythmes scolaires, réunissant des responsables départementaux diocésains, des chefs d'établissement, les parents, les enseignants, les représentants des paroisses.... Nous estimons que cette question dépasse le cadre de l'école, elle concerne aussi l'organisation du temps collectif et du temps social. Les rythmes scolaires, les rythmes des familles et de la société vont de pair. En outre, il est impossible de réformer les rythmes scolaires en se limitant au premier degré. Il faut étendre la réforme aux collèges et aux lycées. Notre spécificité, qui est de regrouper sur un même site l'école, le collège et le lycée nous rend sensibles à ce sujet.

Le débat se résume-t-il à l'alternative d'une semaine de quatre jours ou de quatre jours et demi ? Non. Il faut penser aussi les rythmes annuels et tenir compte des rythmes vécus par les enfants. Au-delà des modalités techniques, il convient surtout de construire un projet éducatif, qui est l'objectif premier. Le débat s'est cristallisé autour des activités périscolaires. C'est une déformation spectaculaire par rapport aux intentions du législateur qui voulait, avant tout, faciliter les apprentissages par tous les enfants, y compris les plus démunis et les plus fragiles. Tout se passe comme si l'objectif premier avait été relégué derrière la question des activités. Or, c'est parce que nous soutenions son objectif que nous avions jugé cette réforme intéressante. Dès février 2013, notre commission permanente s'y était déclarée favorable, tout en exprimant le souhait de voir lancer une réflexion sur l'année scolaire et les programmes. Parce que cette réforme est conforme à l'intérêt des enfants, nous la soutenons, mais non de manière inconditionnelle. Nous regrettons le *modus operandi* : la réforme des rythmes scolaires a été conduite avant celle des programmes. L'articulation entre rythmes et programmes doit être approfondie.

À vouloir mettre en œuvre la réforme au même rythme partout, on risque d'accroître les disparités. L'intérêt des enfants de maternelle est-il le même que celui des plus grands ? Un autre problème, que l'enseignement catholique ne peut pas taire, porte sur les répercussions financières pour les établissements...

L'enseignement catholique est marqué par l'autonomie des établissements. Il ne m'appartient pas de donner des consignes nationales. Je ne peux qu'inciter les communautés éducatives à s'emparer de la réforme, se l'approprier pour la mettre en œuvre chacune à son rythme. Cette appropriation est la clef du succès.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Vous envisagez les rythmes scolaires en lien avec l'approche pédagogique du projet éducatif. Cette réforme a pour objet d'harmoniser les rythmes scolaires avec ceux de l'enfant. Je suis d'accord avec vous, le but de l'école est d'abord l'assimilation des apprentissages. Les activités sont secondaires. M. Testu nous rappelait d'ailleurs le droit des enfants à « souffler » de temps en temps...

Vous réunissez l'école, le collège et le lycée sur un même site. Votre souhait d'étendre la réforme à tous les niveaux est logique. L'école publique n'est pas organisée de la

même manière. Vu les difficultés actuelles, on comprend la prudence du ministre, qui est pourtant décidé à avancer. Pensez-vous que cela vous faciliterait la tâche s'il lançait la réforme des collèges et des lycées ? Le Conseil supérieur des programmes est installé. Il devrait proposer des programmes allégés pour le primaire à la rentrée prochaine. Comment les familles appréhendent-elles la réforme des rythmes scolaires ? Menez-vous une réflexion sur l'articulation du temps des familles et celui de l'école ? Parfois les parents subissent les rythmes scolaires, mais dans d'autres cas ils en sont partenaires.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Peu d'écoles de l'enseignement catholique ont appliqué la réforme et peu d'entre elles ont manifesté leur volonté de le faire à la rentrée prochaine. Quels sont les freins ?

M. Pascal Balmand. – Nous menons une réflexion collégiale et participative sur l'avenir du collège. Qu'est devenu le socle commun ? Nous rendrons public, début mars, le fruit de nos réflexions pour contribuer au débat. Je rencontrerai bientôt le ministre et les lui présenterai.

Je ne crois pas que si le ministre étendait la réforme au secondaire, les choses seraient facilitées. Je crois davantage à l'efficacité des petits pas et au changement par capillarité. Inversement, peut-être rendrions-nous service au ministre en rendant publiques nos micro-expérimentations. Nous sommes souvent perçus comme des quémandeurs, alors que nous souhaitons être utiles.

La confiance entre les familles et l'école est la clef de la réussite scolaire. Aucune réforme des rythmes scolaires et des apprentissages n'est possible sans consensus. Pour cela il faut du temps et de la réflexion. Il ne m'appartient pas d'édicter une ligne. Quand bien même je le pourrais, je ne le ferais pas car les situations sont trop diverses. Les petites écoles rurales, les écoles de banlieue, les gros établissements de centre-ville constituent autant de réalités différentes, autant de projets éducatifs. La question est commune mais appelle des réponses différenciées. Il convient de travailler avec les familles au niveau local. Les intérêts des parents seront différents d'une école à l'autre, même si les intérêts des familles ou des enseignants importent moins que les intérêts des enfants. Pensez au samedi, même si c'est une question qui fâche…

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Elle ne nous fâche pas ! Nous nous sentons majoritaires parce que la majorité adhère en discours, mais quand on en vient aux faits, nous nous sentons minoritaires…

M. Pascal Balmand. – Nous aussi !

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Les parents jouent un rôle dans ce débat…

M. Pascal Balmand. – Disons plutôt les adultes.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – En effet. La formulation est pudique !

M. Pascal Balmand. – Je confirme que peu d'écoles catholiques ont mis en œuvre la réforme, mais celle-ci progresse par capillarité. Ainsi en Mayenne, un tiers des écoles l'ont appliquée. Dans tel autre département, le taux est très faible. Est-ce le fruit de l'inertie, d'un manque d'intérêt ? Je pense plutôt que le retard est dû à la nécessité de prendre

le temps d'une concertation locale, associant élus, enseignants, représentants de la paroisse, parents, pour que la communauté éducative fasse sienne la réforme.

M. Dominique de Legge. – L'enseignement catholique ne craint-il pas d'être marginalisé s'il ne met pas en place la réforme ? Vous dites que vous ne donnez pas de consignes. Dans mon département, l'Ille-et-Vilaine, la scolarisation en milieu rural est assurée à 50 % par l'enseignement catholique. Les maires ont reçu un courrier du directeur diocésain les priant de veiller à éviter des traitements différenciés entre écoles publiques et privées. Dans ma commune, qui compte deux écoles, l'une publique, l'autre privée, tout le monde travaille ensemble et je m'en réjouis.

Dans certaines régions, les établissements de l'enseignement catholique ne sont-ils pas tentés de s'abstenir de mettre en œuvre la réforme pour accroître leur part de marché en attirant les parents réfractaires ? Enfin, vous n'avez pas évoqué le financement.

M. Gilbert Roger. – L'organisation de l'enseignement catholique est décentralisée. Est-il possible de voir surgir, ici ou là, des conflits entre écoles publiques et privées sous contrat, pour le partage des salles, des équipements sportifs, des installations culturelles ? Comment éviter ces conflits ?

Mme Marie-Annick Duchêne. – Ayant été chef d'établissement de Notre-Dame de Sion à Paris, je me sens proche de l'enseignement catholique, même si je garde un esprit laïc. L'autonomie des établissements sous contrat est une source de richesse, dont peut-être l'école laïque pourrait s'inspirer. En avez-vous parlé au ministre ?

M. Pascal Balmand. – Faut-il craindre un risque de marginalisation ? Tout dépend des raisons pour lesquelles la réforme n'est pas appliquée. Lors de notre journée nationale sur la réforme des rythmes scolaires, j'ai invité publiquement les responsables d'établissement à se garder des stratégies marketing à courte vue destinées à récupérer davantage d'élèves, en attirant les familles réfractaires aux nouveaux rythmes. Il s'agirait d'une victoire à la Pyrrhus car la réussite des enfants dépend de l'adhésion des familles au projet éducatif de l'établissement. Sans doute, ici ou là, de telles stratégies seront mises en place. Mais l'immense majorité des chefs d'établissement s'efforce, avec succès, de mettre en avant des critères éducatifs.

L'école catholique ne fonctionne pas en vase clos. Elle n'est pas coupée du monde. Partout, elle doit s'adapter. Elle est tributaire des possibilités de desserte en milieu rural. Parfois, les familles ont plusieurs enfants, scolarisés les uns dans le public, les autres dans le privé. Elle doit tenir compte des équipements sportifs et culturels disponibles, comme de l'organisation de la vie paroissiale. Ce sont autant d'éléments à concilier avec le projet éducatif. Parfois, les chefs d'établissement seront obligés de mettre en œuvre la réforme, même s'ils n'y adhèrent pas, pour concilier toutes les exigences de leur environnement. Pourtant, cette réforme ne peut aboutir que si ceux qui la mettent en œuvre y croient. On n'adhère pas à une réforme en obéissant à une injonction.

J'ai peu évoqué la question du financement, non pour éviter les sujets qui fâchent, mais parce que ce n'est pas la question première. Elle se pose, évidemment, et donne lieu, parfois, à des discussions locales animées. Mais l'essentiel est de parvenir à modifier les rythmes scolaires conformément aux intérêts de l'enfant. Ce n'est pas une question d'argent. L'organisation d'activités nouvelles a, certes, un coût mais rien n'oblige à transformer les écoles en clubs de loisirs, à proposer des activités d'un prix démesuré. Ce qui est intéressant

au plan éducatif n'est pas forcément coûteux, et nous pouvons nous appuyer sur les compétences des familles et du tissu local.

Mme Marie-Annick Duchêne. – Avez-vous pu exprimer vos idées devant le ministre ?

M. Pascal Balmand. – J'ai eu l'occasion, comme mon prédécesseur Éric Delabarre, d'échanger avec le ministre sur la rentrée scolaire. Je le rencontrerai en mars.

M. Dominique de Legge. – Les critères éducatifs varient-ils selon les territoires ? En outre, la liberté des chefs d'établissement de l'enseignement catholique fait-elle des jaloux parmi leurs collègues du public ?

M. Pascal Balmand. – Les enfants sont les mêmes partout, mais leurs rythmes de vie diffèrent, par exemple, selon qu'ils vivent en Corrèze ou à Paris. En fonction de critères éducatifs communs, les modalités de mise en œuvre varient. De plus, les projets d'établissement dépendent des écoles, de leur histoire, de leur organisation, de leur culture.

Notre liberté fait-elle des jaloux ? Je l'espère ! Mais la liberté a pour corollaire des charges et des responsabilités assez lourdes.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Merci pour votre franchise et votre contribution précieuse à nos travaux.

Mercredi 19 février 2014

- Présidence de M. Jacques Legendre, puis de Mme Catherine Troendlé, présidente –

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Audition de M. Patrice Weisheimer, secrétaire général du Syndicat de l'éducation populaire (SEP-UNSA), MM. Ahmed Hamadi et Bouziane Brini de l'Union des syndicats des personnels de l'animation, des organisations sociales, sportives et culturelles (USPAOC-Cgt) ; Mmes Catherine Sergent, secrétaire générale adjointe en charge de l'animation, et Béatrice Beth-Desmazieres, du Syndicat national des artistes et des professionnels de l'animation, du sport et de la culture (SNAPAC-Cfdt)

La mission commune d'information auditionne :

- M. Patrice Weisheimer, secrétaire général du Syndicat de l'éducation populaire (SEP-UNSA) ;

- MM. Ahmed Hamadi et Bouziane Brini de l'Union des syndicats des personnels de l'animation, des organisations sociales, sportives et culturelles (USPAOC-Cgt) ;

- Mmes Catherine Sergent, secrétaire générale adjointe en charge de l'animation, et Béatrice Beth-Desmazieres, du Syndicat national des artistes et des professionnels de l'animation, du sport et de la culture (SNAPAC-Cfdt).

M. Jacques Legendre, président. – Je supplée aujourd'hui la présidente empêchée. Je vous cède immédiatement la parole pour un propos liminaire avant que vous puissiez répondre aux questions de la rapporteure et de nos collègues.

M. Patrice Weisheimer, secrétaire général du Syndicat de l'éducation populaire. – Je vous remercie de nous accueillir pour évoquer la réforme des rythmes éducatifs. C'est cette expression que nous utilisons plutôt que celle de rythmes scolaires, afin de conjurer le risque du scolarocentrisme. La réforme engagée par le Gouvernement va dans le bon sens ; elle constitue une avancée réelle. Le projet éducatif de territoire (PEDT) ouvre enfin la voie à la coéducation. La création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) en forme le complément essentiel car elle permettra la formation de l'ensemble des acteurs du monde éducatif dans des lieux communs ouverts à l'éducation populaire. J'ai dit que pour la première fois, la coéducation était mise en place dans les territoires. Je n'oublie pas les initiatives précédentes, comme les contrats bleus par exemple, mais celles-ci étaient pilotées par le ministère de la jeunesse et des sports. C'est aujourd'hui la première fois que l'éducation nationale prend toute sa place dans ce mouvement collectif.

Il est encore difficile de dresser un bilan même partiel de la réforme des rythmes éducatifs. La préparation de la rentrée 2013 a été un peu compliquée ; l'ensemble des partenaires ont dû travailler en commun sous une certaine pression, ce qui a produit des résistances. L'essentiel est que le processus de collaboration soit désormais lancé. Ce n'est que dans le long terme qu'il se stabilisera et produira tous ses effets. Le vrai bilan ne pourra être fait que dans dix ans.

Je reviens sur quelques difficultés. Encore une fois, la réforme a été lancée dans la précipitation. Cela s'est vu, y compris dans la publication de circulaires d'application avant même que le Parlement ne se soit prononcé sur la loi de refondation de l'école de la République. Deuxième difficulté : la poursuite de la révision générale des politiques publiques (RGPP), sous le nouveau nom de « modernisation de l'action publique » (MAP), a significativement diminué la capacité des corps déconcentrés de l'État à accompagner la réforme. En particulier, le nombre des conseillers « jeunesse, sport et vie associative » en services déconcentrés a chuté de 1 500 à 500 en quelques années.

J'aimerais également revenir sur l'organisation de la semaine scolaire. Premièrement, il est regrettable au vu du consensus relatif entre les chronobiologistes que le mercredi matin ait été préféré au samedi matin dans la plupart des écoles. Parfois ce choix contredit le souhait exprimé par la majorité des enseignants ; c'est le cas, par exemple, à Strasbourg. En outre, la gestion de la pause méridienne cristallise les conflits entre les différents corps professionnels. Les enseignants se plaignent notamment de l'excitation des élèves en début d'après-midi lorsqu'ils ont été pris en charge par les animateurs. Il nous faut réfléchir au moyen de ménager des temps de relaxation suffisants pour les enfants. La formation des intervenants sera un levier essentiel pour professionnaliser l'accueil et déminer les tensions.

La gestion des infrastructures pose d'autres problèmes. Elles appartiennent aux collectivités territoriales qui théoriquement, peuvent les utiliser à leur gré en dehors du service. Mais les enseignants ont beaucoup de mal à quitter leur classe et à permettre aux intervenants de les utiliser. Si, par ailleurs, il est fait recours à d'autres locaux et équipements que ceux des écoles il faut décompter les temps de transport du temps global des activités périscolaires, ce qui en diminue l'efficacité tout en générant des problèmes logistiques supplémentaires. Il est indispensable que pour l'avenir nous repensions l'implantation et

l'utilisation des infrastructures scolaires et périscolaires afin de les adapter aux différents publics et aux activités complémentaires qui doivent y être accueillies. Nous n'en sommes pas encore là.

Les intervenants dans les temps périscolaires sont particulièrement inquiets des dérogations de droit commun obtenues par l'association des maires de France. Je vise la diminution des taux d'encadrement dans le cadre d'une expérimentation sur trois ans et les dérogations aux exigences de diplôme qui, jusqu'à présent, ne portaient que sur la période des congés mais qui s'étendent désormais au-delà. Nous ne disposons pas de véritables perspectives sur le devenir de ces dérogations à l'expiration du délai de trois ans. Seront-elles pérennisées au risque d'une fragilisation du droit commun ? Nous ne pensons pas qu'il faille aller vers une généralisation du brevet d'aptitude aux fonctions de direction (BAFD), dont je rappelle qu'il constitue un diplôme de l'animation volontaire. Nous considérons au contraire qu'il faut développer les diplômes de professionnels au moins de niveau IV. Nous ne savons toujours pas ce que le Gouvernement et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) souhaitent faire dans trois ans. Nous pourrions accepter la montée en puissance du BAFD si, en échange, nous obtenions un effort significatif permettant de mettre sur pied un véritable plan de formations qui dynamisera les diplômes professionnels.

Il faut également favoriser les organisations des rythmes scolaires qui permettent des mutualisations d'emplois afin d'offrir des temps de travail et des rémunérations suffisants pour les animateurs.

Il est indéniable que sur le terrain les relations entre les différents acteurs sont marquées par la défiance ; les enseignants stigmatisent les animateurs qui le vivent très mal. En maternelle, les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) sont trop souvent laissés de côté sans reconnaissance de leur mission éducative. Comment, dans ces conditions, créer une culture commune ? Il nous semble que les ÉSPÉ sont le lieu adéquat pour assurer des modules communs de formation initiale et continue. Mais il convient également de revoir le rôle du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). La plupart des intervenants relèvent en effet de la fonction publique territoriale. Nous nous réjouissons par ailleurs que le CNFPT ait approuvé la création de corps de catégorie A dans la filière d'animation.

Quelle place doit occuper le ministère de la jeunesse et des sports dans cette réforme ? C'est une grande inconnue, et pour l'instant ses services semblent laissés de côté. 100 postes devraient être créés pour permettre l'accompagnement de la réforme dans les territoires ruraux.

Enfin, j'en viens aux questions de financement et du coût induit pour les communes. Je crois qu'il faut prendre de la hauteur par rapport à la démagogie ambiante. Tout est question de choix politiques. Il faut savoir choisir entre le budget de vidéosurveillance et le budget éducatif. Je rappelle que Jules Ferry faisait de l'accès à la culture et de l'éducation populaire un des ciments de la démocratie et de la République.

M. Ahmed Hamadi, Union des syndicats des personnels de l'animation, des organisations sociales, sportives et culturelles (USPAOC-Cgt). – Notre organisation syndicale est présente à la fois dans les métiers de l'animation, du sport et des centres sociaux. Nous partageons l'idée de réorganiser les rythmes scolaires sur la semaine et sur l'année pour mieux faire réussir nos enfants. Force est de constater aujourd'hui que cette belle idée est gâchée. Nous sommes déçus du manque de concertation préalable. La réforme a été imposée

comme un fait accompli aux communes, aux parents, aux caisses d'allocations familiales et aux services de la jeunesse et des sports. Nous sommes aussi déçus de l'insuffisance des moyens dégagés pour mettre en œuvre la réforme. J'en veux pour preuve l'assouplissement des taux d'encadrement. Il n'est plus possible dans ces conditions de garantir la qualité et l'impact éducatif des activités périscolaires. Il nous est impossible d'accepter la constitution d'un système éducatif à deux vitesses, travaillé par des inégalités croissantes entre les communes pauvres et les communes riches.

Notre secteur d'emploi, l'économie sociale, pèse autant que l'éducation nationale. L'accueil d'enfants est à l'évidence un secteur d'avenir qui va connaître un développement rapide. Nous plaidons pour la reconnaissance de nos emplois comme de vrais métiers et nous souhaitons que le périscolaire soit raccroché au service public de l'éducation. C'est pourquoi nous sommes pour la professionnalisation des animateurs et contre tout ce qui pourrait précariser davantage leur situation. La réforme conduit à des signatures de contrat pour des interventions de 40 minutes ; c'est pour nous inacceptable. Elle va également conduire certaines associations employeur comme des écoles de musique ou des centres de loisirs à diminuer leur masse salariale parce qu'elles ne pourront pas conserver le même volant d'activités.

M. Bouziane Brini, Union des syndicats des personnels de l'animation, des organisations sociales, sportives et culturelles (USPAOC-Cgt). – Je complèterai les propos de mon camarade pour insister sur la faiblesse des moyens consacrés à la réforme et sur les inégalités territoriales.

Les acteurs de l'éducation populaire sont plongés dans l'inquiétude. Ils craignent de ne plus être en capacité, faute de moyens, de permettre aux enfants d'acquérir les valeurs essentielles qui sont au cœur du projet de l'école républicaine ; l'autonomie et la tolérance. Si la réforme se poursuit dans les mêmes conditions, l'école de la République ne sera bientôt plus capable de tenir sa promesse d'égalité pour tous les enfants de notre pays.

Mme Catherine Sergent, secrétaire générale adjointe en charge de l'animation, Syndicat national des artistes et des professionnels de l'animation, du sport et de la culture (SNAPAC-Cfdt). - Nous vous remercions de votre invitation. C'est une lourde charge de parler après mes collègues dans la mesure où beaucoup de choses font consensus entre nos organisations syndicales. Nous considérons que la réforme des rythmes scolaires était nécessaire pour remettre l'enfant au cœur des projets éducatifs et pour lutter contre l'échec scolaire précoce. Outre les temps d'enseignement il est essentiel de considérer le temps de l'enfant dans sa globalité. Une véritable réforme qui soit complète devrait s'attacher à réorganiser l'ensemble des temps de l'enfant, y compris les activités extra-scolaires et familiales.

Les premiers retours de terrain nous enseignent que les meilleurs projets ont été construits par la coopération de tous les acteurs de terrain. C'est le cas par exemple dans plusieurs communes de l'Essonne.

Nous regrettons que prédomine une logique de coût plutôt qu'une logique strictement éducative. C'est ce qui explique la baisse des taux d'encadrement qui constitue pour nous une conséquence négative de la réforme. Il aurait fallu au préalable s'interroger sur l'impact de cet assouplissement dans les zones d'éducation prioritaire où les conditions d'encadrement sont déjà très difficiles. De même, la faiblesse des exigences en termes de qualification des animateurs ne peut pas nous satisfaire. Les titulaires du brevet d'aptitude aux

fonctions d'animateur (BAFA) ne sont pas formés adéquatement pour encadrer des activités intégrées dans un projet éducatif ambitieux. Le BAFA est un titre professionnel mais il n'est pas inscrit au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et n'est pas du tout adapté à la prise en charge des temps d'activités périscolaires (TAP). Par ailleurs, nous nous opposons vigoureusement à l'arrêté du 12 décembre 2013 qui ouvre la voie à des encadrements au rabais. Cet arrêté prévoit que les titulaires de BAFD pourront exercer la direction de centres de loisirs pour une durée maximale d'un an. Il devrait au moins comporter des contreparties en termes de formation professionnalisante des salariés. Il faut au moins favoriser l'obtention de brevets professionnels de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJEPS) ou de certificats de qualification professionnelle (CQP) de branches pour l'animation périscolaire. Je rappelle que les partenaires de l'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) Uniformation ont validé le financement de ce type de CQP de branche. Si l'on souhaite offrir aux enfants des activités de qualité, il faut former les intervenants, au-delà même des activités réglementées comme la danse ou le cirque.

Les coûts logistique et de transport de la réforme sont très loin d'être négligeables. Dans certaines communes, certaines dépenses se révèlent néanmoins inutiles. À Paris, par exemple, des postes d'encadrant appelés responsables éducatifs de ville (REDV) ont été créés pour suivre les enfants et les emmener d'un lieu à un autre dans le cadre des TAP. Mais malheureusement ce système ne fonctionne pas.

Par ailleurs, le risque de vases communicants est bien réel. Nous craignons la destruction d'emplois d'intervenants sur le mercredi matin, ainsi que les dommages collatéraux dans les structures socio-culturelles tenant des cours en soirée.

Les propositions du SNAPAC-Cfdt sont les suivantes :

1) éviter l'accroissement des inégalités territoriales en définissant des TAP obligatoires ;

2) engager un processus de qualification des personnels en contrepartie de la baisse des taux d'encadrement ;

3) permettre aux animateurs de bénéficier de contrats de travail de droit commun et non de simples contrats d'engagement éducatif ;

4) porter une attention particulière aux situations individuelles en évitant de fabriquer davantage de travailleurs pauvres alors que notre secteur d'activité compte déjà beaucoup d'emplois à temps très partiel avec des employeurs multiples ;

5) demander aux politiques de prendre leurs responsabilités pour développer des activités périscolaires de qualité et les doter d'un financement adéquat.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Je voudrais revenir sur quelques points transversaux qui ont été évoqué dans chacune de vos interventions. Vous avez pointé le manque de concertation préalable. N'avez-vous pas pourtant été invités à participer à la concertation sur la refondation de l'école menée à la Sorbonne sous l'égide du ministre de l'éducation nationale durant l'été 2012 ? À cette occasion, les ateliers consacrés aux rythmes scolaires s'étaient conclus par une demande unanime de réorganisation de la semaine scolaire. Par ailleurs, il me semble que certains de vos propos recèlent une certaine contradiction. D'un côté vous refusez l'imposition d'une norme unique partout sur le territoire et vous souhaitez

une adaptation aux circonstances locales. De l'autre, vous déplorez les disparités entre les écoles que générerait la réforme des rythmes scolaires. Comment entendez-vous réconcilier ce désir d'adaptation locale et la lutte contre les inégalités ? Avez-vous le sentiment que l'école actuelle accorde à tous les mêmes chances de réussite ? Croyez-vous qu'elle propose partout la même offre éducative ?

La réforme des rythmes scolaires ne devrait-elle pas, au contraire, servir de moteur pour que les communes travaillent à un rattrapage accéléré dans les infrastructures scolaires et leur offre éducative en général ? Il existe déjà des activités périscolaires. Certaines communes proposent déjà des animations à la pause méridienne. Disposez-vous d'un état des lieux en ce domaine ? La réforme ne va-t-elle pas apporter de l'égalité là où règne subrepticement l'inégalité la moins républicaine ?

Il me semble que vous en restez à une vision très productiviste du périscolaire, comme s'il fallait faire toujours plus d'activités et toujours viser le plus haut niveau possible. Ne pensez-vous pas que les enfants sont suralimentés ? Faut-il vraiment, après l'école, continuer de les stimuler par un carrousel d'activités supplémentaires ? Ma conviction est que les inégalités d'accès à la culture et au sport doivent être réglées sur le temps scolaire, et non par des activités périscolaires dont ce n'est pas la fonction.

Enfin, une question spécifique pour Mme Sergent. J'aimerais qu'elle nous précise ce qu'elle entend par la notion d'heures obligatoires de TAP.

Mme Catherine Sergent. – Il faut qu'il y ait un minimum d'activités périscolaires obligatoires si nous voulons agir sur les inégalités sociales. Certaines communes ne font qu'empiler les activités les unes sur les autres en épuisant les enfants. La réforme n'a pas modifié le temps passé à l'école par les enfants.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Comment penser que l'éducation nationale pourrait régler cette question et modifier le temps social des familles ? Nous ne pouvons pas vivre en dehors des évolutions de la société et du monde du travail. La réforme des rythmes scolaires a pour ambition essentielle de réorganiser le temps scolaire pour accroître l'efficacité des apprentissages.

M. Ahmed Hamadi. – Nous sommes d'accord pour tenir compte de la chronobiologie et améliorer les apprentissages des enfants. Mais, pour cela, nous devons travailler sur la globalité du temps de l'enfant. On ne peut pas séparer d'une part le temps de l'éducation nationale, d'autre part tous les autres temps de l'enfant. Cela n'a pas de sens.

Bien sûr, nous désapprouverons la surconsommation d'activités. Nous constatons, comme vous, que certains enfants arrivent très tôt le matin à l'école pour en repartir très tard le soir. Mais la réforme des rythmes scolaires n'y change rien. Et elle a pour conséquence néfaste de renvoyer les femmes à la maison.

Bien sûr, il existait des inégalités entre les territoires avant la réforme. Mais elle les accentue ! Cette réforme met la pression sur les communes pauvres et laisse aux seules communes riches le développement d'une offre de qualité. Comment financer et mettre en place trois heures périscolaires de plus lorsqu'on est une collectivité surendettée ?

Je soutiens qu'il n'y a pas eu de concertation. Les caisses d'allocation familiales (CAF) ont été associées très tard. La preuve en est qu'elles n'avaient pas prévu initialement

de financement et qu'aujourd'hui elles doivent prélever sur d'autres actions les fonds qu'elles consacrent à l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires. C'est préjudiciable à la politique d'action sociale.

Les PEDT nous imposent d'organiser plus d'activités éducatives mais sans les moyens adéquats. Dans ces conditions beaucoup de communes se contenteront d'une simple garderie.

Je termine mon propos pour dire que c'est l'animateur qui paiera les pots cassés, mais aussi les enfants dont la sécurité est en jeu. Nous demandons l'abrogation des textes réglementaires qui permettent de payer les animateurs au lance-pierre par dérogation au droit commun. C'est de l'esclavagisme moderne !

M. Jacques Legendre, président. – Je demanderai à l'assemble des intervenants de répondre de façon précise aux questions qui leurs sont posées, sans nourrir d'inutiles polémiques.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Je ne peux pas laisser dire que la réforme renvoie les femmes à la maison. Bien au contraire. Il est avéré qu'un certain nombre de femmes qui travaillaient à temps partiel pour libérer leur mercredi ont repris depuis la rentrée une activité à temps complet. Non seulement le travail des femmes n'est pas affecté, mais en plus elles peuvent bénéficier d'une meilleure rémunération grâce au retour au temps complet.

M. Jacques Legendre, président. – Personne parmi nous n'a envie de renvoyer les femmes au foyer.

M. Patrice Weisheimer. – Notre organisation a bien été invitée à la Sorbonne ainsi qu'aux séances de travail au CNEPJ sur les taux d'encadrement. D'ailleurs, j'observe que la loi de refondation de l'école de la République n'a pas été examinée pour avis par le CNEPJ alors qu'elle entre pour partie dans le champ de ses compétences. Nous considérons qu'il y a eu passage en force pour l'arrêté de décembre dernier assouplissant l'encadrement. Nous constatons également des vices de forme. Il existe de vrais problèmes de coordination et de concertation au niveau du pôle ministériel éducatif au sens large.

Nous souhaitons la création d'un fonds de péréquation entre les communes pour lutter contre les inégalités. Il pourrait être financé par une hausse de la taxe sur les transactions financières.

Sur la question du « productivisme », ce n'est pas que nous voulons imposer toujours plus d'activités aux enfants. Absolument pas ! L'animateur est un professionnel de l'éducation qui travaille à partir d'un projet pédagogique construit et réfléchi. L'animateur est donc en capacité de savoir si l'enfant dont il a la charge a besoin de rêver ou de se détendre à tel ou tel moment de la journée.

Marcel Gauchet soutient qu'il faut à la fois instruire et éduquer en dépassant l'antagonisme artificiel entre ces deux notions. C'est une idée que nous partageons, alors que l'éducation nationale a déserté les enjeux de socialisation et de construction du citoyen. Ce n'est donc qu'en œuvrant à l'émergence d'une véritable coéducation sur les territoires que nous pourrons enrichir l'action de l'éducation nationale et remplir ces missions fondamentales aujourd'hui négligées.

Les enseignants sont imposés à l'enfant alors que les animateurs sont choisis par l'enfant. Dans un contexte d'affaiblissement de l'autorité verticale, les activités périscolaires peuvent être un foyer de renouveau de la relation éducative.

Mme Catherine Sergent. – Dans certaines villes dotées de moyens suffisants, le maire pourra redistribuer les ressources entre les différentes structures sans supprimer d'emplois en faisant vivre l'animation socio-culturelle.

Nous reconnaissons l'existence d'inégalités ; nous ne souhaitons simplement pas que la réforme les accroisse encore.

Si les collectivités menaient une véritable concertation avec l'ensemble des structures éducatives, culturelles et sportives présentes sur leur territoire, l'emploi pourrait être préservé. C'est ce que nous appelons de nos vœux.

M. Jacques Legendre. – Cela se fait déjà !

M. Michel Le Scouarnec. – Je parlerai à partir de mon expérience d'élu et d'enseignant. Les collectivités territoriales ont fait dans leur ensemble de gros efforts pour l'éducation ces dernières années, notamment par des créations de postes dans leurs services chargés de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Rappelons-nous les années 1970 où il n'y avait même pas de garderie et où l'enseignant, avec ses élèves, devait s'occuper de chauffer la salle et de faire le ménage. C'est la pression sociale qui a abouti à la création des garderies pour permettre aux familles de travailler.

N'oublions pas non plus que certains enfants arrivent à 7h30, déjeunent à la cantine et ne repartent chez eux qu'à 18h30. Les journées d'école sont très longues et les fatiguent considérablement. Dans ce type de situation, les enfants sont peu en contact avec leurs parents, ce qui nécessite de compenser ce déficit par une action collective résolue si nous voulons lutter contre l'échec scolaire. Il n'est pas certain que les trois heures de TAP suffiront à cela.

J'étais favorable aux cours le samedi matin, mais il a fallu tenir compte de la situation des familles monoparentales. Par ailleurs les week-ends prolongés n'apparaissent pas favorables à l'apprentissage des enfants.

Enfin, la réforme se met en place dans un contexte budgétaire très difficile. Elle sera nécessairement contrainte par la super-austérité imposée aux collectivités à partir de 2015.

Mme Marie-Annick Duchêne. – Je voudrais rebondir sur la notion de coéducation. Le PEDT peut permettre de construire une complémentarité entre les différents temps de l'enfant et d'exacerber leur curiosité dans tous les domaines. Quelles sont les relations entre enseignants et animateurs depuis la rentrée de septembre 2013 ?

M. Jean-Claude Carle. – Tout le monde s'accorde pour considérer que notre organisation des rythmes scolaires n'était pas adaptée. Pourtant, la réforme, loin d'être consensuelle, a provoqué des crispations, des inquiétudes et des blocages qui ne sont toujours pas résolus. N'y aurait-il pas un problème de méthode ? N'aurait-on pas déconnecté les rythmes biologiques des enfants et des enseignants des autres rythmes économiques, sociaux et sociétaux ?

Mme Catherine Sergent. – Le samedi matin était certainement le bon choix. Mais les maires résistent difficilement à la pression de leurs électeurs et cette solution a été très peu retenue. Dans ma ville, les parents se sont prononcés à 85 % pour le mercredi.

Les relations entre les enseignants et les animateurs sont malheureusement trop souvent mauvaises. La coéducation ne se passe pas bien. Et le concubinage entre l'éducation nationale et l'éducation populaire demeure très difficile. Les enseignants demeurent accrochés à leurs salles de classe et malmènent fréquemment les animateurs qui se sentent déconsidérés de la part de l'éducation nationale. Plus de co-construction des projets permettrait à chaque acteur de mieux se connaître mutuellement et de reconnaître tout le monde pour sa compétence et son professionnalisme.

La déconnection des rythmes scolaires, économiques et sociaux nous paraît en effet préjudiciable. Les journées des enfants sont largement contraintes par l'amplitude des journées de travail de leurs parents et par les temps de transport jusqu'au domicile. C'est pourquoi nous recommandons une approche globale des temps de l'enfant.

Les difficultés de pratique sont bien connues. La fatigue des enfants est réelle. L'accueil de tous les enfants le mercredi après-midi dans les centres de loisir pose de nombreux problèmes logistiques.

M. Patrice Weisheimer. – Nous regrettons, bien sûr, le manque de disponibilité des parents et la durée des journées des enfants, mais ce n'est pas pour autant qu'il faut remettre en cause les activités périscolaires comme si elles constituaient une charge supplémentaire inutile. Si les intervenants sont formés comme nous le souhaitons, ils sauront prendre en compte la chronobiologie et ménager les enfants tout en accomplissant leurs missions éducatives. En matière de coéducation je ne partage pas complètement le point de vue de mes collègues. Là où les projets ont été ficelés brutalement en quelques mois comme à Paris, il est vrai que règne une défiance entre les différents acteurs. En revanche, là où existait historiquement une tradition de travail en commun, notamment au travers des contrats éducatifs locaux, comme en Alsace par exemple, les relations sont plus détendues et constructives.

Concernant l'articulation des différents rythmes scolaires, économiques et sociaux, force est de constater que chacun tente légitimement de faire valoir ses intérêts particuliers. Néanmoins, il faudra revoir la durée et le zonage des vacances scolaires et remettre sur la table la question du samedi matin. Les familles doivent aussi prendre conscience du temps passé par leurs enfants devant les écrans, ce qui peut les amener à se coucher très tard et à arriver à l'école fatigués le lendemain.

M. Bouziane Brini. – Les problèmes de logistique et d'infrastructure s'amplifient. De plus en plus de TAP sont organisés dans des salles de maternelle. Le mobilier y est inadapté, et les animateurs accumulent les problèmes de dos.

Si un lien est parvenu à se nouer entre les enseignants et les animateurs c'est grâce aux manifestations contre la réforme où ils ont pu exprimer ensemble leurs revendications. Enfin, j'attire l'attention sur le coût des activités qui risque de revenir aux familles et pénaliser les plus modestes d'entre elles.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Ma dernière question s'adresse à Mme Sergent. Vous ne voulez pas du mercredi matin. Il ne reste alors que deux possibilités.

Soit revenir aux quatre jours, soit maîtriser la démarche participative et imposer le samedi matin. Comment sortir de ce dilemme ?

Mme Catherine Sergent. – Je n'ai pas de réponse toute faite. Je reconnais la difficulté de la tâche.

M. Jacques Legendre. – Dans mon département le souhait de certains conseils d'école de travailler le samedi matin n'a pas été respecté par le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN).

Je remercie les participants pour leurs interventions.

Audition de MM. Jean-Louis Deroussen, président, Daniel Lenoir, directeur général, et Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales de la CNAF

La commission procède ensuite à l'audition de de MM. Jean-Louis Deroussen, président, Daniel Lenoir, directeur général, et Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales de la CNAF.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous poursuivons nos auditions en recevant MM. Jean-Louis Deroussen, président, Daniel Lenoir, directeur général, et Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Merci de revenir vers nous après votre première audition par la mission commune d'information en décembre dernier.

M. Jean-Louis Deroussen, président de la CNAF. – En décembre le congrès de l'Association des maires de France (AMF) venait de se terminer. Suite à l'interpellation du Premier ministre, notre conseil d'administration a repris ses travaux sur ce dossier en janvier. Un certain nombre de décisions ont pu être communiquées aux tutelles et à l'AMF.

D'une part, après un débat, il a été convenu que les communes qui s'étaient déjà engagées dans la réforme des rythmes scolaires à la rentrée 2013 bénéficieraient de conditions assouplies d'encadrement au titre des trois heures d'activités périscolaires issues de la réforme, et que ces modalités seraient étendues à l'ensemble des activités d'accueil de loisir sans hébergement (ALSH) qui existaient préalablement. En effet, l'existence de deux régimes distincts d'encadrement posait des problèmes d'adaptation.

D'autre part, il a été décidé qu'une réflexion serait menée sur les projets éducatifs de territoire (PEDT). Si un ALSH est aussi financé dans le cadre d'un contrat éducatif jeunesse (CEJ), le financement dans ce cadre se poursuit. Par ailleurs, si la mise en place d'une ASLH intervient entre la rentrée scolaire 2013 et la fin de l'année 2013, il a été décidé que le dispositif nouveau s'appliquerait.

Notre conseil d'administration a également décidé qu'il travaillerait au cours du premier semestre sur les modalités d'accompagnement par les CAF des communes qui ne sont pas encore passées aux nouveaux rythmes.

Enfin, le conseil d'administration a soulevé quelques points d'alerte sur la mise en œuvre de la réforme. Il a souhaité que le premier semestre 2014 soit mis à profit pour se

pencher sur son application dans les classes de maternelle et sur l'évaluation des trois heures d'activités périscolaires en termes d'apprentissage. Nous avons aussi travaillé à l'association des CAF à l'élaboration des PEDT le plus en amont possible, afin de répondre aux exigences des parents quant à la qualité des activités périscolaires. Enfin, il a posé la question du financement global de la réforme puisque, avant la réforme, les activités de loisir sans hébergement comportaient toujours une participation des familles, même modeste.

Concernant l'application de la réforme dans les communes ayant mis en place les nouveaux rythmes scolaires à la rentrée 2013, nous avons adressé un questionnaire aux élus pour nous signaler les difficultés de fonctionnement rencontrées et les bonnes idées qui mériteraient d'être partagées. Après les municipales, un deuxième questionnaire permettra de recueillir les attentes des collectivités territoriales sur les dispositions applicables à la rentrée prochaine.

M. Daniel Lenoir, directeur général de la CNAF. – La décision du conseil d'administration de la CNAF a été diffusée aux caisses dans le cadre d'une circulaire envoyée le 12 février qui, suivant l'usage et afin de tenir compte des observations éventuelles des CAF, sera publiée sur le site de la CNAF (www.caf.fr) la semaine prochaine.

Cette circulaire ouvre une période d'observation afin d'examiner les possibilités d'adaptation du dispositif pour la rentrée 2014. L'ensemble de nos administrateurs ont insisté sur la question de l'application de la réforme aux classes de maternelle et les éventuels restes à charge pour les parents. Nous nous sommes mis d'accord avec les services gouvernementaux, le projet étant piloté au niveau du Premier ministre. Nous souhaitons aussi une remontée d'informations sur l'efficacité du dispositif, dans le cadre d'un dialogue avec l'AMF qui, à l'origine, a parfois été vigoureux.

Vous nous avez interrogés sur la nécessité d'un PEDT et son statut. La CAF doit être signataire du PEDT afin d'apporter son financement aux activités bénéficiant d'un taux d'encadrement assoupli. Mais la signature ne vaut pas validation du PEDT, car ce n'est pas notre rôle. La responsabilité d'une dérogation aux normes d'encadrement ne relève pas de nous, mais des ministères de la jeunesse et des sports et de l'éducation nationale. Notre seule responsabilité porte sur le paiement des trois heures dérogatoires issues de la réforme des rythmes. Dans ce cadre, le PEDT est une nécessité car nous devons garantir le paiement sur la base d'une dérogation aux normes d'encadrement acceptées par les autorités de tutelle.

Un bilan sera effectué en fin d'année scolaire, afin de pouvoir faire le point au conseil d'administration du mois de juin en vue de la rentrée scolaire 2014. Nous maintiendrons le dispositif s'il fonctionne, mais nous sommes aujourd'hui dans une période transitoire. C'est en juillet que nous définirons les conditions de prise en charge pour l'avenir ; elles seront sans doute assez proches de celles actuelles, mais nous ne pouvons pas aujourd'hui nous projeter sur la rentrée 2014.

Les aspects financiers figurent parmi les facteurs à prendre en compte par la branche famille de la sécurité sociale. L'enveloppe de 913 millions d'euros sur cinq ans ne doit pas être dépassée. Selon les premières données dont nous disposons, l'enveloppe fixée dans la convention d'objectifs et de gestion pour la rentrée 2013 au titre du financement de la réforme par les CAF a été globalement respectée.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Merci pour ces premiers éléments d'information, qui appelleront sans doute d'autres questions auxquelles je vous demanderai de répondre le plus précisément possible.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Nous avons été interpellés à de nombreuses reprises par les maires sur la participation des CAF à la réforme. Je vous remettrai les lettres que nous avons reçues afin que vous puissiez leur répondre.

Tout d'abord, pouvez-vous nous confirmer qu'il faut un PEDT pour bénéficier d'une dérogation au taux d'encadrement dans le cadre des trois nouvelles heures d'activités périscolaires dégagées par la réforme, ce que j'appellerai les heures « Peillon » ?

M. Daniel Lenoir. – Les heures « Peillon » sont payées en tout état de cause.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Même sans PEDT ?

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Avec le taux d'encadrement assoupli, les heures « Peillon » sont-elles payées en l'absence de PEDT ? Qu'en est-il du paiement des heures « Peillon » entre la rentrée 2013 et le 1er janvier 2014 ?

M. Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales de la CNAF. – Les heures « Peillon » sont prises en charge par les CAF au titre de la prestation spécifique et nous n'exigeons pas de PEDT. Mais le PEDT est nécessaire pour le taux d'encadrement dérogatoire qu'appliquent les municipalités et les porteurs de projet.

Le conseil d'administration de la CNAF du mois de janvier a permis une grande avancée. Nous payons naturellement les heures « Peillon » à hauteur de 0,50 euros par heure et par enfant sur 36 semaines par an. Nous acceptons désormais de payer toutes les heures périscolaires assouplies, au-delà des seules heures « Peillon », dès lors qu'elles s'inscrivent dans un PEDT. Cette avancée est valable de façon transitoire pour six mois du 1er janvier au 30 juin 2014

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Le dispositif que vous décrivez ne s'applique donc pas rétroactivement à la fin de l'année 2013 ?

M. Frédéric Marinacce. – Non. Mais nous payons pour les nouveaux ALSH qui ont été créés après la rentrée scolaire et qui rentrent dans le cadre que nous venons d'évoquer. Il y en a environ 200.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Pour le financement des heures « Peillon », prenez-vous en compte le nombre d'enfants inscrits ou présents ?

M. Frédéric Marinacce. **–** Le nombre d'enfants présents, afin de coïncider avec le cadre de la réforme.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Des maires s'interrogent, puisque la présence des enfants inscrits fluctue. Utilisez-vous une déclaration du nombre d'enfants présents à la date du 1er janvier ou un point mensuel ?

M. Frédéric Marinacce. **–** Nous faisons un point mensuel.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Vous avez souligné l'importance de la gratuité. Faisiez-vous référence aux heures « Peillon » ?

M. Frédéric Marinacce. **–** Il s'agit de la gratuité au titre des trois heures « Peillon ».

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Vous avez évoqué une période d'observation de six mois au cours du premier semestre 2014. Qu'en est-il pour les communes qui appliqueront la réforme à compter de septembre 2014 ? Comment peuvent-elles se projeter dans l'avenir ?

M. Daniel Lenoir. – C'est l'une des difficultés. Elle est inhérente à tout processus d'adaptation. Pour ajuster notre dispositif, nous avons besoin d'estimations avant d'envisager la suite. Il existe une part d'incertitude sur les conditions de prise en charge à partir de septembre, qui seront sans doute ajustées en fonction de la période d'observation.

Il existe une incertitude sur la proportion d'enfants qui suivent les activités périscolaires dans le cadre des heures « Peillon » : plus d'enfants se sont inscrits et ont participé que dans nos prévisions, ce qui entraîne une augmentation des sommes consacrées à leur prise en charge. Après la phase d'observation, et à l'issue de nos travaux avec l'AMF, nous pourrions par exemple être amenés à revoir nos prévisions et augmenter les sommes consacrées à la réforme. Mais il existe parallèlement des facteurs possibles d'économies. Cela pourrait venir d'une remise en cause des activités périscolaires « Peillon » en maternelle qui suscitent des mécontentements Nous avons donc besoin d'une meilleure visibilité que celle dont nous disposons aujourd'hui sur les charges et les économies possibles. C'est tout l'intérêt de la période d'observation, après laquelle il y aura des ajustements.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Permettez-moi de prendre un exemple. Je dispose d'un dispositif périscolaire et mets en place des activités périscolaires dans le cadre de la réforme. J'obtiens une dérogation au taux d'encadrement au titre de ces trois heures « Peillon ». La proportion d'enfants suivant les activités périscolaires au cours de ces heures s'avère plus élevée (entre 40 et 50 %) que pour les autres activités périscolaires (pour lesquelles le taux est ordinairement compris entre 20 et 30 %). Jusqu'en juin 2014, je peux desserrer mon taux d'encadrement et bénéficier de garanties de financement. Mais à partir de septembre, je suis plongée dans l'incertitude : devrai-je monter en puissance pour compenser l'augmentation inévitable du nombre d'enfants pris en charge et embaucher davantage d'animateurs ? Sur le premier semestre 2014, la situation est tenable mais c'est l'ensemble des paramètres financiers qu'il me faudra revoir pour la rentrée prochaine.

M. Frédéric Marinacce. **–** Tout dépend du choix politique local du maire et des porteurs de projet. Souhaitez-vous conserver un encadrement classique ou déroger complètement aux normes d'encadrement prévues par le décret de 2013 sur les rythmes scolaires ? Différentes formules d'accueil sont possibles. Le dispositif mis en place pour accompagner la réforme fera l'objet d'un examen par le conseil d'administration de la CNAF en juin ou en juillet prochain pour ajuster le financement, au regard de l'expérience menée. Mais nous ne pouvons rien vous certifier dans la mesure où nous devons tenir les engagements de la convention d'objectifs et de gestion.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Les maires n'ont pas le choix ! Pendant les six prochains mois, il sera ainsi possible d'encadrer plus d'enfants avec le même nombre d'animateurs, mais en septembre vous allez nous dire qu'il faut davantage d'animateurs et

que nous devons prendre nos responsabilités ! Les maires ne peuvent pas entendre un tel langage, qui ne peut être que source de crispations et de blocages.

M. Daniel Lenoir. – C'est le principe même d'une période d'expérimentation. La position initiale de la CNAF, à laquelle je n'étais pas partie prenante, était que les heures « Peillon » ne seraient financées que si le taux d'encadrement normal était appliqué. Suite à des échanges parfois difficiles avec l'AMF, nous avons accepté de mettre en place une période d'observation. Cette décision a suscité l'inquiétude de beaucoup d'administrateurs de la CNAF ; c'est une position qu'il faut aussi respecter. Notre responsabilité est d'assurer le paiement des heures « Peillon », dans un contexte d'incertitude. Nous devons envisager les différentes hypothèses et faire des simulations pour permettre aux maires de se positionner. Nous ne pouvons pas prendre avant l'été une décision formelle sur le maintien du régime dérogatoire ou sur le retour à la position initiale de la CNAF.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Sur quels critères allez-vous vous décider à la suite de la période d'observation ?

M. Daniel Lenoir. – Il s'agit d'abord de critères financiers. Nous devons vérifier que nous restons dans l'enveloppe fixée par la convention d'objectifs et de gestion (COG). Il faut également vérifier l'absence de problème de qualité et de sécurité. Nous devons ensuite nous adapter à la situation des familles : est-il utile d'avoir des activités périscolaires en maternelle ? Comment sont pris en charge les enfants en situation de handicap ? Quel est le reste à charge pour les familles ? Enfin, nous devons prendre en compte le taux de recours aux activités périscolaires, c'est-à-dire la présence effective des enfants. Nous ferons plusieurs propositions selon lesquelles un dialogue sera engagé avec les caisses pour gérer les différentes situations.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Si les normes d'encadrement sont moins strictes, il peut en résulter une augmentation de la proportion d'enfants suivant les activités périscolaires dans le cadre des heures « Peillon ». Le ministre souhaite d'ailleurs qu'un maximum d'enfants puisse bénéficier des activités périscolaires. Pour atteindre cet objectif partagé par tous, nous souhaitons que l'ensemble des partenaires fassent un effort, y compris les CAF.

M. Daniel Lenoir. – Les CAF ont déjà fait beaucoup d'efforts en acceptant des normes d'encadrement dérogatoires…

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Permettez-moi de revenir sur le taux de recours aux activités périscolaires de la réforme « Peillon ». Dans mon département, en Gironde, il nous a été dit que le taux de recours était plus faible que prévu, ce qui a ainsi laissé une marge financière pour permettre la prise en charge d'autres activités périscolaires. Or ce taux de recours plus faible s'expliquerait par la renonciation de nombreuses petites communes à déposer des dossiers auprès des CAF. Elles se plaignent de leur complexité…

M. Daniel Lenoir. – Et elles ont raison !

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Ce constat incite à davantage de souplesse et de dérogations. Les maires butent sur la question des qualifications requises. Par exemple, des enseignants d'écoles de musique pour des ateliers d'éveil musical, des comédiens professionnels qui proposent des activités théâtrales, des responsables en communication proposant la création d'un journal dans le cadre des heures « Peillon » ne sont

pas considérés comme des encadrants disposant des qualifications requises, le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et le brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD). Or ces ateliers, animés par des personnels considérés comme non qualifiés au regard du BAFA ou du BAFD, présentent une vraie pertinence afin d'ouvrir de nouvelles perspectives aux enfants.

M. Daniel Lenoir. – J'ai dit que les maires avaient raison de se plaindre de la complexité des dossiers. Dans le cadre de la COG, un chantier de simplification a été engagé en direction des allocataires et de l'ensemble des partenaires de l'action sociale. En effet, trop d'éléments sont demandés, ce qui décourage les bénéficiaires potentiels des aides des CAF. Mais ces chantiers de simplification sont également liés à des procédures qui relèvent du ministère de la jeunesse et des sports. Par ailleurs, au regard des observations des différentes CAF et des refus qu'elles peuvent opposer à certaines demandes, nous allons mettre en place un système de questions et de réponses pour pointer les situations anormales dans lesquelles des refus sont systématiquement exprimés pour des raisons administratives. Nous allons ainsi améliorer le site www.caf.fr pour mettre ces informations de base à la disposition du plus large public possible.

La simplification est un chantier d'autant plus complexe que les travaux en sciences des organisations ont montré que l'accumulation de règles nuisait à l'application de la règle. Pourtant, on ne cesse d'ajouter de nouvelles règles.

M. Frédéric Marinacce. **–** Nous avons conscience de la complexité des règles, mais la réforme a ajouté de la complexité à la complexité. Nous avons ainsi dû nous adapter parfois rapidement. Nous avons une ambition très forte de simplification. Pour faire simple, il existe trois types de prestations : la prestation de service ordinaire (PSO), la prestation de service spécifique (PSS) dans le cadre des heures « Peillon » et la prestation à destination de l'extrascolaire. Il faudrait encore en compter deux de plus en toute rigueur : le CEJ périscolaire et le CEJ extrascolaire.

Si l'on ajoute la PSO, la PSS et les CEJ, les CAF valorisent près du tiers des dépenses d'un ALSH, soit un peu plus de 1,50 euro par enfant et par heure sur un coût total estimé à 4,70 euros. Pour l'instant, ce sont les mêmes locaux, les mêmes enfants, les mêmes activités et nous ne payons pas la même chose selon le dispositif. Nous avons conscience de cette complexité et nous allons simplifier.

S'agissant des normes, les CAF n'exigent rien car elles n'ont aucun pouvoir de contrôle. Elles s'alignent sur le code du travail, sur le code de l'action sociale et des familles et les normes du ministère de la jeunesse et des sports. Ce cadre juridique impose un certain nombre d'exigences auxquelles nous sommes très attachés, notamment en ce qui concerne les qualifications des animateurs. Ces derniers doivent être titulaires d'un diplôme ou d'un certificat de qualification, agents de la fonction publique ou titulaires du BAFA. Pour notre part nous encourageons l'accès au BAFA, puisque nous finançons le BAFA pour52 % des 50 000 jeunes qui y accèdent chaque année. Nous nous alignons sur la réglementation, à charge pour les autorités de tutelle de la contrôler. Par ailleurs, je vous rappelle que les normes d'encadrement permettent la présence de 20 % d'animateurs non qualifiés.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Il y a une incompréhension des maires ! Comment expliquer qu'un professeur d'école de musique ne rentre pas dans la catégorie des personnels qualifiés pour pouvoir intervenir pendant les TAP, sous prétexte qu'il ne dispose pas du BAFA? Les maires se retournent vers les CAF parce qu'elles

apportent un financement. Nous entendrons dans la foulée de votre audition le ministère de la jeunesse et des sports.

M. Frédéric Marinacce. **–** Nous avons réalisé un guide avec eux…

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – … dont j'espère qu'il est le plus simple possible, car les maires ont besoin de réponses à leurs questions.

M. Daniel Lenoir. – Tout le monde a besoin de simplicité. Cela me rend malade de voir la complexité des dossiers demandés aux maires. En même temps, simplifier est très compliqué, car cela va à contre-courant des tendances naturelles de nos organisations. De surcroît, je le redis, nous avons ajouté de la complexité à la complexité avec cette distorsion entre les heures « Peillon » et les autres.

M. Dominique de Legge. – J'ai bien compris que vous auriez préféré éviter de mettre le doigt dans la réforme des rythmes scolaires. Vous avez évoqué des dépenses à hauteur de 10 millions d'euros en 2013. À quoi correspondent-elles ?

M. Daniel Lenoir. – Il s'agit de la dépense prévue pour l'année civile 2013, de septembre à décembre. Le fonds total, inclus dans le fonds national d'action sociale (FNAS) représente 913 millions d'euros sur l'ensemble de la durée de la COG, soit cinq ans. Pour mémoire, le FNAS représente un montant de 4,6 milliards d'euros aujourd'hui et se montera à 6,6 milliards d'euros à la fin de la COG. Lorsque la réforme sera appliquée en année pleine pour l'ensemble des communes, la dépense s'élèvera à 250 millions d'euros.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – En 2014 ?

M. Daniel Lenoir. – Non, car en 2014 la réforme ne sera généralisée qu'à la rentrée prochaine. La dépense prévue en 2014 s'élève à 153 millions d'euros, dont 62 millions d'euros au titre de la participation de la CAF au fonds d'amorçage et 91 millions d'euros dans le cadre de la PSO. En 2015, 2016 et 2017, la dépense annuelle s'élèvera à 250 millions d'euros, soit une dépense prévisionnelle totale de 861 millions d'euros sur l'ensemble de la durée de la COG.

M. Dominique de Legge. – Le coût de la réforme a été estimé à 900 millions environ, voire 1 milliard d'euros en année pleine pour l'ensemble des collectivités territoriales. La participation de la CAF à hauteur de 250 millions d'euros représenterait donc environ 25 % de la dépense totale.

M. Daniel Lenoir. – Oui, si l'estimation de 1 milliard d'euros s'avère exacte.

M. Jean-Claude Carle. – Tout cela est d'une simplicité enfantine… Pourriez-vous nous faire une note synthétique, à destination des maires, sur ce qui relève des activités traditionnelles et des heures « Peillon » ?

M. Daniel Lenoir. – Ce sera sur www.caf.fr, dans un dispositif de questions-réponses permettant de répondre aux interrogations des maires.

Je vous laisse également un exemplaire de la circulaire adressée aux CAF. En deux mots, elle indique comme les heures « Peillon » peuvent être financées tout en dérogeant au taux d'encadrement, dans les conditions du PEDT et du décret. La circulaire sera publiée sur www.caf.fr lundi prochain.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je vous remercie.

Audition de M. Mikaël Garnier-Lavalley, délégué interministériel à la jeunesse, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, M. Marc Engel, chef du bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des formations, Mme Sylvie Martinez, chargée de mission à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) et M. Vianney Sevaistre, sous-directeur de l'emploi et de la formation à la direction des sports du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

Enfin, la mission procède à l'audition de M. Mikaël Garnier-Lavalley, délégué interministériel à la jeunesse, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, M. Marc Engel, chef du bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des formations, Mme Sylvie Martinez, chargée de mission à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) et M. Vianney Sevaistre, sous-directeur de l'emploi et de la formation à la direction des sports du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous poursuivons nos auditions avec les représentants du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, en recevant M. Mikaël Garnier-Lavalley, délégué interministériel à la jeunesse, M. Marc Engel et Mme Sylvie Martinez, de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) et M. Vianney Sevaistre, sous-directeur de l'emploi et de la formation à la direction des sports.

M. Mikaël Garnier-Lavalley, délégué interministériel à la jeunesse, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. – Le ministère de la jeunesse et des sports est chargé de la protection des mineurs scolarisés et accueillis dans les centres de loisirs et les séjours de vacances. Il doit également édicter et mettre en œuvre les règles dans ce domaine. Cette compétence comprend les accueils de loisirs périscolaires et explique en partie notre intervention dans la réforme des rythmes. Par ailleurs, le ministère de la jeunesse a souhaité favoriser la mise en place de l'accueil des enfants avec les collectivités territoriales en mettant en avant la notion d'éducation partagée. Ce travail, de longue haleine, a été engagé dès le début des années 1980 et s'est concrétisé dès 1984 avec la circulaire Calmat-Chevènement intitulée « Temps scolaire dans le premier degré, développement des liaisons de l'école avec les partenaires éducatifs locaux ». Plusieurs circulaires ont suivi, dont la plus emblématique concerne les contrats éducatifs locaux (CEL), signée le 9 juillet 1998, et confirmée par une circulaire du 25 octobre 2000 des ministres chargés de l'éducation, de la jeunesse et des sports, de la ville et de la culture. Globalement, ces contrats ont touché environ 4 millions d'enfants du primaire et du secondaire au cours de l'année scolaire 2003-2004. Ce sujet n'est donc pas nouveau pour nous, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés. Notre ministère a donc souhaité tout naturellement s'investir dans la réforme

des rythmes scolaires, notamment pour la continuité des temps de l'enfant et la complémentarité entre éducation formelle et éducation non formelle, cette dernière étant dispensée notamment par les associations de jeunesse et d'éducation populaire et les associations sportives.

La réforme a été engagée à la suite de la publication du décret du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires. Elle permet de mieux répartir les temps d'enseignement sur la semaine, d'alléger la journée de classe et d'assumer une meilleure continuité entre temps scolaires et périscolaires, autour d'activités à caractère sportif, culturel, artistique, scientifique ou citoyen. Les activités proposées contribuent ainsi à multiplier et à diversifier les champs d'apprentissage indispensables à l'autonomie et l'épanouissement de l'enfant, en liaison avec les élus locaux, l'éducation nationale et les caisses d'allocations familiales (CAF).

La mise en place de la réforme constitue pour nous un levier important pour proposer des activités épanouissantes aux enfants, avec pour objectifs de faciliter les apprentissages et de réduire les inégalités d'accès aux loisirs de qualité. En s'appuyant sur des travaux de chronobiologistes, le Gouvernement a lancé cette réforme pour alléger la journée scolaire et franchir un cap dans l'accès à ces loisirs de qualité. Pour nous, la notion de réforme des rythmes éducatifs s'impose, en considérant que l'éducation n'est pas limitée au seul cadre scolaire et que la réforme doit permettre une meilleure articulation entre les temps scolaire et périscolaire, voire extrascolaire, dans la journée, la semaine et l'année, en tenant compte des autres activités durant les vacances, ou, en semaine, le mercredi. Ces activités ne sont pas nées avec la réforme des rythmes ; elles existent depuis longtemps, en lien avec les mouvements d'éducation populaire et les collectivités territoriales. Ce type d'activités existe sous différentes modalités, notamment les accueils de loisirs déclarés directement ou par l'intermédiaire d'associations. Ces accueils portent sur des effectifs compris entre 7 et 300 mineurs scolarisés sur le temps périscolaire. En 2011-2012, on comptait environ 15 500 accueils de loisirs déclarés regroupant plus de 860 000 places ouvertes. Si ces accueils sont privilégiés en raison de leur qualité éducative et des garanties d'encadrement et de sécurité qu'ils offrent, ils ne sont pas une obligation ; les communes peuvent décider de mettre en place une mono-activité, culturelle ou sportive, ou d'autres types d'accueil, comme des garderies. Dans ce cas, ces activités ne sont pas déclarées et ne bénéficient pas des aides de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), selon les règles qu'elle applique. Les nouvelles heures libérées ont été l'occasion d'associer l'ensemble des acteurs éducatifs, et la conclusion d'un projet éducatif territorial (PEDT) permet d'acter cette collaboration, en constituant une opportunité pour faire travailler ensemble les différents acteurs éducatifs.

Les communes qui ont été les premières à mettre en œuvre la réforme étaient, pour la plupart, déjà engagées dans une démarche éducative et partenariale, dans le cadre des CEL, des contrats enfance jeunesse ou des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Parmi les conditions de réussite de la réforme, il convient ainsi de citer l'ancienneté des partenariats existants et le développement d'une politique organisée, notamment d'un projet éducatif local (PEL) qui prenait la suite de dispositifs antérieurs. L'ambition est de favoriser l'implication des familles, la mise en place d'une politique d'éducation et de prévention et l'accès à des activités socio-culturelles et de loisirs hors temps scolaire. Le cas spécifique des petites communes a fait l'objet d'une attention particulière : bénéficiant de faibles ressources humaines, elles ont pu disposer d'un accompagnement dédié à partir de questionnaires, permettant de préciser les besoins et les actions de formation en lien avec les CAF et les services de l'éducation nationale, ainsi que pour la diffusion d'outils. L'enquête de l'Association des maires de France (AMF) présentée en novembre 2013 précise d'ailleurs

que, pour l'élaboration des PEDT, 54 % des communes se sont appuyées sur ce document existant, dont 23 % sur un PEL et 15 % sur un contrat enfance jeunesse, associant communes et CAF autour d'engagements réciproques.

Les difficultés apparues concernaient essentiellement la réglementation de la protection des mineurs et une mauvaise compréhension par ses acteurs de la réforme, et probablement des émetteurs de prescription que nous sommes. Si la règlementation a pu paraître contraignante, son objectif est double : la protection des mineurs accueillis et la qualité éducative. Elle offre donc une garantie pour tous, enfants, familles, animateurs et collectivités territoriales. Le code de l'action sociale et des familles définit un cadre règlementaire spécifique pour organiser ces accueils, en termes de taux d'encadrement, de qualification des personnels et d'existence d'un projet éducatif se déclinant en un projet pédagogique pour le directeur de l'accueil. Compte tenu des spécificités de ce type d'accueil, la règlementation avait déjà prévu un encadrement allégé par rapport aux accueils de loisirs extrascolaires, à raison d'un animateur pour 10 enfants de moins de 6 ans et d'un animateur pour 14 mineurs de plus de 6 ans, au lieu de un pour 8 et un pour 12 en extrascolaire. L'allègement de l'encadrement réglementaire s'est poursuivi à l'occasion de la réforme, pour accompagner l'augmentation prévisible de la fréquentation. Pendant les 3 heures libérées, à raison d'une fréquentation comprise entre 70 % et 80 %, le décret du 2 août 2013 a réduit le taux d'encadrement minimal de ces structures pour toutes les heures de l'accueil périscolaire de loisirs, le matin, le midi et le soir : un animateur pour 14 mineurs de moins de 6 ans, et un animateur pour 18 mineurs de plus de 6 ans. De même, l'arrêté du 12 décembre 2013 prévoit de déroger en cas de difficultés manifestes de recrutement pour une durée ne pouvant excéder douze mois à l'obligation de qualification professionnelle pour diriger un accueil de loisirs périscolaires. Une personne titulaire du brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD) en accueil collectif de mineurs pourra ainsi exercer ses fonctions au sein de ces accueils. Au niveau local, ce sont les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) impliquées dans la réforme qui travaillent sur ces questions et accompagnent les communes par leurs conseils. S'agissant de la formation, un projet de circulaire est en cours de rédaction pour favoriser l'adéquation des formations aux besoins et préparer la rentrée prochaine.

Ces réformes n'ont pas toujours été expliquées ou comprises. Par exemple, le décret du 2 août 2013 permet d'assouplir les taux d'encadrement dans le cadre d'un PEDT signé sur l'ensemble des heures. Dans le même temps, compte tenu de ses contraintes financières, la CNAF a créé une prestation de service spécifique pour les 3 heures libérées, distincte de la prestation en vigueur pour les autres heures de l'accueil de loisirs. Cette situation a pu faire croire que les taux n'étaient pas assouplis pour l'ensemble des heures, ce qui n'est pas le cas, à condition toutefois d'avoir signé un PEDT, pour les prestations correspondant aux activités proposées jusqu'au mois de juin. Pour notre part, nous nous inscrivons dans une démarche expérimentale sur les trois prochaines années. Parallèlement, certains organisateurs d'accueil de loisirs, en fonction des heures libérées, souhaitent déclarer des accueils de 45 minutes par jour. Ce temps est inférieur à la durée minimale d'une heure pour pouvoir déclarer un accueil, cette durée d'une heure étant elle-même dérogatoire à celle initialement fixée à deux heures. La déclaration, que les organisateurs doivent remplir, doit comprendre toutes les heures d'accueil de la journée, et pas seulement les heures libérées, dans le cadre d'un système global. Il convient également de noter que les 45 minutes libérées ne constituent pas une norme, et ne permettent pas de toute manière l'organisation d'activités de qualité. Certaines collectivités territoriales définissent des créneaux horaires beaucoup plus importants et retiennent une organisation qui permet des activités d'une durée plus longue et ayant une réelle approche pédagogique. Localement, les services des DDCS accompagnent les communes sur cette question spécifique et les difficultés souvent soulevées.

Sur l'articulation des temps, l'une des critiques récurrentes concerne la fatigue des enfants. Cette critique des parents a pu trouver son origine dans le très grand nombre d'activités proposées sans réelle articulation entre elles. L'enjeu pour nous des PEDT est de favoriser la collaboration entre les acteurs éducatifs, ainsi que la complémentarité et la cohérence des activités proposées aux enfants. Lorsqu'il n'existe pas d'accueil de loisirs, les services de notre ministère apportent aux collectivités leur expérience afin de rechercher les activités les plus adaptées suivant les temps de la journée et l'âge des enfants (jeux sportifs, jeux calmes), afin de tenir compte du rythme et pas seulement du découpage séquencé administrativement parlant. L'accueil de loisirs facilite l'articulation des activités proposées par des clubs sportifs et des associations culturelles dans un cadre éducatif sécurisé.

L'ensemble des services du ministère se sont investis dans la mesure de leurs possibilités dans la réforme des rythmes, au niveau central par un travail constant et des groupes de travail nous associant à l'AMF, au ministère de l'éducation nationale et à la CNAF – ce qui qui a permis des échanges sur les pratiques pour résoudre les blocages éventuels – et au niveau déconcentré, par des actions d'information en direction de nos services, dans des réunions d'information, des formations, la diffusion d'outils et de bonnes pratiques. Le ministère contribue ainsi à une animation d'ensemble. Tous nos personnels concernés, y compris au niveau déconcentré, ont été réunis le 18 mars 2013, et nous réitérerons cette démarche le 18 mars de cette année.

Nous organisons des stages de formation en direction de nos agents. Nous avons diffusé une circulaire commune avec l'éducation nationale le 20 mars 2013, et préparons une autre circulaire avec le ministère du travail pour répondre aux questions de formation et d'emploi. Des stages sont également organisés par l'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN), nous associant à l'enseignement supérieur, la recherche et l'éducation nationale. Nous avons publié, en août 2013, un guide pratique pour des activités périscolaires de qualité, que je vous remettrai, élaboré avec la CNAF, en lien avec le ministère de l'éducation nationale, et qui se veut un outil apportant des réponses aux services de l'État, aux élus locaux et au monde associatif. Au niveau local se sont également mis en place des groupements d'appui départementaux (GAD), qui associent les communes, l'éducation nationale, les associations et les autres acteurs que sont les CAF et les services de notre ministère. Enfin, nous travaillons au quotidien avec les mouvements de jeunesse et d'éducation populaire, la moitié des accueils de loisirs étant associatifs. Nous intervenons aussi sur les habilitations de formation au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et au BAFD, qui relèvent de notre champ, et pour la formation continue des personnels déjà qualifiés comme les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM).

En conclusion, je dirai que notre action sur ce dossier n'est pas ponctuelle, puisque nous travaillons au quotidien sur les différents accueils. Nous devons poursuivre notre action au-delà de la mise en œuvre de la réforme. Cette réforme, qui est au service de l'enfant, n'en est qu'à ses débuts et nous considérons qu'il faudra du temps pour en tirer profit. Sa réussite est conditionnée par une coopération des acteurs aux niveaux national et local, une bonne articulation des temps (scolaire, périscolaire et extrascolaire) et une action sur l'emploi et la formation.

Pour nous, même s'il n'est pas obligatoire et ne constitue pas la norme, l'accueil de loisirs périscolaire est une réponse à l'accueil des enfants dans de bonnes conditions afin d'assurer leur épanouissement et leur sécurité, et répondre aux exigences de cette réforme de rééquilibrage des temps dans la journée, la semaine et l'année. Soyez assurés que l'ensemble des services du ministère sont engagés dans la réforme aux côtés des élus locaux, et en

partenariat avec les services de l'éducation nationale, les mouvements d'éducation populaire, les CAF et les familles.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Merci pour cette présentation très exhaustive. Je passe la parole à Mme la rapporteure.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Nous venons d'auditionner les représentants de la CNAF, à qui nous avons fait part de nombreuses incompréhensions des élus sur la complexité des dossiers à remplir pour bénéficier des subventions de la CNAF dans le cadre des temps d'activités périscolaires (TAP) issus de la réforme. En effet, ils ont parfois recours à des intervenants atypiques, comme des musicothérapeutes, des comédiens professionnels et des psychomotriciens, pour l'animation d'ateliers, mais ils se sont heurtés à l'obligation faite à ces derniers de disposer du BAFA pour figurer parmi les encadrants qualifiés. Pourtant, ils ont déjà l'habitude de travailler avec des enfants dans un autre cadre que celui des TAP. Cette question vous est-elle remontée, et quelle réponse peut-on lui apporter ? Il serait en effet dommage de se priver de la compétence de ces intervenants.

Par ailleurs, quelle était votre estimation du nombre d'enfants qui bénéficiaient des dispositifs périscolaires mis en place avant la réforme ? Dans quelle mesure le passage aux nouveaux rythmes a-t-il modifié le nombre d'enfants concerné ?

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – En réponse à votre première question, nous avons bien sûr eu de fortes remontées du terrain. Les temps périscolaires ne sont par nature ni obligatoires, ni gratuits. Les collectivités peuvent recourir aux professionnels de leur choix. La politique de la CNAF consiste à lier son financement à des garanties de qualité éducative et de protection des mineurs. C'est le choix de la CNAF.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – La CNAF nous dit de nous adresser au ministère de la jeunesse et des sports pour avoir une réponse !

M. Gilbert Roger. – Ne jouez pas au ping-pong avec les élus !

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – C'est le choix de la CNAF de lier ses financements et le taux d'encadrement.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – La CNAF nous a précisé examiner les dossiers sous un angle financier, mais a déclaré que des critères lui étaient imposés comme la qualification des animateurs pour laquelle il faut se référer à une liste de diplômes obligatoires, transmise par le ministère de la jeunesse et des sports. Nous n'en attendions donc qu'avec plus d'impatience votre audition.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Nous entendons bien votre exigence de qualification mais que dire quand une psychomotricienne, qui exerce son métier par ailleurs, n'est pas reconnue comme encadrant qualifié car elle ne dispose pas du BAFA ! Que dire d'un professeur de musique qui n'est pas reconnu comme un encadrant qualifié dans le cadre des TAP parce qu'il fait de l'éducation musicale sans être diplômé du BAFA !

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – La CNAF peut ne pas se référer à la liste des diplômés du BAFA. De même, certaines CAF ont choisi de financer des garderies.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – La CNAF peut-elle s'affranchir de vos préconisations ?

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – Les garanties d'accueil périscolaire sont peut-être plus importantes à ses yeux qu'une dérégulation…

La législation actuelle offre des possibilités. Les normes d'encadrement prévoient un animateur pour 14 enfants de moins de 6 ans et ce ratio s'élève à un animateur pour 18 enfants âgés de 6 à 18 ans. Au moins 50 % de l'effectif doit disposer du BAFA ou d'un diplôme équivalent et 30 % des non diplômés peuvent suivre une qualification. Il reste donc une proportion de 20 % d'animateurs qui ne sont ni diplômés, ni en cours de formation. Lorsque la déclaration est effectuée, il faut vérifier la qualité et la moralité des intervenants.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – La CNAF se retranche-t-elle derrière une lecture limitative des diplômes pour se garantir par rapport à son éventuelle responsabilité future ? Une clarification est nécessaire au regard des exigences requises dans le cadre du BAFA et des activités en centre de loisirs sans hébergement (CLSH).

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – Je ne crois pas que la CNAF se retranche derrière la règlementation du ministère de la jeunesse et des sports, mais l'ambition éducative doit être garantie par des personnels qualifiés et un projet pédagogique.

S'agissant des CLSH, il ne s'agit pas d'un encadrement mais bien d'une déclaration devant indiquer les nombres d'enfants accueillis et d'animateurs en précisant, pour ces derniers, les qualifications requises comme le BAFA. Les mêmes règles s'appliquent pour l'accueil périscolaire et les CLSH.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Il y a peut-être un problème de définition de la notion de qualification.

Pour les trois heures relevant de la réforme, des exemples montrent que certains maires souhaiteraient organiser des activités en recourant à plus de 50 % de personnels ne disposant pas du BAFA, mais dont certains apparaissent de toute évidence hyper-qualifiés au regard des activités qu'ils conduisent par ailleurs.

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – Il est possible de modifier la liste des diplômes équivalents au BAFA. Il faut également tenir compte des exigences éducatives des parents. S'en tenir aux seules trois heures de TAP n'a sans doute pas grand sens, mais si nous étions moins exigeants sur le reste des temps scolaires, les relations avec les parents pourraient être dégradées.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Ce ne sont pas les mêmes activités qui sont conduites pendant les trois heures de TAP et les autres activités périscolaires. La réforme des rythmes doit permettre de libérer des temps qui offriront à l'enfant la découverte d'autres pratiques artistiques et sportives, différentes de celles qu'il peut pratiquer en centre de loisirs. Les enfants ont ainsi l'opportunité de rencontrer d'autres professionnels. Or ces professionnels ne seraient pas qualifiés au regard du BAFA !

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – Les trois heures de TAP peuvent être organisées de différentes manières.

Mme Marie-Annick Duchêne. – Monsieur le délégué interministériel, si je comprends bien, qui peut le plus peut le moins. Dès lors, pourquoi traiter différemment les trois heures « Peillon » et les autres activités périscolaires ?

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – Dans la mesure où nous édictons la règlementation, je vais préciser quelles sont les trois catégories d'accueil collectif de mineurs. Pour les activités extrascolaires, les taux d'encadrement s'élèvent à un animateur pour huit enfants de moins de six ans et un animateur pour douze enfants de plus de six ans. Ces taux passent respectivement à un pour quatorze et un pour dix-huit pour les activités périscolaires normales, et à un pour dix et un pour quatorze pour les activités périscolaires dans le cadre d'un plan éducatif de territoire (PEDT).

Les normes d'encadrement pour l'hébergement extrascolaire sont donc plus rigoureuses. Les animateurs nous reprochent cette dérogation, en la considérant comme une dégradation de leurs conditions de travail. Nous avons donc pris le parti de demander les garanties d'un PEDT pour apporter une meilleure protection des mineurs.

Mme Marie-Annick Duchêne. – Au-delà du taux d'encadrement, je parlais également des exigences de diplôme.

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – Prenons un exemple : pour un groupe de vingt enfants, vous pouvez disposer d'un animateur BAFA et d'un musicien qui n'est pas diplômé du BAFA.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Mais pour un groupe de quatorze enfants, il n'est pas possible de disposer d'un musicien seul comme encadrant.

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – Un musicien, quel qu'il soit, n'apportera pas les garanties éducatives.

Mme Marie-Annick Duchêne. – Et s'il s'agit d'un enseignant ?

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – S'il ne dispose pas du BAFA, alors il ne fait pas partie des encadrants qualifiés. Vous pourriez demander que ses compétences entrent dans la liste des diplômes équivalents au BAFA. Mais nous sommes contre une dérégulation totale. Les métiers sont différents et les pédagogies ne sont pas les mêmes pour les enseignants et les animateurs.

M. Gilbert Roger. – J'ai cru comprendre que des TAP fractionnés par durée de quarante-cinq minutes n'étaient guère compatibles avec des activités éducatives. Pourtant, les cours de français et de mathématiques ne dépassent souvent pas quarante-cinq à cinquante minutes. Or vous avez déclaré que 20 % des projets éducatifs ne relevaient pas d'organisation d'activités fractionnées en périodes de quarante-cinq minutes et j'en déduis donc que 80 % des projets prévoient de telles durées pour tout ou partie des TAP.

Les PEDT sont bien signés par les maires, élus de la République. Ayant exercé les fonctions de premier magistrat pendant dix-sept ans, j'ai constaté des aberrations comme l'existence de deux machines à laver, l'une pour le centre de loisirs et l'autre pour l'école. Il en va de même pour les classes des écoles : ce sont des bâtiments municipaux qui doivent avoir un usage collectif. Pour en revenir au PEDT, la CAF appose sa signature pour les financements. Mais la CNAF nous a précisé que cette signature ne valait pas validation.

Au ministère de la jeunesse et des sports, quelle réponse avez-vous à apporter à ceux qui s'inquiètent des conditions de la rentrée 2014 ? Et que ferez-vous si des élus s'opposent à la mise en œuvre de la réforme ?

Dans les communes, il est de plus en plus souvent fait recours à des bénévoles, notamment retraités. Cette possibilité ne sera plus gérable si l'on applique la règle des taux d'encadrement au titre du BAFA. Pour citer un exemple que je connais, un professeur de conservatoire ne compte pas dans les effectifs des personnels qualifiés au titre du BAFA, et les instituteurs sont disposés à participer aux TAP, mais à des tarifs supérieurs à ceux du BAFA.

Vous faites dépenser des sommes énormes aux collectivités publiques ! Pourrions-nous négocier ensemble pour simplifier les normes, de manière à rassurer les élus locaux, dont certains ne disposeront que de peu de temps après leur entrée en fonction suite aux élections municipales de mars ?

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – Le décret de réforme des rythmes scolaires date de janvier 2013, il y a à peine plus d'un an. Mais je comprends vos préoccupations. Le ministère est engagé depuis les années 1980 dans la réforme des rythmes…

M. Gilbert Roger. – … depuis la circulaire Calmat-Chevènement de 1984, à l'élaboration de laquelle j'ai participé, alors que M. Calmat était maire de Livry-Gargan.

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – S'agissant des locaux, nous trouvons qu'il est de bonne gestion publique que l'accueil au titre des activités périscolaires puisse avoir lieu dans les locaux scolaires, d'autant plus que les collectivités locales investissent fortement dans l'éducation. De même, nous comprenons les difficultés à construire en milieu urbain.

L'intervention des bénévoles est intéressante, mais il est de la responsabilité de la collectivité locale de tenir compte des critères correspondant au financement de la CAF.

Je ne prétends pas que conduire des TAP dans le cadre de séances de 45 minutes pose difficulté. Mais un trop grand fractionnement des activités peut conduire à réduire effectivement cette durée de 45 minutes, compte tenu notamment des temps qui séparent deux activités. Si on veut calquer la réforme sur les rythmes de vie des familles, il faudrait alors prendre en compte le cas des enfants déposés à l'école entre 7h30 et 8h et que l'on vient chercher entre 17h30 et 18h. La question des temps se pose alors sur l'ensemble de la journée.

Nous avons accompli beaucoup d'efforts pour décloisonner les taux d'encadrement et améliorer la formation. Des réponses admirables ont été apportées pour identifier des activités et des personnels que l'on accompagnera en formation dès le mois de juin et qui dispenseront des activités à partir de septembre. La formation professionnelle des animateurs est souvent très décriée et il s'agit de les accompagner pour les responsabiliser.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous comprenons votre engagement pour un taux d'encadrement de qualité. Toutefois, le taux d'encadrement en France est le plus élevé d'Europe. D'autres pays comptent moins d'encadrants sans que l'on déplore davantage d'insécurité. Dès lors que les collectivités territoriales sont soumises à des choix budgétaires drastiques, nous pouvons comprendre qu'elles souhaitent disposer de taux d'encadrement plus souples.

Permettez-moi de prendre un exemple. Je mets en place des TAP, dans le cadre d'une activité dispensée par un professeur de musique, qui ne dispose pas du BAFA, pour 14 enfants. La CAF a-t-elle le droit de subventionner mon activité ?

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – La CAF est responsable de ses choix.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – La CAF est donc libre de le faire…

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – Une autre solution consisterait à inscrire le diplôme du professeur de musique dans la liste des diplômes équivalents au BAFA. Il faut aussi tenir compte des contraintes financières des CAF.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Pour prendre un autre exemple très concret, est-il possible qu'un artisan local aide à construire un hôtel à insectes ? La CAF peut-elle passer outre l'absence de BAFA dans ce cas précis ?

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – Vous pouvez organiser une garderie comme vous le voulez.

M. Gilbert Roger. – Je comprends que vous considérez l'hôtel à insectes comme une activité de garderie.

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – Je ne me prononce pas sur l'activité proposée, d'autant plus que nous sommes très impliqués sur les sorties nature. Dès lors que les règles d'encadrement sont respectées, la commune est libre de s'organiser comme elle le souhaite : les activités ne sont ni obligatoires, ni gratuites.

M. Gilbert Roger. – Dans le cadre de nos auditions, comme des débats parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat, la plupart des élus ont déclaré, quelle que soit leur appartenance politique, vouloir parvenir à la gratuité des activités.

Des activités comme la menuiserie peuvent avoir un intérêt pédagogique et ne sont pas perçues comme de la garderie par les parents. Pour utiliser un langage moins administratif que celui que vous nous tenez, je vais prendre un autre exemple : beaucoup de clubs de football organisent des entrainements le mercredi après-midi et le soir sans nécessairement respecter un taux d'encadrement d'au moins un adulte pour 14 joueurs. Les clubs ne sont pas désorganisés pour autant, puisque certains d'entre eux parviennent à battre des clubs professionnels en coupe de France. L'objectif est bien d'amener les enfants à découvrir quelque chose de nouveau qu'ils n'étudient pas à l'école.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Pourriez-vous nous fournir la liste des diplômes référencés comme équivalents au BAFA ? Travaillez-vous déjà un élargissement de cette liste ? Nous souhaitons mettre en place les nouveaux rythmes le plus largement possible et, de ce point de vue, ne retenir que le BAFA comme critère essentiel risque de conduire à une uniformisation des activités.

J'ai le sentiment d'une certaine confusion entre le temps scolaire et le temps de l'enfant. Tous les enfants n'arrivent pas à l'école à 7h30. Il a bien fallu laisser des repères, par exemple en organisant la fin des cours à 16h30 et en organisant sur cette base les horaires des bus de ramassage scolaire. Si l'on rajoute une activité périscolaire d'une durée de 45 minutes, une adaptation est nécessaire. Après une certaine heure, les parents choisissent souvent librement de venir chercher leurs enfants. Les horaires résultant des TAP répondent alors à une logique différente.

M. Mikaël Garnier-Lavalley. – Le BAFA correspond à un diplôme minimum, mais d'autres diplômes professionnels lui sont équivalents. Nous vous fournirons cette liste. Par ailleurs, les cadres d'emploi de la fonction publique prévoient des équivalences, comme pour les professeurs de musique à Paris. Cette liste de diplômes peut être modifiée.

Au sein d'une même école, rien n'empêche de prévoir des temps différents dans l'organisation des trois heures avec des coûts moindres pour les collectivités, par exemple en regroupant les animateurs sur les mêmes durées les plus longues. Au sein du cadre qui est fixé, il est possible d'inventer différentes activités.

La gratuité est importante pour nous et nous comprenons quelles sont les différences de budget qui existent entre les communes.

D'ores-et-déjà, nous mettons en place des formations avec le ministère chargé de l'emploi, afin de préparer au mieux la rentrée 2014. Les bons exemples ont vocation à se généraliser, alors que nos professionnels sont sur les territoires pour accompagner le développement des activités – sans pour autant déréguler les activités, dans le souci de la protection des mineurs.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Merci beaucoup pour votre intervention.

La réunion est levée à 18 h 30.

Mercredi 26 février 2014

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente –

La réunion est ouverte à 15 h 07.

Point d'étape

Mme Catherine Troendlé, présidente. **–** Nous sommes réunis pour notre dernière vague d'auditions avant la suspension parlementaire due aux élections municipales. Nous reprendrons nos travaux en avril pour procéder à une série de déplacements. Avant d'entendre le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), Mme la rapporteure va nous présenter un point d'étape qui nous permettra de revenir sur le programme d'auditions dense et transversal que nous avons mené.

Je regrette que l'Assemblée des départements de France (ADF) n'ait pas encore réussi à dégager un créneau pour l'audition de ses représentants. Je déplore également que le ministre de l'Éducation nationale n'ait pas encore répondu aux questions très précises et pratiques que nous lui avons transmises pour éclairer les maires.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Je souhaite d'abord échanger avec vous, mes chers collègues, afin de définir la suite de nos travaux. Deux auditions importantes n'ont pu être réalisées pour des questions d'agenda : celle de l'ADF et celle du ministre. Il me semble indispensable de les entendre.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Le ministre a répondu favorablement à notre sollicitation ; nous l'entendrons le mercredi 9 avril dans l'après-midi. L'ADF, quant à elle, nous doit encore une réponse.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – L'éventail de nos auditions depuis décembre était très large. Il nous a permis de recueillir l'avis des organisations syndicales représentatives des enseignants et des animateurs. Nous avons aussi entendu les différentes

associations de maires en couvrant les communes grandes, moyennes et petites, sans omettre celles des zones rurales. Les responsables des ministères concernés, ainsi que la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), par deux fois, sont venus nous expliquer les modalités de mise en œuvre de la réforme. Nous n'avons oublié ni le comité de suivi de la réforme, ni les scientifiques experts des rythmes des enfants. Les fédérations de parents d'élèves nous ont présenté leurs points de vue. La problématique spécifique de l'enseignement privé a été évoquée avec le secrétariat général de l'enseignement catholique. Au-delà du ministre et de l'ADF, il ne me semble pas utile de continuer nos auditions. Nous pourrions nous arrêter là si vous en étiez d'accord.

En revanche, nous devrons, aux mois d'avril et de mai, réaliser une série de déplacements pour évaluer la situation sur le terrain. Je me retourne vers vous, mes chers collègues, pour que vous nous indiquiez les expériences particulièrement intéressantes ou innovantes que nous serions susceptibles d'analyser sur place. Nous devrons veiller à une organisation cohérente des déplacements et nous privilégierons les sites accessibles par le train ou par la route. Nous devrons également visiter des zones urbaines et des zones rurales, des grandes agglomérations et des petites communes, pour tenir compte de la grande diversité d'application de la réforme sur le territoire national.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – J'ai reçu un grand nombre de propositions de déplacement : Paris et sa banlieue, la Gironde et les Landes, le Haut-Rhin et la Haute-Saône, la Haute-Savoie et Grenoble, la Meuse et la Meurthe-et-Moselle, la Sarthe et la Loire-Atlantique, Toulouse et l'agglomération lilloise. M. Husson nous a, par exemple, signalé des particularités intéressantes dans la commune de Laxou. La Haute-Savoie nous permettrait d'aborder la question spécifique des zones de montagne. Toulouse n'est jamais passé à la semaine de quatre jours. En tout état de cause, il me semble que nous devrons choisir des lieux qui possèdent d'importantes spécificités et qui présentent un intérêt très particulier.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Je souhaite que nous nous déplacions également à l'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN) de Poitiers. Ce service rattaché à la direction générale des ressources humaines du ministère de l'Éducation nationale forme, notamment, les inspecteurs du premier degré. Or, nos auditions ont montré que ces derniers constituaient un maillon essentiel de la réforme en raison de leur mission d'accompagnement des maires et des professeurs des écoles.

Mme Maryvonne Blondin. – J'y souscris tout à fait.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nos délégations ne pourront pas comprendre plus de quatre sénateurs, dont la présidente et la rapporteure en raison des contraintes logistiques et financières qui pèsent sur notre mission. Les sénateurs du département visité pourront toutefois nous retrouver sur place.

Nous devrons également nous réunir pour la suite de nos travaux afin de revenir sur les réponses à notre questionnaire transmises par nos collègues sénateurs. Certains d'entre eux ont accompli un travail important.

M. Jean-François Husson. – Ma propre réponse comprenait une synthèse des réponses des maires de mon département, auxquels j'avais transmis le questionnaire.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Pour en revenir aux déplacements, je vous propose à nouveau de nous rendre dans les Hauts-de-Seine. J'attire également votre attention sur la nécessité de veiller à une représentation équilibrée des groupes politiques dans la composition des délégations.

Mme Maryvonne Blondin. – Cela me paraît une exigence essentielle ! Je regrette que nous ne puissions pas aller en Bretagne car il faut veiller à un équilibre géographique dans nos déplacements. De surcroît, les îles constituent aussi un milieu particulier, à l'instar des zones de montagne.

Mme Dominique Gillot. – J'aimerais attirer votre attention sur la situation des collectivités d'outre-mer qui ne doivent pas être négligées. Je suis rapporteure d'une mission d'information sur l'université Antilles-Guyane et j'ai pu constater sur place les besoins éducatifs de ces territoires. Sans nécessairement nous rendre là-bas, nous pourrions demander aux recteurs des académies ultra-marines de nous faire un point de situation.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Lorsque j'étais rapporteure du projet de loi de refondation de l'école de la République, j'avais également évoqué les problématiques spécifiques de l'outre-mer où la scolarisation primaire est difficile. J'avais suggéré à l'époque un déplacement mais on m'a objecté l'insuffisance des crédits disponibles. Nous pourrions, comme le propose notre collègue, procéder à une audition, à défaut de nous rendre sur place.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Après avoir évoqué ces questions d'organisation, pourriez-vous, madame la rapporteure, nous dresser un rapide tableau de ce que vous retirez de nos auditions jusqu'à ce jour ?

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Toutes les personnes que nous avons auditionnées partagent l'objectif global de la réforme. La question des rythmes scolaires était devenue un véritable serpent de mer depuis des années. Il était nécessaire de le prendre à bras le corps. Bien sûr, la réforme bouleverse non seulement des calendriers, mais aussi les habitudes des différents acteurs de l'éducation. Elle n'en est qu'à ses premiers mois d'application. Elle doit vivre sur le terrain et être ajustée en fonction des circonstances locales. Ces ajustements sont permis par le décret de janvier 2013. Les élus, et notamment l'association des maires de France (AMF), ont demandé que l'on évite d'imposer un cadre uniforme partout sur le territoire national et que le dispositif réglementaire leur accorde cette souplesse. Certains détracteurs se plaignent même d'une souplesse excessive qui nourrirait des disparités. Je ne partage pas ce point de vue et je pense que nous avons raison de faire confiance aux élus de terrain et de nous en remettre à « l'intelligence des territoires » pour reprendre le titre d'un rapport sénatorial bien connu.

M. Jean-Claude Carle. – C'était le sens de ma proposition de loi…

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Votre proposition ne conservait même pas de cadre national minimum ! Nous devons conserver le principe de base des quatre journées et demie de classe et utiliser les marges de manœuvre laissées par le décret pour adapter plus finement l'organisation de la journée scolaire. La souplesse est aussi bien réelle en matière de taux d'encadrement des activités périscolaires. Nous avons pu observer, la semaine dernière lors de nos auditions, le pas de deux de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et du ministère de la jeunesse et des sports qui se renvoient la responsabilité. Mais le desserrement des contraintes d'encadrement est acquis et même étendu

au-delà des trois heures « Peillon » à tout le périscolaire dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT) jusqu'au 30 juin 2014. C'est un premier pas qu'il faut confirmer.

La réforme demande à l'ensemble des partenaires élus, Éducation nationale, animateurs, CAF, parents d'élèves, de s'apprivoiser, de se concerter et de travailler ensemble. Il était inimaginable qu'ils puissent du premier coup rendre une copie parfaite. Les hésitations, les tensions du début étaient prévisibles et ne mettent pas en danger l'application de la réforme. Les tâtonnements initiaux relevaient d'un processus normal pour la mise en œuvre d'une politique publique ambitieuse au service de l'amélioration des apprentissages.

En matière de financement, la prolongation du fonds d'amorçage pour un an et des aides des CAF pour la durée de la convention d'objectifs et de gestion (COG) est déjà acquise. Il restera dans notre rapport à nous prononcer sur la pérennisation du fonds et sur la modulation des aides versées aux communes en fonction de critères équitables. Devons-nous accorder les mêmes sommes quel que soit le poids relatif des dépenses d'éducation dans le budget communal et indépendamment du potentiel fiscal de la commune ? Il me semble que nous pourrions soutenir les communes qui réalisent un effort éducatif particulier.

Se pose également la question de l'éventuelle extension de la réforme aux collèges puis aux lycées. Le calendrier scolaire annuel doit-il être revu, y compris en réexaminant le zonage des vacances scolaires ? On a parfois fait aux ministres le reproche de ne pas avoir traité en une fois l'ensemble de ces questions. Vu la complexité pratique de l'application de la réforme de la semaine scolaire en primaire, une réorganisation encore plus vaste et globale n'aurait jamais vu le jour. Il fallait se jeter à l'eau, commencer par le primaire et progressivement étendre et adapter la réforme.

Force est toutefois de constater un certain déficit d'accompagnement, y compris des enseignants par la hiérarchie de l'Éducation nationale, alors que les conditions d'exercice de leur métier ont été bouleversées. C'est pourquoi je vous faisais part de mon souhait d'aller à l'ESEN. Nous devrons aussi revenir sur la formation des enseignants afin qu'elle les mette en capacité d'interagir avec les élus locaux et surtout de repenser leurs méthodes didactiques et pédagogiques afin de tirer le meilleur profit des nouveaux rythmes. La création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) doit tenir compte de cet objectif. Nous aurons également à mettre en place des formations conjointes et transversales pour tous les acteurs intervenants sur les temps de l'enfant. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pourra apporter une contribution majeure ; c'est pourquoi nous l'auditionnons cet après-midi.

Pour conclure, personne ne souhaite revenir à la semaine de quatre jours, même les opposants à la réforme. Au vu de ce constat et en l'absence d'alternative crédible il ne nous reste plus qu'à avancer dans un esprit constructif.

M. Dominique de Legge. – Vous nous dites que la réponse à toutes les difficultés se trouve dans le dialogue et la concertation. Certes, mais nous sommes là pour mesurer l'ampleur des problèmes rencontrés concrètement sur le terrain et y apporter des solutions pratiques. Notre travail ne doit pas en rester à des généralités théoriques ni détourner le regard au nom du bien-fondé de la réforme, conformément à l'intitulé de notre mission qui porte sur la mise en œuvre et l'application de la réforme. Tout ne va pas bien sur le terrain simplement parce que nous sommes d'accord sur le principe d'une réorganisation des rythmes scolaires. Plusieurs auditions ont pointé des problèmes de recrutement d'animateurs, de disponibilité des locaux, de fractionnement des sorties d'école, de financement, de relations avec les

directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (DASEN), etc… qui devront, à mon avis, figurer dans le rapport. Nous devons nous concentrer sur des propositions concrètes, opérationnelles dès septembre.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Je ne suis ni désespérément pessimiste ni déraisonnablement optimiste. J'ai évoqué les difficultés rencontrées mais je ne crois pas que nous devions les amplifier ni les brandir pour faire obstacle à la réforme. Sur le financement, je pense que nous proposerons sans doute une pérennisation du fonds. Si notre rapport ne doit pas occulter les difficultés, il n'a pas vocation non plus à être uniquement à charge !

M. Jean-Claude Carle. – La loi est la loi et nous devons l'appliquer. Mais il nous faut aussi répondre aux interrogations des élus, des enseignants, des parents. L'objet de la mission est de faire des propositions dont le Gouvernement se saisira ou pas. Il est exact que l'on peut avancer sur le terrain grâce au dialogue et à la concertation. Le DASEN de Haute-Savoie s'emploie à tenir compte des particularités et des aménagements nécessaires aux zones de montagne. Au-delà de la semaine scolaire nous devons aussi évoquer l'organisation générale de l'année scolaire et des vacances.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – J'entends votre demande. En même temps les membres de la mission souhaitent aussi se concentrer sur les problèmes pratiques de mises en œuvre. Il faut parvenir à un équilibre. Nous ne devons pas perdre de vue, au-delà des questions pratiques, le but et le sens même de la réforme si nous voulons véritablement aider les élus et les enseignants.

Mme Marie-Annick Duchêne. – Les auditions de la semaine dernière ont été assez difficiles. La CNAF prétend appliquer la réglementation du ministère de la jeunesse et des sports qui lui-même nie toute responsabilité dans les décisions des CAF. Il est manifestement encore difficile d'obtenir des réponses précises à des questions cruciales pour les élus en matière de qualification des intervenants et d'encadrement des activités périscolaires, alors que nous avons tous essayé d'obtenir une révision des taux d'encadrement.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Il faudra apporter une réponse aux questions sur le taux d'encadrement.

Mme Dominique Gillot. – Personne ne conteste plus le bien-fondé de la réforme. Le rapport de la mission ne reviendra pas sur les orientations fondamentales mais il devrait en éclairer l'application. Il faut analyser la situation dans les villes passées aux nouveaux rythmes en 2013. De mon expérience, je retiens que les deux premiers mois ont été difficiles quel que soit le degré de concertation et de dialogue préalable. J'ai mis en place dans ma commune un comité de suivi de la réforme. En poursuivant le travail de concertation et de conviction, nous avons apaisé les craintes et surmonté les difficultés. Beaucoup de communes, comme la mienne ou celle d'Aubervilliers, ont su triompher des obstacles malgré leurs difficultés initiales. Elles pourront dire quelles erreurs ne pas commettre. Je suis hostile à l'élargissement du champ d'investigations de la mission commune d'information (MCI) car nous risquons de dévier et d'allonger indéfiniment nos travaux en nous enlisant dans des querelles byzantines.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je pense néanmoins qu'il est dommage de fractionner notre approche des rythmes scolaires ; que nous devrions regarder le problème dans la globalité. Je prends note de l'idée de nous déplacer à Éragny et à Aubervilliers.

M. Michel Le Scouarnec. – Nous avons besoin d'un rapport objectif et synthétique qui fasse un état des lieux des réussites et des difficultés, en soulignant les solutions à trouver, notamment en milieu rural, notamment pour ceux qui souhaitent plus de souplesse dans l'application de la réforme. La précarité subie par les animateurs me préoccupe beaucoup.

Mme Maryvonne Blondin. – Il sera très important de faire la distinction entre les territoires ruraux et urbains.

Mme Marie-Annick Duchêne. – Le passage aux quatre jours a été unanimement condamné. Il nous reste à voir comment faire fonctionner la nouvelle organisation sur quatre jours et demi.

Audition de M. François Deluga, président du Centre national de la fonction publique territoriale

La mission commune d'information procède ensuite à l'audition de M. François Deluga, président du Centre national de la fonction publique territoriale.

Mme Catherine Troendlé, présidente. **–** Nous poursuivons nos auditions en recevant M. Deluga, président du Centre national de la fonction publique territoriale.

M. François Deluga, président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). – Le CNFPT est un établissement national qui assure, depuis 2007, la formation de 1,8 million d'agents territoriaux. Notre organisation est déconcentrée, avec des délégations régionales, y compris dans les outre-mer, et des instituts spécialisés, tel l'Institut national des études territoriales (INET), à Strasbourg, qui forme les cadres supérieurs de la fonction publique territoriale, et quatre instituts thématiques, qui préparent des cadres A et des spécialistes. Le CNFPT emploie 2 300 agents. Nous formons entre 850 000 et 900 000 agents par an, dans des stages de formation continue, de professionnalisation, de préparation aux concours, ou de formation à la prise de poste pour l'ensemble des 240 métiers de la fonction publique territoriale.

Les collectivités territoriales sont en première ligne pour la réforme des rythmes scolaires. Dès la parution du décret, le 24 janvier 2013, nous avons lancé une réflexion pour accompagner la mise en œuvre de la réforme, comme nous l'avions fait pour les emplois d'avenir ou le revenu de solidarité active (RSA). Nous avons mis sur pied un pôle de compétences thématique. Depuis 2013, nous organisons une à deux journées d'information dans chaque région pour présenter aux cadres concernés des collectivités territoriales les enjeux et les conséquences de la réforme. Contrairement à notre habitude, nous avons aussi ouvert ces journées aux élus. Nous avons rapidement noué des partenariats avec les directions académiques des services de l'Éducation nationale (Dasen) comme avec les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), et nous participons aux comités départementaux de suivi de la réforme.

Parallèlement, en 2013, nous avons lancé une révision des itinéraires-métiers de directeur de l'éducation et des affaires scolaires et de directeur de l'enfance et de la jeunesse en introduisant un module sur les projets éducatifs territoriaux. Nous avons également fait évoluer nos formations afin que tous les agents disposent, dès 2014, d'une bonne connaissance du dispositif.

En 2014-2015, nous développons un itinéraire coordonné afin d'harmoniser nos dispositifs de formation. Nous créons un itinéraire consacré à la réforme des rythmes scolaires à l'attention d'un large public : directeurs généraux et adjoints, coordinateurs, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem). Ce nouvel itinéraire traite du rôle éducatif des agents, du travail en équipe, du *management* des ressources, de l'animation, etc. Nous développons aussi un itinéraire sur l'accompagnement périscolaire pour les agents concernés. Pour 2015, nous ouvrons, à titre expérimental, un itinéraire sur la coordination du temps éducatif et des activités périscolaires.

Notre offre de formation en matière éducative est importante. Nous avons voulu l'adapter à l'évolution des rythmes scolaires. Nous publierons bientôt une plaquette de communication à l'attention des collectivités.

Au-delà, nous développons des offres de formation sur mesure pour les collectivités territoriales ou les intercommunalités. En outre, nous accompagnons les communes qui nous consultent sur leur projet éducatif territorial et cherchent des formations adaptées pour leurs agents – une demande qui va croissant.

Nous participons le plus assidûment possible aux comités départementaux de suivi de la réforme. Au niveau national nous avons deux partenariats : le premier avec le ministère de la jeunesse et des sports, pour développer un socle commun de formation ; le second avec l'Éducation nationale afin de renforcer les liens entre nos délégations régionales et les Dasen.

Depuis le début de l'année, la demande de formation des collectivités territoriales augmente, comme celle de constructions des parcours ou de retours d'expérience des communes qui ont appliqué la réforme en 2013.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Votre exposé était très attendu ! Toutes les personnes auditionnées, élus comme professionnels, nous ont fait part d'une demande de formation et d'accompagnement. L'Éducation nationale n'a pas accompagné les élus comme ils l'avaient pensé. Aussi le CNFPT est-il très sollicité. Etes-vous en capacité de répondre à cette demande croissante de formation ?

La classification des formations retenue par le ministère de la jeunesse et des sports est spécifique. Certains intervenants dont la formation n'est pas reconnue par la réglementation issue de ce ministère se voient considérer comme des animateurs non-qualifiés ; c'est le cas par exemple de professeurs de musique ou de professeurs de sport qui n'auraient pas le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (Bafa).

Mme Maryvonne Blondin. – Cela pose problème !

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Pensez-vous qu'il faille élargir la classification des intervenants considérés comme qualifiés ? Le ministère, s'il est ouvert, souhaite des garanties quant à la qualité des formations qu'il reconnaît. Le CNFPT a un rôle à jouer.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Arriverez-vous à faire face à la montée en puissance de la demande de formation et quel est le coût pour une commune de celles que vous proposez ?

M. François Deluga. – Notre offre, très large, dépassait la demande en 2013. Malgré une accélération depuis le début de l'année, nous avons la capacité d'accueillir tous

les agents. Nous formons déjà 900 000 personnes chaque année. Les crédits nécessaires ont été prévus et les collectivités privilégieront les modules sur les rythmes scolaires. Nos formations sont gratuites pour les collectivités qui cotisent au CNFPT. Le principe est la mutualisation.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Même celles sur mesure ?

M. François Deluga. – Absolument ! Deux-tiers de nos formations sont généralistes, un tiers est réalisé sur mesure. Elles sont gratuites, sauf si la spécificité de la formation demandée requiert un investissement particulier. Nos formateurs interviennent dans les locaux de la collectivité.

Nous discutons en ce moment avec la Jeunesse et les sports sur la classification des formations. Le Bafa ou le brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (Bafd) sont indispensables pour certaines activités. Ils sont délivrés par les associations de l'éducation populaire, non par le CNFPT. Pour les autres formations qualifiantes, nous sommes en discussion avec les régions, compétentes en matière de formation professionnelle. Nous avons une expertise des métiers mais pas la capacité juridique pour décerner des formations qualifiantes. Des expérimentations sont en cours : nous agissons pour le compte de certaines régions qui, en retour, financent nos formations.

Avec l'État il faut réfléchir au périmètre des formations reconnues par l'État et identifier celles qui professionnalisent les agents : le Bafa et le Bafd ne sont pas des formations professionnelles. Plus importante est l'articulation des actions éducatives et périscolaires. Sortons du cadre rigide des agréments et identifions les formations professionnalisantes. Nous intervenons sur ce volet professionnalisant, pas sur le volet diplômant.

D'après les remontées de nos délégations régionales, les collectivités territoriales ont parfois le sentiment de ne pas se sentir soutenues par l'Éducation nationale. Une autre question qui nous est souvent posée est celle de l'articulation entre les actions éducative et périscolaire en maternelle. De même, les témoignages de notre délégation à Mayotte révèlent une spécificité ultramarine, liée au climat ou au manque de transports et de locaux.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Je partage votre analyse. Nous nous attacherons à prendre en compte la problématique ultramarine. Ma carrière m'autorise à dire ce que je pense de l'accompagnement par l'Éducation nationale... Il faudra revoir la distinction entre formations qualifiantes et non qualifiantes sous l'angle de la professionnalisation. Tous les intervenants auront besoin de la compétence du CNFPT.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Les communes ont-elles les effectifs suffisants pour relever le défi des rythmes scolaires ou devront-elles embaucher ?

M. François Deluga. – Je vous répondrai à la fois en fonction de mon expérience de président du CNFPT et de maire. Le clivage ne se situe pas entre petites communes rurales et les grandes collectivités : quoique mieux outillées, celles-ci sont confrontées à un effet volume plus important. Les communes qui avaient déjà développé une politique périscolaire ou d'animation ambitieuse ne sont pas en difficulté ; ma commune n'a pas besoin de recruter parce que nous avions mis en place une école multisports, un espace pour les jeunes et une école de musique. Il suffit de réorganiser le temps, tâche parfois difficile pour les services. Les autres communes, en revanche, doivent à la fois inventer un système et recruter. Celles

qui ont appliqué la réforme sont globalement satisfaites ; les difficultés concernent surtout les locaux.

Mme Colette Mélot. – Vous évoquez l'agrément, le Bafa, la musique… Je ne vois pas pourquoi un professeur de musique du conservatoire non titulaire du Bafa ne pourrait pas intervenir dans les écoles. Rassurez-moi.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Ils peuvent intervenir, mais ne sont pas reconnus comme des professionnels qualifiés par la nomenclature du ministère de la jeunesse et des sports.

Mme Colette Mélot. – Je ne comprends pas. Le temps périscolaire relève de la responsabilité des communes, non de la Jeunesse et des sports. C'est le maire qui décide.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Oui, mais les aides de la CAF dépendent de la reconnaissance par le ministère de la qualification des animateurs. C'est ce qui a été pointé la semaine dernière comme une absurdité.

M. François Deluga. – Le Bafa est indispensable pour les activités sportives. Il est possible de faire intervenir des professeurs de musique dans le cadre des activités périscolaires, même si, dans ma commune, certains ont refusé au motif qu'ils sont enseignants, non animateurs…Toutefois on ne bénéficie plus des subventions de l'État et de la CAF.

Mme Dominique Gillot. – Il faut tenir compte des réactions catégorielles : les professeurs de musique refusent d'être assimilés à des animateurs, les titulaires du Bafa considèrent que les animations sont leur domaine, etc. Un dialogue social est à conduire pour rassurer les professionnels sur l'amélioration de leur compétence et la reconnaissance de leur mission. Les CAF devront avancer sur ces sujets.

Je remercie M. Deluga d'avoir insisté sur la gratuité des formations du CNFPT, y compris celles réalisées sur mesure. À une époque, j'ai lutté avec ma délégation régionale pour inclure dans l'offre de formation globale des formations spécifiques, que nous avons obtenues gratuitement. Dans ma commune, la professionnalisation, que vous évoquez, est à l'œuvre. Grâce à l'augmentation du nombre d'heures, nous avons stabilisé et sorti de la précarité les personnes que la commune employait auparavant à temps partiel ou comme vacataires. Cette réforme participe du redressement auquel nous contribuons tous. J'espère que vous en ferez état dans votre communication destinée aux communes et que vous leur indiquerez que l'élévation du niveau de compétence de leurs agents sera bénéfique pour tous.

M. François Deluga. – Le CNFPT s'efforce de plus en plus de répondre à des besoins, à des demandes des collectivités, plutôt que de proposer des formations sur catalogue. Dans ma commune, j'ai transformé en temps pleins les contrats d'animateurs auparavant à deux-tiers de temps ; les aides de l'État et des allocations familiales compensent le tiers temps supplémentaire. La hausse du coût est faible, et grâce à des personnels à temps plein, nous avons pu faciliter la coordination entre les équipes en charge de l'enfance et de la petite enfance. Si j'étais inquiet quand le texte est paru, nous avons finalement trouvé une solution en réorganisant nos services en charge de la jeunesse et de l'éducation.

M. Jean-Claude Carle. – Quels sont les modules de formation les plus demandés ?

M. François Deluga. – Parmi les thèmes les plus demandés, on compte l'accueil des enfants et des parents ; la conception et l'animation d'activités ; la surveillance et la sécurité de l'enfant. Ces formations s'ajoutent à celles que nous proposions pour les Atsem, les animateurs, etc.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Pourrez-vous nous transmettre le document que vous adresserez aux communes pour leur présenter votre offre de formation ? Nous constatons à tous les niveaux un déficit d'information sur la réforme. Tous les élus seront intéressés.

M. François Deluga. – L'offre de formation existe, mais reste peu connue. Nous avons choisi de communiquer après les municipales. Je vous transmettrai un dossier complet sur nos activités, incluant les réflexions de notre pôle de compétence.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je vous remercie. Votre témoignage était très attendu.

Audition de Mme Danièle Carlier, adjointe au maire de Creil et de M. Philippe Raluy, directeur général des services, pour l'Association Ville et banlieue

Puis la mission procède à l'audition de Mme Danièle Carlier, adjointe au maire de Creil et de M. Philippe Raluy, directeur général des services, pour l'Association Ville et banlieue.

Mme Catherine Troendle, présidente. – Nous recevons maintenant Mme Danièle Carlier, adjointe au maire de Creil en charge de la citoyenneté et du bien-vivre ensemble et M. Philippe Raluy, directeur général des services, pour l'Association Ville et banlieue. Je les remercie de venir contribuer à nos réflexions sur les problématiques mises en évidence par la réforme des rythmes scolaires. Ils nous apporteront un éclairage centré sur les banlieues.

Mme Danièle Carlier, adjointe au maire de Creil. – L'association Ville et banlieue, qui regroupe 120 villes, comporte un groupe de travail sur les premières applications de la réforme des rythmes scolaires, qui compte une vingtaine de participants. Pourquoi certaines communes ont-elles déjà appliqué cette réforme ? Pour éviter une polémique lors des municipales ou par conviction de son intérêt pour les enfants. Une concertation a eu lieu avec les inspecteurs de l'Éducation nationale ou avec les enseignants, ainsi qu'avec les parents. Toutes les villes ont choisi le mercredi, le samedi restant libre. Les temps d'activités périscolaires (TAP) prennent souvent place après l'école, pendant trois quarts d'heure ou une heure, voire une heure et demie s'ils n'ont lieu que deux jours par semaine. Les horaires, en tous cas, sont stables. La proportion d'enfants inscrits aux TAP s'établit entre 75 % et 95 %.

Des difficultés sont apparues pour trouver du personnel d'encadrement : les animateurs formés sont rares, et l'ensemble des villes ont mobilisé des agents des structures municipales, auxquels se sont parfois joints des enseignants, ainsi que des associations. Aux personnels formés s'ajoutent des accompagnateurs, qui sont parfois des parents suivant une formation. La coordination des activités est effectuée par des référents, par école ou par quartier, souvent recrutés par les mairies. Le transport peut poser problème, ainsi que la différenciation des locaux : les enfants ont parfois du mal à se repérer. Outre la question de la sortie des élèves, il conviendrait de distinguer les maternelles, qui soulèvent des questions

spécifiques. Les enseignants sont parfois impliqués, mais certains restent crispés sur leurs positions, ce qui gêne la coordination entre projet d'école et TAP. Les parents sont globalement satisfaits, sauf dans les écoles où les enseignants sont mécontents, ce qui les inquiète.

Le coût est compris entre 300 et 390 euros par enfant, ce qui n'est pas négligeable même avec l'aide de l'État. L'évaluation est faite par la Ligue de l'enseignement ou par des comités de pilotage, comme c'est le cas à Creil, où nous avons aussi des groupes de travail.

Comment fidéliser les animateurs, à qui l'on n'offre que quelques heures d'activité quotidienne ? Toutes les villes ont mobilisé les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem). Il conviendrait de faire évoluer le statut des vacataires. La coordination des projets d'école aux TAP mérite de progresser. Les parents s'interrogent sur le mercredi et sur le samedi, même si pour beaucoup de familles recomposées, la libération du samedi est bienvenue. Enfin, il est nécessaire de pérenniser le financement.

À Creil, nous avons choisi d'appliquer la réforme dès la parution du décret, afin que cela ne soit pas un sujet lors des municipales, et surtout pour lutter contre les inégalités tout en ayant une semaine plus équilibrée pour les enfants. Nous avons intitulé les TAP « donner envie de ». La concertation a été conduite par un comité de pilotage. Nous avons proposé aux Atsem d'être partiellement déchargés de leurs tâches de ménage pour s'occuper davantage des enfants : à deux exceptions près, tous ont accepté.

Mme Catherine Troendle, présidente. – Dans ce cas, qui fait le ménage ?

Mme Danièle Carlier. – Nous avons embauché des femmes de ménage. Les directeurs et les animateurs de centres de loisirs ainsi que tous les intervenants des TAP ont été associés. Nous avons eu des réunions avec les directeurs d'école, l'inspectrice de l'Éducation nationale ainsi qu'avec les parents. Une votation citoyenne a été organisée pour choisir entre mercredi et samedi : le mercredi a été choisi à 95 %. La réforme a été présentée en conseil de quartier. Des réunions ont été tenues avec les directeurs d'école et les élus des parents, qui ont été prolongées par des groupes de travail sur une charte des pratiques éducatives. Nous souhaitons que les élus et les représentants de l'éducation nationale soient associés à ces groupes de travail.

La pause méridienne de deux heures a été conservée, les TAP ayant lieu de 15h45 à 16h45. Nous avons choisi de ne pas les faire payer, puisqu'ils sont imposés par l'État. Une seule ville de notre association les facture, comme le périscolaire. Nous avons une direction enfance et jeunesse, une coordinatrice des TAP avec un adjoint, un assistant éducatif par secteur, un correspondant TAP dans chaque école, des accompagnateurs et des animateurs formés issus du centre de loisirs sans hébergement, de l'association Léo Lagrange, de l'école de musique ou d'autres associations, sportives par exemple.

Nous souhaitons développer encore la concertation. Avec deux animateurs par groupe, l'absence de l'un d'entre eux peut poser problème ; il faut aussi renforcer les liens avec les enseignants, revoir l'accès aux locaux. Des incidents ont eu lieu : depuis le début de l'année, soixante avertissements ont été adressés à des parents, dix familles ont été convoquées, deux enfants exclus et un enfant a été orienté vers la réussite éducative. Enfin, les normes d'encadrement demandées par la direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS) posent problème.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Vous nous avez dit à la fois que la votation citoyenne a exprimé une large préférence pour le mercredi matin, et que les parents commencent à s'interroger sur ce choix. Pourquoi un tel revirement ? En quoi ont consisté les incidents et quelle en a été la cause ? Vous déplorez une non-adhésion des enseignants. Les corps intermédiaires, comme les inspecteurs, ont-ils bien joué leur rôle ? Les élus se sont parfois trouvés en première ligne face aux enseignants, ce qui n'est pas leur place.

Mme Danièle Carlier. – Les parents évoquent la fatigue des enfants pour revenir au samedi matin. Celle-ci tient surtout à ce que les enfants ne se couchent pas assez tôt, y compris le vendredi soir. Le choix du mercredi s'explique moins par des départs en week-end que par l'organisation des gardes alternées.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Vous avez évoqué la répartition des heures de TAP à raison d'une heure par jour. Cela signifie-t-il qu'un jour par semaine la journée s'achève plus tôt ?

Mme Danièle Carlier. – Non, l'horaire de fin est le même tous les jours sauf le mercredi.

M. Philippe Raluy, directeur général des services. – Les TAP ont lieu de 15h45 à 16h45.

Mme Danièle Carlier. – Nous avons quatre fois une heure : un format de trois quarts d'heures est trop court pour organiser des activités en dehors de l'école.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – L'Éducation nationale ne s'y est pas opposée ?

Mme Danièle Carlier. – Non : les enseignants terminent à 15h45. Le centre de loisirs sans hébergement ouvre le matin à 7h30, et reprend les enfants après les TAP jusqu'à 18h30.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Vous faites plus que prévu.

M. Philippe Raluy. – Le message de cette réforme a été brouillé par un débat que n'a pas clos la parution, tardive, du décret, de sorte que les cadres des services municipaux n'étaient pas fixés sur la méthodologie à appliquer. Le choix du mercredi a répondu à des considérations d'abord familiales. Les parents s'aperçoivent à présent que cela ne correspond pas au rythme de l'enfant.

Les fonctionnaires de l'Éducation nationale nous ont observés en attendant de voir comment nous irions dans le mur. Nous avons adopté la méthode usuelle pour un projet de développement local, en commençant par recenser les élèves susceptibles d'être concernés et les locaux disponibles, puis nous avons établi des plannings. Le ministère ne nous a pas donné de cadre d'emploi ; les directeurs d'école et les enseignants sont restés en retrait ; l'inspectrice, la direction départementale de l'éducation nationale (DDEN) et les corps intermédiaires ont été absents.

Nous sommes une ville de banlieue de 35 000 habitants, à 35 kilomètres de Paris, avec des problématiques de ville-centre d'une agglomération de 150 000 à 200 000 habitants. Beaucoup d'habitants travaillant loin de leur domicile, les TAP sont incontournables : 75 % des enfants y sont d'ailleurs inscrits.

L'articulation entre le temps de l'école et les TAP n'a pas été assez étudiée. Fallait-il faire une grande récréation ? Aller chercher les enfants dans les classes, comme nous avons choisi de le faire ? Rien n'a été défini, et les activités périscolaires se passent parfois dans la salle de classe, ce qui a de quoi déconcerter les enfants. Le cadre est mieux établi dans les centres de loisirs sans hébergement. Faut-il tolérer le chahut durant les TAP ? L'animateur est-il un enseignant ? Ces difficultés devraient s'estomper – cela avait été le cas lors de la mise en place des centres de loisirs sans hébergement.

M. Jean-Claude Carle. – Pourquoi des enseignants sont-ils mécontents ? À quoi correspond le coût de 300 à 390 euros par enfant que vous avez évoqué ? Comprend-il les transports ? On nous dit que les enfants sont plus fatigués depuis la mise en place de la réforme : est-ce vrai ? Il semble enfin que les enseignants vivent mal le fait que les TAP se déroulent dans les classes. Qu'en est-il dans votre commune ?

Mme Danièle Carlier. – Des enseignants étaient inquiets pour leur statut, certains allant jusqu'à craindre que les maires ne gèrent l'Éducation nationale…

Mme Françoise Cartron, **rapporteure**. – Nous l'avons entendu : la municipalisation de l'Éducation nationale !

Mme Danièle Carlier. – Certains sont très politisés. Ceux qui sont intéressés par les enfants souhaitent à présent que les choses s'organisent : les choses évoluent. En revanche, la classe a beau être un local municipal, ils considèrent qu'elle est à eux et que nous n'avons pas à y intervenir. Il a fallu bien distinguer le matériel et les fournitures des TAP ; nous avons prévu des armoires pour les TAP, réglé les querelles de photocopieuses et nous nous sommes engagés à remplacer ce qui aurait été cassé – les animateurs disposent d'ailleurs d'un budget de commande pour leur matériel. Pour les enseignants, la priorité aurait dû être de décharger les classes. Ils veulent, en tout état de cause, décider eux-mêmes. Une enseignante m'a même lancé un jour : « les spécialistes de l'enfant, c'est nous ! ». Ils ne sont pas les seuls…

M. Jean-Claude Carle. – Il y a aussi les parents.

Mme Danièle Carlier. – La fatigue des enfants est liée à la suractivité des parents, qui prévoient d'autres activités après l'école et les laissent se coucher tard. Les spécialistes s'accordent à dire que le premier trimestre est toujours le plus fatiguant : les enfants sont toujours épuisés à la Toussaint.

Quand d'autres locaux sont disponibles, tout est plus facile, bien sûr. Mais certaines activités doivent avoir lieu à l'école.

M. Philippe Raluy. – Il nous a été difficile d'estimer le coût réel. Le chiffre de 150 euros par enfant avait circulé ; il est vite dépassé si l'on compte la masse salariale. Des Atsem qui faisaient des temps partiels ont pu effectuer des heures supplémentaires, ce qui résorbe l'emploi précaire mais a un coût. De même, nous avons augmenté le nombre d'heures pour les animateurs des centres de loisirs sans hébergement, qui nous réclament maintenant une indemnité supplémentaire.

Pour évaluer le nombre de vacataires, nous avons divisé le nombre d'inscrits, en constante augmentation, par le chiffre de 14 en maternelle, de 18 en école élémentaire, conformément aux normes d'encadrement. Résultat de ce calcul théorique : 380 personnes ! Nous avions en effet promis aux parents qu'il y aurait un animateur et un accompagnateur.

Avec les démissions, la tendance est à la diminution. Pour la ville de Creil, le coût sera compris entre 330 000 et 350 000 euros par trimestre, soit 1 million d'euros à 1,4 million d'euros par an. Il faut aussi compter le mobilier spécifique, ainsi que la rémunération des associations auxquelles nous faisons appel. La formation avait été sous-estimée : la norme dérogatoire 14 ou 18 personnes est contestée par la DDJS qui demande que nous appliquions les mêmes normes que dans les centres de loisirs. Cela implique de faire passer des brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA), des brevets d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD)… J'imagine que des synergies dégageront des économies : ainsi, les directeurs de centres de loisirs seront associés aux TAP.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Un cadre par école, c'est énorme !

M. Philippe Raluy. – Nos fonctionnaires départementaux sont exigeants…

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – La CNAF et le ministère souhaitent que le taux d'encadrement allégé soit étendu aux centres de loisirs, à condition que 50 % des animateurs soient qualifiés.

M. Philippe Raluy. – Ce n'est pas l'application locale de la norme.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Le matériel qui a été acheté en double n'aura pas à l'être chaque année… Avez-vous chiffré l'économie que représente le fait de ne plus avoir à ouvrir le centre de loisirs le mercredi matin ?

Mme Danièle Carlier. – Davantage d'enfants restent à la cantine le mercredi…

M. Philippe Raluy. – … et il faut ouvrir le centre de loisirs l'après-midi : les choses sont quasiment équivalentes.

Mme Colette Mélot. – La reprise des cours le mercredi matin a-t-elle accru le nombre de demandes d'inscriptions à la restauration scolaire ? Dans ma ville, Melun, similaire à la vôtre – 40 000 habitants pour une agglomération de 100 000 habitants – nous n'avons qu'un restaurant scolaire pour le mercredi midi. Cela sera-t-il suffisant ?

Mme Danièle Carlier. – Les enfants qui restent déjeuner le mercredi sont ceux qui restent ensuite au centre de loisirs. Nous n'aurions pas pu assurer la restauration si les parents étaient venus chercher les enfants après le repas.

Mme Catherine Troendle, présidente. – Merci de cette très belle présentation.

Audition de Mme Claire Leconte, chercheur en chronobiologie

La commission procède enfin à l'audition de Mme Claire Leconte, chercheur en chronobiologie.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous poursuivons nos auditions avec Mme Claire Leconte, chercheur en chronobiologie.

Mme Claire Leconte, chercheur en chronobiologie. – Permettez-moi tout d'abord de me présenter. Chercheur en chronobiologie, j'ai effectué des travaux de recherche pendant plusieurs années dans un laboratoire spécialiste du sommeil à Lille 3, pour étudier les

liens entre les rythmes du sommeil et l'apprentissage. J'ai également travaillé pendant trois ans au Centre hospitalier régional (CHR) de Lille au service des grands prématurés, afin d'améliorer leur environnement de vie et leur éviter des troubles du sommeil. J'ai apprécié le rôle fondamental de l'environnement global sur le rythme de veille et de sommeil.

Professeur émérite de psychologie de l'éducation, j'ai formé de nombreux professeurs des écoles et psychologues scolaires et participé aux programmes éducatifs sur l'apprentissage. Mes travaux ont notamment porté sur des facteurs comme la motivation, le climat au sein de la classe et le style cognitif des enfants. Pour moi, la chronobiologie n'est pas une finalité en soi, comme je l'avais écrit dans un article publié en 1998 « Appel pour une chronopsychologie antigourou » : il faut arrêter de croire que l'ensemble des problèmes d'échec scolaire pourront être résolus avec la chronobiologie. La simple analyse de la courbe de vigilance ne supprimera pas l'échec scolaire.

Parallèlement à ces recherches fondamentales, j'ai travaillé avec les écoles, dans les écoles et pour les écoles. Quelle est l'utilité sociale de cette recherche fondamentale ? Les travaux que j'ai menés depuis le début des années 1980 ont permis de réorganiser au mieux l'école en fonction des besoins des enfants sur l'ensemble des temps scolaires et non scolaires. J'ai ainsi monté des projets éducatifs des temps de l'enfant, qui ont perduré.

À la demande des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports, j'ai été amenée à évaluer l'aménagement des temps, ce qui correspond à une problématique ancienne depuis la publication en 1984 de la circulaire « Calmat-Chevènement ». Dans ces rapports d'évaluation, il a été mis en évidence que certaines modalités d'aménagement pouvaient produire des effets négatifs ou positifs.

Je suis ainsi en mesure d'affirmer que je dispose d'une bonne connaissance de l'école dans son ensemble, alors que la France se situe en bas des classements internationaux. Les évaluations du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (*Program for International Student Assessment*, PISA) s'appuient sur les données recueillies auprès d'élèves âgés de 15 ans en 2012, et qui étudiaient donc dans les classes d'école primaire avant les réformes de 2008, dans le cadre de semaines de quatre journées et demie et sur la base des programmes de 2002 – ce qui n'a pas empêché notre pays de se situer en bas de l'échelle PISA.

Je ne parle plus de rythmes scolaires, car ce terme n'est pas scientifique : il a été construit lors de la découverte des rythmes biologiques et n'est d'ailleurs employé qu'en France. L'expression « rythmes scolaires » ne concerne que l'emploi du temps scolaire, que cadre de manière rigide le décret de 2013. Les temps doivent bien être envisagés dans leur globalité, alors que les temps scolaires (soit 864 heures par an et moins de 800 heures sans les récréations) ne représentent que moins de 10 % de la vie d'un enfant.

Je me suis toujours demandé pourquoi cette réforme n'avait relevé que du ministère de l'éducation nationale, alors qu'elle a une portée interministérielle et concerne également les ministères de la jeunesse et des sports, de la culture, de la santé, de la famille et du travail si l'on veut avoir une vision globale de l'enfant.

J'ai rencontré plus de 300 représentants de communes ou d'intercommunalités depuis un an que je sillonne la France. J'ai recueilli les interrogations des acteurs de terrain, afin qu'ils puissent travailler ensemble à un projet significatif signifiant. Or, personne ne connaît vraiment les rythmes biologiques de l'enfant. J'ai aussi présenté des erreurs à ne pas

commettre. Le millier de personnes que j'ai rencontrées m'ont remerciée, car elles ont compris que leur mal-être provenait du non-respect de leurs rythmes biologiques.

Mon intérêt porte en effet sur les rythmes biologiques puisque nous sommes programmés génétiquement. Il n'y a plus de respect de la régularité du rythme veille-sommeil, ce qui a des conséquences sur l'apprentissage des enfants. Lors de la concertation qui avait précédé la loi sur la refondation de l'école, Mme Colombe Brossel, adjointe au maire de Paris chargée de l'éducation, avait ironisé sur mes observations en indiquant qu'elles seraient reprises dans le rapport issu de la concertation. Mais, de fait, il y a bien eu un vrai travail de concertation.

J'en viens à la courbe de vigilance. L'auteur à l'origine de ces travaux m'a affirmé que les données présentaient des fluctuations journalières et suivant l'âge, les activités périscolaires et extrascolaires et les origines sociales et culturelles. Cela représente un grand nombre de conditions à respecter ! Par ailleurs, les données sont surtout recueillies auprès d'élèves de cours moyen. Pour ma part, j'ai toujours préféré faire confiance aux enseignants pour qu'ils fassent le meilleur usage des temps scolaires.

Il faut bousculer la journée scolaire traditionnelle, qui dans son organisation actuelle date de 1834 après la promulgation de la loi Guizot en 1833. La semaine comportait alors cinq jours de classe (les lundi, mardi, mercredi, vendredi et samedi) et des durées de cours de 3h30 le matin et 3 heures l'après-midi. Or les cours du matin n'ont jamais été équivalents à ceux de l'après-midi, comme on le sait depuis les travaux du sociologue Alfred Binet, publiés en 1905.

Sur cette base, nous avons invité les familles à ne pas ignorer les vertus d'un petit déjeuner de qualité. J'ai fait supprimer la première récréation du matin, celle qui précédait l'entrée en classe : les enfants ne s'énervent plus durant dix minutes dans la cour de récréation, mais s'installent tranquillement en classe et sont disponibles lors du démarrage de la journée. Il faut privilégier davantage de matinées de cours dans la semaine, et j'ai étendu l'organisation de la semaine scolaire jusqu'à six matinées par semaine.

J'ai mis en évidence que tous les enfants de classe maternelle et élémentaire, voire de cours moyen, étaient plutôt des enfants matinaux qui pouvaient commencer tôt leur journée de classe. Or aujourd'hui, des enfants attendent parfois 1h30 entre leur arrivée à l'école, à 7h30, et le début des cours à 9h00.

L'importance de disposer d'un plus grand nombre de matinées de cours dans la semaine m'a conduit à m'opposer à la semaine de quatre jours et à plaider pour des matinées plus longues afin de modifier substantiellement la qualité des apprentissages. Le matin on n'apprend pas seulement à lire, à écrire et à compter en mathématiques et en français, mais dans l'ensemble des matières : il faut intégrer la musique, l'éducation physique et sportive, les langues vivantes, l'informatique et la découverte du monde… en faisant alterner les séquences pédagogiques suivant des activités abstraites, ou qui font appel à la créativité et à la motricité de l'enfant. Il est ainsi possible de maintenir la vigilance de l'enfant sans surcroît de fatigue. On met en évidence les liens entre les différentes matières, qui apparaissent toutes également importantes aux yeux des enfants.

Pour que les enfants retrouvent un intérêt dans les activités scolaires, il faut éviter l'émiettement des temps et organiser les activités suivant des parcours comportant des objectifs à atteindre, ce qui entre dans la construction du projet éducatif.

Le bien-être des enfants et leur réussite sont entièrement dépendants de la qualité de vie professionnelle de tous les intervenants, qu'ils soient enseignants ou acteurs de l'animation. Il faut donc requalifier le travail des animateurs en mettant fin à la précarité de leurs emplois qui comportent des temps de travail très courts. Comment demander à des communes très isolées de trouver des encadrants de qualité ? J'ai vu se mettre en place des réformes où le mercredi matin comportait moins de deux heures de cours avec des temps de trajet aller et retour d'une heure et demie, et il était parfois recommandé de regrouper les activités d'éducation physique et sportive sur cette matinée ! J'ai aussi vu des organisations comportant des durées d'activité de seulement trois quarts d'heure pour justifier le respect du cadre des neuf demi-journées de classe.

Comment croire à une moindre fatigue des enfants avec des centres de loisirs croulant sous les demandes, et parfois quarante minutes de trajet jusqu'à la cantine scolaire ? J'ai vu demander aux parents de fournir des paniers repas !

Dès 1995, j'avais cosigné une tribune contre la semaine de quatre jours. Mais il ne s'agissait pas de ne rien changer ou de déstructurer des centres de loisirs qui avaient des projets intéressants. Le principe d'une semaine de neuf demi-journées est la conséquence du décret de 2008 qui a envisagé une organisation par demi-journée, alors qu'auparavant la semaine était organisée sur cinq journées. J'ai regretté ce choix dès le départ. Le rapport de Michèle Tabarot sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, en juillet 2008, avait pointé le risque de rigidifier les temps scolaires, alors que les avantages de la semaine de cinq jours n'étaient pas négligeables au regard des expériences de certaines écoles en France et à l'étranger.

Les très nombreux maires que j'ai rencontrés m'ont dit que l'organisation de la semaine sur quatre journées et demi devait permettre de proposer à tous les enfants des parcours éducatifs de qualité au moindre coût, et non pas consister en des activités pour occuper les enfants, ce qui exigeait une vraie mutualisation des interventions entre les enseignants et les animateurs. Un maire de Haute-Savoie, qui a travaillé avec la Fédération des œuvres laïques (FOL), a observé qu'un accord donné à mon projet conduirait à la création de six emplois. Je demande donc à revoir la situation issue de la réforme, car je constate que ce sera une vraie galère dans de nombreuses communes qui ne pourront pas mettre en application des projets de qualité. Je tiens à votre disposition les courriers d'une ensemble de maires de grandes villes et de communes rurales qui tous me disent qu'ils avaient réussi à construire de vrais projets consensuels, mais qui ont été rejetés car ils n'étaient pas basés sur une semaine de neuf demi-journées. J'ai aussi un courrier d'un candidat aux municipales à Besançon qui appelle à faire sauter ce verrou pour la mise en place de projets éducatifs de qualité.

Je finis par me poser des questions sur l'ambition qui prévaut dans cette réforme, à la relecture d'un article d'un proche du ministre qui s'interroge sur la manière dont la science peut aider à la réforme des rythmes scolaires. Il déclare qu'il ne faut pas décider de manière péremptoire l'organisation de telle matière à telle heure, mais que l'on doit se demander qui est responsable de telle discipline qui figure encore au programme ! De tels propos sont inquiétants, alors même que de nombreuses craintes s'expriment sur une possible municipalisation des professeurs des écoles et le risque de disparition des programmes de certaines matières qui seraient renvoyées aux activités péri et extrascolaires.

En conclusion, je demande le déverrouillage des neuf demi-journées. Nous sommes nombreux à exiger qu'on nous autorise à expérimenter des vrais projets éducatifs

consensuels, sur la base d'une connaissance d'un état des lieux et d'une évaluation *ex post* de certaines organisations qui apparaissent bénéfiques à l'enfant.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Merci pour cette présentation très dense.

Disposez-vous d'éléments d'évaluation des organisations des temps scolaires que vous avez mises en place, en particulier à Lille où le dispositif que vous avez décrit date de 1996 ? Dans la mesure où, comme vous l'avez rappelé, les matinées sont plus propices aux apprentissages des enfants, quelles conséquences peut-on tirer de la réforme des rythmes répartissant les cours sur neuf demi-journées ? De quelle durée peut-on allonger la matinée ?

Nous sommes tous d'accord sur le constat qu'un enfant passe 10 % de son temps à l'école et 90 % en dehors de la classe. J'ai relevé votre idée généreuse d'un pilotage interministériel de la réforme, mais n'est-ce pas utopique ? Comme enseignante, j'ai rencontré le cas de mères seules obligées d'accepter des emplois de nettoyage à 5h30 du matin… Il faut tenir compte de ces limites lorsqu'on veut améliorer le rythme de vie des enfants.

Quelle serait votre organisation idéale de la semaine scolaire ? Quels changements proposeriez-vous à la réforme portée par le ministre de l'éducation nationale ? J'ai le sentiment que le ministre n'a pas pu aller plus loin dans la mesure où sa marge de manœuvre est limitée au temps scolaire.

Si je suis votre raisonnement, êtes-vous d'accord pour affirmer qu'une semaine de neuf demi-journées est préférable à une semaine de quatre jours ?

Mme Claire Leconte. – À Lille, la réforme a été expérimentée pendant l'année scolaire 1995-1996 dans un quartier en très grande difficulté, marqué par un fort absentéisme scolaire. C'est pour cette raison que nous avons mis en place la semaine de six jours, afin notamment d'éviter que les enfants oublient de se lever le jeudi matin après la coupure du mercredi… Des ajustements ont eu lieu pendant la première année, durant laquelle il a fallu convaincre les parents. La réforme a été une grande réussite, les enfants ont été très présents à l'école : la matinée a ainsi pu être consacrée aux cours, et l'après-midi à d'autres activités. Outre une diminution de l'absentéisme, nous avons constaté un changement de regard des familles sur l'école. Avec le mouvement d'éducation populaire les Francas, nous avons pu construire des parcours de deux heures l'après-midi, en liaison avec les enseignants, à la bibliothèque ou au musée, en éveillant ainsi la curiosité des enfants. Il est vrai que la stabilité de l'équipe pédagogique a facilité l'inscription dans la durée de cette nouvelle organisation des temps scolaires. Nous avons constaté l'attractivité de la réforme quand des parents des quartiers du centre-ville, plus favorisés, ont commencé à inscrire leurs enfants en maternelle dans ces classes : il y a eu un phénomène de mixité inversée ! Aujourd'hui, tous réclament de pouvoir conserver cette organisation, alors que la réforme des rythmes scolaires impose cinq matinées de cours.

L'expérience a été renouvelée à Lomme en 2012, avec les mêmes résultats positifs. Nous avons mis en place des parcours de philosophie dès la grande section de maternelle ainsi que d'apprentissage de la langue des signes, afin d'amener les enfants à se découvrir des potentialités et à leur faire comprendre qu'ils peuvent réinvestir en dehors de la classe ce qu'ils apprennent à l'école. Par exemple, la géométrie est nécessaire pour pratiquer l'astronomie.

Vous m'avez interrogée sur la durée des enseignements. Les matinées durent quatre heures, entrecoupées par deux pauses. Seule la première récréation, avant l'entrée en classe, a été supprimée. Une pause intervient après que le premier tiers de la matinée a pris fin : les enfants bénéficient alors d'une collation avec des fruits. Nous avons travaillé également à la préparation des récréations, qui ne doivent pas être considérées comme la soupape de sécurité de la cocotte-minute pour calmer des enfants trop énervés, ainsi qu'à l'aménagement des espaces de jeux.

Les cours commencent à 8h30 et terminent à 12h30. Nous avons travaillé sur la qualité des petits déjeuners, en invitant les parents à venir prendre un petit déjeuner avec les enfants. Deux services de déjeuner sont organisés à partir de 12h30.

Vous dites que mes idées sont généreuses. Mais j'ai également milité pour un changement de société, et je ne comprends toujours pas que, lorsqu'on établit des comparaisons internationales, on n'oublie de dire qu'au nord de l'Europe toutes les familles sont rentrées chez elles à 18h. Notre société ne peut pas continuer de fonctionner avec des mamans travaillant en discontinu à partir de 5h30 !

Aujourd'hui, je veux que nous puissions continuer de faire ce que nous faisons, et j'entends les voix de ceux qui me disent, comme à Lannion, vouloir poursuivre leur organisation scolaire actuelle, mais dont le projet est refusé parce qu'il ne s'inscrit pas dans le cadre des neuf demi-journées.

Mme Marie-Annick Duchêne. – À vous écouter j'observe que nous aurions pu organiser les écoles le matin si nous avions eu ce projet il y a très longtemps, avant la généralisation du travail des femmes, mais les choses sont ce qu'elles sont. C'est maintenant au ministre de répondre sur la possibilité de poursuivre les expérimentations que vous avez décrites, lorsque les communes le souhaitent. J'ai été séduite par vos propos, et je comprends pourquoi vous souhaitez une implication des ministères de la santé et du travail.

Mme Claire Leconte. – Je veux qu'aucun enfant ne soit laissé à la rue. Il faut également les amener à découvrir des lieux où ils ne vont pas spontanément.

Au regard du coût de la réforme pour les collectivités territoriales, il est souhaitable que celles-ci investissent dans des projets de qualité. Il est regrettable que, aujourd'hui, des temps périscolaires d'une durée de trois quarts d'heure comportent des temps de trajet aller et retour de dix minutes, avant que ne s'enchaînent d'autres activités impliquant de nouveaux trajets. Il nous faut parvenir à la plus grande mutualisation possible afin d'éviter ces émiettements d'activités.

La réunion est levée à 18 h 35.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION « NOUVEAU RÔLE ET NOUVELLE STRATÉGIE POUR L'UNION EUROPÉENNE DANS LA GOUVERNANCE MONDIALE DE L'INTERNET »

Mardi 21 janvier 2014

- Présidence de M. Gaëtan Gorce -

Audition de MM. Bernard Benhamou, ancien conseiller de la délégation française au sommet des Nations unies pour la société de l'information (2003-2006) et ancien délégué aux usages de l'Internet (2007-2013), et Laurent Sorbier, conseiller référendaire à la Cour des comptes, professeur associé à l'université Paris-Dauphine

M. Gaëtan Gorce, président. – Nous recevons MM. Bernard Benhamou, ancien conseiller de la délégation française au sommet des Nations unies pour la société de l'information (2003-2006) et ancien délégué aux usages de l'Internet (2007-2013), et Laurent Sorbier, ancien membre du cabinet de Jean-Pierre Raffarin alors Premier ministre, conseiller référendaire à la Cour des comptes, professeur associé à l'université Paris-Dauphine. Notre mission a constaté combien le regard sur Internet avait évolué ces dernières années : associée d'abord à l'ouverture sur le monde, à l'information, au partage, la Toile a révélé sa force de transformation du monde, mais aussi combien elle était devenue un enjeu politique central, pour des questions aussi importantes que l'économie, la souveraineté nationale, les libertés publiques et le respect de principes fondamentaux sur lesquels notre société est construite. Messieurs, quelle est votre analyse ?

M. Bernard Benhamou. – Je commencerai par quelques considérations techniques. Internet passe pour « le réseau des réseaux », alors qu'il est, plus précisément, une suite de protocoles utilisés pour le transfert de données, dont les deux premiers sont le TCP, pour *Transmission Control Protocol*, et IP, pour *Internet Protocol*. Cette suite TCP/IP achemine l'information selon des chemins imprévisibles – alors que le Minitel, par exemple, organisait une circulation en étoile, avec un cœur –. L'Internet donne à chaque utilisateur les mêmes droits et les mêmes devoirs sur le réseau : chacun peut créer tout service sans autorisation – par exemple le *World Wide Web*, inventé en 1989 par Tim Berners-Lee, mais aussi d'autres applications comme le courrier électronique, la messagerie instantanée, le partage de fichiers. Trois « couches » sont généralement distinguées pour décrire l'Internet : une couche « physique », avec les équipements de transport d'information ; une couche « application », c'est-à-dire les logiciels qui fonctionnent sur le réseau; enfin, une couche des « contenus », créés par les usagers. Historiquement, cet ensemble n'avait pas de centre : sa gestion était collégiale, assurée par les ingénieurs qui créaient les normes techniques du réseau. Dans les années 1990 est créé en Californie l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) c'est-à-dire la société qui attribue les noms de domaine et les numéros sur Internet ; l'ICANN est chargée de gérer l'extension du système de noms de domaine et les serveurs racines du DNS (pour *Domain Name System*, le système des noms de domaines) qui ont permis de substituer aux adresses IP des noms faciles à mémoriser. Or ce système de serveurs racines, centralisé, a été géré sous la tutelle du Département du commerce des États-Unis, en dehors de toute convention internationale. C'est cette situation qui a provoqué le besoin d'un sommet des Nations Unies pour la gouvernance d'Internet. En effet, des pays s'inquiétaient de voir un tel pouvoir entre les mains d'un seul pays, les États-

Unis : quoique le gouvernement américain ait toujours affirmé qu'il ne supprimerait jamais unilatéralement l'extension d'un pays, le fait même qu'il le puisse a inquiété et on le comprend, sachant l'importance qu'a pris Internet dans nos sociétés. Ainsi, à titre d'exemple, au Brésil, les impôts sont intégralement prélevés en ligne… Une altération du fonctionnement de l'Internet peut donc avoir des conséquences politiques et économiques graves.

Pour avoir focalisé l'attention pendant des années – en particulier dans le cadre du Sommet des Nations Unies, auquel je participais en tant que « sherpa » –, la question des noms de domaines n'était pourtant pas aussi cruciale qu'auraient souhaité le présenter nos homologues américains. Ainsi, sur la trentaine de programmes de surveillance de la NSA rendus publics par Edward Snowden, aucun ne concernait les noms de domaines. Or ces révélations touchent directement nos libertés publiques et privées, soulignant des enjeux de gouvernance d'une tout autre nature. Ce que l'affaire Snowden a démontré, c'est que la sécurité des échanges sur Internet avait été volontairement affaiblie, à la demande de la *National Security Agency* (NSA) américaine, pour y ménager des *back doors*, des « portes de sorties » par lesquelles la NSA pouvait surveiller les échanges. Cet amoindrissement volontaire de la sécurité est une atteinte majeure à la confiance que les particuliers et les entreprises peuvent avoir dans le réseau : ces agissements, une fois révélés, ont rompu le contrat tacite qui existait jusqu'alors entre les créateurs et les usagers d'Internet, sur la sécurité de leurs activités en ligne. Les effets en ont été rapides, en particulier sur le plan économique : depuis les révélations d'Edward Snowden, l'équipementier CISCO a vu ses commandes reculer de 17%, dans les pays émergents, qui hésitent en effet à s'équiper si cela induit un risque important de surveillance par les États-Unis.

Ces révélations ont, pour la première fois dans l'histoire d'Internet, créé un schisme aux États-Unis mêmes, entre les acteurs économiques de l'Internet, pour lesquels la confiance est la clef de voûte de leur activité, et les agences de sécurité, dont l'inclinaison « naturelle » sera toujours d'aller le plus loin possible dans la surveillance du réseau. Le paysage de la régulation de l'Internet est donc en pleine mutation, le président américain a annoncé il y a trois jours une réforme de la NSA qui paraîtra bien timide à tous ceux qui espéraient plus de volontarisme, tel que recommandé par le rapport d'experts remis à la Maison Blanche.

Or, les Européens ont à plusieurs reprises, et en particulier lors du Sommet des Nations Unies, proposé l'engagement de négociations pour un agrément international sur la régulation du réseau ; il faut, en effet, y préserver les principes fondamentaux de l'architecture du réseau : ouverture, interopérabilité et neutralité. Revenir sur ces principes aurait en effet des conséquences politiques et économiques majeures. L'un des dangers qui menacent aujourd'hui l'Internet serait que des nouvelles normes ou barrières le « balkanisent », en segmentent l'accès, comme cela se passe dans certains pays autoritaires – en Chine, en Iran, sans parler de la Corée du Nord, où l'essentiel de la population n'a tout simplement pas accès au réseau… –, au point que les idées circuleraient en vase clos et que des populations seraient privées d'échange avec le reste du monde, au risque d'une radicalisation de leurs opinions publiques.

Les révélations d'Edward Snowden ont pris de court les experts, ainsi que les politiques, n'imaginaient pas qu'Internet permettait déjà de telles atteintes aux libertés publiques et à la vie privée. Nous pensions que les risques proviendraient de l'évolution vers l'Internet des Objets qui connectera entre eux l'ensemble des objets du quotidien. Cet Internet du futur, tel qu'il avait été évoqué lors de la conférence interministérielle européenne de 2008, exigeait que soient mises en place de nouvelles mesures de protection de la vie privée. Mais

peu d'experts imaginaient que les violations de nos droits étaient déjà quotidiennes, orchestrées par les services de sécurité en prenant appui sur les réseaux sociaux et les moteurs de recherche, au point de poser un problème de confiance dans le réseau lui-même. Il convient aussi de rappeler que les lois françaises et européennes sur les écoutes téléphoniques datent des années 1990, une époque où Internet n'existait quasiment pas pour le grand public : le paysage a bien changé depuis – au point que Barack Obama a souligné que les *smartphones* étaient interdits dans les enceintes de sécurité de la Maison Blanche…

Ce que ces révélations nous apprennent également, c'est que nous n'avons pas su prendre au sérieux, en Europe, les enjeux politiques, économiques et sociaux d'Internet. Ainsi, quand B. Obama annonce qu'il souhaite créer un poste d'adjoint au Département d'Etat sur les questions de diplomatie numérique, il reconnaît ainsi que la technicité et les enjeux politiques de ces questions ne peuvent plus être traitées par les seuls spécialistes de la sécurité. Ce que ces révélations nous montrent également, c'est que nous risquons, si nous ne faisons rien, de subir les diktats d'entreprises qui suivent leurs propres intérêts, et qui, pour l'essentiel, sont non-européennes. C'est la raison pour laquelle une négociation transatlantique sera non seulement utile mais nécessaire, et qu'elle pourra dans un second temps être élargie aux autres démocraties : nous avons besoin d'un accord sur la protection des libertés et des droits individuels, c'est un minimum. Mais il convient aussi d'inclure des dispositions internationales qui éviteront que soient mises en place par les agences de sécurité des mesures qui pourraient remettre en cause le fonctionnement du réseau à l'échelle mondiale.

M. Laurent Sorbier. – L'action politique se heurte ici au fait que la conscience des citoyens et la mobilisation des décideurs face aux dangers d'Internet paraissent assez faibles, hormis la sphère assez spécialisée des activistes et des associations de défense des libertés ; la dissémination des données personnelles provoque une faible inquiétude, en particulier chez les jeunes : la génération qui nous suit a un rapport à l'intime très différent de celui des générations précédentes – on parle même de « l'extimité », ce désir de rendre visibles des aspects de soi qui sont considérés comme relevant de l'intimité : la jeune génération accepte une porosité entre l'intime et le public, là où nous voulions précisément une séparation. Des affaires montrent combien les jeunes n'en mesurent pas les conséquences, sur leur vie professionnelle aussi bien que personnelle ; cela pose du reste la question de la durée de vie des données personnelles : avec Bernard Benhamou, nous avons milité pour « le droit à l'oubli », pour que l'individu dispose d'un droit de rectification des données le concernant.

La mobilisation sociale contre les dangers d'Internet paraît donc faible, mais le législateur ne saurait se désintéresser d'un tel sujet – d'autant qu'avec les objets connectés, nous allons franchir un nouveau cap vers des existences complètement numérisées, où les données personnelles et comportementales que nous enverrons en continu aux « big data » dresseront nos sociotypes avec toujours plus de précision, offrant toujours plus de capacité de contrôle aux Etats et d'intrusion commerciale aux entreprises. Le débat, dès lors, paraît opposer ceux qui constatent que la vie privée n'a plus le sens qu'elle a eu jusqu'ici, que ses fondements philosophiques et juridiques n'ont plus cours et qu'il faut s'en accommoder…

M. Gaëtan Gorce, président. – C'est pourtant une forme de totalitarisme…

M. Laurent Sorbier. – Oui, mais il faut tenir compte des nouveaux contre-pouvoirs de l'ère numérique. Autre terme du débat : face à cette menace avérée, il faudrait protéger les libertés dont nous avons reconnu la valeur constitutionnelle, en régulant

juridiquement Internet, pour ne pas le laisser entre les mains d'entreprises ou d'Etats qui décideraient pour nous.

M. Gaëtan Gorce, président. – C'est bien le cœur du problème : qui tient le pouvoir dans ce système ? Quel cadre juridique empêcherait-il qu'un groupe ou qu'une partie du monde prenne le pouvoir sur les autres ?

M. Laurent Sorbier. – La menace ne vient effectivement pas des seuls Etats, mais bien des entreprises elles-mêmes et d'autres acteurs privés : la question n'est pas seulement de souveraineté, mais aussi de régulation économique et sociale pour protéger les libertés individuelles.

Pour compléter le tableau, je soulignerai les aspects culturels du sujet. Quand la consultation d'un moteur de recherche devient le premier réflexe pour connaître quelque chose, le savoir se transforme et l'on doit se poser cette question : qui produit le contenu ? Quelles en sont les procédures de validation ? Ces questions vont prendre de plus en plus d'importance, à mesure que les objets connectés seront davantage utilisés. Dans un musée, par exemple, vous photographiez un tableau avec votre *smartphone* – demain avec vos lunettes – pour en savoir le peintre et la date grâce au système de reconnaissance d'images de Google : qui a écrit la notice, sinon un opérateur de Google – mais avec quelles compétences ? On verra, progressivement, que c'est notre construction même de la réalité qui en sera affectée ; or, étant donné qu'aucun des opérateurs de contenu n'est européen, ce nouveau filtre d'accès au réel sera composé par des opérateurs qui ne vivront pas dans notre société mais ailleurs, avec peut-être d'autres valeurs : c'est un changement anthropologique de première importance.

Cet aspect motive encore, s'il en était besoin, l'objectif de débats internationaux et d'un accord sur les règles d'Internet, en particulier sur la fabrication des contenus, sur le plan du droit aussi bien que de la culture.

M. Bernard Benhamou. – Les requêtes sur Internet concernant l'affaire Snowden sont très importantes en Allemagne, en Europe centrale, très fortes en Amérique latine, et singulièrement faibles en France : à cette aune, les Français ainsi que leurs responsables politiques paraissent avoir fait preuve d'une grande placidité face aux révélations sur les actes de la NSA…

De nouvelles actions sont possibles et doivent faire l'objet de négociations internationales, pour une régulation des technologies de l'Internet. Je pense, par exemple, au « droit au silence des puces», c'est-à-dire au fait que les objets connectés qui seront présents dans notre environnement puissent être désactivés : il faut le prévoir en amont, dès la conception des matériels, et non en aval lorsque ces objets seront massivement présents dans l'environnement des citoyens.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – A l'échelon européen, certains ont dépensé beaucoup d'énergie pour différer plutôt qu'accélérer un règlement européen sur les données personnelles : n'est-ce pas une marque de complicité avec de grands acteurs extra-européens de l'Internet ?

Dans le débat que vous rapportez, certains veulent défendre la vie privée, quand d'autres disent qu'il est trop tard et que la transparence elle-même rendra le contrôle

impossible : qu'en pensez-vous ? Techniquement, préconisez-vous une norme mondiale pour le cryptage ? Que pensez-vous des racines ouvertes ?

M. Bernard Benhamou. – Pour avoir participé à des négociations internationales, je peux témoigner du poids de la coopération historique entre les Britanniques et les Américains en matière de technologies numériques – donc de renseignement –, c'est une réalité à laquelle se heurte l'exercice européen dans ces domaines…

Les capacités de surveillance et de « profilage » des individus atteignent des niveaux qui n'ont proprement rien à voir avec ce qu'ils étaient il y a vingt ans. La cellule d'écoutes de l'Elysée utilisait des cassettes magnétiques, qu'il fallait transcrire, interpréter ; aujourd'hui, un opérateur peut analyser des milliards de données numériques, grâce à des machines mais aussi à des algorithmes dont la puissance est en évolution constante. La durée de stockage des données de surveillance des individus est dans ce domaine un sujet crucial. La tentation de conserver à l'infini ces données représente là encore une tentation très grande : ainsi, tel djihadiste n'utilise certes plus internet qu'à dessein et avec précaution, mais l'examen des données sur une période où il ne s'était pas même engagé, peut suffire à l'identifier. Je vous invite à faire l'expérience d'observer l'historique de vos consultations de recherche sur Internet : cet exercice est effrayant, en ce qu'il révèle de nous… L'analyse des « métadonnées » de communication (lieu, heure et type de connexion) permet à elle seule un « profilage » des utilisateurs dont la précision vous étonnerait…

Il ne faut donc pas méconnaître les risques d'une surveillance généralisée, ce qui n'oblige pas au pessimisme – car l'histoire d'Internet reste largement à écrire. Les agences de sécurité iront le plus loin possible dans leur logique, de même que les entreprises pour gagner des marchés et que tous les groupes qui ont intérêt à manipuler l'opinion. Ce qu'il faut donc faire, et c'est la tâche du politique, c'est organiser un débat démocratique, pour que les options soient connues et choisies en toute connaissance de cause par les citoyens, ce qui implique d'ailleurs que les politiques aient accès aux connaissances techniques nécessaires – ou bien le chemin de moindre résistance sera celui de la surveillance généralisée.

M. Gaëtan Gorce, président. – Comment organiser un tel débat ? Vous nous dites les failles de l'Union européenne, notre manque d'outils économiques, diplomatiques : quelles pistes nous suggérez-vous ?

M. Bernard Benhamou. – Comme le dit le juriste américain Lawrence Lessig, le code informatique crée du droit, donc il faut placer ce droit sous le contrôle des citoyens. Nous avons trop négligé l'aspect politique et juridique d'Internet, en pensant que le sujet était essentiellement technique – et nous avons laissé la place à des officines de surveillance, dont le rôle est indispensable pour la préservation de la sécurité de nos concitoyens comme de nos infrastructures critiques. Mais en l'absence d'un débat démocratique, ces évolutions incontrôlées de la surveillance pourraient avoir des conséquences graves sur le fonctionnement même de nos sociétés ainsi que sur les perspectives de notre développement économique. Pour faire en sorte que les termes de ces débats soient accessibles au plus large public, les bases du code informatique doivent être accessibles et compréhensibles par les citoyens, afin que les options en présence soient débattues, et non laissées aux mains de ceux qui voudront toujours surveiller davantage ou orienter l'opinion à des fins économiques ou politiques.

Avec quelques pays européens, en particulier l'Allemagne, je crois que nous pouvons réussir à faire savoir à l'ensemble de nos partenaires internationaux que la

préservation de nos droits fondamentaux est indispensable. Cette action aurait un impact considérable sur le reste du monde. L'effondrement de Nokia nous a privés d'un outil industriel, nous n'avons hélas aucun opérateur de contenu en Europe, mais nous restons forts par le bassin de consommation que nous représentons et par notre maîtrise technologique dans le secteur des objets connectés, où nous avons des entreprises de rang mondial. La souveraineté numérique n'est pas hors sol, elle doit s'ancrer sur une réalité industrielle – et nous devons mettre nos divisions industrielles au service d'une véritable vision politique…

Enfin, et très concrètement, nous avons négligé les instances techniques où les normes d'internet sont définies, il faudrait y revenir pour ne pas laisser les Américains entre eux, ou bien on risquera de revoir la NSA payer un opérateur pour lui laisser installer quelques *back doors* sur le réseau…

M. Laurent Sorbier. – Que peut faire le législateur ? En matière de régulation, je crois d'expérience en la vertu des petits pas : nous avons réussi pour les jeux en ligne, alors que tout le monde augurait que ce serait impossible… Je pense même que vouloir réguler frontalement Internet depuis l'échelon européen, ce serait choisir de ne rien faire, car nous n'obtiendrions aucun résultat tangible. Mieux vaut, donc, des petits coups d'éclats ciblés, par exemple sur la protection des données en matière de santé, ou encore sur la régulation du survol de notre territoire par des drones.

M. Philippe Dallier. – Vous nous avez rappelé notre naïveté envers Internet, mais quelle confiance devrait-on, selon vous, accorder à un traité que les Etats-Unis signeraient sans s'interdire, dans les faits, de continuer à collecter de l'information ? Ne pensez-vous pas qu'il vaudrait mieux investir dans un moteur de recherche européen ? Que pensez-vous des pare-feu et autres projets de zone démilitarisée informatique ? Enfin, je me suis toujours opposé au vote électronique : ne pensez-vous pas qu'il est temps de l'interdire par la loi ?

M. Bernard Benhamou. – Je vous rejoins parfaitement sur le vote électronique pour les scrutins politiques : il a donné lieu à des manipulations d'une telle subtilité, quasiment indétectables sauf par des cryptologues, et les soupçons qu'il entraîne sont tels, sur l'honnêteté du scrutin, que je crois le vote électronique dangereux pour la démocratie elle-même, surtout au regard des récentes révélations sur le caractère intrusif de certains acteurs internationaux sur le réseau.

S'agissant de la bonne foi lors de la signature d'un traité, je sais d'expérience qu'il est possible pour une superpuissance comme les Etats-Unis de faire capoter la mise en œuvre d'un document portant leur signature ; cependant, je crois qu'il faut agir à tous les échelons et que les actions concrètes sur la sécurité et la protection des citoyens doivent s'accompagner de négociations sur les principes fondamentaux de l'action publique sur les réseaux. C'est un peu ce qui se passe dans le droit de la mer : l'adoption de principes généraux empêcherait les Etats de faire comme s'il n'existait aucune forme d'opposabilité juridique, en particulier lorsque leurs actions peuvent avoir des conséquences sur l'ensemble de l'activité économique, sociale et politique désormais mise en œuvre via les réseaux. Il convient de substituer une logique de responsabilité internationale à l'actuelle logique du « pas vu, pas pris »….

M. Gaëtan Gorce, président. – Merci pour votre participation. Il serait effectivement intéressant d'examiner quelles sont les positions en présence sur l'objectif d'une convention internationale.

Audition de Mme Françoise Massit-Folléa, chercheur et consultant senior sur les usages et la gouvernance de l'Internet

M. Gaëtan Gorce, président. - Madame Massit-Folléa, vous êtes consultant et chercheur. Vous êtes également auteur d'une publication intitulée : « La gouvernance de l'Internet. Une internationalisation inachevée ».

Vous avez la parole…

Mme Françoise Massit-Folléa. - C'est un grand honneur, et un plaisir d'être accueillie dans votre enceinte, pour quelqu'un qui, comme moi, a une vision essentiellement académique des questions de gouvernance de l'Internet, sur lesquelles je travaille depuis plus d'une dizaine d'années.

En tant que chercheur, j'émets des hypothèses, et je m'intéresse également à l'action. C'est ainsi que j'ai pu, à différentes occasions, proposer un certain nombre de points de vue devant des instances comme la représentation française au Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI), où j'ai présenté un premier rapport de recherche, lors de la réunion de Tunis.

J'ai également participé aux travaux du dialogue européen sur la gouvernance de l'Internet (EuroDIG) ; depuis quelques années, profitant d'une retraite je pense méritée – mais néanmoins active –, j'ai collaboré aux travaux d'un certain nombre d'instances, comme le rapport Internet 2030 du Commissariat à la stratégie et à la prospective, ou l'étude du Conseil économique, social et environnemental (CESE), sortie la semaine dernière.

À la suite de ces longues années d'observations et de réflexions, j'appréhende l'Internet dans une double approche. Il s'agit d'un système technique complexe. Pour les ingénieurs, dont la vision est en continuelle évolution, c'est « *un réseau de réseaux, privés et publics, opéré via un langage informatique, le protocole TCP/IP, qui permet à des routeurs placés au nœud des réseaux de télécommunications du monde entier d'acheminer des paquets de données, grâce à un système d'adressage approprié, vers n'importe quel destinataire possesseur d'un équipement connecté* ». Inutile de préciser que cette définition correspond assez mal aux usages courants des internautes !

On est néanmoins en présence d'un système technique plus que d'un objet, et c'est la première source de complexité. En effet, il faut toujours rappeler - en particulier aux plus jeunes - que l'Internet ne se résume pas aux contenus ou aux usages du web. La complexité tient aussi aux différents régimes des éléments de ce système technique. Le protocole appartient à tous, et n'est pas breveté. L'allocation des adresses, que l'on appelle la fonction IANA, est confiée à l'*Internet corporation for assigned names and numbers* (ICANN) par le Gouvernement des États-Unis. La couche transport – réseaux, infrastructures –- relève majoritairement d'opérateurs privés. La couche logiciel et les contenus du web proviennent d'entreprises diverses, et également des internautes, grâce aux facilités offertes par le principe du « *end to end* ».

C'est un système technique mais, en fait, un véritable écosystème, et ce pour deux raisons majeures…

En premier lieu, le réseau des réseaux supporte, pour une part croissante de la population mondiale, un nombre exponentiel d'activités humaines, économiques, sociales,

culturelles, politiques, qui sont favorisées par ce même principe du « *end to end* », une création permanente aux extrémités du réseau. Celui-ci devient ainsi l'alpha et l'oméga de la croissance, du développement, voire de toute la vie sociale.

Les difficultés sont bien connues : conflits de culture et de juridiction par rapport à des pratiques illicites ou dommageables, absence de régime - au sens des relations internationales - et d'instrument pour une gouvernance internationale équitable.

En effet, on constate la domination historique d'un seul État sur le management des ressources critiques, l'influence de ces entreprises sur le fonctionnement et le développement des usages, avec un discours encore dominant : ceux qui essaient d'échapper à cette mainmise seraient des ennemis de la liberté...

Cet écosystème, comme ce système technique, sont traversés de forces à la fois centrifuges et centripètes, qui perturbent les règles en vigueur mais sont aussi productrices de règles.

En effet, les pratiques par exemple du « pair-à-pair », du logiciel libre, les pratiques coopératives de Wikipédia, la création des communautés, ne se déroulent pas dans une absence totale de régulation : elles relèvent au contraire de ce qu'on appelle l'autorégulation, que permet, une fois encore, l'ergonomie des réseaux.

Ainsi, l'Internet est soumis à une double forme de gouvernance, la gouvernance technique et la gouvernance politique. On a parfois tendance à les confondre et à voir l'Internet comme un monde en soi.

Première conclusion, tout à fait partielle : il faut déconstruire le système de l'Internet avant de le reconstruire !

Pourquoi emploie-t-on le mot de « gouvernance » ? Les contours de la notion prêtent à des généalogies historiques et donnent lieu à des affrontements théoriques. Pour ma part, j'aime reprendre les éléments fournis par la politologue américaine Sandra Braman, qui invite à « *distinguer le gouvernement, en tant qu'institution formelle, qui s'impose sur un territoire donné, la gouvernance, qui est la collaboration, formelle ou informelle, d'acteurs non étatiques, à la fabrique de la décision, et la gouvernementalité, c'est-à-dire les présupposés culturels et les pratiques, qui produisent et reproduisent les conditions de possibilité de telle ou telle forme de gouvernement et de gouvernance* ».

Cette notion est arrivée au sein des Nations unies en 1995, dans un rapport intitulé « Notre voisinage global », initié en 1992 par Willy Brandt, dans le cadre d'une commission sur la gouvernance globale, évidemment soutenue par le secrétaire général des Nations unies : « *La gouvernance est la somme des multiples voies par lesquelles les individus et les institutions gèrent leurs affaires communes. Elle est un processus continu, à travers lequel les conflits et les intérêts peuvent être conciliés, et des actions de coopération décidées. Cela inclut autant des institutions formelles et des règles destinées à mettre en œuvre des engagements, que des arrangements informels, sur lesquels des personnes et des institutions peuvent être d'accord, ou qu'elles considèrent comme de leur intérêt* ».

La notion de gouvernance associe donc la régulation, le gouvernement, l'autorégulation et la corégulation. Le programme de recherches dont j'étais responsable, appelé « Vox Internet », a été l'un des premiers, en France, à établir une distinction largement

reprise depuis : la gouvernance de l'Internet - les ressources critiques, l'architecture du réseau - et la gouvernance sur l'Internet, que l'on pourrait appeler le gouvernement des conduites.

Lors du sommet mondial sur la société de l'information, une définition a été produite par un groupe de travail : « *Il faut entendre par gouvernance de l'Internet l'élaboration et l'application par les États, le secteur privé et la société civile, dans le cadre de leur rôle respectif, de principes, normes, règles, procédures de prise de décisions et programmes communs, propres à modeler l'évolution et l'utilisation de l'Internet, évolution dans le sens technologique, utilisation au sens des pratiques* ».

En fait, on est frappé, dans une réflexion sur la gouvernance de l'Internet, associée à la gouvernance sur l'Internet, par ce que j'appelle, à la suite des travaux de Mme Delmas-Marty, éminente juriste, le « pluralisme normatif ». On trouve en effet, dans la gouvernance de l'Internet, une superposition de normes issues de la technique, de la loi, de la culture et du marché. L'ensemble de ces éléments se trouve souvent en confrontation. Quel ordonnancement peut-on lui donner, dans quelles instances, avec quels instruments ?

Ceci demande, à mon sens, de repolitiser la notion de gouvernance, qui se situe assez souvent dans un flou artistique et idéologique de l'ordre du cache-sexe !

J'aime me référer à ce que mon ami et mentor en informatique, Jean-Michel Cornu, appelle la tragédie des « 3 C ». Il s'agit d'une notion issue de la logique mathématique tirée du mathématicien Kurt Gödel qui, à l'orée du XXe siècle, a estimé que « *complexité, cohérence et complétude ne peuvent jamais se réaliser en même temps* ». Pour Kurt Gödel, dans le domaine des mathématiques, si nous n'en sommes pas conscients, nous ne pourrons choisir l'élément auquel nous sommes prêts à renoncer, et nous pourrons même faillir à propos de deux d'entre eux ou sur la totalité.

J'ai essayé d'appliquer cette image à l'Internet et à sa gouvernance. Il existe plusieurs éléments d'application en matière de complexité, de cohérence, et de complétude. Le fait qu'il s'agisse d'une infrastructure globale, mais avec des pratiques et des règles localisées, le fait que ce soit un mélange de centralisation - le cœur, les ressources critiques, les adresses et les noms de domaines - et qu'il existe une grande décentralisation dans l'organisation, le fait qu'il y ait un certain nombre de bouleversements dans les conceptions de l'espace et du temps, le brouillage des frontières entre le public et le privé, les conflits juridictionnels, confrontés à un besoin d'équité et de responsabilité, tout cela se traduit concrètement à travers un certain nombre de questions cruciales : sécurité et souveraineté, protection de la propriété intellectuelle et de la vie privée, respect de la liberté d'expression et de la neutralité des réseaux, fractures numériques entre le Nord et le Sud, les territoires, les générations, concurrences faussées, affrontements géopolitiques, tout un champ au sein duquel il faut essayer d'arbitrer, d'articuler et de décider…

C'est donc un sujet assez explosif... Sur le plan international, l'actualité récente est riche en polémique qui, une fois n'est pas coutume, ont été largement portées à l'attention de l'opinion. Je rappellerai l'affaire WikiLeaks, et les questions de transparence en matière de relations diplomatiques, l'affaire Snowden et les questions de surveillance, les accords transatlantiques entre l'Europe et les États-Unis et la question de l'exception culturelle, les pratiques de Google et sa récente condamnation par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), les différentes alertes en matière de cybercrimes et de

cyberattaques. Il existe aussi de nouveaux jeux d'alliance, dont je vais parler dans un instant…

La France jouit de nombreux atouts : études, rapports, instances dédiées, comme la CNIL et le Conseil national du numérique - même si je ne les mets pas sur le même plan -, innovations industrielles soutenues par la puissance publique, innovateurs, dont un nombre considérable de start-ups, et mobilisations civiques sur différents sujets touchant les droits des internautes et des citoyens, sans oublier l'année électorale à venir en Europe.

Parmi les objets de controverse se trouve le Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI). Un SMSI + 10, en 2015, coïncidera avec l'aboutissement d'une première phase des objectifs du millénaire pour le développement. Cela donnera lieu à des alliances à géométrie variable entre les États-Unis, les pays européens, et les pays émergents.

L'ICANN, par ailleurs, rivalise de longue date avec l'Union internationale des télécommunications (UIT), qui a explosé à la réunion de Dubai, en décembre 2012, l'ICANN et son président, Fadi Chehadé, ayant très astucieusement mis au point un processus d'internationalisation mettant l'accent sur le développement des noms de domaines internationalisés (IDNA). L'ICANN a, d'autre part, ouvert des bureaux à l'étranger, et soutient - pour ne pas dire plus - l'initiative du Brésil de convoquer un sommet à São Paulo, au printemps 2014.

Le second type de controverse met en lumière les affrontements entre les opérateurs de réseaux et les diffuseurs de contenus, autour du problème de la neutralité technique ; il oppose les « GAFA » - Google, Apple, Facebook, Amazon - et autres aux entreprises nationales de différents pays, en faisant fi, trop souvent, du droit de la concurrence et des règles de fiscalité. Ces affrontements opposent également, depuis le début de l'Internet, les tenants du logiciel libre et ceux des modèles propriétaires, qui posent la question de la maîtrise qu'ont les usagers des supports qu'ils utilisent. Les questions de sécurité, par rapport aux mécanismes de surveillance, posent quant à elles la question des droits de l'Homme en général et des souverainetés nationales.

Ces acteurs et ces instances multiples sont face à diverses échéances techno-politiques. Un certain nombre d'événements se déroulent sous l'égide des Nations unies, comme les travaux de la Commission sciences, techniques et développement (CSTD) et du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC), ou du Conseil des droits de l'Homme, qui doivent aboutir à la session de septembre 2014 de l'Assemblée générale des Nations unies.

Le travail se poursuit également au sein de l'Union internationale des télécommunications, et doit aboutir à un nouveau Conseil, en mai 2014, ainsi qu'à la plénipotentiaire, qui aura lieu en octobre 2014.

Le Forum sur la gouvernance de l'Internet (IGF) se poursuit ; il a vu son mandat de cinq ans renouvelé, et tiendra sa prochaine réunion en septembre 2014, à Istanbul, après, Athènes, Charm el-Cheihk, Bakou, Vilnius et Bali.

Certaines initiatives se déroulent en dehors des organisations inter-gouvernementales, comme le panel sur la coopération globale de l'Internet et les mécanismes de gouvernance, à l'initiative de l'ICANN et de l'Internet Society (ISOC), qui a tenu une première réunion à Londres, en décembre 2013. Un autre rassemblement aura lieu en

Californie, en février, et un autre à Dubai, en mai. Il s'agit d'une instance « *multi-stakeholder* », dont on se demande, en voyant sa composition et ses objectifs, s'il ne s'agit pas d'un concurrent direct du Forum sur la gouvernance de l'Internet. Je me pose la question…

Enfin, une rencontre globale multi parties prenantes sur la gouvernance de l'Internet aura lieu à São Paulo, en avril ; elle a été annoncée en octobre 2013 et associe le Gouvernement brésilien et 1NET - rassemblement, largement impulsé par l'ICANN, qui est composé de régulateurs techniques fabriquant les normes, les standards, comme le World Wide Web Consortium (W3C), l'Internet Engineering Task Force (IETF), l'ISOC…

Il s'agit de techniciens de l'Internet, mais qui, de même que dans le panel déjà évoqué, agissent de manière à présenter une façade d'indépendance vis-à-vis du gouvernement des États-Unis, mis à l'index à la suite de l'affaire Snowden. J'y vois là une ruse. J'ai peut-être l'esprit mal placé, mais je trouve que cette conjonction d'événements parallèles à ceux menés dans le cadre des Nations unies n'est pas dénuée d'arrière-pensée !

On discute d'abord politique, puis technique, mais tout cela se rejoint. La gouvernance de l'Internet réside aussi un certain nombre d'éléments qui dépassent le cadre des institutions dédiées…

Les organisations inter-gouvernementales concernées sont l'UIT, l'Organisation mondiale de la propriété industrielle (OMPI), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, l'UNESCO, les organisations interétatiques régionales - l'Union européenne au premier chef, mais aussi l'OCDE, le Forum économique de coopération Asie-Pacifique (APEC), l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), le G 8 et le G 20. Quant aux autres organisations, il s'agit de l'ICANN, des compagnies high tech, qui ont des structures de mise en œuvre communes de leur stratégie, des organisations informelles - IETF, W3C, organismes de standardisation, et société civile. De mon point de vue, une fois encore, la société civile est intéressée à peu près par tous les sujets.

Venons-en aux relations entre l'Union européenne et la gouvernance de l'Internet. C'est en 1995 que la Commission a été informée par voie diplomatique que le gouvernement des États-Unis souhaitait privatiser la gestion des noms de domaines. Plusieurs solutions ont été explorées ; la Commission, à cette époque, penchait en faveur d'un montage initié par l'ISOC, qui avait l'accord de l'UIT, et concernait également l'OMPI, voire l'OMC. Cette hypothèse a été rejetée par le Département du commerce, soutenu par le Congrès et par les acteurs de l'Internet, au motif qu'elle était trop favorable aux télécommunications.

L'équipe Clinton-Gore a imposé la création de l'ICANN, en octobre 1998. Cette création a été validée par l'Europe, alors sous présidence britannique, soutenue par le cabinet Bangemann et plusieurs États membres influents - britannique, hollandais et suédois. Les autres instances de l'Union européenne ont été informées par le biais de la communication 202 d'avril 2000, qui sert de référence aux communications ultérieures.

L'Europe a alors joué un rôle significatif dans la création du Comité consultatif des gouvernements (GAC), organisme placé auprès de l'ICANN, dans lequel la France a des représentants. On retrouve aussi des Français, sans mandat international, dans les différentes composantes du directoire de l'ICANN. L'Europe s'est aussi impliquée dans le cadre du Sommet mondial sur la société de l'information, et y a porté très haut un certain nombre de

principes : l'ouverture et l'interopérabilité de l'Internet, la promotion d'une gouvernance multi-acteurs, la responsabilité des États dans la préservation de l'intérêt général, et le rôle central du secteur privé dans la gestion quotidienne de l'Internet. Ces orientations actuelles sont exposées dans la communication 2009-0277, et j'ai ouï dire que celle-ci devrait être actualisée dans une communication qui devrait être émise dans les prochaines semaines…

Lors de la conférence de l'UIT de Dubaï, en décembre 2012, les vingt-sept ont réitéré leur position en faveur d'un Internet libre et ouvert, et se sont joints aux États-Unis et à d'autres pour refuser de signer le nouveau texte du règlement des télécommunications internationales, ce qui, de mon point de vue, compromet au moins pour un temps leur image d'indépendance auprès d'un certain nombre de pays.

La récente étude du CESE souligne à juste titre que « *par la singularité de son mode de fonctionnement, qui repose sur les principes de proportionnalité et de subsidiarité, et les valeurs humanistes qui le sous-tendent, l'Union européenne peut aider à penser et orienter de façon originale la gouvernance de l'Internet* ». Toutefois, pour que son message politique soit plus audible, il est impératif que sa force de frappe, dans les filières déterminantes pour l'économie du XXIe siècle, se fortifie sur l'échiquier mondial.

Quels pourraient être les leviers en faveur de l'action ? En matière d'instances, une présence coordonnée est indispensable ; elle est souhaitée à l'échelon français et européen ; les uns imaginent une cellule numérique à l'Elysée, au même titre que la cellule diplomatique, d'autres un Conseil du numérique à la Commission… Il est important, quelle que soit la formule, de saisir le dispositif fonctionnel de l'Internet dans toutes ses composantes : normes techniques, réseaux, tarifs d'interconnexion, politique et économie des noms de domaines. Il convient également d'établir une « short list » des problèmes à résoudre, en fonction des lieux où ils sont débattus : management des ressources critiques, hypothèse d'un régime international de la gouvernance, etc.

Une coordination est également nécessaire pour améliorer les instruments garantissant les droits fondamentaux - données privées, sécurité nationale, multilinguisme - non seulement dans les enceintes dédiées à l'Internet, mais dans toutes les négociations internationales.

Pour ce faire, il faut donner un sens concret aux mots « ouverture » et « interopérabilité », régulièrement revendiqués, tout en imaginant des domaines d'application pour les formules européennes de proportionnalité et de subsidiarité qui pourraient peut-être être exportées dans d'autres enceintes.

Si une charte de l'Internet sortait de la Conférence de São Paulo, il conviendrait d'étudier et de comparer les différentes propositions en la matière, certaines émanant de grandes organisations de la société civile. Si une telle charte apparaissait, on ne pourrait pas faire l'économie d'un Comité international de surveillance pour en vérifier l'application, les engagements, et mener des arbitrages.

Enfin, je pense qu'une impulsion française peut être donnée grâce à une feuille de route interministérielle, en accord avec le Parlement, voire un groupe de travail, afin de valider les positions françaises au plan du droit international public et privé. Cet effort de coordination butte souvent sur un manque de connaissances ou d'appropriation des compétences dans ces domaines. Il faudrait, pour cela, l'appui d'éminents juristes.

Associer l'ensemble des institutions, les industriels et la recherche sur un plan national et européen, et tirer parti des propositions et des lieux de dialogue impliquant la société civile, permettrait d'avancer vers l'idée de l'Internet comme bien commun mondial.

Même si Internet est une ressource globale, je trouve que la formule prête à confusion. Lorsqu'on parle du bien commun de l'Internet, on ne sait trop si l'on parle de l'accès au réseau, qui est un droit, à l'information, à l'expression, ou au savoir. Il est difficile de plaquer sur Internet, du fait de sa nature polymorphe, des éléments venant de la gouvernance du climat, de la biodiversité, voire du droit de la mer, ou du droit de l'espace…

Le défi consiste à trouver les voies et les moyens de la gestion commune d'un bien semi-commun. Ceci passe par les questions de vocabulaire, par l'affirmation de principes substantiels et de principes d'action, mais aussi de procédures, comme celles que je viens d'évoquer. On peut affronter la « tragédie des 3 C » en recherchant la complexité et la cohérence dans le vocabulaire, ainsi que dans les procédures ; quant à la cohérence et à la complétude, on pourra les trouver dans les principes substantiels et les principes d'action.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Face à ce développement extrêmement rapide des technologies, de la numérisation croissante de toutes les activités, différents pays, en Europe et ailleurs, tentent de mettre en place de nouveaux modes de régulation. Des propositions de loi émergent ici et là ; je pense notamment à l'Allemagne, où une loi concernant Google a été votée, vers laquelle la France s'est tournée à un moment donné, visant à créer un droit voisin du droit d'auteur, pour protéger et rémunérer les éditeurs de presse. D'autres initiatives ont eu lieu, en Italie et en France, où l'on a voté, même si on l'a supprimée par la suite, l'application d'une taxe sur la publicité en ligne.

Des groupes de travail, à l'OCDE et à la Commission européenne, réfléchissent à la fiscalité à l'heure du numérique. On pourrait aussi citer le cas de l'Allemagne et du Brésil, qui ont fait voter une résolution à l'Assemblée générale des Nations unies pour affirmer le principe du droit à la vie privée à l'ère du numérique.

Parmi ces différents instruments, quels sont ceux qui pourraient être partagés pour commencer à construire ce qu'on appelle une gouvernance multi-acteurs de l'Internet, au moins au niveau européen ?

Mme Françoise Massit-Folléa. - L'un des domaines cruciaux, à mon sens, relève du formatage socio-politique du réseau. Les pratiques ordinaires sont déterminées par un certain nombre de systèmes, qui ne sont ni assez connus, ni assez transparents.

Il faut à la fois mettre ces compagnies en demeure d'être plus claires dans leur fonctionnement, et réaliser un effort d'éducation à l'école, afin que l'on sache ce qu'on fait quand on surfe sur Internet, ou quand on communique sur Facebook.

Il ne s'agit pas de trahir des secrets industriels, mais un effort de simplification et d'éducation me semble être un préalable. Celui-ci rend un certain nombre des menaces sur la vie privée moins prégnantes dans les usages ordinaires.

Le second élément important réside dans le droit de la concurrence, qu'il s'agisse du fonctionnement technique, ou du déploiement des services et des applications. Ce droit me semble être un point essentiel.

Audition de M. Louis Pouzin, ingénieur, un des pères de l'Internet, inventeur du datagramme

M. Gaëtan Gorce, président. - Monsieur Pouzin, vous avez participé à une aventure exceptionnelle. La France ne peut qu'être fière d'y avoir été associée par votre intermédiaire. Sans entrer dans tous les détails de votre contribution, vous avez notamment inventé le datagramme.

Au-delà, votre engagement sur les questions de l'Internet est aujourd'hui très fort pour essayer de définir et de modifier les rapports de pouvoir qui se sont installés dans l'ensemble du système. C'est à ce titre que nous souhaitons vous entendre.

Vous avez la parole…

M. Louis Pouzin. - Première question que les gens se posent souvent : qu'est-ce que la gouvernance ? La version officielle se trouve dans l'Agenda de Tunis, qui évolue avec le temps. On y fait allusion au rapport du Groupe de travail sur la gouvernance d'Internet (GTGI) : « *Il faut entendre par gouvernance de l'Internet l'élaboration et l'application par les États, le secteur privé et la société civile, dans le cadre de leurs rôles respectifs, de principes, normes, règles, procédures de prise de décisions et programmes communs propres à modeler l'évolution et l'utilisation de l'Internet* ». C'est certainement vrai au sens strict de la syntaxe, mais quelle sémantique y a-t-il derrière ? En fait, personne ne comprend ce que cela veut dire ! Si on sait comment fonctionne la gouvernance, on peut dire que la définition n'est pas mauvaise, mais si on ne le sait pas, on ne peut en deviner le fonctionnement à partir de cette explication. Il s'agit d'un compromis verbal écrit…

En pratique, la gouvernance de l'Internet relève essentiellement de l'*Internet corporation for assigned names and numbers* (ICANN), qui a amassé le plus de pouvoir possible, bien que son règlement intérieur indique qu'elle effectue la coordination technique et attribue notamment les identifiants uniques – adresses IP – qui servent à envoyer, adresser, et rechercher les messages ou toutes les informations transmises à travers Internet. Les membres de l'ICANN assurent en principe la sécurité de ce système d'aiguillage - encore qu'ils s'en occupent assez peu, tout ceci fonctionnant relativement seul, grâce à un certain nombre de centres techniques, généralement financés par les pouvoirs publics, qui maintiennent cette stabilité et cette sécurité de manière très professionnelle.

Une fois dissipé le brouillard entretenu autour de ce que fait l'ICANN, restent les noms de domaine, qui sont en quelque sorte la « vache à lait » de l'ICANN, qui lui permettent de faire partie de l'intelligentsia et du système de pouvoir, l'argent offrant beaucoup de facilités…

Que fait l'Union européenne à cet égard ? Elle est représentée dans l'ICANN, mais pas en tant que membre. En effet, l'ICANN n'a pas de membres, et ne compte que des adhérents cooptés. Ce sont pratiquement ceux qui en sortent qui décident de ceux qui y entrent ! Ce sont les mêmes têtes qui tournent entre l'ICANN, l'*Internet society* (ISOC), et les différents comités qui gravitent plus ou moins autour - ceux qui gèrent les noms de domaine, les protocoles, etc. Il s'agit de la génération qui a suivi les pionniers.

L'ICANN a prévu une représentation des États sous forme d'un *Governmental advisory committee* (GAC). Pendant un certain nombre d'années, il ne s'agissait que de strapontins, et ce qu'ils disaient n'était jamais pris en compte. Depuis deux à trois ans, ils se

font plus entendre, l'ICANN ayant introduit les *generic top-level domains* (gTLDs), qui permettent d'ajouter 1 500 extensions, qui vont sortir au cours de cette année et l'année prochaine.

Ceci nécessitait un consensus entre les systèmes de pouvoir que sont les marques et les sociétés qui veulent faire du commerce avec les noms de domaine. Certains pensent que cela va constituer une mine ; d'autres estiment que la chose est vouée à l'échec.

Le GAC représente les États qui le veulent bien. Autant qu'on puisse les compter, environ 133 pays en font partie, mais il est rare que les contributions ou les remarques émanent de plus d'une quinzaine d'entre eux, les autres se trouvant là à titre d'observateurs.

Vingt-et-un pays sont issus de l'Union européenne, celle-ci étant également représentée.

Le GAC a acquis une grande influence grâce à ces nouveaux noms de domaine. Il existe actuellement des querelles à propos du « .vin » et du « .wine », ce qui intéresse directement les Européens, notamment la France et les pays latins, mais aussi le Chili, l'Afrique du Sud, et l'Australie - bien qu'elle se situe, comme d'habitude, du côté américain. Une protestation a aussi été présentée au sujet de « .gmbh », version allemande des noms de société. J'ai tout un fichier de doléances envoyées à l'ICANN…

Ce niveau de relations est assez chargé de suspicion, de contentieux potentiels, ou de compensations, mais procure au GAC un certain pouvoir de veto, alors qu'il n'a en théorie qu'un rôle de conseil.

Quel est le nouveau rôle que devrait jouer l'Union européenne en cette matière ? C'est celui qu'elle aurait dû avoir depuis longtemps. Quel est-il ? D'abord, protéger les citoyens contre la criminalité, contre l'ignorance des utilisateurs – beaucoup d'ennuis n'arriveraient pas si les utilisateurs recevaient une meilleure formation et étaient sensibilisés aux pièges que l'on y trouve couramment, notamment en matière d'arnaques, mais aussi de vol d'identité –, contre la dominance de grands groupes internationaux, – dont vous n'ignorez pas qu'ils sont pratiquement tous américains, les Chinois n'ayant pas encore débarqué en Europe –, et contre les États premiers prédateurs au premier rang desquels les États-Unis. Ce sont les plus puissants du point de vue militaire, économique, et financier. Ils vont aussi de l'avant et, même si on ne peut le leur reprocher, ils laissent tout le monde derrière, en voulant imposer à chacun leur propre droit. Google ou Facebook sont par exemple suffisamment puissants pour imposer leurs propres règles, qu'elles soient ou non autorisées dans les pays où ils opèrent. Ils peuvent même menacer de représailles ceux qui veulent les contester, soit par des règlements, soit par des amendes.

Jusqu'à il y a peu, je crois que l'Union européenne ne pouvait infliger à Google qu'un maximum de 30 000 euros pour une mauvaise utilisation des données personnelles, alors que Google réalise un chiffre d'affaires de 50 milliards de dollars par an ! Ce n'est guère efficace. À moins de 10 millions de dollars, il ne sert à rien d'infliger des amendes à ce genre de groupe. Cela pourrait cependant être très rentable pour financer des opérations destinées à l'éducation du public.

Quant à l'innovation, l'Europe est pratiquement restée muette depuis que l'on a abandonné l'idée d'être leader en matière de réseaux, dans les années 1970 et 1980. Faute de concurrence, ce sont essentiellement les Américains qui innovent dans ce domaine. Ils sont

suivis de très près par les Chinois, qui ont, pour l'instant, peu dépassé le stade de la copie technologique. Ils sont cependant assez innovateurs pour ce qui est des applications, mais sont ralentis par la barrière naturelle de la langue. Ce seront toutefois des concurrents potentiellement assez efficaces, lorsqu'ils auront appris à se comporter de manière moins agressive vis-à-vis du monde extérieur.

La sécurité est actuellement en première ligne ; elle l'a toujours été, mais beaucoup ne la prenaient pas au sérieux. Aujourd'hui, on sait qu'on est écouté en permanence, et que tout ce que l'on transmet est enregistré. Cela peut finir par poser quelques problèmes, et soulever la peur, comme dans tous les pays où ont existé des systèmes totalitaires - stalinisme, hitlérisme, franquisme, voire maccarthysme aux États-Unis…

Du temps de la Gestapo, il n'existait pas de système de collecte d'informations comme à l'heure actuelle, mais on trouvait énormément de lettres de dénonciation, certains pensant toujours pouvoir tirer parti du fait que d'autres soient poursuivis. La dénonciation fait partie du système de surveillance. C'est une très sérieuse menace, et j'irais jusqu'à dire que les États-Unis ont passé le cap du non-retour ! Il faut suivre ce sujet d'assez près, et l'Union européenne doit avoir une vision plus nette de la façon de contrer cette dérive totalitaire.

Quelle stratégie adopter ? On parle souvent de la neutralité du Net. C'est pour moi un faux problème. On ne sait pas exactement de quoi on parle. La neutralité se mesure-t-elle ? Comment peut-elle s'évaluer d'un système à l'autre ? On s'attaque par ailleurs souvent aux opérateurs, mais pourquoi eux ? Il existe, outre les opérateurs, des fournisseurs de contenus, des fournisseurs d'accès, des utilisateurs. Ce sont des groupes qui contribuent au fonctionnement de l'ensemble du système. Ils ont aussi des intérêts et des contraintes. Il faut toutes les prendre en compte, et parvenir à un équilibre.

Chaque nouvelle modification qui intervient dans un métier assez répandu déplace les équilibres, et certains en profitent toujours, ou sont au contraire victimes du système. Le nombre d'échanges commerciaux étant tel qu'un déséquilibre, dans un pays donné, peut entraîner une véritable contagion. Le sujet doit être traité à l'échelon européen, quitte à faire ensuite jouer la subsidiarité des différents États.

Comment parvenir à ces objectifs ? Selon moi, il est totalement inutile d'essayer de discuter avec les Américains pour trouver un compromis. Ces derniers n'ont absolument pas l'intention de changer leur système, malgré les paroles cosmétiques de Barack Obama. Ils vont donc continuer aussi longtemps que possible. Il ne faut pas laisser ce système vieillir, car les Américains sont capables de le rénover en conséquence. Il ne faut pas oublier que les choses ont commencé avant les années 2000. Je l'ai personnellement appris en 2005, après la publication d'un article du New York Times à ce sujet. À l'époque, personne ne s'est soucié de cette dérive. Ce n'est qu'à partir de Snowden que la situation est devenue sérieuse.

Il s'agit d'une pratique totalitaire, en ce sens que l'homme le plus puissant des États-Unis n'est pas Barack Obama, mais le général Alexander, qui a tous les moyens de faire chanter tout le monde, et assez d'argent pour acheter chacun ! C'est donc potentiellement un dictateur. S'il veut se présenter aux prochaines élections présidentielles, il est capable d'être élu. Il suffit d'acheter des voix. Il continuera ensuite à faire ce qu'il est en train de faire, mais à un niveau bien plus important !

Que faire ? Rien qui nécessite l'accord des États-Unis, car nous n'obtiendrons rien de toute façon ! Discuter de règlements aux Nations unies est une très bonne chose, mais cela

prendra dix ans ou plus. C'est probablement ce qu'il faut faire, sans toutefois rien en attendre ! Il faut donc mener des actions qui ne nécessitent pas l'accord des États-Unis, et contre lesquelles ces derniers ne peuvent pas grand-chose.

Il faut, en premier lieu, viser les noms de domaine, dont l'ICANN tire ses moyens financiers et ses pouvoirs car, sans argent, l'ICANN devient une commission technique comme une autre.

Pour casser ce système, il faut introduire la concurrence. Aujourd'hui, l'ICANN est un monopole de fait, sans aucun traité à la base. Ce monopole est illégitime et abusif, mais l'Union européenne n'a jamais réagi, alors que d'énormes procès ont eu lieu contre Google, Microsoft ou IBM, en son temps ! C'est pourtant un géant parfaitement visible, qui profite largement de son abus de pouvoir.

Si on fait jouer la concurrence, cette « vache à lait » va se transformer en une multitude de petits seaux, et il y en aura pour tout le monde !

Il faut d'autres racines que celles de l'ICANN. D'ailleurs, avant l'ICANN, il existait d'autres racines. C'est donc essentiellement un rideau de fumée. Avoir d'autres racines permettra d'avoir d'autres noms que l'ICANN n'accepte pas actuellement, ou qu'elle vend à des prix abusifs. Un nouveau domaine de premier niveau générique (gTLDs) coûte 175 000 dollars ; il faut ensuite s'acquitter de 50 000 dollars par an pour s'en servir, puis recourir à une armée de juristes et d'avocats pour que le dossier avance - probablement dans les 300 000 dollars. Ceci exclut pratiquement toutes les petites sociétés.

Si l'ICANN mène à bien son projet - et elle réussira certainement pour certains noms de domaine -, les PME, dont bon nombre sont situées en Europe, deviendront esclaves de ceux à qui l'ICANN loue ces noms. Les PME européennes seront alors étranglées, du fait du contrôle de la publicité.

Une autre façon de diluer ce pouvoir, qui s'est formé sans autorisation et a absorbé certains domaines de normalisation, est de les remettre entre les mains de l'Organisation internationale de normalisation (ISO).

Il existe un facteur de 1 000 à 10 000 entre les noms de domaines existants et ceux qu'il faudra allouer aux futurs objets connectés. Il faudra donc un nouveau système, marché que Google ou VeriSign visent à posséder. Ce n'est pas bon pour l'industrie française. Les noms d'objet devraient être gérés par les métiers qui les utilisent – pharmacie, aéronautique, automobile, etc – afin que ceux-ci ne soient pas piégés.

L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) a par ailleurs la possibilité d'attribuer des homonymes. Mont-Blanc est ainsi une marque de stylo, de crème dessert, etc. C'est parfaitement normal dans le système des marques. Il existe une quarantaine de classes d'activité où l'on peut rencontrer des marques identiques. Ce n'est pas possible avec l'ICANN, le système étant construit pour que tout nom de domaine soit unique au monde, dans n'importe quelle langue. C'est manifestement aberrant au plan technique, mais cela permet de ramasser de l'argent.

Un des gros problèmes réside dans le fait que le système Internet TCP/IP a aujourd'hui quarante ans. C'est le plus ancien, et on peut considérer qu'il est à présent obsolète. Rien ne permet d'assurer la sécurité, l'authentification, la duplication des flux, ou le

multilinguisme. À l'époque de sa création, ses auteurs ne savaient pas comment poser le problème. J'en faisais partie… Ce système a été construit comme un système qui fonctionne bien si l'on n'essaye pas de le casser. À partir du moment où le commerce est passé par là et, du même coup, la criminalité, le système est devenu extrêmement vulnérable, au moins à un certain niveau de fonctionnement.

Or, il n'existe pas de projet européen pour le remplacer. C'est pourtant le bon moment, car cette situation ne se présente qu'une fois tous les quarante ans. On a laissé passer le premier cycle, dans les années 1970-1980, et les États-Unis ont ainsi eu le champ libre. Si on ne fait rien maintenant, on est à nouveau reparti pour un cycle qui va durer 20, 30 ou 40 ans !

Il faudrait un projet ciblé, comme Eureka en Europe autrefois. Actuellement, on ne fait que de l'arrosage. Certes, c'est nécessaire, les laboratoires ayant peu d'argent, mais on ne distribue que de petits contrats, de quelques centaines de milliers d'euros, avec lesquels ils font vivre leurs futurs *doctors philosophiæ* (PHD) ou leurs futurs masters. Ceci ne produit pas de résultat immédiatement transférable à l'industrie, tout au plus de la connaissance, mais pas davantage.

Il existe aujourd'hui un système américain, développé à l'université de Boston, que je connais bien, et qui a été conçu de manière avant tout scientifique, à partir de théories qui n'avaient jamais été abordées avant. Il permet l'identification en toute sécurité, autorise la livraison des données sur plusieurs canaux, etc. Il permet également à des réseaux virtuels qui ne se connaissent pas, c'est-à-dire invisibles des autres réseaux ce qui empêche de passer l'information à d'autres. Il s'agit d'un système composé de compartiments naturellement étanches, un nouveau système d'avenir, alors qu'Internet ne présente aujourd'hui aucune sécurité…

Deux laboratoires, en Europe, l'un à Barcelone, l'autre à Waterford, en Irlande, travaillent sur ce sujet depuis au moins quatre ans. C'est une bonne base de départ. L'IPSIS, en France, y a également déjà travaillé, mais n'a pas de contrat cette année pour le faire. C'est en effet la Commission européenne qui délivre les contrats, et il s'agit visiblement plus d'arrosage que d'autre chose. Il faudrait revenir à une autre politique de projets dans ce domaine.

Il convient aussi de s'intéresser au chiffrement et aux certificats. On peut toujours estimer que cela ne sert à rien, la *National security agency* (NSA) pouvant tout casser, mais c'est là une façon d'être toujours dépendant. On a, en France, de très bons ingénieurs du chiffre, que l'on pourrait valoriser. Le chiffrement devrait être adapté aux besoins : on peut chiffrer faiblement des choses qui n'ont pas grande importance, comme le courrier personnel, certains rapports, etc, mais lorsque le sujet devient critique, il faut des chiffres très difficiles à casser, susceptibles de poser de sérieux problèmes aux attaquants.

Les certificats, quant à eux, permettent d'institutionnaliser la pratique de certains chiffrements en cas de transfert d'argent, ou de données personnelles exigeant une haute sécurité. Il faut également que ce soit facile à utiliser, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. C'est un problème d'interface avec les personnes, l'actuel système appelé « *Pretty good privacy* » (PGP), étant assez barbare et décourageant.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Vous estimez que les bases d'Internet sont complètement obsolètes aujourd'hui, et que nous sommes à un tournant de son histoire. En quoi est-ce le cas ?

Comment le nouveau monde de l'Internet que vous préconisez peut-il être revu de fond en comble, notamment par la communauté internationale, afin qu'il demeure un bien partagé ?

Par ailleurs, vous avez parlé des nouveaux systèmes d'adressage qui pourraient être mis en place. Ne risque-t-on pas de constituer un système fragmenté, avec toutes les conséquences ce que cela peut comporter ?

M. Louis Pouzin. - Pourquoi changer ? Il s'agit plutôt d'une conjonction de circonstances, qui ne sont d'ailleurs probablement pas indépendantes chronologiquement. Le système a quarante ans ; il a donc techniquement vieilli. On pourrait le faire durer encore quelques années, comme on le fait depuis dix ou quinze ans, mais il sera de plus en plus difficile à contrôler.

Ceci induit également une certaine complexité. On fait de plus en plus de patchs pour tenir compte de tel ou tel besoin, ou de telle ou telle déficience, dans tel et tel domaine. On cherche sans cesse à se protéger contre les nouvelles failles de sécurité, créant ainsi de nouvelles faiblesses. Ceci devient ingérable !

On compte en second lieu de plus en plus d'utilisateurs - peut-être 2,5 milliards. On n'est pas très sûr du chiffre exact, faute de moyens de comptage. Tout ce que l'on sait, c'est qu'il existe environ 5 milliards d'utilisateurs de téléphones mobiles, dont le nombre a augmenté bien plus rapidement que celui des utilisateurs d'Internet via un ordinateur, le téléphone mobile étant aujourd'hui de plus en plus un moyen d'accès à Internet…

Le fait que l'on enregistre un accroissement considérable d'utilisateurs signifie que l'on ne peut plus fonctionner avec les acquis ou les conventions établies. L'ICANN est ainsi un ensemble de conventions, une façon de gérer le réseau, mais qui arrive manifestement à un point d'éclatement.

Il faut également tenir compte des mentalités. Les utilisateurs d'Internet estiment qu'on ne peut plus continuer ainsi pendant dix ans, sans sécurité, surtout lorsqu'on veut mener des opérations sur lesquelles repose la vie d'une compagnie ou de personnes, étant donné les risques de piratage ou de détournement de trafic que fait peser la NSA sur le système. On a désormais pris conscience que la situation est devenue insupportable, un peu comme le fait de vivre derrière une digue qui va sauter d'un jour à l'autre. C'est peut-être un problème psychologique, mais il n'est pas prêt de disparaître.

On a pourtant les moyens de changer, en particulier grâce à la fragmentation, qui existe depuis longtemps. Google, Facebook, Twitter, reposent sur ce principe. Ils sont chacun propriétaire de leur système, qui est opaque. Comment gèrent-ils la protection des données personnelles ? C'est la bouteille à l'encre, et tout change sans qu'on le sache. Ce sont de toute façon des passoires. Pour les experts, ce n'est pas sérieux !

Cette fragmentation va augmenter. C'est aussi le cas en Chine, avec Baidu, même si ce système ne correspond pas du tout au même que le nôtre.

La diversification des usages explose donc, ce qui peut être bon, mais demeure incontrôlée, et sous la coupe de géants qui font ce qu'ils veulent. Il n'existe aucune normalisation, ni aucun accord commercial précis entre les différents pays. On se dirige vers le chaos !

Ce qu'on ne peut pas fragmenter, ce sont les adresses IP, auxquelles on ne touche donc pas. Les seuls qui le fassent sont les réseaux privés des entreprises, qu'on appelle souvent « Intranet », qui ont leurs propres systèmes d'IP, qu'on ne voit pas de l'extérieur. Lorsqu'on veut passer de l'intérieur à l'extérieur, il faut traduire ces numéros, et la traduction n'est pas forcément autorisée pour tous les numéros. Une certaine protection naturelle est assurée par les traducteurs de numéros, les *Network address translators* (NAT).

Quant au réseau public IP, il doit rester homogène, mais compte peut-être 100 000 réseaux, qui fonctionnent correctement, ayant le même protocole de base TCP/IP, déjà « surpatché ». Ces réseaux sont donc naturellement incités à rester compatibles, comme pour les compagnies de téléphone. Cela ne changera donc pas.

Ce qui va changer, ce sont les noms de domaine. Les noms de domaine uniques au monde n'ont pas de sens. Quelqu'un qui, en Afrique, veut faire du e-commerce dans son pays, et dans les quelques pays autour du sien, n'a aucun besoin d'avoir des noms de domaine uniques au monde, alors qu'il ne veut pas faire de commerce avec l'Amérique du Sud ! C'est une donnée économique.

Il n'existe pas un seul annuaire du téléphone : on trouve des annuaires de métiers, de médecins, de professeurs, de commerces, etc. Cela ne gêne personne : les numéros sont les mêmes, mais le nom est différent. Ce sont en fait des « *Who's Who* » particuliers... C'est ce qui devrait exister dans le cadre de la concurrence entre l'ICANN et les autres sociétés spécialisées dans les noms de domaine. Ceci permettrait une diversification actuellement absente. Plus il y aura de noms de domaine uniques, plus il y aura de tentations de piratage…

La norme serait donc de dire que chaque société offre les noms qu'elle souhaite, chaque nom ayant une adresse bien précise, choisie en fonction de l'activité. C'est à l'utilisateur de choisir les noms, et non aux réseaux. Il faut, en plus du nom de domaine, un annuaire qui permette de trouver les personnes auxquelles on veut s'adresser, même s'il existe une duplication - ce qui est normal. Il n'y a aucune raison que ces noms soient uniques !

Si l'on ne connaît pas le chinois, à quoi cela sert-il d'avoir un annuaire unique ? Il suffit qu'il soit unique pour les Chinois, mais non pour les Européens !

Ce sont là de faux problèmes, qui nécessitent de s'adapter. Chaque fois que l'on introduit de la diversification ou du choix, on complique la situation. Lorsqu'on introduit la concurrence entre opérateurs téléphoniques, les choses se complexifient mais, sans concurrence, les choses stagnent, et l'on se fait exploiter par le système dominant !

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Vous croyez donc davantage à un système de mise en concurrence, plutôt qu'à une gouvernance multi-acteurs, que l'ICANN commence d'ailleurs, depuis la Conférence de Montevideo, à revendiquer...

M. Louis Pouzin. - C'est un piège grossier ! L'ICANN et sa nébuleuse seraient ravies de pouvoir être internationalisées. Elles pourraient alors faire ce qu'elles veulent. Aujourd'hui, le gouvernement américain les surveille très peu. La seule chose qu'on leur

demande est de s'assurer que l'Internet reste aux mains des Américains. Tant que c'est le cas, le gouvernement ne les dérange pas, et peut même les aider à contourner les lois des autres pays.

L'ICANN serait très heureuse de cette situation. Il n'y aurait, du même coup, plus de contrôles financiers, et elle dépendrait des Nations unies ou d'un organisme de cette sorte, avec une réunion annuelle et un audit plus ou moins sérieux. Elle serait parfaitement capable de déjouer tous les systèmes de contrôle. Cela coûterait également bien plus cher que l'actuel système ! Qu'en tireraient les utilisateurs ? Encore plus de contraintes et de difficultés bureaucratiques – procédures, process, etc - permettant de décourager ceux qui voudraient les attaquer.

Cette internationalisation de l'ICANN n'apportera rien de nouveau, sinon des ennuis. La seule évolution possible réside dans la subsidiarité, comme l'Union européenne l'a découverte il y a au moins vingt ans : ce qu'on ne sait pas faire correctement, à un échelon centralisé, il faut le mettre entre les mains d'unités ou de niveaux d'action plus décentralisés. Les accords ou la coordination sont une très bonne chose, encore ne faut-il pas en abuser. La concurrence existe dans tous les domaines ; cela n'empêche pas les marchands de vin d'un pays de se mettre d'accord avec d'autres pour faire de la distribution, comme par exemple dans les appellations d'origine contrôlées (AOC). Des accords entre métiers s'établissent aussi, sans que les États aient besoin de s'en mêler. Si cela ne fonctionne pas seul, on peut peut-être, de temps en temps, donner un coup de pouce. Je pense que c'est la voie à privilégier.

Vous ne m'avez pas interrogé sur la question de savoir comment faire avec l'Internet existant si l'on change de protocole de base. On fera comme d'habitude ! On réalisera des passerelles (« *gateways* »). Cela existe déjà. IPv4 et IPv6 ne sont pas compatibles du tout, pas plus qu'Internet Explorer avec Mozilla, etc. Il existe un grand nombre d'incompatibilités dans l'Internet, qui tiennent à une évolution qui peut être simplement historique, hasardeuse ou délibérée.

Le fait que Google, Facebook et Twitter aient des systèmes de noms différents résulte d'un choix, afin d'avoir une clientèle qui ne puisse aisément passer d'un système à l'autre. Autrement dit, la fragmentation et la diversification sont souvent voulues par les industriels, pour leur permettre d'avoir des marchés captifs, et non dans l'intérêt des utilisateurs !

Quand on passe de TCP/IP au nouvel Internet (Rina), c'est un peu le même problème que de passer de TCP/IP v4 à TCP/IP v6, mais cela permet bien plus de fonctions nouvelles. Aujourd'hui, il existe un marché gris des adresses, certaines ayant été distribuées, dans les années 1980, sans être vraiment indispensables. Ces adresses se revendent aujourd'hui dans le cadre d'un marché intermédiaire.

La version 6 permet d'obtenir des milliards d'adresses, mais cela n'empêche qu'il faudra les contrôler. Si on en donne des milliards, comme on l'a fait au début, on provoquera des problèmes de routage épouvantables ! En effet, chaque adresse plus longue multiplie par « n » la puissance de calcul des routeurs, ce qui fait le bonheur de Cisco, par exemple !

L'évolution technique, en ce sens, bénéficie surtout à l'industrie, mais non à l'utilisateur. La recherche, aujourd'hui, n'est pas entre les mains de l'industrie. Ce nouveau développement rappelle le début de l'Internet, qui a été réalisé par des personnes qui n'avaient

pas d'intérêt direct dans l'opération, mais surtout un intérêt scientifique, celui de réussir un coup d'ingénierie. C'est encore faisable. C'est le bon moment, mais ce n'est pas toujours le cas. On a actuellement entre les mains un système qu'on pourrait industrialiser. Certains prototypes fonctionnent…

On peut remplacer la partie basse de l'Internet - les réseaux IP - par un nouveau réseau sécurisé, ou développer des applications, au-dessus de l'Internet d'aujourd'hui, en les sécurisant, et en n'utilisant que les « tuyaux ». On aura au bout des systèmes sécurisés. L'Internet d'aujourd'hui peut être utilisé durant un certain nombre d'années, en complément de ce nouveau système, ou vice-versa, jusqu'à ce que dix ans de plus rendent l'Internet complètement obsolète. À ce moment, on n'aura plus besoin de s'en servir ; on aura un autre système, même si on l'appelle toujours Internet.

Je conseille d'introduire un nouveau nom, que j'avais proposé au début des années 1970, « Catenet », qui relevait du réseau IP et de l'UIT. Aujourd'hui, on applique le nom d'Internet à tout. Dès que les Américains voient Internet dans un texte de l'UIT, il tire dessus à boulets rouges, ne désirant pas que l'UIT s'occupe de l'Internet. C'est un problème de terminologie. Si on l'appelait Catenet, ce ne serait pas la même chose. Il faudrait donner le qualificatif d'Internet à tout ce qui s'est construit au-dessus du niveau IP, c'est-à-dire tout ce qui est applicatif. On peut appeler ce système Internet, mais cela ne signifie plus rien. C'est une collection de services, d'usages, d'applications ou d'expérimentations que n'importe qui peut réaliser. Chacun, s'il est doué, peut développer une application ; si elle fonctionne bien, on peut la commercialiser. Le Catenet, cependant, demande que l'on soit très sérieux. Il s'agit en effet de l'ensemble du réseau. Comme pour le téléphone, il faut que cela fonctionne et que ce soit stable !

M. Gaëtan Gorce, président. - Quels sont les freins que rencontre cette évolution ?

M. Louis Pouzin. - Les freins viennent de ceux qui font aujourd'hui tourner l'Internet. Les intérêts sont strictement financiers - avantages, privilèges, commerce des noms de domaine, de la messagerie, des certificats, etc. Si les choses changent, ces personnes auront-elles les mêmes possibilités ? Elles sont a priori soupçonneuses, et veulent savoir avant de donner leur accord.

En second lieu, il existe probablement plusieurs centaines de milliers de très bons techniciens à travers le monde qui, pour la plupart, ne sont pas tout jeunes. Les jeunes, généralement, sont demandeurs de changements, de nouvelles positions de travail, etc. Les plus vieux - ceux qui ont entre 40 et 60 ans - n'ont pas envie que les choses bougent, car s'ils perdent leur travail, ils savent qu'ils n'en trouveront pas d'autre. Ils sont généralement bien payés et exercent une certaine résistance corporatiste. Il faut attendre qu'ils vieillissent. On peut éventuellement en reconvertir certains…

La nouveauté constitue toujours un risque. C'est là la troisième objection. On n'innove pas sans un certain nombre de surprises, ou de points à corriger. On oublie que l'on est toujours dans ce cas : le réseau Internet actuel est toujours un réseau expérimental au plan technique. On l'a oublié, et on a tort. Ce qu'il faut, c'est construire un nouveau système qui ne restera pas expérimental, et qui sera suffisamment sécurisé et utilisable sans trop de problèmes pour que l'on puisse vivre avec pendant trente ou quarante ans. Après, il y aura autre chose, peut-être même sans IP, ni Internet. On l'appellera autrement. C'est un moment

qui ne se reproduira pas souvent, dans les dix ans qui viennent. L'opportunité est là ; il ne faut pas trop attendre…

M. Gaëtan Gorce, président. - Ce sentiment vous est-il personnel ou sentez-vous un mouvement susceptible de reprendre cette idée - gouvernements, techniciens, puissances économiques ?

M. Louis Pouzin. - Je crois qu'il est partagé par tour les gens qui font partie de ce type de projet. Le futur Internet (FI) est maintenant partout dans les milieux scientifiques, techniques, et ceux qui financent la recherche. Il est aussi dans les programmes de la Commission européenne, mais on ne s'en sert pas correctement.

M. Gaëtan Gorce, président. - Ce serait pourtant dans l'intérêt des gouvernements européens ! Les différents intervenants qui vous ont précédé nous ont expliqué qu'il fallait attendre l'arrivée de nouveaux objets sur lesquels investir et espérer, à travers le *cloud*, créer de nouvelles activités mais que, pour ce qui concerne l'essentiel - maîtrise des réseaux, fourniture de services - tout est aujourd'hui distribué d'une façon qu'il sera impossible de remettre en question. Vous affirmez au contraire qu'on peut redistribuer les cartes à la base…

M. Louis Pouzin. - Lorsqu'il existera de nouvelles possibilités, les utilisateurs s'en serviront. On pense qu'elles n'existent pas. Aujourd'hui, n'importe qui peut réaliser un nouveau système de noms de domaine (DNS). J'utilise personnellement un réseau créé par des collègues allemands. Obtenir des noms de domaine qui ne relèvent pas de l'ICANN ne constitue pas un problème. Cela a toujours été vrai, même avant que l'ICANN existe ! La plupart du temps, on ne le sait pas. Beaucoup imaginent que ce n'est pas faisable. Il faut communiquer sur ce sujet, et rappeler que cela existe depuis longtemps !

Cela fait longtemps qu'on ne l'a pas fait à l'échelle de l'ICANN. Si les gens veulent changer d'échelle, ils vont être obligés d'apprendre à se servir de ce système dans lequel on trouve concurrence et multiplicité. Ce ne sera plus le même modèle économique. Il faudra trouver d'autres modèles, et ne pas se contenter d'un seul. Il existe des modèles de niches, de métiers. Le modèle unique a vécu, mais ceux qui veulent le garder passent leur temps à dire qu'il ne peut changer ! C'est normal mais, en fait, tout change en permanence. On n'a pas besoin de piloter ce système. À ce niveau, c'est plutôt biologique. Certains vont se lancer et réussir, d'autres non, pour des raisons qui dépendent de leurs capacités personnelles, de l'argent dont ils disposent, et de la chance qu'ils ont. Tout n'est pas bon à tout moment. Certaines choses fonctionnent un certain temps, et d'autres non. Il y a là un aspect darwinien qu'il faut laisser se développer. Chacun, demain, tirera partie des nouvelles fonctions, comme on le fait depuis que l'Internet est en place. Il existera toujours des personnes pour s'emparer et se servir des nouvelles possibilités techniques !

Il y a dix ans, la consommation de bande passante était beaucoup plus forte qu'aujourd'hui. À présent, grâce aux capacités de codage du son et de l'image, qui ont permis de réduire la consommation de bande passante, on a des boîtes peu coûteuses et très performantes, qui permettent de recevoir chez soi le « *High-bit-rate digital subscriber line* » (HDSL), à côté de sa télévision. Tout le monde a travaillé dans le même sens, et cela s'est fait tout seul…

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Pour autant, on a l'impression que le mouvement est plutôt à la constitution de monopoles, à l'hyperconcentration. On a

évoqué la question des organismes gestionnaires des noms de domaine et d'adressage. Peut-on imaginer rapidement des mutations technologiques qui feraient que, demain, il existerait d'autres façons d'aller sur l'Internet rechercher des services ou des informations, échanger, Google concentrant aujourd'hui 95 % de la recherche ? Certaines évolutions technologiques peuvent-elles survenir plus vite que prévu, remettant les choses en cause ?

Le système ne porte-t-il pas en lui son propre potentiel de contestation et de rejet d'un monde qui s'organiserait avant qu'une forme de mainmise ne devienne insupportable ?

M. Louis Pouzin. - Google est en effet une grande puissance, avec un budget supérieur à celui d'un certain nombre d'États. Ce n'est pas très facile à contester, sinon par l'évolution. Si l'on veut faire ce qu'ils font aujourd'hui, on n'y arrivera pas. Ce ne sera pas rentable : on n'aura les capacités ni organisationnelles, ni financières, ni commerciales, ni publicitaires. Il ne faut donc pas s'attaquer à ce qui existe, mais à ce qui pourrait exister. Les domaines qui n'existent pas vraiment aujourd'hui, ce sont les objets - bien qu'il y ait plus d'objets que d'individus connectés. C'est un domaine encore très flou, qui n'a pas encore été absorbé par Facebook ou Google. C'est là qu'il faut se positionner et mettre une organisation en place.

Il faudrait accélérer les choses et inciter les différents métiers qui échangent sans arrêt des produits - automobiles, aéronautique, pharmacie, parfums – à mettre en place un système de normalisation, avec les bases correspondantes, comme le fait GS1 pour les codes-barres ou la radio identification (RFID). Ceci va permettre la constitution d'un écosystème servant à la normalisation de certains modes de gestion des étiquettes ou des identifiants, afin qu'ils puissent circuler, soient reconnus par tout le monde, sécurisés, et qu'ils puissent évoluer.

Google ne s'occupe guère de l'évolution, mais du marché ou du cours de l'action à court terme. Il pratique la politique de la terre brûlée dans certains domaines, puis passe ensuite à autre chose. Ces applications n'ont donc pas une durée de vie très longue : tout ce que veut Google, c'est que les clients demeurent captifs !

Il faut donc créer une situation dans laquelle différentes sociétés ou différents métiers se regroupent, sans perdre leur autonomie, avec des accords d'échange des produits ou des dossiers entre eux. Les objets ne sont pas forcément des biens que l'on peut toucher : ce peut être également de l'information. Ce sera un système très efficace pour résister aux futurs Google !

Mardi 28 janvier 2014

- Présidence de M. Gaëtan Gorce -

Audition de M. David Fayon, administrateur des postes et des télécoms, auteur de *Géopolitique d'Internet : qui gouverne le monde ?* (2013)

M. Gaëtan Gorce, président. – J'excuse Mme Catherine Morin-Desailly, retenue en circonscription. Nous accueillons M. David Fayon, administrateur des postes et télécommunications et auteur, notamment, d'un livre récent qui nous intéresse déjà par son titre : *Géopolitique d'internet - Qui gouverne le monde ?* Quelle est votre analyse des enjeux et des modalités de la gouvernance d'internet ? Quelles pistes auriez-vous à nous suggérer ?

M. David Fayon. – Qui détient le pouvoir sur Internet ? Quelle place occupe l'Europe, et la France en particulier, dans sa gouvernance ?

Je commencerai par quelques jalons de l'histoire encore récente d'Internet. De 1945 à 1985, une première période de l'informatique est centrée sur le matériel, avec IBM pour leader et Apple comme principal challenger, qui travaille sur l'ergonomie de la machine et son interface avec l'utilisateur ; la France est présente, grâce au Plan Calcul, qui est à l'origine d'entreprises comme Bull et SSII. Une deuxième période court de 1985 à 2005, centrée sur le logiciel, avec Microsoft comme leader et Linux comme challenger, qui travaille sur le logiciel libre, l'*open source* ; la France est peu présente, à part sur l'industrie du jeu. Nous vivons depuis 2005 dans une troisième période, centrée sur les données et dominée par Google, avec Facebook comme principal challenger, qui travaille sur l'exploitation des données à des fins de ciblage marketing ; la France dispose d'atouts, en particulier dans l'algorithmique, mais aucune entreprise de taille suffisante, ce qui vaut pour l'Europe tout entière. Nous en restons à une logique de start up, engoncés dans une logique cartésienne plutôt que de suivre un comportement pragmatique qui commanderait d'incuber davantage de start up et de les encourager à croître, quitte à ce que beaucoup n'atteignent pas la taille critique – en escomptant que, parmi les start up d'aujourd'hui, il y a les pépites de demain. Amazon a ainsi mis cinq ans avant de dégager un bénéfice…

Car l'économie du numérique, d'après une étude du cabinet McKinsey de 2011, représente déjà un quart et représentera demain la moitié de la croissance mondiale ; le numérique fonde une quatrième révolution, après celles de l'agriculture, de l'industrie et des services ; l'affaire Snowden a révélé au grand public les risques d'exploitation liberticide des données – même si, personnellement, je craindrais moins un « Big Brother » qu'une multiplication de « Small Brothers » aux mains de mafias aussi diverses que malfaisantes. Les notions de brouillage et de cryptage sont cependant bien plus anciennes qu'Internet et ont joué un rôle concret pendant la Deuxième Guerre mondiale, ou encore pendant la guerre d'Irak, lors de l'opération *Tempête du Désert.* Ce que l'affaire Snowden a cependant montré, c'est l'omnipotence américaine sur Internet, avec les organismes comme l'ICANN – mais aussi l'émergence de nouveaux ensembles, comme la Chine et la Russie, peut-être bientôt le Brésil, qui disposent chacun d'un intranet régional, au risque d'une « balkanisation » d'Internet.

M. Gaëtan Gorce, président. – Les États-Unis, comme chacune des puissances régionales que vous citez, ne poursuivent-ils pas leur intérêt national ? Quelles conclusions en tirez-vous pour la notion de régulation d'Internet ? Vous paraît-elle possible ? Ou bien n'est-on pas d'abord et surtout en présence de stratégies d'États qui s'affrontent ? Que pensez-vous de la proposition de racines ouvertes ?

M. David Fayon. – Il y a l'aspect commercial et il y a celui des libertés individuelles. Internet est par excellence un lieu d'échange, d'expression des libertés publiques et individuelles, mais le réseau est aussi un outil d'expansion marchande sans précédent. L'Europe a la taille critique comme marché, mais le continent souffre de son hétérogénéité, c'est une Babel linguistique où les usages des technologies numériques sont très divers – le Nord est en avance, avec des pays comme l'Estonie, où le Conseil des ministres se déroule pour partie *on line* ; le Sud est moins avancé, y compris la France, avec des taux d'équipement à Internet qui n'atteignent que difficilement 80% des ménages.

Faudrait-il un intranet européen ? Je ne le crois pas, car ce serait très complexe à mettre en œuvre dans l'Europe des Vingt-Huit. En revanche, nous pourrions faire pression

pour partager la gouvernance d'Internet. Au lieu de quoi, nous sommes focalisés sur un débat qui oppose non pas la droite et la gauche, mais ceux qui acceptent l'innovation, la modernité, et les « conservateurs », ceux qui ne veulent pas changer leurs habitudes – l'article liberticide voté sur la loi de programmation militaire en porte témoignage.

Je crois qu'il faut vivre avec son temps et que l'Europe, dont le marché est de taille supérieure à celui des États-Unis, est en capacité de développer des usages d'Internet où elle aurait également des positions de leader. Du fait de son expérience totalitaire, l'Europe se distingue aussi par son souci des droits de l'homme, qu'illustre la prégnance en Europe du principe de l'*opt-in* (par opposition à l'*opt-out* pratiqué aux Etats-Unis), principe qui exige l'accord de l'internaute pour l'utilisation de ses données.

Quels sont les modes de gouvernance d'Internet ? La régulation par les États ou l'autorégulation par des organismes autoproclamés (comme l'ISOC) avec des courants libertaires et néolibéraux ? Rappelons que le réseau a été préfiguré pour servir à l'armée américaine, qui recherchait une architecture de communication à la fois robuste et qui ne comprenne pas de centre, en particulier pour résister à des attaques liées à la contestation même de conflits dans lesquels les États-Unis étaient engagés. Cette communication en réseau numérique a trouvé des formes dont l'histoire est encore récente et loin d'être stabilisée ; son architecture va nécessairement évoluer, sachant qu'en 2025, cinq milliards d'humains seront connectés, via leur mobile davantage que par connexion fixe. Cette masse d'équipement posera du reste des problèmes environnementaux, car les mobiles utilisent des ressources finies et que l'ensemble consomme de l'énergie. Surtout, comment conçoit-on la gouvernance dans cette perspective ? Les États-Unis vont-ils lâcher du lest ?

Il me semble qu'en France, nous manquons singulièrement d'ambition et de continuité dans l'action, notamment dans le lobbying. Le général de Gaulle a lancé le Plan Calcul et, depuis, il n'y a quasiment rien eu : on se souvient de Valéry Giscard d'Estaing disant que la France était coupée en deux, entre ceux qui avaient le téléphone et ceux qui attendaient la tonalité ; de François Mitterrand, affirmant qu'il n'avait pas besoin d'ordinateur, vu qu'il avait Jacques Attali ; de Jacques Chirac, plaisantant avec le mulot de son ordinateur… Les Français procrastinent au lieu de se donner les moyens de relever les enjeux. Nous n'avons pas de culture numérique : à l'école, l'anglais est enseigné dès la maternelle, mais le numérique est absent jusqu'en Terminale, et encore, c'est une option ! Nous abordons une nouvelle frontière numérique, sans se mobiliser du tout. Les citoyens doivent comprendre ce qu'est un algorithme, un référencement naturel, quels sont les impacts de la géolocalisation, pour avoir des choix éclairés.

La gouvernance d'Internet est donc un sujet transverse aux multiples enjeux.

Les racines ouvertes me paraissent une bonne chose, mais à la condition de les lier à une politique commerciale ambitieuse, ce qui n'est pas du tout le cas : il manque, ici encore, une impulsion véritable des pouvoirs publics.

M. Gaëtan Gorce, président. – N'emportent-elles pas un risque de « balkanisation » de l'Internet ?

M. David Fayon. – Non, elles organisent plutôt un itinéraire bis, des échanges de données qui ne dépendent pas des noms de domaines. On a vu les États-Unis « débrancher » l'Irak en fermant, au plus fort de la crise, la branche « .iq », il y a eu des actions également

envers l'Égypte : ce pouvoir d'extinction d'internet sur une zone est disproportionné, on comprend la volonté de trouver d'autres modes d'organisation.

M. Gaëtan Gorce, président. – Vous qui avez écrit un livre sur la géopolitique de l'Internet, comment expliquez-vous qu'en Europe, et singulièrement en France, nous ayons manqué la dimension politique d'Internet, que nous y ayons si peu investi ?

M. David Fayon. – Je crois que nos élites ne sont pas du tout ouvertes au numérique : elles ne possèdent pas des notions aussi simples que le surf anonyme ou le *peer to peer*, elles ne savent pas même faire la différence entre le téléchargement et le *streaming*… Cette analphanétisation est préoccupante…

M. Gaëtan Gorce, président. – La première cause serait donc culturelle ?

M. David Fayon. – Je le crois. Il faut dire qu'aucune cyberguerre n'a encore fait de morts. Il y a aussi qu'à l'échelon européen, les grands projets comme Quaero et Galileo n'ont pas abouti, faute d'investissement. Comparez les autoroutes de l'information lancées par Al Gore, avec le Grand emprunt lancé en 2009 sous Nicolas Sarkozy : ce n'est pas du tout la même échelle… Du reste, les seules entreprises françaises qui réussissent ont des noms anglo-saxons, comme Dailymotion ou Exalead…

On peut imaginer que les tensions géopolitiques soient accentuées par le numérique : rappelons que Taiwan produit le tiers des microprocesseurs dans le monde, ce qui rend envisageable un jour un choc sur la fabrication de ces puces.

Parmi les recommandations pour une politique numérique française et européenne, je dirais qu'il faut aider les entreprises à croître rapidement et développer les technopoles comme à Saclay ; il nous faut, en France, passer d'une logique cartésienne à une logique empirique, fondée sur les essais et les erreurs ; nous devons également miser sur des projets où l'Europe puisse être leader : le *big data*, l'*open data*, le web sémantique, les *serious games*, le *cloud computing* et l'Internet des objets ; nous devons, enfin, défendre les valeurs auxquelles nous sommes attachés.

M. Bruno Retailleau. – Il est important de distinguer deux notions, davantage que vous ne le faites : la puissance, qui consiste en la capacité, à travers des entreprises de taille mondiale, à définir les orientations d'Internet et à en prendre les bénéfices ; la gouvernance, qui consiste en un ensemble de règles dans une architecture donnée, et qui commande aussi bien les problèmes de souveraineté des États face à des agressions numériques de tous ordres, que la défense des libertés individuelles, des valeurs auxquelles nous sommes attachés. L'enjeu de la puissance fait poser cette question : pourquoi en Europe, et singulièrement en France, nous n'avons aucune grande entreprise d'échelle mondiale dans le numérique, donc aucune capacité d'orienter le développement d'Internet, alors que nous avons les compétences et les talents, en particulier mathématiques et algorithmiques ? La réponse est, me semble-t-il, à regarder du côté du modèle général de notre développement : dans une économie vieillissante, l'engagement dans la nouvelle économie est toujours difficile. Pour la gouvernance, la question est de savoir comment nous pourrions être le plus efficace pour, en quelque sorte, compenser notre retard : faut-il chercher d'abord à changer la structure d'Internet ? Cela me paraît particulièrement difficile et moins efficace, en fait, que de s'attacher à des projets comme un règlement européen sur les données personnelles, des règles pour la neutralité du net, ou encore une taxation européenne de l'activité sur le net : ces

projets sont précis, probablement accessibles à l'échelon européen et national, et ils changeraient déjà beaucoup les choses.

M. David Fayon. – Modifier l'architecture du net, ce serait effectivement comme vouloir changer les roues d'une voiture en pleine vitesse… La fiscalisation du net est nécessaire : Facebook n'a acquitté que 171 000 euros d'impôts en France pour 2012, soit 0,1% de son résultat… quand les PME implantées sur notre territoire sont taxées à 33%... Un quart des noms de domaines sont réservés depuis des paradis fiscaux : c'est bien le résultat d'une optimisation fiscale. Cependant, la France pourrait difficilement prendre une action isolée sans risquer de voir les entreprises délocaliser davantage ; il faut donc rechercher un consensus européen. Le rapport Colin et Collin a fait des propositions intéressantes en la matière.

M. Bruno Retailleau. – Quelle vous paraît l'action possible pour défendre notre souveraineté numérique ? Et pour défendre les libertés individuelles sur le net ?

M. David Fayon. – Les exemples d'harmonisation européenne ne poussent pas à l'optimisme, il faut concilier des droits de traditions différentes, entre le *common law* anglo-saxon et le droit romain, avec cette difficulté propre au net qu'il faut y équilibrer les objectifs commerciaux et les libertés publiques : tout ceci n'est pas simple.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Est-il vrai que l'informatique n'est enseignée qu'à partir de la Terminale, en option ?

M. David Fayon. – Avant la Terminale, l'enseignement ne se soucie que de l'usage des machines, pas du tout de faire comprendre comment elles sont faites, sur quoi elles reposent. Pour aller plus loin, il faudrait plus de moyens à l'Éducation nationale, ou bien en prendre sur d'autres disciplines enseignées : un vrai casse-tête, d'autant que le recrutement et la formation continue des enseignants poseraient de vrais problèmes. En matière de formation, du reste, la France gagnerait à se « benchmarker » sur le modèle allemand et à encourager bien plus les moyennes entreprises.

M. Gaëtan Gorce, président. – Merci pour votre participation.

Audition de M. Bernard Stiegler, directeur de l'institut de recherche et d'innovation du Centre Pompidou

M. Gaëtan Gorce, président. – Nous recevons M. Bernard Stiegler, philosophe, directeur de l'Institut de recherche et d'innovation (IRI) – qu'il a créé au sein du centre Georges-Pompidou – et auteur de nombreux essais sur les enjeux sociaux du développement technologique, en particulier des technologies numériques. Quelle est votre analyse des bouleversements en cours, de leurs enjeux de gouvernance – et quelles sont les pistes qui, selon vous, sont les plus intéressantes à suivre pour notre pays ?

M. Bernard Stiegler. – Je commencerai par énoncer cette thèse que je défends depuis quelques années déjà : le web 2.0 est arrivé à sa limite, pour de nombreuses raisons – que je vous dirai, après quelques mots sur mon parcours et sur l'histoire d'Internet.

Je suis philosophe et mon activité professionnelle a toujours été liée au numérique ; j'ai ainsi, en 1987, organisé au Centre Pompidou la première grande exposition

française sur le sujet, « Mémoires du futur », inaugurée alors par André Santini et qui a accueilli quelque 675 000 visiteurs, ce qui reste l'un des plus grands succès du Centre. J'ai ensuite poursuivi mes recherches sur la conception assistée par ordinateur, sur l'image numérique et sur l'innovation industrielle, notamment à l'Université de technologie de Compiègne.

Je me souviens qu'au séminaire que j'avais organisé, en 1989, à La Villette sur la télévision du futur – en particulier le D2 Mac Paquet, une norme mêlant analogique et numérique –, où les grandes marques qu'étaient alors Thomson, Grundig, Philips ou Panasonic étaient venues, aucun Américain n'avait cru utile de participer ; je m'en étais étonné et un ami américain, très au fait du numérique, m'avait alors expliqué que la télévision, c'était fini – et que les Américains abandonnaient ce marché, pour investir sur les microprocesseurs, où les perspectives étaient bien plus florissantes.

Le 30 avril 1993, l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) versait dans le domaine public le premier réseau Internet, que Tim Berners-Lee, Robert Cailliau et de nombreux Français développaient depuis plusieurs années ; ces chercheurs ont donné leurs découvertes au public, parce qu'ils considéraient avoir déjà été rémunérés pour leurs recherches effectuées dans le cadre de cet établissement public – largement subventionné par l'Europe – qu'était le CERN.

1993 est aussi l'année du rapport commandité par Al Gore, alors vice-président américain, sur les autoroutes de l'information et du lancement d'une nouvelle politique de soutien massif au numérique outre-Atlantique. Dès 1989, comme sénateur du Tennessee, Al Gore avait déjà affirmé que l'informatique était l'avenir industriel des États-Unis. Lisez ce rapport de 1993 : vous y verrez clairement décrite la voie qu'ont suivie depuis les États-Unis pour faire du web une invention américaine au service du développement américain.

L'histoire des deux décennies suivantes a des points communs avec celle du début du XXème siècle qui a vu les États-Unis asseoir sur le cinéma leur hégémonie mondiale, grâce à Hollywood. Le premier studio ouvre à Hollywood en 1912, alors qu'il n'y avait quasiment rien dans ce quartier de Los Angeles ; ce studio n'était peut-être qu'une baraque en bois, mais le Congrès américain n'en débattait pas moins du cinéma et de son importance pour l'économie américaine : « *Trade follows films* », a déclaré un sénateur dans ce débat, Jean-Luc Godard fait cette citation dans son histoire du cinéma. En fait, l'économie américaine s'est organisée pour solvabiliser l'industrie du cinéma, pour asseoir sa puissance – et en retour, par ce *soft power*, conforter la puissance américaine elle-même.

Nous vivons depuis quelque temps une nouvelle inflexion, avec le passage du *soft power* au *smart power*, qui s'adresse d'abord aux jeunes générations et qui passe par le développement systématique du numérique : nombre d'innovations viennent d'Europe ou d'Asie, mais c'est aux États-Unis qu'elles trouvent leur développement, parce que le gouvernement américain met tout en œuvre pour qu'elles s'y épanouissent. Le CERN est européen, la France est l'un de ses principaux soutiens, mais le web est devenu américain ; le mode de transfert asynchrone (ATM), qui permet de transférer simultanément sur une même ligne des données et de la voix, a été inventé à Issy-les-Moulineaux, au Centre national d'études des télécommunications (CNET), mais il a trouvé outre-Atlantique son application industrielle.

Le développement a pu se réaliser dans certains États européens, mais c'est rare : c'est l'exemple de la Finlande, avec Nokia. Quand l'URSS s'effondre, l'économie de la

Finlande est à terre, mais la chance de ce pays, c'est que France Telecom n'a pas utilisé le brevet du GSM – ce qui a permis à Nokia de se développer et à la Finlande de devenir l'un des pays les plus avancés au monde, qui a misé sur l'enseignement et l'intelligence humaine.

L'hégémonie américaine est donc fondée sur l'intelligence européenne et asiatique, ce sont bien des inventions extérieures que les États-Unis développent à l'échelle industrielle ; et le *smart power* constitue le nouveau programme, théorisé par Mme Hilary Clinton et par M. Barack Obama – pour une maîtrise numérique complète du monde, y compris au moyen de drones qui sont des machines à tuer hors-la-loi, le tout étant fondé sur le *big data*. Le numérique a ainsi intégralement redéfini les axiomes de la politique américaine ; les entreprises du secteur ont été quasiment dispensées d'impôts, le but étant qu'en dominant le numérique, les entreprises américaines orienteraient l'économie mondiale dans le sens des intérêts américains : pari largement réussi. La conséquence, pour les autres États, ne s'est pas fait attendre longtemps : une perte fiscale colossale, qui, comme l'ont noté MM. Colin et Collin, ne va pas cesser d'augmenter à mesure que les grandes entreprises vont robotiser davantage le travail. Voyez ce que fait Amazon qui, après avoir exploité sans vergogne de la main d'œuvre bon marché, après avoir poussé les limites jusqu'à frôler l'esclavagisme, remplace désormais cette main d'œuvre par des robots et bientôt des drones – Amazon a demandé des couloirs de vol aux États-Unis, pour livrer à domicile non seulement des disques et des livres, mais aussi les courses alimentaires et ménagères ; à ce rythme, que restera-t-il de notre grande distribution, d'un Promodès, par exemple ? Que restera-t-il de l'édition française ? Les éditeurs que je connais ne se font guère d'illusions…

Or, avec un chercheur comme Frédéric Kaplan, de l'École polytechnique fédérale de Lausanne, nous sommes plusieurs à dire que ce modèle a atteint ses limites. Non seulement par désaffection vis-à-vis du « Big Brother » qu'Edward Snowden a révélé – précédé de longue date par les *hackers*, ces passionnés du développement numérique qui vivent et militent pour un autre modèle de société, ce qui n'empêche pas certains de travailler pour les services secrets… Mais ce modèle atteint ses limites parce que, dans le fond, le web a été conçu pour créer un espace de débat entre scientifiques et savants, pour débattre d'idées, parce que la science se nourrit de controverse, ce qui est vrai également pour le droit, qui se nourrit d'interprétation : la jurisprudence est créatrice de droit. Du reste, le *peer to peer* n'a pas été inventé à l'ère numérique, mais dans l'Antiquité grecque – avec Thalès, pour qui tous les géomètres sont égaux devant la géométrie, et qui a fondé la citoyenneté.

Le web a été inventé dans le but de dialoguer, de s'informer, mais il est devenu le principal vecteur du *business* mondial, au service des États-Unis : c'est le résultat des milliards de dollars qu'a investi l'armée américaine dans le numérique – avec pour conséquence une transformation de cet outil initialement conçu pour la controverse, pour le savoir. Le *World Wide Web Consortium* (W3C), fondé par Tim Berners-Lee lui-même en 1994 et dirigé depuis par lui, a d'abord très bien réussi à gérer les normes d'Internet – puis il a fait les frais du lobbying américain, pour se placer finalement au service du plan d'Al Gore.

Le web 2.0 atteint ses limites, car l'opinion publique se retourne, on le voit avec Facebook : ce qui était positif devient négatif ; le système atteint ses limites parce que, comme le montre Frédéric Kaplan, il est devenu entropique : dès lors que les annonceurs ont pris le dessus sur les contributeurs du réseau, la hiérarchie sémantique qui commande les moteurs de recherche devient toujours plus étroite, le langage lui-même s'appauvrit, et avec lui l'orthographe – et à mesure que la dysorthographie se répand, voyez comment on écrit aujourd'hui les mails, les moteurs de recherche eux-mêmes perdent en précision et pourraient devenir parfaitement inefficaces, saturés par leur propre entropie.

À mon échelle, comme enseignant, je cherche une réponse du côté des cours en ligne ouvert et massif (les MOOCs, de *Massive open online courses)*, ou plutôt dans ce que les Canadiens appellent les POOCs, les cours en ligne participatifs ; au millier d'élèves qui suivent mon cours en ligne, je demande de prendre des notes puis de les reporter sur un logiciel d'analyse, en indexant des éléments de compréhension, de commentaires, de clés… autant d'outils pour un index et des catégorisations aux mains de la communauté des internautes, au service de cette aspiration au débat qui motivait les créateurs d'Internet.

À l'échelle de notre pays, et de l'Europe, nous devons mesurer combien pendant toutes ces années où les États-Unis déployaient leur nouvelle politique industrielle fondée sur le numérique, aucun politique ni aucun responsable économique ne s'est véritablement mobilisé. L'Etat américain engageait des milliards, mais en France, nous mettions à terre les outils d'investissement à long terme, comme le Commissariat général au Plan, installé par le général de Gaulle. Je crois qu'il est grand temps qu'entre Européens, qu'au moins entre Français, Allemands et Britanniques, on puisse se dire que l'Europe est très mal partie, que son industrie autant que ses revenus fiscaux vont connaître des jours de plus en plus sombres et que le chômage va continuer à croître à mesure de l'automatisation de tous les services qui emploient aujourd'hui encore beaucoup de main d'œuvre – la manutention, le transport : demain, tous ces services seront automatisés ! Et je crois que sur ce sombre diagnostic, il est aussi grand temps – et possible – de jeter les bases d'une nouvelle économie, fondée sur un nouveau web, européen celui-ci et doté de nouvelles règles. Un chercheur du MIT me disait qu'il travaillait sur la notice « Palestine » de Wikipedia : un objet limité en apparence, mais qui en dit très long sur les enjeux de la production du savoir sur Internet, puisque les changements quotidiens de la notice ne sont pas traçables ; avec une traçabilité des contributions, c'est l'herméneutique qu'on réintroduit, donc le débat sur les sources et finalement la diversité des savoirs elle-même, avec des enjeux scientifiques aussi bien qu'éditoriaux. Au lieu de quoi, l'Europe ne produit que des grand-messes où l'on ne fait rien d'autre qu'accompagner le marché…

M. Gaëtan Gorce, président. – Le paradoxe, cependant, c'est que pour encourager le nouveau web, vous en appeliez à rétablir des outils anciens comme le Plan… L'État est pourtant en retrait un peu partout…

M. Bernard Stiegler. – Sauf aux États-Unis : l'initiative est venue du sommet, et le financement, de l'armée… Il y a bien 52 États, avec des différences très fortes, y compris dans le droit, mais l'État fédéral américain est là pour les grandes orientations, pour la prospective – alors que l'Union européenne en est parfaitement incapable, parce qu'elle ne résiste pas aux lobbies, j'ai vu de près ce qu'il en était…

M. Gaëtan Gorce, président. – Les Américains seraient-ils en avance ? Comment voyez-vous l'évolution des forces en présence ?

M. Bernard Stiegler. – Je ne crois pas que les Américains soient en avance. Je connais bien les dirigeants de Google, pour les avoir eu en formation, et je crois qu'ils se trompent en investissant comme ils le font dans la robotique – en particulier dans la *Google car* : je sais que Renault suit, mais cela ne change rien à l'erreur… et c'est même pire pour nous, car suivre l'exemple d'un étranger, c'est comme être colonisé… D'un autre côté, Mme Pellerin annonce un plan de 20 milliards pour faire des infrastructures de très haut débit : c'est une catastrophe, car nous allons créer, à grand renfort d'argent public, des infrastructures que Google va exploiter, sans politique cohérente pour développer nos entreprises du numérique ! Au États-Unis, c'est tout l'inverse qui se produit, avec une armée qui finance de grandes

commandes, de la recherche aux applications, et un État qui facilite le développement des entreprises du secteur. L'Europe doit reconstruire ses capacités productives, c'est nécessaire, ou bien la crise de confiance qui s'annonce sera catastrophique.

M. Gaëtan Gorce, président. – A cette aune, les réformes visant la protection des données personnelles paraîtront de second ordre…

M. Bernard Stiegler. – Certes, mais ces mesures sont utiles.

M. Gaëtan Gorce, président. – Merci pour votre analyse.

Mardi 11 février 2014

- Présidence de M. Gaëtan Gorce -

Audition de M. Jean-François Abramatic, ancien président du World wide web consortium (W3C) de 1996 à 2001

M. Gaëtan Gorce, président. – Vous avez pu suivre nos auditions de cet après-midi et êtes parfaitement au courant de nos préoccupations. Je vous cède sans plus tarder la parole.

M Jean-François Abramatic. – Je vous remercie de votre invitation qui me donne l'occasion de rassembler mes souvenirs et de revenir à un terrain sur lequel j'ai été actif il y a déjà un certain temps, puisque j'ai quitté la présidence du *World wide web consortium* (W3C) en 2001.

J'en profite pour préciser que je m'exprime à titre personnel et non au nom du W3C, ni d'ailleurs d'IBM, société dans laquelle je travaillais jusqu'en janvier dernier, ou de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) que j'ai rejoint depuis lors, après y avoir exercé des fonctions entre 1974 et 1988.

Il s'agit donc d'un éclairage personnel et historique sur le fonctionnement des grandes organisations internationales chargées de la régulation d'Internet.

Je voudrais évoquer d'abord les origines du W3C. Internet a été conçu par M. Tim Berners-Lee à la fin des années 1980 au CERN, l'organisation européenne pour la recherche nucléaire, à Genève. L'objectif recherché à l'époque était de promouvoir l'usage de l'hypertexte, c'est-à-dire de faciliter le passage d'une information à une autre, d'un document à un autre, sur un ordinateur.

En 1993, le *National Center for Supercomputing Applications* (NCSA**)** a développé le navigateur Mosaic, qui a permis le développement et le succès d'Internet. En 1994, M. Tim Berners-Lee a convaincu la direction du CERN de mettre à la disposition du monde entier les éléments constitutifs d'Internet, langage et protocole.

La même année, après une discussion avec Michael Dezourtos, alors directeur du laboratoire informatique du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), la décision a été prise de créer un consortium pour accompagner le développement d'Internet. C'est l'origine du W3C dont la vocation a toujours été mondiale puisqu'il a été fondé par le CERN et le MIT. Le CERN représentait l'Europe avant de quitter la structure pour diverses raisons, notamment

financières, et d'y être remplacé par l'INRIA. En 1996, l'université de Keio au Japon a été choisie comme hôte asiatique du W3C.

Il faut bien comprendre, quand on dénonce l'opacité de ces organisations, qu'elles ont été fondées par quelques acteurs qui ont voulu atteindre une dimension mondiale. Des raisons historiques expliquent donc leur fonctionnement actuel. Mais j'y insiste, il ne faudrait pas mésestimer la volonté d'ouverture internationale. Moi qui suis Français, j'ai présidé pendant cinq ans le W3C avec un directeur anglais ! Je me rappelle en particulier avoir consacré beaucoup de temps à ouvrir des bureaux dans tous les continents.

L'une des premières missions dont s'est chargé le W3C, à une époque où la compétition faisait rage entre Microsoft et Netscape, a été de favoriser l'évolution du langage HTML. Ce rôle s'est poursuivi ensuite.

Concernant les enjeux de gouvernance, je voudrais citer trois exemples pour illustrer l'action du W3C. Nous avons ainsi été pionniers dans la protection de la propriété industrielle. L'un des groupes de travail que nous avions constitués devait assurer la conciliation entre la définition de nouveaux standards et les revendications des entreprises faisant valoir leurs droits de propriété intellectuelle.

Le deuxième exemple concerne l'accessibilité d'Internet pour les personnes handicapées. Nous avons beaucoup travaillé dans ce domaine.

Enfin, de nombreux groupes de travail ont traité les sujets que nous avions rassemblés sous le thème « Technologie et société ». Nous avons ainsi réfléchi à la sécurisation des transactions bancaires ou des données personnelles, au contrôle parental… Je me souviens d'ailleurs de m'être livré à une démonstration devant la Commission européenne. Nous voulions mettre en avant la responsabilité des utilisateurs, par exemple des parents dans l'utilisation que leurs enfants peuvent faire d'Internet.

Tous les travaux que j'ai évoqués, comme toutes les informations relatives au W3C, sont publics. La transparence est pour nous une règle fondamentale.

Concernant plus largement la gouvernance d'Internet, je connais également le fonctionnement de l'*Internet corporation for assigned names and numbers* (ICANN), dont j'ai été administrateur en 1999 et 2000 en tant que président du W3C. En fait, dès le début, avec la création du comité consultatif des gouvernements (GAC), l'ICANN associait les gouvernements à ses travaux.

Beaucoup a déjà été dit cet après-midi sur les rapports de forces entre les États et notamment sur l'influence des États-Unis, qui est indéniable. Pour autant, je peux témoigner que la seule intervention des États-Unis dont je me souvienne en tant que président du W3C, c'est le soutien financier accordé à nos projets visant à favoriser l'accessibilité d'Internet pour les handicapés.

De toute façon, comme l'a dit devant vous M. Michel Serres, on ne gouverne pas Internet, de même qu'on n'a pu gouverner l'écriture ou l'imprimerie.

Toute tentative de gouvernance serait au reste contraire à l'état d'esprit qui prévaut dans le monde d'Internet. À preuve, le slogan qui figurait sur les t-shirts des participants de la réunion de l'*Internet engineering task force* (IETF), IETF 83, organisée en

mars 2012 à Paris : « *We reject : kings, presidents and voting. We believe in : rough consensus and running code* »…

Que pourrait signifier la gouvernance d'Internet ? Internet est un chantier permanent. De nouvelles possibilités sont sans cesse développées et déployées de façon simultanée et selon un mode itératif. Tous les sujets aujourd'hui à l'ordre du jour – contrôle parental, ressources fiscales, contenus illégaux, protection des données personnelles – sont anciens.

Mais il faut prendre en compte le fait que le monde a changé, avoir le courage de remettre en cause les solutions existantes et s'assurer qu'on a fait l'inventaire du possible. Il faut avancer avec l'humilité du scientifique. Lors de leur déclaration de Montevideo, les organismes mondiaux de gouvernance de l'Internet ont exprimé leur mécontentement. Ils tentent depuis d'envisager de nouvelles possibilités mais la gouvernance de l'Internet me semble être le problème le plus complexe à résoudre.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je conviens avec vous de la nécessité pour chacun de se remettre en cause mais qu'entendez-vous précisément par là ?

M Jean-François Abramatic. – Ce qui relève des valeurs doit être distingué de ce qui est possible.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Pourriez-vous nous donner un exemple ?

M Jean-François Abramatic. – Par exemple, en matière de propriété intellectuelle, l'accès à une œuvre, et même à un titre de musique au lieu d'un album complet, est devenu tellement facile qu'il faut nécessairement gérer désormais les choses différemment. Il en est de même pour les questions de fiscalité.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Effectivement, mais la nouveauté que permet Internet, c'est le découplement entre le lieu d'établissement et le lieu de consommation.

M Jean-François Abramatic. – Effectivement, il faut donc avoir le courage et l'honnêteté de traiter tout cela différemment.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Vous semblez satisfait du fonctionnement de la gouvernance multiacteurs depuis le début du web. Pourquoi, selon vous, les organes de cette gouvernance ont-ils donc signé ensemble la déclaration de Montevideo ?

M Jean-François Abramatic. – L'ICANN gère des ressources centrales et rares, les noms et les adresses, ces dernières risquant de manquer, ce qui implique le passage de l'IPV4 à l'IPV6. Mais l'ICANN ne fait pas la gouvernance de l'Internet seule. Il faudrait distinguer dans l'ICANN entre les principes (respect des marques…) qui seraient à élaborer internationalement et leur mise en œuvre qui peut sans souci rester américaine. Mais il est naturel que les révélations de Snowden sur la surveillance exercée par la NSA révoltent même les gestionnaires de la gouvernance d'Internet car cette surveillance de masse fait courir le risque d'une fragmentation d'Internet.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – On assiste à la multiplication de magasins fermés d'applications et de terminaux. Comment éviter ce phénomène ?

M Jean-François Abramatic. – Cela fait partie du numérique mais ne relève pas d'Internet, sur lequel les applications doivent justement être développées indépendamment des terminaux. Cela répond simplement à une quête de profits économiques.

M. Gaëtan Gorce, président. – Un des interlocuteurs précédents considère que le pouvoir est aujourd'hui concentré dans les mains de Google. Est-ce votre opinion ?

M Jean-François Abramatic. – La domination de Google n'est pas liée au travail effectué à l'ICANN. Il n'est pas sûr qu'une gouvernance élargie de l'ICANN change quelque chose à la position dominante de Google sur les données, qui sont une matière première restant à transformer. Ce sont les mathématiques appliquées au *big data* qui permettent d'en tirer les informations utiles. La difficulté est que Google monopolise certaines données.

M. Gaëtan Gorce, président. – Vous abordez le sujet sous un angle technique. Mais comment jugez-vous cette évolution par rapport à l'esprit de l'entreprise à ses débuts, et comment souhaiteriez-vous voir les choses évoluer ?

M Jean-François Abramatic. – Nous vivons une situation comparable à celle d'avant, où nous avions Microsoft dans le rôle de Google, et LINUX dans le rôle du protocole ouvert. L'objectif reste que des millions de fleurs fleurissent de toutes tailles. On a observé jusque-là que les idées les plus constitutives, comme les systèmes d'exploitation, deviennent partagées par tous. Nous devons accepter que l'économie soit dirigée par les leaders du marché mais cela n'empêche pas de s'interroger sur l'existence de contrepoids. Pour les données, la messe n'est pas encore dite, et le mouvement *open data* peut recréer une forme d'équilibre.

M. Gaëtan Gorce, président. – On en revient à Lénine s'insurgeant devant le renard libre dans un poulailler libre !

M Jean-François Abramatic. – Je me réfèrerais pour ma part à la fameuse citation de Churchill sur la démocratie, pire des systèmes à l'exception de tous les autres, pour l'appliquer à l'Internet qui est un progrès mais ne nous garantit pas le meilleur des mondes.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET AUX DONNÉES PUBLIQUES

Jeudi 6 février 2014

- Présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président -

Accès aux données de santé - Audition du Collectif interassociatif sur la santé (Ciss) et du collectif Initiative transparence santé (ITS)

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Notre mission a pour objectif de définir les diverses attentes en matière d'accès aux documents administratifs et d'ouverture des données publiques. Nos auditions ce matin aborderont les demandes en matière de données publiques de santé, le positionnement des entreprises et les demandes en matière de données publiques culturelles. Mme Danièle Desclerc-Dulac, qui représente le Collectif interassociatif sur la santé (Ciss) à l'Institut des données de santé (IDS), et plusieurs membres du Collectif Initiative transparence santé (ITS) – MM. Patrick Guérin, Yann Aube, Thomas Laurenceau, Erwan Le Fur, Didier Sicard et Jean de Kervasdoué – nous présenteront leur expérience de l'accès aux données publiques de santé, en détaillant la pertinence des données disponibles, les difficultés rencontrées, la qualité des données et les possibilités de leur réutilisation. Comment faire évoluer le cadre juridique, technique et institutionnel pour « créer les conditions d'un accès plus ouvert aux données de santé », comme annoncé par Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé ?

M. Jean de Kervasdoué, économiste, titulaire de la chaire d'économie et de gestion des services de santé au Conservatoire national des arts et métiers – Permettez-moi tout d'abord de vous exposer la raison pour laquelle nous demandons l'accès aux données de santé. Si cette raison est simple, les solutions qui permettraient d'y répondre ne le sont pas.

Chaque année, jusqu'à 700 000 articles médicaux sont publiés dans les revues à comité de lecture, et la déontologie médicale voudrait que les médecins aient tout lu. Les connaissances médicales doublent actuellement tous les trois ans. La classification commune des actes médicaux recense 8 000 actes, dont 1 000 actes de biologie. Dans la pharmacopée française figurent 8 000 médicaments : dans cette masse, les médecins peuvent tout prescrire, sans pouvoir tout connaître. Un médecin généraliste connaît entre 200 et 300 médicaments, un spécialiste une trentaine, et ces médicaments ne sont bien entendu pas les mêmes selon les médecins. On relève que les prescriptions ne correspondent pas forcément à l'état morbide de la population : actuellement, en France, aucun lien ne peut être établi entre les prescriptions de médicaments cardiaques et les pathologies cardiaques recensées, avec des variations géographiques sensibles. De ce fait, le traitement d'un patient peut sensiblement varier selon le lieu où il est pris en charge.

Dans le monde entier, on laisse l'industrie pharmaceutique décider de ce sur quoi portera la recherche, des molécules qui seront développées, et du suivi des médicaments après leur mise sur le marché. Bien entendu, ces décisions sont davantage motivées par des raisons économiques que par l'état morbide de la population. La règlementation française elle-même s'intéresse à l'efficacité des molécules avant leur mise sur le marché, mais pas à leurs usages en aval. De même que des instruments bien accordés ne suffisent pas pour produire une belle musique, le recours à une thérapeutique efficace ne garantit pas le bon traitement d'un patient.

L'accès aux données de santé permettra de révéler les incroyables variations des pratiques cliniques et pointera l'usage de certains médicaments douteux ou dangereux. Par exemple, la pilule Diane 35 a été interdite par le ministère de la santé, puis remise sur le marché après décision contraire des autorités européennes. S'il est clair qu'elle a été trop prescrite, elle reste néanmoins le moins mauvais médicament, dans la plupart des cas, pour les jeunes filles souffrant d'acné. Tout est question d'usage.

M. Didier Sicard, président d'honneur du Comité consultatif national d'éthique, président du comité d'experts de l'IDS. – La France est le pays qui a connu le plus grand nombre de crises sanitaires, en partie liées aux médicaments. Xavier Bertrand a eu une belle initiative en créant un Institut des données de santé (IDS). L'accès à ces données est indispensable pour que les stratégies de santé publique puissent être fondées sur du réel, et non pas seulement sur une science parfois prompte aux théories imaginaires. La France est l'un des seuls pays où aucune étude n'est menée après l'autorisation de mise sur le marché (AMM) ! Par exemple, le plan cancer a été relancé par le Président de la République il y a quelques jours : fort bien. Mais les données de santé sont indispensables pour évaluer des chimiothérapies de plus en plus complexes quant à leur morbidité et à leur mortalité éventuelle. Or elles sont inaccessibles.

Cet institut est une petite structure, qui a fourni un travail considérable depuis six ans. Il occupe un petit local à Charenton, il est presqu'oublié du monde et reçoit peu de financements. Il fédère des associations, face au mastodonte qu'est l'assurance maladie, qui gère de fait le plus grand ensemble de données de santé au monde sans en faire grand-chose. En refusant l'accès aux données de santé rendues anonymes, l'Etat prive les acteurs de la santé d'informations précieuses. Il est très surprenant que les agences régionales de santé (ARS), responsables des stratégies régionales, n'aient obtenu l'accès aux données de santé que depuis quelques semaines. Leur mission consiste pourtant aussi à évaluer l'incidence ou la prévalence de l'alcoolisme dans telle ou telle région, à repérer si tel médicament donne lieu à une mortalité inquiétante, etc. Vue de l'étranger, la France gaspille sa richesse à élaborer des stratégies en décalage avec la réalité.

L'IDS tente de faire en sorte que puissent communiquer entre eux les mutuelles, l'assurance maladie, les collectifs d'associations. Améliorer l'accès aux données de santé anonymisées susciterait des travaux d'intelligence et ouvrirait des pistes de réflexion aujourd'hui interdites. La réunion au sein d'une même instance de la gestion et de la gouvernance des données me paraît une erreur.

La transpiration des données individuelles est l'argument constamment avancé pour empêcher cet accès ; mais c'est un faux problème. Transmettre aux chercheurs des données de santé anonymisées, avec une charte d'engagement à ne pas les divulguer à d'autres fins, ne me paraît pas poser de problème. Une politique de la santé qui n'est pas fondée sur les données de santé, c'est une tragédie économique et une tragédie de la connaissance – y compris la connaissance du service rendu par chaque médicament.

Nous plaidons pour que l'IDS soit responsable en la matière, un médiateur, intervenant en toute transparence. La motivation de nos demandes n'est pas une curiosité malsaine, mais la curiosité du bien commun. En exploitant nos données communes, nous pourrons établir la politique de santé fondée sur du réel qui fait défaut depuis 70 ans.

Mme Danièle Desclerc-Dulac, vice-présidente du Collectif interassociatif sur la santé (Ciss), représentante du Ciss à l'IDS. – Au sein du collectif, nous avons le

privilège, par rapport à nos partenaires associatifs, d'avoir accès aux données non nominatives. Je considère que ce privilège doit être étendu aux autres associations, car nous ne sommes pas les seuls à représenter la société civile. A la dernière réunion du bureau de l'IDS, nous avons reçu une demande d'accès émanant… de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) ! Comment comprendre que cet institut, dont le rôle éminent dans la santé publique est reconnu, n'ait pas accès aux données au même titre que la Haute Autorité de santé (HAS), par exemple ? Nous avons formé un vœu – pieux ? – pour qu'il obtienne gain de cause. Aujourd'hui, il est techniquement possible d'accéder aux données dans le respect le plus total de la vie privée, grâce à la protection de l'anonymat. La violation des principes légaux et le mésusage de ces données, du reste, font l'objet de sanctions pénales.

Si nous nous battons pour que d'autres aient également accès aux données de santé, c'est que même un collectif n'a pas tous les moyens et les compétences nécessaires pour exploiter les informations. Seul un travail coordonné entre les acteurs peut déboucher sur de véritables études de santé publique. La ministre de la santé a fait du renforcement de la démocratie sanitaire au travers des associations le troisième levier de sa stratégie nationale de santé. Les associations de la société civile, notamment celles qui ont un agrément de santé et qui siègent dans les instances représentatives des organismes de santé, ne pourront jouer tout leur rôle (défini par la loi du 4 mars 2002) que si l'accès aux données anonymes est débloqué.

Nous siégeons dans les ARS. Elles sont les piliers d'un système de santé en prise avec la médecine d'aujourd'hui, avec les attentes des assurés et avec le souci général de sécurité. C'est une bonne chose qu'elles aient enfin obtenu l'accès aux données anonymes.

M. Jean de Kervasdoué. – J'aimerais ajouter trois remarques factuelles à cette présentation. Tout d'abord, nous disposons actuellement de données hospitalières retraçant 17 millions de séjours, qui nous renseignent précisément sur la demande et l'activité hospitalières. Ensuite, un de mes élèves a analysé l'AMM de onze molécules anti-cancer, dans quatre pays, la France, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande : pas une de ces molécules ne reçoit partout la même appréciation ! C'est l'usage qui démontre le service rendu d'un médicament. Enfin, on a recensé en France 14 millions d'ordonnances comprenant dix médicaments ou plus, soit 3,6 millions d'interactions médicamenteuses possibles. Cela dépasse l'esprit humain. Le plus incroyable est que les grand-mères survivent… à moins peut-être, précisément qu'elles ne prennent pas tous ces médicaments.

M. Patrick Guérin, président de Celtipharm. – Je suis entrepreneur, je dirige une société de statistiques dans le domaine du médicament, créée en 2000. Nous sommes fournisseurs et société conseil de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Nous sommes spécialisés dans le traitement des données en temps réel. Nous intervenons en cas de crise sanitaire – celle de l'offre des pilules contraceptives, par exemple. Souvent, le traitement des données en temps réel aurait permis d'éviter la crise.

Il y a cinq ans, nous avons eu le projet de traiter une partie du flux de données qui arrive à l'assurance maladie en le rendant anonyme puis en le traitant très rapidement pour pouvoir donner un signal en temps réel aux autorités sanitaires ou aux industriels responsables. Autorisé par la Cnil à l'unanimité le 8 septembre 2011, ce projet a ensuite été bloqué par l'assurance maladie et la direction de la sécurité sociale (DSS). Les autorités sanitaires, et notamment la direction générale de la santé (DGS), aimeraient pourtant disposer d'un tel outil, qui aurait par exemple pu permettre de détecter les usages de Diane 35 ou du Victrelis, le médicament contre l'hépatite C, dénoncé lundi dernier. Aucune raison technique ne justifie le blocage du projet, la Cnil vérifiant que l'anonymat des données est préservé tout

au long du processus, et s'assurant en particulier que des croisements d'informations ne puissent aboutir à une réidentification.

Je suis effaré par la pauvreté des informations dont disposent les autorités sanitaires et la représentation parlementaire. C'est sur une unique source, les données de l'assurance maladie après traitement, que reposent entièrement les études qui déterminent les décisions de santé publique. Or ce système ne fonctionne pas. Le rapport Bégaud-Costagliola, remis à la ministre de la santé le 16 septembre dernier, estime entre 10 000 et 30 000 le nombre de décès annuels par accidents médicamenteux. Ses auteurs jugent qu'une priorité est de savoir en temps réel qui prescrit quoi à qui, tout en préservant l'anonymat. Cet objectif peut être atteint très facilement.

Il y a eu plusieurs occasions ratées de retirer le Mediator du marché. Le 29 novembre 2005, par exemple, la Commission nationale de pharmacovigilance a eu des remontées concernant la dangerosité du médicament. Or elle s'est basée sur un chiffre erroné, parce qu'affecté par un biais statistique et élaboré à partir d'une seule source, pour décider de maintenir Mediator sur le marché.

M. Erwan Le Fur, journaliste. – J'anime l'organisation du collectif Initiative transparence santé. Nous avons récemment demandé à la Cnam l'accès aux données concernant le Mediator. Nous voulions mener une étude prospective au niveau des départements pour montrer dans quelle mesure le Mediator avait été remboursé alors qu'il était prescrit dans la grande majorité des cas en dehors de ses indications, pour ses effets anorexigènes. Cette demande légitime est restée sans réponse, l'assurance maladie objectant finalement que la publicité de ces informations nuirait à la procédure judiciaire en cours. La Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) a balayé cet argument et donné un avis favorable à notre demande. Depuis, l'assurance maladie se mure dans le silence et nous sommes contraints de saisir le tribunal administratif. Ces informations appartiennent pourtant aux Français !

M. Thomas Laurenceau, rédacteur en chef de la revue *60 millions de consommateurs*. – Cela fait consensus : nous disposons en France d'une mine d'informations qui permettrait de mieux orienter la politique de santé. La société civile dans son ensemble devrait avoir le droit d'accéder aux données de santé. Le blocage vient de ce qu'un certain nombre d'informations peuvent être gênantes. Il nous a fallu un an de bataille et une vingtaine de lettres recommandées avant d'obtenir des données dans une enquête sur les dépassements d'honoraires à l'hôpital. Je suis heureux d'avoir ainsi contribué à leur limitation. De même, lorsque nous avons repéré que certains dentistes ne respectaient pas certains articles de la convention dentaire de 2006, il y eu beaucoup de mécontents, mais cela a fait avancer les choses.

Notre objectif n'est pas seulement de dénoncer. Nous avons fait une demande officielle d'accès aux données de santé pour travailler sur des sujets tels que l'accès aux soins, les restes à charge pour les patients, les inégalités territoriales, les mésusages des médicaments. Cette demande a été approuvée par le bureau de l'IDS, mais le ministère de la santé a fait valoir un droit de veto, temporaire nous dit-on. Nous remplissons pourtant une mission de service public d'information ; or l'accès aux données nous est refusé sans raison valable.

M. Yann Aube, directeur associé de Celtipharm. – L'expérience montre que travailler à partir d'une seule source de données peut produire un chiffre biaisé. Il est indispensable de multiplier les expertises et de travailler en temps réel afin d'éviter, au moins en partie, ces 10 000 à 30 000 morts évoquées tout à l'heure. Nous aurions d'ores et déjà les moyens de le faire car les problèmes sanitaires sont identifiables rapidement dans l'évolution des données.

M. Didier Sicard. – Deux médicaments sont utilisés dans le traitement de la dégénérescence maculaire rétinienne : l'un coûte 1 100 euros, l'autre 50 euros. Pour savoir lequel est le plus efficace, il faut pouvoir les évaluer et les données de santé pourraient nous offrir une réponse claire. Le Baclofène est un médicament remboursé ; il est utilisé pour traiter l'alcoolisme sans qu'on ait d'évaluation précise de son efficacité. Les données de santé apporteraient de la connaissance, de l'intelligence pour débattre du réel. Elles ne perturbent pas l'intimité des citoyens. Au contraire, ceux-ci, collectivement, réclament d'y avoir accès. La peur d'ouvrir l'accès aux données camoufle une autre angoisse, celle de mécontenter les *lobbies*. Si le ministère de la santé protège la Cnam, le bien public est mis à mal. C'est un cache-misère, non une marque de respect envers les citoyens.

M. Jean de Kervasdoué. – Les Français n'ont pas conscience qu'ils travaillent toute leur vie, pendant tout le mois de janvier, pour payer leur seule cotisation à l'assurance maladie. Il faut aussi réaliser que si nous consommions le même taux de médicaments que les Danois, les Finlandais ou les Suédois, nous dépenserions 300 euros de moins par an et par habitant, soit 19,5 milliards d'euros. En dépensant 5 ou 10 milliards de moins en médicaments, les Français se porteraient aussi bien, sinon mieux.

Mme Danièle Desclerc-Dulac. – Actuellement, les données auxquelles nous avons accès ne permettent pas d'examiner le comportement des professionnels de santé et des assurés sociaux. Les bases de données de l'assurance maladie et des organismes complémentaires pourraient contribuer à la mise en place d'un système de protection sociale digne de ce nom quant à la qualité des soins dispensés. Les patients ont déjà des outils pour être acteurs de leur santé, ameli.fr, par exemple ; cependant, ils ne sont pas toujours au courant de l'existence de ce site, et les données que l'on y trouve ne sont pas toujours exploitables. La possibilité doit nous être donnée de devenir un levier de la démocratie sanitaire pour favoriser une diffusion pédagogique de l'information. Bien des choses restent à faire, notamment pour prévenir les dérives. Dans les maisons de retraite et les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), on dénombre de nombreuses pathologies iatrogènes résultant de prescriptions dispersées. Des études pourraient être faites sur ce point qui montreraient la nécessité d'agir.

Mme la ministre a voulu la mise en place d'un programme pour les personnes âgées en perte d'autonomie : cela nécessitera de mettre enfin en place un dossier médical, comportant un certain nombre de données – bien que cela n'entre pas directement dans le champ d'étude de ce jour.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Le dossier médical était une bonne idée, pour éviter de répéter des examens déjà effectués. Il n'a pourtant pas fonctionné.

M. Jean de Kervasdoué. – Tous les pays ont abandonné l'idée du dossier médical. Le Royaume-Uni a déboursé 15 milliards d'euros pour son dossier pharmaceutique, sans succès. Le dossier médical fait partie de ces idées zombies, qui renaissent de temps à autre. En France, le dossier médical a pu fonctionner dans les centres de lutte contre le cancer,

car ils étaient dirigés par un médecin qui l'exigeait de ses collègues. Sans chef, pas de dossier médical.

Mme Danièle Desclerc-Dulac. – Des directives très claires sont effectivement indispensables. Mais on aurait pu mener une expérimentation reposant sur des médecins volontaires. Reste aussi à savoir ce que l'on met dans ce fameux volet médical de synthèse. Je ne crois pas qu'il faille en abandonner l'idée. Il serait très utile pour soigner certaines maladies chroniques, les personnes âgées, etc.

M. Patrick Guérin. – Il existe déjà une infrastructure qui fonctionne aujourd'hui pour l'ensemble de la population française : c'est le flux électronique Sésame Vitale, qui a été financé par de l'argent public. Il est possible de rendre ce flux anonyme par un processus contrôlé par la Cnil. Il pourrait offrir un traitement temps réel de certaines données à partir d'un échantillon. Je songe par exemple au suivi de certains médicaments marqueurs de pathologies comme la gastroentérite ou la grippe. Une étude des disparités régionales dans la consommation des médicaments pourrait permettre de concentrer l'effort d'information sur certaines zones. Quel agriculteur cultiverait un champ en se référant à des données météorologiques datant d'il y a deux jours ? Un système de santé qui ne repose pas sur une information en temps réel revient à gaspiller l'argent, les énergies, et même les vies.

M. Erwan Le Fur. – Les opposants à l'ouverture de l'accès aux données de santé sont très souvent ceux qui y ont déjà accès. Ils refusent le partage avec la société civile. Face à cette situation, deux solutions s'offrent à nous, journalistes. Soit le parcours lent, comme nous l'avons fait sur les dépassements d'honoraires à l'hôpital : demande aux ARS, saisine de la Cada après refus des ARS, puis saisine de la Cnam ; soit l'aspiration des données sur le site ameli.fr, comme l'ont fait récemment *Que Choisir ?* et *Le Monde*. Mais cela coûte 20 000 euros au moins, les journalistes préfèrent donc attendre que M. Van Roekeghem soit bien disposé…

M. Jean-Jacques Hyest, président. **–** Les enjeux de l'accès aux données sont donc nombreux, de la sécurité sanitaire aux problèmes économiques. L'anonymat est fondamental, car la protection des données personnelles est menacée en permanence.

M. Didier Sicard. – Deux mésusages de données doivent être distingués : l'usage frauduleux et assuranciel des données, qui suppose la rupture de la confidentialité, et le mésusage de données que l'on refuse d'exploiter. La France a choisi de s'intéresser uniquement au risque de la rupture de confidentialité. Aux Etats-Unis, le traitement des informations en temps réel a évité des désastres sanitaires, celui de la molécule Vioxx par exemple. Par la centralisation des données, qui lui fournit une base d'une richesse considérable, la France devrait être le pays le plus réactif pour ce type d'alertes. Cette rigueur conservatrice de la protection des données nuit au bien public.

M. Jean de Kervasdoué. – J'aimerais ajouter quelques commentaires sur la notion de secret. Tout d'abord, il faut réaliser que les protections ne sont jamais complètement efficaces : quelqu'un a forcément la clé de l'armoire à clés. La meilleure protection est juridique, et non pas technique : c'est celle qu'offrent les tribunaux, et je suis partisan de peines lourdes en cas de mésusage. Ensuite, en province, dont je suis originaire, il n'est pas besoin de l'informatique pour savoir si Mme Dupont ou Le Guen sont malades : il suffit de le leur demander ou, si elles ne veulent pas répondre, le demander à leur voisine. La protection des données de santé concerne au plus 3 000 ou 4 000 responsables politiques et économiques en France, et il me paraît justifié que l'on efface les traces informatiques de leurs données de

santé. Mais il ne s'agit pas d'appliquer la même logique à l'ensemble de la population. Enfin, ne nous le cachons pas, historiquement, le secret médical a surtout servi aux médecins pour éviter tout contrôle extérieur sur leurs pratiques cliniques. Mais le secret médical, c'est le secret du malade, pas du médecin.

M. Thomas Laurenceau. – Actuellement, le système d'accès aux données individuelles est déjà très contrôlé et verrouillé. Il se bloque dès que des requêtes successives révèlent une recherche sur des données personnelles. L'argument de la protection de la vie privée n'est donc pas recevable.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Certains médecins prescrivent plus que d'autres. L'assurance maladie a tout intérêt à savoir pourquoi !

M. Didier Sicard. – Encore faudrait-il qu'elle en tire les conséquences. Notre pays vit dans une peur de la connaissance du réel qui me semble archaïque. Que je sache, l'accès aux données de santé n'a engendré de drame public dans aucun pays occidental. Il n'y a eu aucun procès en cette matière aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, alors qu'il y a eu des affaires dans d'autres secteurs, Snowden étant la dernière en date. Nous avons des épidémiologistes de grande qualité, nous leur coupons les bras. Comment travailler sans données ? Cet accès reste le privilège de quelques-uns.

M. Jean de Kervasdoué. – Ajoutons que nous avons coupé les ailes aux médecins-conseils de l'assurance maladie également : ils ont accès à ces données mais ne peuvent pas les utiliser, car la convention médicale de 2004 a sanctuarisé la liberté de prescription. Un médecin-conseil du Sud-Ouest me disait que sur 370 médecins qu'il suivait, l'un prescrivait 0,1 % de génériques, l'autre 70 %, mais qu'il ne pouvait rien faire. La Cnam fait des études sur l'intéressement, l'hospitalisation de jour, le diabète… C'est peine perdue, puisque les conséquences ne peuvent pas en être tirées. Depuis 1928, la liberté de prescription est absolue : c'est cela qu'il faut faire évoluer, pour tenir compte du monde dans lequel nous vivons et des données que nous pouvons étudier.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Merci pour votre témoignage éclairant. Cette mission commune d'information a été constituée à l'initiative du groupe écologiste, qui est très attentif aux problématiques que vous avez soulevées : nous considérons qu'elles sont au cœur d'un certain nombre de problèmes économiques, sociaux et moraux de notre époque. Vous avez décrit avec pédagogie une situation assez apocalyptique. Nous essayons de tirer une photographie de la situation, avant de formuler des propositions. Si vous aviez chacun trois propositions à faire, quelles seraient-elles ? Que pensez-vous du système américain d'accès aux informations ?

M. Jean-Jacques Hyest, **président**. – Notre mission porte à la fois sur l'accès aux documents administratifs et sur l'ouverture des données qui devraient être publiques – avec toutes garanties de protection des données individuelles, bien sûr. L'Insee collecte de nombreuses données individuelles lors des recensements, je le constate en tant que maire : logement, revenu… Cela montre que celles-ci peuvent être exploitées et protégées tout à la fois.

M. Patrick Guérin. – Ma première proposition serait que ceux qui bloquent le partage des données en assument la responsabilité, car un tel blocage se traduit par des pertes de chances. Ces données anonymes sont un bien collectif. Elles doivent être partagées, dans le

respect de l'anonymat garanti par la Cnil, qui est l'une des institutions les plus en pointe dans son domaine, au niveau mondial.

Mme Danièle Desclerc-Dulac. – Il faut ouvrir l'accès aux données relatives à l'activité médicale, qui restent trop opaques. Il faut ensuite clarifier les conditions d'accès à ces données (qui peut accéder aux données, et pour quelles finalités ?). Il faut enfin s'assurer qu'il soit impossible d'identifier, à partir des données, les personnes concernées. La réidentification par croisement des informations est un faux problème, les mécanismes de blocage sont permanents…

Arrêtons de penser qu'il faut créer une nouvelle structure ! En dix ans, l'IDS a évolué et résolu plusieurs problèmes. Ce qu'il faudrait, c'est élargir son périmètre et lui confier un pouvoir de décision.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Ainsi que des moyens, peut-être ? Nous entendrons les responsables de l'IDS.

M. Didier Sicard. – Il faut donner à l'IDS les moyens qui ont été prévus lorsqu'il a été créé. Prenez donc le métro jusqu'à Charenton-Ecoles et venez visiter, dans un HLM, les deux petites salles de 45 mètres carrés, où travaillent une secrétaire, un directeur et deux chargés de mission qui constituent l'IDS. Ces moyens ne correspondent pas à ce qui a été prévu par la loi, et ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Mettons un terme à la rivalité entre la Cnam et les mutuelles dans l'accès aux connaissances : celles-ci doivent être partagées au service du bien public.

Enfin, les données ne doivent pas être hébergées par l'instance qui est chargée de leur gouvernance. Faisons confiance à l'intelligence des Français, qui pourront s'emparer des données brutes de santé pour produire de la connaissance, plutôt que d'instaurer des barrières juridiques.

M. Yann Aube. – L'utilisation en temps réel de l'infrastructure du GIE Sesame-Vitale, c'est-à-dire du flux de données entre les officines et l'assurance maladie, est essentielle pour la recherche en santé publique et le développement de signaux d'alerte. Il faut l'ouvrir aux organismes autorisés par la Cnil.

M. Thomas Laurenceau. – Il faut donner à l'IDS les moyens d'accomplir les missions qui lui ont été confiées. Il serait regrettable qu'il disparaisse. Attention à la vision moralisatrice de l'accès aux données : les collectifs d'association seraient les bons utilisateurs, les entreprises les méchants. Ce n'est pas si simple : chacun peut participer à l'exploitation des données de santé.

M. Erwan Le Fur. – Nous militons pour un accès sans restriction aux données réunies lors de la consommation de soins par les Français. Les pouvoirs publics doivent cesser d'avoir peur des citoyens et de la société civile : l'administration n'est pas omnisciente, ce n'est pas à elle de décider à la place des autres ce qu'il faut faire de ces données. L'expérience montre qu'elle les utilise peu. Les pouvoirs publics doivent engager une discussion sur la mise en place d'une gouvernance raisonnable, sans en passer, comme ils le font, par des commissions au fonctionnement opaque. Enfin, le secret médical n'est pas le secret du médecin : si l'anonymat du patient doit être toujours respecté, il n'en va pas de même, à notre avis, de celui du médecin.

M. Jean de Kervasdoué. – Dans le cadre de la réglementation en vigueur – et sous le contrôle de la Cnil – il faudrait confier à l'IDS la gestion des flux de données produits par les hôpitaux et par les caisses d'assurance maladie, afin que ces données soient accessibles en permanence. Des peines doivent être prévues pour tout usage qui ne serait pas conforme aux règles éthiques en la matière. J'ai présidé pendant 13 ans la formation « santé-protection sociale » du Conseil national de l'information statistique (Cnis), et j'ai été frappé par la sous-utilisation, par les caisses d'assurance maladie comme par l'Etat, des données déjà disponibles. L'Etat devrait publier une analyse fine des variations territoriales de prise en charge, car c'est là que se situe la véritable inégalité. J'ai récemment travaillé avec M. Gérard Larcher à des suggestions sur la réforme de la sécurité sociale. L'appareil administratif de l'assurance maladie est mort : depuis la loi de 2000 de Mme Aubry, ce n'est plus le travail qui permet l'affiliation, mais la résidence légale sur le territoire. Donc, depuis le 1er janvier 2001, tout le monde est remboursé de la même façon, mais nous conservons l'appareil complexe qui date de 1945 et près de 100 000 personnes sont employées à vérifier des droits que nous avons tous ! Il faudrait simplifier ce système.

Je ne connais pas la loi américaine que vous évoquez, mais le système de santé américain public – car Medicare et Medicaid s'apparentent à notre système de sécurité sociale – comme privé sous-traite massivement à des entreprises l'examen des prescriptions. Ainsi l'entreprise Medco, dont le chiffre d'affaires avoisine les 60 milliards de dollars, vérifie le bien-fondé des prescriptions, téléphone aux médecins pour en discuter avec eux : dans ce pays libéral, le secret de la prescription n'est donc pas protégé !

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Merci.

Accès aux données de santé -Audition de responsables de la Mutualité française

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Le thème de notre mission commune d'information, créée à la demande du groupe écologiste et dont le rapporteur est Mme Bouchoux, est l'accès aux documents administratifs, qui incluent les données de santé. La Mutualité possède de nombreuses données dans le domaine de la santé. Comment les rendre disponibles ? Quels sont vos rapports sur ce point avec l'assurance maladie ?

M. Emmanuel Roux, directeur général de la Mutualité française. – Merci pour votre accueil. Voilà des années que la Mutualité française se préoccupe de ce sujet important. Nous avions fait en 2003 des propositions pour faire évoluer le système de santé, dont l'une avait abouti à la création de l'institut des données de santé (IDS). Nous en sommes membres. Nous intervenons à la fois comme principal représentant des organismes complémentaires d'assurance maladie, et comme acteur de santé qui a toujours défendu l'organisation du système de soins en parcours. Nous estimons indispensable de disposer de plus d'informations, y compris sur les comportements des professionnels de santé, sur les variations de la dépense d'un territoire à l'autre, sur les structures de l'offre. Il ne s'agit pas seulement d'une question financière.

Les expérimentations Babusiaux ont été lancées pour sortir du modèle de payeur aveugle. L'assurance maladie obligatoire et les complémentaires devraient travailler ensemble, puisque ces dernières ont pris une part considérable dans les remboursements de soins courants. Nous devons construire des démarches coordonnées de gestion du risque, même s'il faut pour cela surmonter des blocages : c'est l'avenir de la régulation du système de

santé qui est en jeu. Nous nous associons à la pétition lancée l'an dernier pour demander la libération des données de santé. Mais il faut clarifier ce débat, et ne pas confondre données de santé, données médicales individuelles, médico-administratives, statistiques, relatives à l'exercice des professions de santé, relatives aux tarifs…

Le partage des données de santé n'a pas le même sens selon la finalité qu'on lui assigne. Pour nous, il s'agit d'abord d'éclairer la dépense de santé, à la fois comme assureur − pour connaître les risques que nous assurons – et comme acteur du système de santé – pour comprendre les attentes des assurés sociaux et les déterminants de la dépense afin notamment de définir nos politiques de prévention, auxquelles nous consacrons d'importants moyens. Nous avons aussi besoin de disposer d'éléments sur la qualité des soins pour affiner nos conventionnements avec les professionnels de santé et améliorer l'orientation et les parcours de soins. En ce sens, le dispositif « priorité santé mutualiste » apporte aux adhérents des mutuelles des informations pour les aider à s'orienter dans le système de santé. Cela requiert le partage des données avec ceux qui les produisent.

L'organisation de ce partage est actuellement le point faible de notre système, comme l'a montré un récent rapport de l'Igas – qui n'analyse cependant pas en profondeur les questions de gouvernance. La confusion règne sur l'accès aux données du Système national d'information interrégimes d'assurance maladie (Sniiram), par exemple dans les relations entre l'assurance maladie et les ARS. Qui doit être le régulateur, et qui l'opérateur, dans ce système ? L'apport de l'IDS mériterait d'être évalué. Il faut également clarifier le rôle de l'assurance maladie obligatoire : à nos yeux, le cumul des rôles de producteur de données et de régulateur est malsain.

M. Mathieu Cousineau, responsable du pôle métiers assurance à la direction de la santé, Mutualité française. – La représentation de la société civile à l'IDS a fait émerger des besoins et des utilisations différents de ceux définis par le Sniiram ou le Programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), et a révélé quelques défauts du système. L'IDS a donc mis en place des comités d'utilisateurs sur chaque base de données, afin de recueillir leur avis pour améliorer la qualité des systèmes. C'est cela, l'esprit *open data* : les utilisateurs font progresser le système. Une expérimentation dénommée Monaco – Méthode, outils, normes pour l'acquisition de données complémentaires et obligatoires – a consisté à mettre en commun des informations en provenance de trois sources : données de l'assurance maladie obligatoire, de l'assurance maladie complémentaire et informations sur l'état de santé et la situation socio-économique des personnes produites par l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé (Irdes). Cela nous a notamment donné une vision du reste à charge après complémentaire santé et de la situation économique des patients, sur laquelle le seul Sniiram ne nous renseigne pas.

M. Christophe Lapierre, directeur du département des systèmes d'information de santé, Mutualité française. – Le problème de la confidentialité et de la sécurité se pose évidemment. Le débat intervient à un moment où le point de vue a changé sur la protection des données à caractère personnel. La loi de 1978 avait pour objectif la protection de la vie personnelle. La problématique s'est déplacée de la protection des données à leur marchandisation et au contrôle de leur utilisation. Le règlement européen à venir procède de cette nouvelle logique : car les utilisateurs publient désormais eux-mêmes des données qu'ils décident de partager, et dont l'utilisation nourrit un secteur économique considérable. Les revendications autour de l'*open data* peuvent donc sembler dangereuses : jusqu'où partager ? Comment protéger ? Des conflits nouveaux surgiront. Les données médicales personnelles, quant à elles, ne relèvent évidemment pas de l'*open data*. Les

données médicales personnelles doivent être protégées et rendues irréversiblement anonymes. Cela requiert des moyens, une gouvernance… Sans un minimum de contrôle, les données médicales ne peuvent pas être publiées.

S'agissant de la gouvernance, le rapport de l'Igas s'est focalisé sur le Sniiram. L'une des recommandations a été de confier au ministère le soin de décider des accès permanents au système d'information pour les institutions placées sous son contrôle. On part de loin ! La Cnam se comporte en propriétaire du Sniiram : il y a un vrai problème de gouvernance. Quel est le rôle de l'Etat ? Quel est le rôle de son opérateur ? Celui-ci a eu le mérite d'installer pour son usage propre le système d'information, qui est l'un des plus gros entrepôts de données européens et qui est très difficile à gérer. Il n'est donc pas étonnant que, lorsque des usagers réclament l'utilisation de ces données pour d'autres fins, la Cnam s'y refuse au motif que son travail n'est pas de faire de la pharmacovigilance ou de l'épidémiologie. Elle n'en a sans doute ni les moyens, ni l'expertise.

Il n'en reste pas moins nécessaire d'organiser l'exploitation de ce gisement de données. Il est curieux de voir que l'ouverture de cette base à la Haute Autorité de santé (HAS) et à l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM) date seulement de l'été dernier… Pourquoi les organismes de recherche publics ont-ils encore tant de mal à y accéder ? L'organisation de l'exploitation de ces données à des fins publiques doit être améliorée, c'est le rôle de l'Etat. Nous avons regretté que l'Igas ne propose pas une évolution de l'IDS, qui est une bonne courroie de transmission, puisqu'il apporte à la Cnam l'expertise qui lui manque et la capacité à contrôler la diffusion de l'information. Mais cet institut manque de moyens.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Merci pour votre témoignage éclairant. Nous essayons de faire une photographie de la situation avant de formuler des propositions. Si vous aviez chacun deux propositions à faire, quelles seraient-elles ?

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nous avons noté que vous ne souhaitiez pas que le ministère se charge de la gouvernance.

M. Christophe Lapierre. – Pas seulement, en tous cas. Il aura du reste besoin de l'ensemble des acteurs pour organiser l'exploitation des données.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Le rapport propose de créer encore un Haut Conseil… Nous passons notre temps à supprimer des institutions, et on en crée d'autres aussitôt.

M. Christophe Lapierre. – Entre la création d'un conseil et l'installation du Sniiram au ministère, je ne vois pas comment le problème sera résolu… Il faut avant tout s'interroger sur l'organisation de la gouvernance.

M. Emmanuel Roux. – En la matière, l'Etat doit être régulateur. La préconisation que nous pourrions faire déborde le seul cadre des données de santé : c'est plus largement la gouvernance du système de santé qui est en cause. Il est difficile d'appréhender le rôle exact que les pouvoirs publics entendent donner à la Cnam. Depuis une dizaine d'années, les relations contractuelles entre l'Etat et l'assurance maladie ont évolué pour donner à celle-ci un rôle véritable d'opérateur de santé, dépassant son cœur de métier historique et allant de la prévention au contrôle de la dépense. Mais jamais cette évolution n'a fait l'objet d'un débat public. La création des ARS, qui témoignent de la volonté d'instaurer un pilotage territorial

des politiques de santé, aurait pu être l'occasion de ce débat. La problématique de l'accès aux données de santé illustre bien la nécessité de repenser le statut et le rôle de l'assurance maladie : la confusion de l'opérateur et du régulateur est malsaine.

Nous avons été très étonnés des initiatives prises récemment pour marginaliser, voire supprimer l'IDS. Il a été question, notamment, de créer un « GIP Médicament » qui l'aurait vidé de sa substance. Pourquoi refuser des moyens à l'IDS ? Pourquoi refuser d'en faire un pivot dans la régulation et le partage de l'accès aux données de santé ? C'est une des voies que l'Igas n'a pas assez explorées.

M. Mathieu Cousineau. – La représentation de la société civile est la source régulière des alertes sanitaires en France. Elle est aussi une sentinelle face à tout risque de dérive dans l'utilisation des données. Voici deux exemples de problèmes dans l'exploitation des données : les tarifs moyens des médecins sont disponibles sur Ameli.fr, mais non transmissibles ni utilisables facilement ; les informations sur la qualité et les tarifs des soins à l'hôpital (résultat des accréditations…) sont éparses et leur forme ne permet pas de procéder à une consolidation. Du coup, elles ne sont pas simples d'accès pour le grand public.

M. Emmanuel Roux. – L'actualité m'amène à aborder le thème des dépassements d'honoraires. La loi de financement de la sécurité sociale pose le principe des contrats solidaires et responsables, qui peuvent limiter la prise en charge des dépassements d'honoraires. Les organismes complémentaires ont besoin d'une vision claire sur ce phénomène. L'avenant 8 prévoit la création d'un observatoire. Pourtant, aujourd'hui, nous sommes dépendants du bon vouloir de la Cnam pour obtenir des données sur les dépassements, par spécialité et par territoire. Nous avançons à l'aveugle : on nous sollicite pour des financements, mais il faut attendre le bon vouloir de l'assurance maladie pour obtenir des informations. C'est cela qui doit changer. La cohérence des politiques publiques en dépend.

Mme Catherine Procaccia. – Vous pouvez pourtant construire des statistiques à partir des informations qui vous parviennent de votre base d'assurés ? Ne vous suffisent-elles pas ?

M. Mathieu Cousineau. – Nous ne connaissons que ce que nous remboursons, et nous ne connaissons pas par exemple le secteur conventionnel des médecins.

Mme Catherine Procaccia. – Vous pouvez le connaître à partir des tarifs.

M. Mathieu Cousineau. – Oui, à condition que les intéressés respectent leurs engagements : nous n'avons donc pas le moyen de le contrôler. Nous aurons par ailleurs besoin d'informations sur les engagements pris dans le cadre du contrat d'accès aux soins. Sur les spécialités médicales, l'information est également limitée.

M. Christophe Lapierre. – Il est temps de clarifier la notion de données de santé, souvent confondue, à dessein, avec celle de données personnelles. Il y a là une instrumentalisation.

J'insiste enfin sur le fait que si nous allons vers l'*open data* – et nous y allons – l'ensemble des acteurs, et notamment la puissance publique, auront besoin d'une contre-expertise ; il doit se donner les moyens d'exploiter lui-même ces bases et de diligenter

des contre-expertises. Sinon, l'ouverture sera plus contre-productive que fructueuse. C'est un point qu'a bien identifié le rapport de l'Igas.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Je vous remercie.

Les entreprises et l'ouverture des données publiques - Audition de responsables du Medef et de la CGPME

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nous accueillons pour le Medef MM. Christian Poyau, vice-président du comité transformation numérique, et Pascal Malingue, responsable de la commission *open data* de l'association française des éditeurs de logiciels et solutions internet (Afdel), accompagnés de Mmes Emilie Dumerain et Ophélie Dujarric, chargées de mission ; ainsi que, pour la CGPME, MM. Frédéric Grivot, vice-président, accompagné de Lionel Vignaud, juriste. Je vous remercie d'avoir accepté le principe d'une audition conjointe. L'accès aux documents administratifs concerne les entreprises en tant qu'usagers, en tant qu'entités contrôlées, en tant que partenaires, par exemple dans les marchés publics, et en tant que bénéficiaires, puisque l'ouverture peut favoriser le développement de leurs activités. Nous souhaiterions vous entendre sur les difficultés que vous rencontrez, la qualité de l'information publique aujourd'hui disponible, la pertinence de l'offre de données, les conditions juridiques, techniques et financières de leur réutilisation. Par ailleurs, la protection des données des entreprises par le secret industriel et commercial prévu par l'article 6 de la loi de 1978 est-elle satisfaisante? Vous nous indiquerez enfin les améliorations à apporter ?

M. Christian Poyau, vice-président du comité Transformation numérique du Medef. – Je suis entrepreneur, fondateur et dirigeant de Micropole, une entreprise du secteur numérique. L'*open data* a connu un développement important depuis 2010 avec la montée en puissance des technologies Internet, ce qui a deux conséquences majeures : la transparence, qui nourrit le débat démocratique grâce à des données chiffrées, et l'émergence dans l'économie de nouveaux *business models*. Une étude européenne prévoit que ce secteur atteindra un poids de 30 à 40 milliards d'euros. Il est difficile de faire des comparaisons avec d'autres pays : il n'y a pas pour le moment de *success story* – ce n'est pas un constat d'échec, car le développement de ce secteur est très récent. Nous constatons des freins. Si la France a été pionnière dans la protection des données personnelles avec la loi de 1978, la mise à disposition des données publiques n'a commencé que récemment. Or certaines de ces données sont incomplètes, pas toujours mises à jour, publiées dans des délais trop longs ou aléatoires, et dans des formats techniquement fermés.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Expliquez-moi cela…

M. Christian Poyau. – Il y a beaucoup de formats des données et l'on constate une trop faible interopérabilité des données entre elles. Par ailleurs, elles sont parfois payantes. Nous manquons de gouvernance et de structuration – nous ne sommes pas pour autant favorables à la création d'une nouvelle structure : Etalab est l'acteur tout indiqué.

M. Frédéric Grivot, vice-président de la CGPME. – Rappelons tout d'abord que la CGPME est une confédération qui rassemble 250 fédérations et une représentation territoriale à laquelle adhèrent un très grand nombre d'entreprises de moins de 250 salariés, ayant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros : autant vous dire que la plupart de

nos adhérents – commerçants, artisans, autant qu'industriels ou professions de services – n'ont pas une appétence immédiate pour ces sujets.

Une politique économique structurée a besoin de s'appuyer sur des statistiques, parfois immédiates et parfois nécessitant un traitement, jusqu'à un ou deux ans : notre travail avec l'Union professionnelle artisanale (UPA) et le Medef sur un document consacré à la compétitivité a mis en évidence qu'il était difficile de se mettre d'accord sur les outils statistiques permettant de comparer la situation française et celle d'autres pays, tant il est compliqué de dresser un tableau qui ne surreprésente pas un secteur par rapport aux autres, enjeu statistique s'il en est.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Eh oui !

M. Frédéric Grivot. – Une entreprise ne peut utiliser les données mensuelles relatives au commerce extérieur, par exemple, si elle n'a pas d'explications sur les agrégats utilisés et la manière dont les données ont été extraites. Les entreprises à faibles effectifs peuvent aussi avoir des difficultés à trouver l'information. Les données sont très éparpillées ; l'Etat pourrait faire œuvre de pédagogie pour faire connaître certaines sources de données ; nous remarquons aussi que les statistiques publiques ne sont pas toujours cohérentes entre elles…

Les chefs d'entreprises patrimoniales ont aussi besoin de protéger le secret des procédés, de la fiscalité et de leur stratégie commerciale. Certaines PME disparaissent parce qu'une puissance étrangère les rachète afin de tuer dans l'œuf un nouveau procédé, une source de concurrence, identifiés grâce aux informations divulguées.

Il y a enfin un travail à faire sur l'ouverture des licences, sujet sur lequel la CGPME a engagé une réflexion.

M. Pascal Malingue, responsable de la commission *Open data* de l'Association française des éditeurs de logiciels et solutions internet. – Des précisions sur la position du Medef. Les données sont incomplètes car les initiatives d'*open data* lancées depuis fin de 2010 ont été le fait de multiples fournisseurs – Etalab, mais aussi les collectivités territoriales – qui ont publié des données hétérogènes, ce qui complique l'industrialisation de leur collecte par les entreprises qui souhaitent les exploiter. Des exemples de ce manque de granularité : la publication par l'Agence du médicament de listes de médicaments sans notice d'utilisation, ou celle par des collectivités territoriales de la localisation des arrêts d'autobus ou de train sans horaires ni fréquence de passage – cela en limite l'intérêt !

Les fournisseurs de données ont la main sur la fréquence de mise à jour ou le délai de mise à disposition, ce qui engendre une hétérogénéité certaine. Même des acteurs comme la Direction générale des finances publiques (DGFiP) publient les données avec 18 ou 24 mois de délai : l'exploitation qui peut en être faite perd de son potentiel.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Même chose pour les statistiques de l'Insee : le recensement est désormais continu, mais la publication est décalée. Nous avons dû réfléchir sur le Grand Paris à partir de données datant de 2010-2011 : en 2014, c'est dommage !

M. Pascal Malingue. – Des données ouvertes peuvent être fermées par une publication sous le format PDF, à partir duquel la collecte et l'exploitation d'informations

sont difficiles. En tant que représentant des éditeurs de logiciels, je constate que les données publiques communiquées sont souvent peu structurées, très brutes. L'exemple le plus connu d'absence d'interopérabilité entre les données fournies par différents producteurs concerne les codes postaux et les codes Insee, pour lesquels il faut toujours prévoir une transcodification. Des données financières plus structurées permettent d'être plus efficace dans leur interprétation et leur réutilisation. Enfin, nous avons référencé 13 administrations qui fournissent 96 jeux de données payantes. Si cette redevance représente pour certaines d'entre elles une part très faible de leurs recettes, elle peut être dissuasive pour des utilisateurs et remettre en cause la pertinence de leur *business model*. Nous recommandons d'avancer plus vite vers la mise à disposition gratuite des données quand la redevance est anecdotique pour l'organisme public.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – La direction de modernisation de l'Etat se préoccupe d'interopérabilité depuis 2006 ; cela progresse-t-il pour les données fournies par l'Etat ou par d'autres opérateurs ?

M. Pascal Malingue. – Globalement, cela va dans le bon sens. Mais les initiatives *open data* très volontaristes de certaines collectivités territoriales...

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Certaines communiquent beaucoup sur la question, alors que la réalité est parfois moins reluisante.

M. Pascal Malingue. – Nous constatons un manque de gouvernance qui les inciterait à diffuser les mêmes natures de données, avec le même niveau de détail.

M. Christian Poyau. – Etalab pourrait jouer un rôle moteur en la matière en étant plus incitatif et en donnant des grandes lignes.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Les entreprises grandes et petites ont besoin des données publiques pour vivre et se développer. Que pensez-vous du nouveau concept créé par le Conseil d'Etat en 2013 de vie privée des entreprises, que la Cada prendra en compte. Vous avez été très en faveur de ce concept : ne craignez-vous pas que cette notion dérive jusqu'à celle de vie privée des administrations, qui pourrait inciter ces dernières à refermer ce qu'on voulait ouvrir ?

M. Frédéric Grivot. – La CGPME connaît des débats internes sur cette question : s'agit-il avec la vie privée dans le milieu entrepreneurial du secret à maintenir sur les procédés techniques, sur les données fiscales, sur la stratégie commerciale, ou bien plus précisément du secret sur les données nominatives qu'une entreprise est amenée à gérer ? Si demain je dois publier le nom de l'unique ingénieur chimiste que j'emploie dans mon entreprise de parfums, et qui valide la qualité des produits, je risque de me le faire voler ; combien de temps mettrai-je à en retrouver un ? Je lui ai défendu de donner la photocopie de sa carte d'identité, y compris au ministère des affaires étrangères pour les exportations, de peur que n'importe qui se substitue à lui.

J'ai participé par ailleurs à la commission Jurgensen : si vous saviez le temps que nous avons mis pour dresser la liste de toutes les aides aux entreprises !

Mme Catherine Procaccia. – Ce n'est pas étonnant.

M. Frédéric Grivot. – La mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) a ainsi été prise en compte dans le calcul du coût du travail, alors que dans les

faits, il n'aura d'incidence qu'à partir de 2014. De même, la comparaison avec la fiscalité danoise, si elle se fait ligne à ligne, est défavorable à la France, en particulier pour les entreprises.

Mme Catherine Procaccia. – La proposition de loi de reconquête de l'économie réelle que nous examinons porte-t-elle atteinte à la vie privée des entreprises ?

M. Frédéric Grivot. – Nous sommes totalement défavorables à l'obligation de communiquer à l'avance de données de cette nature au personnel dans une entreprise patrimoniale ; cela tuerait dans l'œuf toute possibilité de cession. Dès le lendemain, le banquier coupera les vivres, les fournisseurs s'inquièteront, les clients s'interrogeront sur le repreneur…

M. Christian Poyau. – J'ai réalisé une vingtaine d'acquisitions d'entreprises en France et à l'étranger ; au-delà de la dimension financière et industrielle, ces opérations ont une dimension humaine, tant il est vrai, dans mon secteur en particulier, que la valeur d'une société tient à ses collaborateurs. En tant qu'entrepreneur de terrain, je peux témoigner que cela pourrait être extrêmement dommageable, comme le souligne la CGPME. Plus largement, la vie privée des entreprises, qui peut concerner les locaux ou le droit à l'image, est une notion récente, vaste et complexe. Le Medef a changé récemment de président et des travaux sont en cours sur le sujet. Nous n'avons pas encore de position définitive sur ce point.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Cette notion n'est pas encore précisément définie.

M. Christian Poyau. – Dans un monde où la compétition est de plus en plus forte, chacun accède à de nombreuses informations avec Internet ; sans parler des récentes affaires d'intelligence économique…

M. Jean-Jacques Hyest, président. – …qui confine à l'espionnage.

M. Frédéric Grivot. – Un concurrent que j'ai rencontré récemment refuse que l'on prenne des photos de son atelier, car cela donnerait des informations sur les machines utilisées, partant sur le cadencement.

M. Christian Poyau. – Le comité de transformation numérique dont je suis le vice-président et qui a été créé il y a trois mois, n'est pas un comité de branche, il a vocation à présenter à toutes les entreprises le levier de performance que cette innovation peut représenter, dans un secteur où la France est pionnière, comme j'ai pu en avoir la preuve en accompagnant Fleur Pellerin et Pierre Gattaz au *Consumer Electronics Show* de Las Vegas. Voici nos trois propositions : travailler sur des critères de qualité des données (régularité, délai, format) ; créer un référentiel de données afin de les classer, dont la responsabilité de l'élaboration pourrait être confiée à Etalab ; supprimer la redevance quand elle constitue une partie minime des ressources de l'établissement – en l'autorisant bien sûr pour Météo France et l'IGN, dont elle assure le financement.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – D'autant plus que ces ressources génèrent d'autres activités.

M. Christian Poyau. – Enfin, expérimenter tout cela dans une région pour avancer plus vite, sous l'impulsion d'Etalab. En outre, nous avons créé un groupe de travail sur les *big data*.

M. Frédéric Grivot. – Je vous adresserai par écrit les propositions de la CGPME que j'ai évoquées dans mon propos introductif.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Je vous remercie.

Accès aux données publiques culturelles – Audition du collectif SavoirsCom1

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nous accueillons maintenant des membres du collectif SavoirsCom1, MM. Silvère Mercier, bibliothécaire au Centre Pompidou, Pier-Carl Langlais, administrateur de la version francophone de Wikipedia, et Thomas Fourmeux, assistant multimédia aux bibliothèques municipales d'Aulnay-sous-Bois, à propos des données culturelles, qui peuvent être des données statistiques des institutions culturelles, des métadonnées ou des images et documents numérisés. Pourriez-vous nous indiquer quelle appréciation vous portez sur la situation actuelle d'ouverture de ces données et nous indiquer les évolutions nécessaires, notamment dans la perspective de leur intégration dans le droit commun prévue par la directive de 2013 ?

M. Silvère Mercier, bibliothécaire au Centre Pompidou. – Les cent membres du collectif SavoirsCom1, créé en 2012, s'intéressent aux biens communs de la connaissance : numériques ou tangibles. Ces biens n'appartiennent à personne et appartiennent à tous ; ils sont généralement préservés par une communauté qui en assure la gouvernance. Un exemple fameux en est Wikipedia, organisme ni public ni privé qui se développe et s'épanouit au bénéfice de tous.

Notre manifeste met en avant dix points pour que les règles de fonctionnement de notre société permettent l'épanouissement de ces biens communs : un accès ouvert aux données de la recherche ; la diffusion des ressources pédagogiques ; l'existence de tiers lieux, tels que les bibliothèques ; les licences de libre diffusion, qui expriment les conditions d'une gouvernance de l'information et permettent de rendre publiques des règles de fonctionnement ; le refus des verrous numériques ou DRM ; le partage non marchand et l'investissement dans la création, sans séparer les deux grâce à la contribution créative, par exemple.

Pour nous, le domaine public, le patrimoine commun, est vivant, ainsi que nous l'avons dit dernièrement à l'Assemblée nationale lors d'une journée d'étude. Nous sommes opposés aux *enclosures* qui menacent ces biens communs, ces appropriations indues. Nous souhaitons moins une opposition entre public et privé qu'une saine articulation entre ces deux mondes, pour éviter le *copyfraud*, l'apposition de droits restreignant l'appropriabilité des données et leur circulation. La directive, parce qu'elle pose certains problèmes à cet égard, appelle une transposition habile.

Les données culturelles sont des informations publiques issues d'un document élaboré ou détenues par l'administration, non soumises à un droit de propriété intellectuelle et ne comportant pas d'information à caractère personnel. La définition du caractère culturel n'est pas claire, loin s'en faut. La définition de la loi de 1978 part des auteurs ou détenteurs, qui doivent être des établissements, organismes ou services culturels, termes dont une mission juridique auprès du Conseil d'Etat a souligné la portée particulièrement large et ne correspondant pas à des structures nettement définies. C'est ce caractère flou qui gêne. Les données bibliographiques, par exemple, sont des métadonnées sur des objets culturels. Dans un monde où les catalogues sont des outils commerciaux au service d'entreprises privées, il

faut qu'elles soient libérées. On peut citer également des données statistiques, de recherche, des études du ministère de la culture, l'emplacement des bibliothèques et des musées, des données numérisées, grâce auxquelles les établissements culturels pratiquent largement le *copyfraud*.

La libération de ces données a d'abord un but économique. Ainsi l'application mobile CultureClic rend-elle lisibles sur un téléphone des données patrimoniales libres issues notamment de la Bibliothèque nationale de France, enrichissant l'appréhension d'un bâtiment en temps réel ; à partir d'un téléphone mobile. Téléchargée plus de 450 000 fois, elle est lauréate du portail Proxima mobile, projet porté par une entreprise privée. L'enjeu est également celui de l'efficience des politiques publiques, en posant aux acteurs publics des questions de format de données et d'interopérabilité. C'est en effet un enjeu très important pour l'efficience des politiques publiques.

Or les données culturelles bénéficient d'un régime dérogatoire. L'article 11 de la loi de 1978 laisse le droit aux institutions culturelles de fixer les conditions de leur ouverture. Il faut combattre cette exception qui n'a pas de raison d'être. Quoique souvent avancé, l'argument de la défense de la propriété intellectuelle est irrecevable, puisqu'il entre en contradiction avec la définition même de ces données, libres de droit. Ce régime est extraordinairement dangereux : le contentieux opposant les services d'archives et l'entreprise privée NotreFamille.com a mis en évidence le pouvoir limité de l'administration, tenue de respecter l'obligation d'ouverture des données publiques face à une entreprise qui voulait s'approprier des données publiques. Nous risquons une balkanisation des archives municipales : Hervé Lemoine, directeur des Archives de France, a récemment souhaité dans la *Revue française de généalogie* que le projet de loi patrimoine prévu fin 2014 établisse un régime dérogatoire pour les archives. Pourquoi ce traitement particulier ? Pourquoi le maintien de redevances, pourtant dénoncées par Etalab et par plusieurs rapports ?

Certains rapports émanant du ministère de la culture marquent une évolution intéressante de la position officielle. C'est le cas, depuis l'adoption de la directive de juillet 2013, du rapport Trojette, du guide Data Culture rédigé par Camille Domange, qui appelle à normaliser l'ouverture des données culturelles, comme, dès juin 2012, d'une position du Conseil national du numérique. On peut aussi citer la feuille de route *Open data* du Gouvernement, ou l'opération Automne numérique du ministère de la culture en faveur des licences libres. Or ces évolutions significatives risquent d'être freinées par la directive qui ralentira ce mouvement.

Si le régime dérogatoire est maintenu, le risque est grand d'un retard considérable de la France. La situation est hétérogène : la Bibliothèque nationale de France ouvre ses métadonnées, mais, invoquant un raisonnement juridique douteux, impose un *copyfraud* sur des documents du domaine public, sous prétexte qu'ils sont numérisés. Europeana a développé les licences CC-Zéro qui garantissent la domanialité publique des contenus diffusés. La Norvège souhaite numériser l'ensemble de ses fonds culturels d'ici 2035. Les Archives nationales des Pays-Bas figurent sur Flickr, service de partage de photos et filiale de Yahoo, bel exemple d'alliance public-privé puisqu'elle garantit que les données restent un bien commun. Le Museum d'Amsterdam a également libéré ses données sous CC-Zéro.

L'ouverture des données culturelles publiques ne doit pas être une option, mais une véritable politique publique. Pourquoi les données culturelles seraient-elles protégées alors que l'IGN ou Météo-France devraient trouver de nouveaux modèles

économiques, de nouvelles ressources propres, tout comme la Réunion des musées nationaux (RMN) ?

L'ouverture doit être soumise à une clause de partage à l'identique ou *share alike*, ce dépassement de la frontière obsolète entre commercial et non commercial, qui n'impose qu'une seule chose : que ce qui a été libéré le reste, avec les enrichissements éventuellement apportés par des tiers. C'est, avec le logiciel libre, la racine d'une évolution majeure de la société de l'information. Les collectivités territoriales libérant leurs données utilisent majoritairement la licence *Open database license* (ODbL) qui comprend cette clause, contrairement à la licence ouverte proposée par l'Etat.

Thomas Fourmeux, assistant multimédia aux bibliothèques municipales d'Aulnay-sous-Bois. – Exposé à des tentatives d'*enclosures*, le domaine public n'est pas consacré positivement : les œuvres s'y retrouvent une fois que les droits patrimoniaux ont expiré. Nous le défendons parce qu'il constitue une ressource alimentant les biens communs de la connaissance susceptible d'être appropriée par chacun d'entre nous pour constituer ses propres connaissances. Nous rejoignons le comité des sages qui, dans son rapport, affirmait que les institutions culturelles devaient faciliter le plus possible l'accès à la réutilisation des œuvres du domaine public ayant fait l'objet d'une numérisation. Cela, au-delà des frontières nationales, au bénéfice de tous les citoyens de l'Union européenne, ce qui entre en contradiction avec les pratiques de la Bibliothèque nationale de France, par exemple.

Selon la charte d'Europeana, un domaine public sain et prospère est essentiel au bien-être social et économique de la société, et sa numérisation ne crée pas de nouveaux droits, contrairement à ce que prétendent certains. L'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme que toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent. Le numérique, en élargissant cette capacité, donne tout son sens au domaine public, auquel il facilite l'accès.

En prévoyant l'octroi d'exclusivités dans le cadre de partenariats public-privé, la directive rendrait inaccessible à l'ensemble des citoyens une partie du domaine public numérisé. La Bibliothèque nationale de France a ainsi passé des accords avec des partenaires privés afin de numériser plusieurs dizaines de milliers de documents relevant du domaine public. Cet accord est pour nous un acte de *copyfraud*, puisque le partenaire privé bénéficiera d'une exclusivité pendant dix ans sur ces œuvres numérisées.

Mme Hélène Lipietz. – Pour prendre de l'avance.

M. Thomas Fourmeux. – Nous avons dénoncé ces accords devant la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale. Nous avons saisi la Cada pour avoir accès à ces accords mais leur communication a été caviardée dans ses éléments les plus importants. Un des articles de la loi de 1978 interdit les exclusivités dans le cadre d'accords entre public et privé : pour contourner cette loi, la Bibliothèque nationale de France a créé une filiale BnF-Partenariats, ce qui est particulièrement alarmant. Elle est pourtant capable d'initiatives favorables à l'ouverture des données, comme l'ouverture des notices bibliographiques qui représente un enjeu majeur pour le *web* sémantique. La contradiction de ces pratiques confine à la schizophrénie. En tout cas, la première va à l'encontre des missions générales du ministère de la culture, en particulier la démocratisation culturelle et la transmission des savoirs. Nous réclamons donc l'abrogation du régime dérogatoire auquel sont soumises les données publiques culturelles.

M. Pier-Carl Langlais, administrateur de la version francophone de Wikipedia. – Certaines des dispositions de la directive européenne de juillet 2013 contredisent la politique d'ouverture des données publiques menée par l'Etat. Aussi faut-il assurer sa transposition de manière créative. La directive se présente comme une mise à jour de celle de 2003. Elle promeut deux principes : le plafonnement progressif des redevances au coût marginal pour les institutions déjà concernées par la directive de 2003 et l'élargissement du périmètre original à certaines institutions culturelles : les bibliothèques, les archives, les musées et les bibliothèques universitaires. A partir de ce socle *a minima*, les Etats sont libres d'aller plus loin. C'est ce qu'a fait la France, qui s'est lancée depuis juillet 2013 dans une politique *d'open data* plus ambitieuse, renouant avec la tradition républicaine de publicité des affaires de l'Etat.

La directive complexifie le dispositif mis en place par la loi de 1978 qui organise, autour d'un régime général, un régime spécifique défini par l'article 11 pour les institutions culturelles et scientifiques. Le considérant 23 y ajoute un régime intermédiaire, à destination de certains établissements culturels, et défini par la faculté de maintenir des redevances au-delà du coût marginal. Ce troisième régime, présenté comme destiné à ne pas entraver le développement de ces institutions, est peu justifié, et contribue à couper la culture en deux, en excluant le théâtre et le cinéma, au motif qu'ils relèvent du spectacle vivant. Une telle disjonction va à l'encontre de la politique de normalisation engagée par la France et dont témoignent le rapport de Camille Domange ou encore le projet du Joconde Lab.

La recherche ne figure nulle part dans la nouvelle directive. C'est paradoxal, car c'est là que les transformations liées à l'utilisation des *open data* sont les plus tangibles. La directive recommande explicitement d'exclure les établissements de recherche de son champ d'application. Il y a là une occasion manquée alors qu'il y a un mouvement fort en faveur de l'ouverture des données scientifiques et des métadonnées scientifiques…

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Tout n'est pas culturel. Il est normal qu'il y ait un régime particulier pour certains aspects de la recherche.

M. Pier-Carl Langeais – Il n'y a pas de raison de faire une exception pour la culture ou la recherche, et il faudrait une normalisation générale. Le récent mouvement en faveur de l'ouverture des données scientifiques s'est traduit dans la législation de certains pays européens : une loi sur le libre accès aux données scientifiques a été actée en Allemagne, l'Irlande et le Royaume-Uni ont également intégré ce mouvement d'*open data* scientifiques.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Vous devriez nuancer vos propos sur la recherche. Il y a la propriété intellectuelle, les brevets… Il s'agit de tout ce qui est public, hors droits d'auteur. Il y a aussi ce qui concerne les archives : certaines ne sont pas communicables.

M. Silvère Mercier. – Le champ dont nous parlons est très bien défini. Il ne s'agit pas de tout ouvrir, mais d'ouvrir dans un régime général. Nous voulons inciter à une ouverture vertueuse, où une entreprise privée ne pourrait pas venir aspirer les données pour s'en attribuer l'exclusivité, comme cela a été le cas dans les accords de la Bibliothèque nationale de France. La commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale a d'ailleurs interrogé le président de cet établissement public après notre audition.

M. Pier-Carl Langeais. – Mon propos portait sur la loi de 1978. Il s'agissait de remettre en cause son article 11 dans un souci de normalisation. La licence prévue par la

directive ne reconnaît pas le partage à l'identique (considérant 26). Or une fois qu'une donnée a été libérée, elle ne doit plus pouvoir être privatisée.

La directive ne tient pas compte du statut particulier des données : si l'on peut protéger la structure d'ensemble d'une base de données, les données individuelles restent libres, parce qu'elles ne répondent pas au critère d'originalité qui définit les œuvres intellectuelles. Au demeurant, comment garantir la liberté d'expression affirmée par la Déclaration des droits de l'homme si l'on commence à privatiser l'information ?

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Ce n'est pas tout à fait le sens de la Déclaration des droits de l'homme.

M. Pier-Carl Langlais. – L'Unesco a assez bien défini ce prérequis : toute information publiquement accessible est librement réutilisable. Il conviendrait que la loi acte ce principe parce que certains éditeurs scientifiques comme Elsevier s'efforcent d'imposer l'idée d'un droit d'auteur sur les données. Il est nécessaire d'éviter ce risque d'*enclosure*.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – L'Institut national de l'audiovisuel (INA) numérise tout son fonds, l'un des plus beaux du monde, pour en assurer la pérennité. Vous paraît-il normal qu'il tire en partie ses ressources de redevances ?

M. Silvère Mercier. – Il serait normal que l'intégralité de ses données soit librement accessible et que son modèle économique repose sur la vente de services associés à celles-ci. Que des documentaires soient abandonnés en raison du montant de ces redevances est contraire à la mission de cet organisme. Or ce qui devrait appartenir à tous n'est disponible que pour ceux qui ont les ressources financières pour y accéder. Il est extrêmement important de déplacer cette barrière financière en faisant plutôt payer des services comme le format, la qualité, le traitement des données. Voilà précisément ce qu'a proposé la Bibliothèque nationale de France en ouvrant ses métadonnées bibliographiques parce qu'elles ne dégageaient pas beaucoup de ressources propres.

M. Thomas Fourmeux. – Les documents produits par l'ORTF ont été financés par l'argent du contribuable.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – La conservation a un coût.

M. Thomas Fourmeux. – Les services associés dégageront d'autres ressources.

M. Pier-Carl Langlais. – L'écosystème a changé. L'Etat peut en partie délocaliser la conservation auprès de communautés libres.

M. Thomas Fourmeux. – Voilà ce que fait le ministère de la culture avec JocondeLab : 300 000 œuvres y sont accessibles avec des métadonnées grâce aux contributions des internautes, et réutilisables de manière à enrichir les données culturelles et à favoriser leur réutilisation.

M. Silvère Mercier. – Nous nous opposons fortement à la suggestion du Medef de maintenir les redevances quand elles représentent une part importante des ressources des organismes. Absolument contraire à une saine concurrence, cette position n'a d'autre objectif que de gêner l'arrivée de nouveaux compétiteurs sur le marché et un obstacle à la construction d'un nouvel écosystème. Il s'agit bel et bien de maintenir le monopole de fait de ceux qui ont les moyens d'acquitter une redevance. On l'a bien vu avec Légifrance : qui empêchait

l'ouverture, sinon des entreprises comme Dalloz qui vendent très cher des bases de données juridiques aux bibliothèques ?

M. Pier-Carl Langlais. – L'exception prévue par la directive pour ce qui est commercial pourrait conduire à des dérives tant sur les données des sociétés qui dépendent à la fois du public et du privé, que pour la recherche. La notion de vie privée est susceptible de faire obstacle à celle-ci.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Le contraste entre les auditions était intéressant. Avez-vous des préconisations concrètes à formuler ? Nous pourrions les intégrer à notre rapport si elles font consensus – chez nous également, tout est question d'équilibre.

M. Silvère Mercier. – Sans attendre le document écrit que nous vous ferons parvenir, j'insiste sur l'urgence qu'il y a à revoir l'article 11 de la loi de 1978 qui prévoit ce régime dérogatoire. Le texte sur le patrimoine en sera-t-il l'occasion ? Il est extrêmement important de définir positivement le domaine public. La proposition de loi d'Isabelle Attard tend à affirmer que ce qui est dans le domaine public doit y rester : cela empêcherait des *enclosures*.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Le domaine public culturel ?

M. Silvère Mercier. – Les œuvres, l'information. Les idées sont de libre parcours, les données doivent également l'être. Il importe de transposer de manière créative la directive qui est à notre avis déjà obsolète. Enfin, sachons conforter le mouvement engagé par les collectivités territoriales qui ont majoritairement retenu des clauses de partage à l'identique, là où l'Etat a préféré la licence ouverte, sans aucune contrepartie. Nous voulons en effet enclencher un cercle vertueux.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Je vous remercie.

La semaine prochaine : analyse sociologique de l'utilisation des données publiques puis un éditeur de jeux de données et le dirigeant d'une plateforme qui permet le partage des données et leur structuration.

Jeudi 27 février 2014

- Présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président. -

La réunion est ouverte à 9 heures 30.

Grands fournisseurs de données publiques - Audition de M. Marc Lipinski, directeur de recherche au CNRS, responsable de la mission « Science et citoyens »

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nous poursuivons le deuxième volet de nos auditions, en entendant les producteurs de données publiques de première importance, le CNRS, l'Insee et l'IGN. M. Marc Lipinski, directeur de recherche au CNRS depuis 1986, est actuellement directeur du laboratoire international associé franco-russe de recherche en oncologie et directeur adjoint de l'Ecole doctorale de cancérologie. Il est également responsable de la mission « Science et citoyens » et conseiller régional écologiste d'Ile-de France.

Pourriez-vous nous rappeler les missions du CNRS (Centre national de la recherche scientifique), son statut, son organisation et ses financements, puis nous exposer votre analyse des enjeux de la démarche d'ouverture des données publiques scientifiques ? Quels sont les modes de coopération existants ou envisageables en la matière, entre les chercheurs, l'industrie, le grand public et le CNRS ? Quelles sont d'une part la pratique du CNRS en matière de diffusion des données scientifiques, d'autre part les conditions juridiques, techniques et financières de réutilisation de ces données ?

M. Marc Lipinski, directeur de recherche au CNRS. – Je précise que je ne suis pas mandaté par le CNRS et parle donc à titre individuel. Je dois rendre cet après-midi mon rapport sur la mission « Science et citoyens ». J'ai été vice-président du conseil régional d'Ile-de-France, en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche, entre 2004 et 2010, ce qui m'a conduit en particulier à m'intéresser aux relations entre la science et les citoyens. C'est pourquoi le président du CNRS – qui a été reconduit hier en conseil des ministres – m'a confié cette mission.

Le CNRS est un établissement public à caractère scientifique et technologique, placé sous la tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il est lié à l'Etat par un contrat d'objectifs pluriannuel ; le contrat actuel touche à son terme et doit être renouvelé. Il dispose d'un budget dont le montant était de 3,4 milliards d'euros en 2013, 800 millions d'euros de ressources propres, le reste financé par le budget de l'Etat. Notre établissement compte 25 à 26 000 permanents et 8 000 salariés en CDD. Il est régi par le code de la recherche qui définit les missions des organismes de recherche : accroître les connaissances scientifiques, partager et diffuser la culture scientifique, technique et industrielle, valoriser les résultats de la recherche au service de la société et promouvoir la langue française comme langue scientifique. Le CNRS est gouverné par un président, un conseil d'administration et un conseil scientifique ; il est organisé en dix instituts thématiques qui regroupent une quarantaine de sections disciplinaires et interdisciplinaires. Nous avons engagé une coopération internationale, dont un exemple est le laboratoire international de recherche en oncologie que je dirige, où nous travaillons avec des collègues russes. Une coopération existe aussi, en France, avec les universités et d'autres organismes de recherche, sous forme d'unités mixtes de recherche.

La question que vous posez est stratégique. Le traitement des *big data* ou données massives, qui sont une mine de connaissances potentielles donc de pouvoir, est un défi pour les institutions internationales qui en ont fait une de leurs nouvelles priorités de recherche et développement. La mission Etalab, sous l'autorité du Premier ministre, pilote depuis deux ans une politique ambitieuse d'ouverture généralisée des données publiques, avec des objectifs de réutilisation et de valorisation économique et sociétale. Dans la masse des données scientifiques, comment définir celles qui sont publiques et celles qui ne le sont pas ? Actuellement, au plan international, le critère qui semble naturel est celui du financement de l'acquisition des données : lorsque de l'argent public est intervenu, les données doivent être considérées comme publiques et doivent être traitées comme telles.

Depuis quelques années s'est développée la notion d'*open science* ou science ouverte, dont l'un des objectifs est le libre accès aux publications scientifiques. Les débats sont très vifs entre la communauté scientifique et les éditeurs, principal canal de diffusion des connaissances scientifiques. Il faut payer pour publier et payer pour lire les publications – y compris les siennes ! La tendance est donc à un libre accès aux publications scientifiques, mais nous sommes encore dans une phase de transition.

La science a beaucoup changé depuis vingt ans. Dans les sciences exactes, et notamment en biologie – je dirige un laboratoire de biologie – les évolutions technologiques produisent des milliards de données nouvelles, beaucoup plus que ce que les chercheurs peuvent analyser. Il y a pénurie de cerveaux face à cette masse de données. Le défi est de les rendre disponibles, réutilisables et interopérables, c'est-à-dire susceptibles d'être croisées et analysées non seulement par des scientifiques, mais aussi par des non-professionnels de la science – dans un mode de collaboration nouveau, celui des sciences citoyennes (*citizen science*). Il y a quelques jours, le principal éditeur scientifique, Elsevier, a proposé de fournir, en même temps que les articles publiés, les données massives sur lesquelles ils se fondent, afin qu'elles soient accessibles aux chercheurs et puissent servir de base à un travail d'extraction des données (*data mining*). Faudra-t-il signer un accord particulier pour avoir accès aux données brutes qui sont à la base des publications scientifiques ? La question reste posée, et le débat, je n'en doute pas, sera vif.

La science est une activité internationale à la fois hautement compétitive et collaborative ; elle fonctionne en « coopétition ». Le journal *Le Monde* s'est intéressé, il y a quelques jours, au *burnout* des scientifiques, qui doivent faire face à une compétition serrée en termes de publications et de résultats, tout en étant engagés dans une course aux crédits. Sur une période de cinq ans, les crédits du laboratoire que je dirige – une structure commune de recherche entre public et privé – sont venus à 80 % des contrats de partenariat avec les entreprises et non de subventions de l'Etat.

La politique d'ouverture des données scientifiques place le chercheur face à un dilemme : exploiter lui-même les données qu'il a produites, sans avoir les moyens d'en tirer toute la substance, ou les rendre accessibles pour que d'autres les exploitent et fassent avancer la connaissance scientifique. A mon sens, dès lors que les chercheurs sont payés sur des fonds publics, leur devoir est de faire avancer la connaissance au profit de l'intérêt général. S'ils le font intelligemment, ils peuvent même en tirer profit personnel !

L'objectif des industriels – créer de la valeur ajoutée pour faire du profit – est *a priori* contradictoire avec une démarche d'ouverture des données. Certains secteurs d'activité offrent néanmoins des exemples positifs, comme le monde numérique, tellement agile que ses acteurs ne perdent pas de temps à faire des brevets. Dans d'autres domaines, comme celui du lobby pharmaceutique ou *big pharma*, le débat est ouvert, les résultats des essais cliniques n'étant pas toujours publiés, souvent occultés ou affadis lorsqu'ils ne sont pas totalement positifs.

Le CNRS est un des organismes qui dépose le plus de brevets au monde, pour disposer de ressources propres et protéger ses intérêts. Pendant dix ans, le Taxotere, un médicament anti-cancéreux mis au point dans un de nos laboratoires de Gif-sur-Yvette, a été une manne qui a rapporté plus de 50 millions d'euros, avant que le brevet ne tombe dans le domaine public. Sur les données proprement dites, à ma connaissance, le CNRS n'a pas défini de politique précise sur le partage des données. Il encourage les chercheurs à déposer leurs publications dans des archives ouvertes, mais ils ont dans les faits une liberté de choix. En revanche, s'ils ont un contrat européen, ils doivent publier en accès libre. Le 6 décembre dernier, nous avons organisé un colloque avec ma collègue Mélanie Dulong de Rosnay, sur l'ouverture des données massives scientifiques. Le but était de passer en revue les approches et les problématiques des différentes disciplines : ils ont les mêmes approches, avec des particularités.

Grâce aux innovations technologiques, le grand public apporte sa contribution à l'avancée des connaissances scientifiques. Chacun peut utiliser son téléphone portable pour capter des sons, des images, des irradiations radioactives, et donc générer des données transmises ensuite à un organisme scientifique qui les centralise Cette tradition de contributions des amateurs forte de tous temps dans le monde naturaliste, en archéologie ou en astronomie, renaît aujourd'hui grâce aux nouveaux outils informatiques.

Pour observer l'évolution des espèces et lutter contre leur disparition, l'OCDE a ainsi mis en place en 2001 la plateforme GBIF (*Global biodiversity information facility*) dont le siège est à Copenhague, et qui a pour objectif de collecter dans le monde entier des jeux de données, informant sur l'état de la biodiversité. L'organisation compte plus de 100 membres, issus d'au moins 50 pays, organismes de recherche, grandes ou petites associations, consortiums, etc. En France, l'antenne du GBIF a fourni plus de 100 jeux de données, produits par des organismes de recherche – le Museum d'histoire naturel, l'INRA (Institut national de la recherche agronomique), l'Ifremer, des universités ou des associations bénévoles non-professionnelles. L'une d'elles est Tela Botanica, fondée par un ingénieur à la retraite et qui regroupe des botanistes amateurs francophones. Avec plus de 20 000 membres fournisseurs de données, elle est le deuxième plus gros contributeur français au GBIF, après le Museum d'histoire naturelle. Son siège est au Museum de Montpellier et elle est associée au CNRS qui la considère comme un acteur essentiel de la recherche en biodiversité. En tout le GBIF a reçu plus de 4 millions de données et de métadonnées, c'est-à-dire les informations contextuelles (qui a fait l'observation, où, quand, dans quelles circonstances) qui rendent les données compréhensibles, interprétables. Ce sont des outils précieux d'aide à la décision politique.

Le projet astronomique Galaxy Zoo est un autre exemple de collaboration entre les scientifiques et le grand public dans le traitement des données. En 2006-2007, un jeune doctorant en astronomie de l'université d'Oxford a eu l'idée brillante de mettre à contribution le grand public, en lui donnant accès sur internet aux images innombrables collectées par un télescope installé au Nouveau Mexique. Elles étaient assorties d'un questionnaire très bien conçu. Chaque contributeur pouvait ainsi observer et analyser des images qui n'avaient été vues ni traitées par personne ! Notre doctorant a engrangé des dizaines de milliers de contributions volontaires, et autant d'articles ont été publiés par des scientifiques à partir de ces contributions non-professionnelles, précieuses car les algorithmes d'analyse d'images ne sont jamais aussi performants que l'œil humain.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Mais on arrivera bien un jour à les rendre aussi performants, sinon plus ?

M. Marc Lipinski. – Peut-être. A ce propos, l'amélioration des algorithmes se fait en analysant le comportement des non-professionnels qui les utilisent. La similitude avec les jeux vidéo est frappante, ils sollicitent les mêmes compétences. La France est très compétitive dans le domaine des jeux vidéo, malgré la concurrence de la Silicon Valley. Dans le rapport que je vais présenter cet après-midi, je propose de mettre à contribution ces compétences numériques, par exemple dans les pôles de compétitivité, comme Cap Digital en Île-de-France. La *data visualisation* – le fait de rendre les données compréhensibles – est un autre domaine où la France excelle, grâce au travail de l'INRIA. Par exemple, il y a des dizaines de façons de rendre compréhensible la manière dont la représentation nationale répartit les ressources de l'Etat. Or une meilleure compréhension est la clef d'une meilleure analyse.

La biologie moléculaire est un domaine très spécialisé. Il y a une vingtaine d'années, on a séquencé le génome humain : la première séquence a coûté des millions de dollars et a pris des années, le séquençage étant la compilation de données recueillies sur des milliers d'individus. Aujourd'hui, il faut un jour pour établir une séquence. On accumule des milliards de séquences. La science phylogénétique consiste à comparer les séquences entre espèces, afin de comprendre leurs évolutions et de définir ce qui est propre à l'espèce humaine. Les chercheurs travaillent à partir de logiciels d'alignements de séquences. L'expérience a montré que l'intelligence humaine était indispensable pour améliorer les alignements. Des chercheurs canadiens ont donc créé des jeux vidéo qui sont aussi des logiciels d'analyse des données et ils recrutent des joueurs qui œuvrent pour la science en s'amusant.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Le CNRS dépose des brevets, perçoit des redevances et octroie des licences ; il est aussi éditeur, n'est-ce pas ?

M. Marc Lipinski. – Il y a deux types de publications scientifiques, le livre et les revues. L'essentiel de la connaissance scientifique est publié dans les revues et en anglais. Le CNRS n'édite pas de revue.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Merci pour cet éclairage stimulant. Comment mieux prendre en compte ces interactions avec la société dans l'évaluation individuelle et collective des chercheurs ? Dans le domaine de l'oncologie, toutes ces démarches participatives ne pourraient-elles pas favoriser une politique de prévention en matière de santé publique, si elles étaient déployées plus largement ?

M. Marc Lipinski. – Les chercheurs sont beaucoup évalués. En six mois, j'ai dû produire trois rapports d'activité. Nous devons décrire tout ce que nous faisons. La question est de savoir comment cet effort vis-à-vis de la société est pris en compte dans l'évolution des carrières. J'ai fait des propositions pour que les interactions avec la société soient systématiquement indiquées dans ces rapports. Mais les évaluations étant faites par nos pairs, c'est toute une culture qu'il faut faire évoluer : pour l'instant, la qualité d'un chercheur se mesure essentiellement au nombre de ses publications scientifiques. C'est aussi le rôle des organismes scientifiques que d'avoir une politique persistante pour inciter les chercheurs à travailler avec la société civile.

En oncologie comme ailleurs, la prévention consiste d'abord à donner au grand public un meilleur niveau de connaissance et de compréhension des enjeux scientifiques. La diffusion de la culture scientifique est une mission essentielle. Elle ne doit pas être théorique, mais pratique : un enfant n'apprend pas à faire du vélo en prenant des cours sur le vélo, mais en pédalant. Des initiatives comme « la Main à la pâte », que j'ai lancée en Ile-de-France auprès des écoliers, des jeunes et des adultes, sont je crois très utiles.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – On manque en France de vocations scientifiques. Que deviennent les bacheliers S une fois devenus adultes ? Ne faudrait-il pas développer des passerelles ou des formations modulaires à destination de ceux qui souhaiteraient reprendre des études scientifiques sur le tard ?

M. Marc Lipinski. – L'idée de pouvoir reprendre des études à tout moment de la vie me paraît bonne. En revanche, je ne crois pas que les jeunes se désintéressent de la science. Les revues de vulgarisation scientifique sont très lues, les fêtes ou les cafés de la science sont très fréquentés. Il y a surtout, en France, un problème de débouchés. Un lycéen

choisit de passer un bac S pour avoir ensuite le choix de ses études, non parce qu'il envisage une carrière scientifique. Les débouchés scientifiques sont plus restreints en France qu'ailleurs. Le doctorat n'est toujours pas reconnu dans la fonction publique. Les entreprises préfèrent recruter des ingénieurs que des docteurs. Dans les organismes de recherche, le nombre des postes diminue. On entre de plus en plus tard dans la carrière : actuellement, on ne peut espérer devenir chargé de recherche deuxième classe au CNRS avant 35 ans, et pour un salaire inférieur à 2 000 euros. Pourquoi faire ce choix, lorsqu'on est bon élève, que l'on a accès aux grandes écoles et que l'on peut toucher à 23 ans un salaire annuel de 36 000 euros ? Un quart des jeunes Français préfèrent partir à l'étranger. Le sort qu'on leur fait en France n'est pas très enviable ; il l'est encore moins pour les jeunes scientifiques.

M. René Garrec. – Un chimiste brillant, Bernard Raveau, avait découvert la lévitation du métal au niveau de l'azote liquide. Il a publié trop vite, ce sont les Suisses qui ont eu le prix Nobel, même s'il a eu la médaille d'argent du CNRS. Comment protéger les intérêts des chercheurs et comment protéger leurs publications lorsque des intérêts industriels sont en jeu ?

M. Marc Lipinski. – Chacun doit faire son métier. Les chercheurs cherchent, publient, produisent des brevets. Les entreprises développent et valorisent ces brevets. Les chercheurs ne sont pas des chefs d'entreprise. Ce qui pose problème en France, ce sont les entreprises plus que la recherche.

M. René Garrec. – Bernard Raveau a été nommé, jeune, à l'Académie des sciences, et il a fait une belle carrière.

M. Marc Lipinski. – Beaucoup de découvertes faites dans des laboratoires français, subventionnés par l'Etat, sont valorisées ailleurs.

M. René Garrec. – Les couches minces, par exemple, qui sont la suite des travaux de Raveau. On a quand même gardé les brevets.

M. Marc Lipinski. – La réflexion devrait se situer au niveau européen plus que franco-français. Dans la mesure où les entreprises recrutent plus d'ingénieurs que de chercheurs, elles ne sont plus capables de produire des innovations de rupture et se contentent d'améliorer des processus ou des objets déjà existants. La clef du problème serait d'inciter les entreprises à recruter des docteurs, formés par quelques années de recherches concrètes.

M. René Garrec. – Le processus est très lent. J'avais négocié des accords entre les grandes écoles d'ingénieurs et Normale Sup. Notre « Atomic Anne » (Lauvergeon) vient de Normale Sup physique, elle est ensuite passée par les Mines. Elle est devenue le patron de la Cogema. J'avais également lancé une réflexion sur une ouverture européenne du CNRS. Elle n'a pas avancé d'un millimètre. Le CNRS n'a-t-il pas d'équivalents chez nos voisins ?

M. Marc Lipinski. – Si, bien sûr, des équivalents existent, en Allemagne notamment. Le problème d'harmonisation européenne des brevets est compliqué.

Dans le cadre du programme des investissements d'avenir piloté par Louis Gallois, le projet « 65 millions d'observateurs », sous l'égide du Museum d'histoire naturelle, vise à créer des plateformes et des outils numériques facilitant la collecte des données scientifiques grâce à la collaboration de toutes les bonnes volontés. Je fais partie du comité de pilotage de ce projet que dirige Romain Julliard, professeur au Museum d'histoire naturelle.

Bien accueilli par les instances qui l'évaluent, le dossier traîne pourtant depuis plus d'un an. Nous en sommes à la troisième mouture. Cela montre la timidité des initiatives, dès qu'il s'agit d'investir dans des projets un peu innovants, décalés. Dans la Silicon Valley, on n'a pas peur d'investir, ni d'échouer neuf fois pour réussir la dixième !

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Je vous remercie.

- Présidence de Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. -

Audition de MM. Alain Bayet, secrétaire général, Michel Isnard, responsable de l'unité des affaires juridiques et contentieuses, Mme Françoise Maurel, directrice de la diffusion et de l'action régionale, de l'Insee

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Nous accueillons les représentants de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), M. Alain Bayet, secrétaire général, M. Michel Isnard, responsable de l'unité des affaires juridiques et contentieuses, et Mme Françoise Maurel, directrice de la diffusion et de l'action régionale. Nous amorçons, vous l'avez compris, la seconde partie de nos auditions sur l'offre de données publiques.

Quelles sont les missions de l'Insee, son statut, ses ressources et les garanties de son indépendance ? Selon quelles modalités vos travaux statistiques alimentent-ils le débat public ? Quel est le processus de validation ? Quels fichiers administratifs exploitez-vous ?

Quelle est votre politique de diffusion des bases de données et des travaux ? Quel est le cadre juridique, le cadre technique, les services annexes ?

Comment l'Insee appréhende-t-il la dimension d'intelligence économique attachée à ses données ? L'Insee est-il saisi de demandes d'accès à ses documents ou données ? Enfin, quelle est votre position à propos de la transposition de la directive européenne de juin 2013 ?

M. Alain Bayet, secrétaire général de l'Insee. – Je vous remercie de permettre à l'Insee d'intervenir sur ces sujets. L'Insee, depuis sa création, a vocation à mettre à la disposition du public les résultats de ses statistiques et de ses analyses. L'Insee est une direction du ministère de l'Economie et des finances. Il a été créé par une loi du 27 avril 1946 et un décret du 17 juin 1946 fixe ses missions : établir les statistiques relatives à l'Etat et au mouvement des personnes et des biens ; coordonner les méthodes, les moyens et les travaux statistiques des administrations publiques, centraliser leur documentation statistique et économique et réaliser l'unification des nomenclatures et des codes statistiques ; tenir à jour l'inventaire permanent de l'économie ; observer l'évolution de la situation économique ; entreprendre, à la demande du gouvernement et des administrations publiques, et, éventuellement, de personnes physiques ou morales de droit privé, des recherches et études sur les questions statistiques et économiques ; diffuser et publier les résultats de ses travaux ; favoriser le développement des sciences statistiques et les recherches économiques relevant de sa compétence ; réaliser, pour le compte des administrations publiques, des recensements approximatifs par voie de sondage. La loi relative à la démocratie de proximité a, en outre, chargé l'Insee de l'organisation du recensement de la population.

Ainsi la diffusion et la publication des résultats de nos travaux font partie intégrante de nos missions. Notre budget s'élève à 471 millions d'euros en crédits de paiement pour l'année 2014, dont 382 millions de dépenses de personnel. Les fonds de concours et attributions de crédits sont de l'ordre de 14 millions d'euros sur les 89 millions de dépenses hors titre II. L'Insee emploie 5707 équivalents temps plein (ETPT), dont 26 % sont des cadres A. Ces chiffres ne tiennent pas compte des services ministériels qui sont incorporés dans chaque programme ministériel. Ces services sont au nombre de 16 (bientôt 17 avec le service du ministère de l'intérieur) et comportent environ 2 000 agents. Cet ensemble constitue la statistique publique française.

En amont de l'élaboration de statistiques, l'Insee est chargé de tenir trois répertoires administratifs : le répertoire national d'identification des personnes physiques, qui permet à l'Insee d'attribuer à toutes les personnes concernées le numéro d'identification au répertoire ou numéro de sécurité sociale, le fichier électoral en vue du contrôle sur les listes électorales et le répertoire national des entreprises et de leurs établissements, le Sirene.

La loi du 7 juin 1951 fixe les modalités d'élaboration des statistiques. Une modification datant de 2008 a introduit la notion d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion des statistiques, et a créé une Autorité de la statistique publique qui veille à son respect et à l'application du code de bonnes pratiques européen.

Durant très longtemps, les enquêtes ont été la source quasi exclusive des résultats de l'Insee. En décembre 1986, une loi a introduit un article 7 *bis* dans la loi du 7 juin 1951 qui oblige les administrations et les personnes de droit privé gérant un service public à transmettre à l'Insee et aux services statistiques ministériels les données recueillies dans l'exercice de leurs missions, afin d'éviter une double collecte d'informations. Les fichiers administratifs ne sont pas la seule source d'informations. Par exemple, quasiment aucune des données de l'enquête « Trajectoires et origines», qui visait à évaluer l'impact des origines et d'autres facteurs dans les trajectoires de vie, ne provenait de fichiers administratifs. Il en va de même des données sur la conjoncture, collectées périodiquement auprès des chefs d'entreprises. En revanche, l'Insee utilise les déclarations fiscales afin d'éviter d'interroger les ménages ou les entreprises sur leurs revenus ou leur chiffre d'affaires.

Avant d'être mise en œuvre, une enquête statistique doit suivre un processus de validation. Tout d'abord le Conseil national de l'information statistique (Cnis), qui regroupe les producteurs de statistique et leurs utilisateurs, et où Mme Evelyne Didier représente le Sénat, émet un avis d'opportunité, après avoir vérifié que l'enquête est utile, nécessaire et concerne une problématique importante du point de vue des utilisateurs. Une seconde étape est un avis de conformité à l'état de l'art donné par le Comité du label de la statistique publique. Il s'agit ici de valider les choix méthodologiques faits par le maître de l'ouvrage et de donner un avis sur l'obligation de réponse à l'enquête. Enfin, le ministre chargé de l'économie publie un arrêté qui liste l'ensemble des enquêtes statistiques d'une année donnée et indique celles qui sont obligatoires. L'avis du Comité du label a toujours été suivi à ce jour.

Le Cnis est aussi un lieu de concertation plus technique, notamment avec ses groupes de travail *ad hoc*. Ainsi, récemment, un groupe de travail sur l'évolution du questionnaire du recensement de la population, présidé par le sénateur Jean-Claude Frécon, a proposé des modifications du questionnaire du recensement que l'Insee mettra en œuvre dans les années à venir.

L'Insee, dont l'une des missions est de diffuser largement les résultats de ses travaux, a mis en place un système de diffusion comportant plusieurs niveaux liés notamment à la confidentialité des données communiquées. Le premier niveau est un niveau « tout public» : la diffusion est faite gratuitement sur notre site Internet, principal vecteur de diffusion. Notre site offre des informations diffusées dans les meilleurs délais, comme les indicateurs de conjoncture, des études et analyses, des ouvrages de référence sur les grandes questions économiques et sociales, et des données détaillées qui offrent un accès à d'importantes masses de données, particulièrement pour un usage professionnel. Toutes ces informations respectent le secret statistique.

Cette palette diversifiée de produits en libre accès vise à répondre aux besoins des différents utilisateurs, particuliers, enseignants, étudiants, chercheurs, entreprises, médias, administrations. De nombreuses informations sont disponibles à un niveau géographique fin (régional, départemental, communal, voire infra-communal) et les directions régionales de l'Insee publient de nombreuses études à portée régionale ou locale, en partenariat avec des collectivités locales.

Les données diffusées sont toujours accompagnées de l'ensemble des métadonnées nécessaires à leur compréhension, les sources et la méthodologie employée. L'évolution de notre gamme de produits s'appuie aujourd'hui en grande partie sur l'écoute des attentes, grâce à des enquêtes de satisfaction. Ainsi, en 2013, les « Inseenautes » ont été interrogés sur leurs pratiques de lecture sur le web, sur la collection Insee résultats et sur les définitions des termes économiques. Huit Français sur dix ont une bonne opinion de l'Insee en 2013 ; cette proportion monte à neuf personnes sur dix parmi les utilisateurs du site Insee.fr. L'Insee réalise aussi, à la demande, des prestations payantes, tarifées au coût marginal, sur ses sources statistiques, qui requièrent des opérations de confection et de mise à disposition, dans le respect du secret statistique.

Au-delà des données en libre accès sur internet, il existe deux autres niveaux de diffusion. La loi du 7 juin 1951 punit la rupture du secret statistique de la même manière que la rupture du secret professionnel et interdit la communication des données confidentielles, qui permettent l'identification des unités statistiques. Elle prévoit toutefois des dérogations, selon des modalités précises. Un second niveau de diffusion est destiné principalement aux chercheurs et aux experts du privé : il leur fournit des données plus détaillées, individuelles, mais préserve toujours l'anonymat des personnes physiques. Il s'agit d'un partenariat avec le réseau Quetelet.

Le troisième niveau ne concerne que les chercheurs et donne accès à des données confidentielles, c'est-à-dire permettant l'identification des entreprises ou des personnes physiques, avec l'accord des Archives et après avis d'un Comité du secret statistique, présidé par un conseiller d'Etat, M. Jean Gaeremynck, et qui réunit les producteurs de données, des membres du CNIS et des chercheurs. L'accord du service producteur est en outre nécessaire. Cette procédure dérogatoire concerne environ 200 dossiers par an pour environ 800 chercheurs. Afin de garantir la sécurité des données, l'Insee ne fournit pas les noms des personnes physiques, sauf besoin explicité par les demandeurs, notamment en cas de tirages d'échantillons pour des enquêtes statistiques, et n'autorise l'accès qu'au travers du centre d'accès sécurisé du Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES), établissement public depuis 1971 mais très lié à l'Insee. Le chercheur travaille ainsi dans une bulle et ne peut rien en extraire qui ne respecte pas la confidentialité. En revanche, il peut consulter les données concernant les entreprises, depuis environ 30 ans, et, depuis 5 ans, celles concernant les personnes physiques.

L'ouverture des données, ou *open data*, est dans les gènes de l'Insee, puisqu'une de ses missions est justement de diffuser les informations qu'il produit. Notre site internet a reçu 30 millions de visites en 2013 ; la croissance est de l'ordre de 20 % par an sur les deux dernières années. Tous nos travaux statistiques ont vocation à y être largement diffusés sous différentes formes allant jusqu'aux bases de données détaillées. Ainsi l'Insee a récemment rendu publiques au deuxième semestre 2013 des bases de données à une maille géographique très fine, avec des « carreaux » de 200 mètres sur 200 mètres. Les mentions légales de notre site autorisent la réutilisation libre et gratuite de toutes les données statistiques qu'il contient, y compris à des fins commerciales, sans licence, ni versement de redevance, sous réserve de la mention de la source.

Nous attachons une attention particulière aux formats de nos données, pour faciliter leur réutilisation. Les formats traditionnels de type csv, xls ou de bases de données ont été enrichis récemment de formats avancés : nous publions en format RDF du web sémantique, les populations légales du recensement de la population, le code officiel géographique (COG) ainsi que les nomenclatures d'activité (code NAF) et de profession (dire codification PCS). Les modalités et algorithmes de traitement de certaines données, comme celles du recensement de la population, font l'objet d'une description détaillée en ligne. En outre, à titre plus exploratoire, l'Insee est partenaire du projet Datalift, de données sémantiques interconnectées sur ce que l'on appelle le *web* des données. Cette stratégie de long terme *d'open data* initiée en 2003 a conduit l'Insee à collaborer de manière étroite avec la mission Etalab lors de sa création, pour alimenter substantiellement en données la première version de *data.gouv.fr,* fin 2011, et définir des solutions techniques. Avec l'ouverture de la version 2 de *data.gouv.fr* fin 2013, nous avons fourni de nouvelles données dans le cadre du projet de loi sur la parité hommes-femmes.

L'Insee ne reçoit que très peu de demandes de communication de documents administratifs : deux seulement en 2013 : la première concernait le résultat du recensement de la population d'une commune consultable sur le site ! – et la seconde un bulletin d'état civil datant de 1945 que l'Insee ne possédait plus. De manière générale, l'Insee ne constate pas de difficulté en la matière. En effet, si le document est couvert par le secret statistique ou par la protection de la vie privée, aucune communication n'est possible, hors la procédure dérogatoire décrite ci-dessus. Dans le cas contraire, l'Insee publie ce document sur le site internet ou le communique dès la demande.

Enfin, au titre des modifications institutionnelles et légales envisageables, je signale que nous souhaiterions récupérer les données de caisse de la grande distribution, pour améliorer le calcul de l'indice des prix et réduire le coût de collecte des données utiles. Une modification de la loi est nécessaire pour cela.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Je vous remercie.

M. René Garrec. – Je n'ai pas de question. Je fais partie des Français qui apprécient le travail de l'Insee !

Mme Catherine Procaccia. – Je suis surprise que vous ayez si peu de demandes de transmission de documents, même mal orientées.

M. Michel Isnard, responsable de l'unité des affaires juridiques et contentieuses de l'Insee. – Sans doute est-ce parce que les personnes trouvent sur notre site

l'information qu'elles cherchent. Peut-être pensent-elles aussi que nos données sont couvertes par le secret statistique et n'osent pas les demander !

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Le rapport Trojette montre que les attentes du public en matière de publication des données sont fortes et croissantes. Etes-vous prêts pour répondre à ces attentes ? En outre, quelles est votre position ou vos craintes concernant la transposition de la directive de juin 2013 ?

M. Alain Bayet. – Nous connaissons le rapport Trojette. Par principe nos données et études sont destinées à faire l'objet d'une large diffusion gratuite.

Mme Françoise Maurel, directrice de la diffusion et de l'action régionale de l'Insee. – Le rapport Trojette évoque les redevances associées aux licences pour consulter les fichiers Sirene. Ces redevances s'inscrivent dans le cadre prévu par la directive de 2013 car elles visent à couvrir le coût de réutilisation des données de ce répertoire administratif, – qui n'est donc pas un fichier statistique –, utilisé pour gérer l'identifiant unique des entreprises. L'Insee enrichit les données brutes du répertoire grâce à des enquêtes et un nettoyage régulier. La redevance est le prix de cette valeur ajoutée. La tarification est dégressive et dépend du type d'usage – final ou pour rediffusion. Il existe depuis longtemps un marché important pour la rediffusion de ces données.

M. Alain Bayet. – Le montant de la redevance s'établit à une dizaine de millions d'euros. Faut-il faire payer le contribuable ou bien ceux qui bénéficient de cette rediffusion de données enrichies au-delà de la mission régalienne qui s'y attache ? Comme il existe un besoin de marché, cette dernière solution semble justifiée.

M. Michel Isnard. – Notre politique de diffusion nous paraît compatible avec la directive de 2013. Nous serons donc en conformité avec la loi de transposition, sauf si celle-ci allait plus loin que le texte européen, en imposant la gratuité par exemple.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Vous avez décrit les conditions de sécurité qui entourent les consultations des chercheurs. Ceux qui s'adressent à vous sont-ils européens ou non-européens ? Dans quelle proportion ?

M. Michel Isnard. – Une quinzaine de chercheurs sur 800 est d'origine européenne ; il s'agit souvent de chercheurs francophones travaillant dans des universités européennes, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et aux Etat-Unis. Pour des raisons de sécurité nous n'accueillons pas de chercheurs installés dans des universités non-européennes, aux Etats-Unis ou au Canada, par exemple, en raison des modalités sécurisées de transmission des données. En revanche les chercheurs américains installés dans des universités européennes ont accès à nos données. A cet égard, Eurostat, l'office de la statistique des Communautés européennes, diffuse des données harmonisées, dont les données françaises. Elles sont très largement accessibles.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Je ne doute pas de la robustesse de vos dispositifs de sécurité. Mais l'inventivité des pirates est sans limite. Etes-vous invulnérables à des attaques ? Y avez-vous déjà été sujets ?

M. Michel Isnard. – Il est impossible de prétendre que nous sommes invulnérables…

Mme Catherine Procaccia. – Nous ne vous croirions pas !

M. Michel Isnard. – Une société privée labellisée a réalisé deux audits de sécurité, elle n'a détectée aucun risque. Notre protection est la plus élevée possible. Mais cela sera-t-il toujours suffisant… En tout cas le Genes a fait le maximum.

Concrètement chaque chercheur reçoit une *box*, à l'image des *box* des opérateurs télécoms, qui est cryptée avec les meilleurs algorithmes disponibles. Un intrus dans la *box* rencontrerait des difficultés pour accéder aux données. En outre, les données échangées entre le chercheur et le centre de calcul sont cryptées. Enfin, le système comporte une sécurité biométrique, les chercheurs devant régulièrement s'identifier grâce à leurs empreintes digitales.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Donc vous êtes sereins à l'égard du *big data* ?

M. Alain Bayet. – Oui, sauf en ce qui concerne les moyens pour faire face à des demandes toujours plus variées et croissantes. D'où notre demande sur les données de caisse. Notre métier de base est le traitement de l'information. Nous avons réalisé des gains de productivité considérables. En dix ans, nous avons économisé ainsi 1 000 emplois. En permanence, nous réorganisons nos processus pour fournir l'information la plus large sous la forme la plus pertinente. Notre offre s'est considérablement élargie. Nous sommes par nature partie prenante du *big data.*

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Combien de visiteurs consultent votre site internet ?

Mme Françoise Maurel. – Nous vous adresserons tous les documents sur le public et les enquêtes de satisfaction. Notre rapport annuel recense 30 millions de visites sur notre site par an, 170 millions de pages consultées. Aujourd'hui 26 000 personnes sont abonnées à notre lettre d'actualité en ligne, la diffusion sous format papier étant de plus en plus faible. Les lettres régionales d'activité comptent 36 000 abonnés. Enfin 125 000 personnes sont abonnées pour suivre divers indicateurs. En 2011, nous avons ouvert un compte *Twitter*, qui a 20 000 abonnés...

Mme Catherine Procaccia. – 22 094 exactement, je viens de le consulter…

Mme Françoise Maurel. – Cela évolue très vite ! Nous avons aussi un service Insee contact qui gère les appels avec les particuliers.

Mme Catherine Procaccia. – S'agit-il de 30 millions de visites ou de visiteurs ?

Mme Françoise Maurel. – Il s'agit de 30 millions de visites.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – *Le Canard Enchaîné*, dans un article du 27 février 2013, montrait qu'il était possible, simplement grâce à *Google Earth* ou à *Google Map,* en utilisant vos données fiscales publiées avec le système des petits carreaux, d'identifier les foyers fiscaux concernés, mettant ainsi en péril le secret fiscal.

M. Alain Bayet. – Ces données dites carroyées avaient été trop rapidement mises en ligne et ont été immédiatement retirées. Il a fallu quelques mois pour définir les bons algorithmes de brouillage. Fin 2013, l'Insee a mis en ligne des données avec des carreaux de 200 mètres de côté qui respectent parfaitement le secret des statistiques.

Mme Françoise Maurel. – Lors de la première mise en ligne, une erreur matérielle n'avait pas été détectée. Depuis, les algorithmes ont été revus en profondeur ainsi que les méthodes d'anonymisation. Nous ne diffusons pas de données concernant moins de onze ménages. De même, le calcul des revenus est complexe et nous éliminons les valeurs extrêmes. Les chiffres fournis sont toujours des moyennes.

M. Alain Bayet. – En février le processus de brouillage était insuffisant et il était possible de remonter à la source.

M. Michel Isnard. – Les données que nous avions publiées étaient brouillées, donc, en quelque sorte, fausses. Pour une fois que nous publiions des données inexactes ! C'était un comble pour un institut de statistique…

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Les données étaient fausses mais mettaient à mal le secret fiscal pour les ménages concernés ?

M. Michel Isnard. – Oui.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Je vous remercie.

Audition de M. Pascal Berteaud, directeur général de l'Institut géographique national (IGN)

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Nous entendons à présent M. Pascal Berteaud, directeur général de l'Institut géographique national (IGN), accompagné de Mme Stéphanie Carvalheiro qui y dirige les relations institutionnelles. Après avoir auditionné les utilisateurs de données administratives publiques – citoyens, associations, journalistes, entreprises – nous nous intéressons aux institutions qui produisent ces données. Pouvez-vous nous rappeler les missions de l'IGN ? Quel est son statut ? Comment est-il financé ? Quelle est sa politique de diffusion de ses travaux ? Quel est son positionnement sur l'ouverture des données, au regard des enjeux scientifiques, citoyens, économiques, financiers et politiques ? Envisagez-vous des partenariats ? Selon quelles modalités techniques et juridiques ? Les services offerts seraient-ils payants ? La gratuité, recommandée par certains, aurait sans doute une incidence sur la capacité de l'IGN à assurer ses missions.

M. Pascal Berteaud, directeur général de l'Institut géographique national (IGN). – Si nous avons gardé, depuis la fusion avec l'inventaire forestier national, le sigle IGN, notre nom véritable est désormais « Institut national de l'information géographique et forestière. » L'histoire de l'IGN remonte à la création, par Colbert, de la Commission royale de la carte de France et aux cartes de Cassini. Il s'agissait alors essentiellement de dresser des cartes d'état-major. C'est lors de la débâcle de 1940 que, pour éviter que cet outil stratégique ne tombe aux mains des Allemands, un décret de Philippe Pétain, signé le 27 juin 1940 à Bordeaux, a transformé le service géographique de l'armée en IGN. La fusion avec l'inventaire forestier national a eu lieu en juin 2012.

Notre métier est de décrire le territoire sous toutes ces formes. Il faut pour cela acquérir des données, ce que nous faisons grâce à des agents sur le terrain, par des vues aériennes ou grâce aux observations par satellite ; il faut ensuite les agréger dans des bases de données, puis développer des algorithmes pour les exploiter en en tirant des cartes ou des orthophotoplans. Tout n'est cependant pas automatisé : outre 800 ingénieurs et techniciens,

700 ouvriers travaillent en aval du processus. En comptant le personnel administratif, l'IGN emploie donc environ 1 700 personnes, pour un budget de 160 millions d'euros, dont 50 à 60 millions d'euros de recettes propres et 95 millions d'euros de dotation de l'Etat.

Jusqu'aux années cinquante, l'essentiel des recettes provenaient de la dotation de l'Etat. La vente des cartes a ensuite représenté jusqu'à la moitié de nos ressources, proportion qui est revenue aux alentours du tiers. Depuis cinq ou six ans, la deuxième révolution internet, constituée par l'émergence des terminaux mobiles, a donné une composante géographique à la quasi-totalité des données échangées : tous les secteurs économiques utilisent désormais l'information géographique. Le champ d'activité de l'IGN s'en trouve considérablement étendu, mais il s'y retrouve face à des acteurs tels que Google ou Apple. De surcroît, les technologies d'acquisition automatique de données ont beaucoup progressé : par exemple, l'utilisateur de GPS non seulement reçoit des données mais également en renvoie automatiquement au fournisseur et ses traces permettent à celui-ci d'améliorer en permanence les données cartographiques. Du coup, les flux s'inversent : nous vendions dans le passé à ce type d'opérateur des mises à jour régulières, ce sont eux désormais qui affinent nos connaissances. Le développement d'outils collaboratifs comme O*penstreetmap* a fait chuter la valeur marchande des données, parfois divisée par cinq depuis cinq ans sur certaines couches de données.

Dans cet environnement, l'IGN a-t-il encore sa place ? Si l'information disponible sur internet, même moins précise et moins qualifiée, suffit à satisfaire 80-90 % des usages, la production d'information géographique référencée, d'autorité reste un élément de souveraineté nationale indispensable : pour tirer un missile, pour asseoir une réglementation sur une base géographique, pour édifier des services publics sur un territoire, mieux vaut se fonder sur une information géographique certifiée et fine… L'IGN a donc pour vocation d'être l'opérateur national de référence de la donnée géographique publique, de fabriquer des référentiels de qualité, neutres et régulièrement mis à jour, de construire des plateformes de diffusion interactive des référentiels. Bref, il s'agit de bâtir un service numérique de description du territoire.

Cette stratégie, que nous avons élaborée il y a trois ans, nous a conduits à ouvrir gratuitement à toutes les autorités publiques l'accès aux référentiels existants, dont l'utilisation a ainsi été multipliée par vingt. Comment nous adapter à l'*open data*, qui est désormais une réalité incontournable ? Certaines données de socle – les référentiels de base – nécessaires à l'exercice de la citoyenneté, doivent être accessibles gratuitement. D'autres doivent aussi être rediffusées – c'est la vocation de l'IGN – mais pas forcément gratuitement. Dès lors qu'elles sont susceptibles d'être exploitées à des fins commerciales, nous pouvons les rendre payantes, à condition que les tarifs retenus ne soient pas dissuasifs et puissent évoluer avec la valorisation économique des données, en fonction du cycle de ces données. Cela risque-t-il d'empêcher l'émergence de *start up* ou de de la création de valeur ? C'est possible, mais nous devons veiller aussi à ce que les données produites avec de l'argent public ne servent pas à enrichir de grosses multinationales. Nous élaborons donc une tarification progressive afin de ne pas décourager les petites entreprises que nous entendons même, au contraire, aider : nous ouvrons au sein de l'IGN un incubateur de projets pour les accueillir.

Sur les 50 à 55 millions d'euros de ressources propres de l'IGN, 30 millions d'euros proviennent de la vente de cartes papier. Ce chiffre était de 45 millions d'euros il y a cinq ans et risque de tomber à 15 dans cinq ans. La valeur des données baissant inéluctablement, il importe d'offrir des services complémentaires payants, ce que nous entendons faire en aidant les entreprises privées, en espérant pouvoir récupérer à terme une

partie de la valeur, mais aussi par nous-mêmes, sur un modèle de type *freemium*. Par exemple, le géoportail de l'urbanisme permettra de retrouver, à partir d'une adresse, le règlement d'urbanisme qui s'applique : ce service est nécessaire à l'exercice de la citoyenneté et doit être gratuit. Pour obtenir en plus une vision en trois dimensions du terrain ou un calcul des co-visibilités, il faudra payer. Nous proposerons également la liste des zonages réglementaires superposés, environ 400 en France actuellement… Et pourquoi ne pas associer à cet outil de description du territoire des données statistiques, économiques, sociales ? Les données publiques abondent en France, mais elles sont largement inexploitables. Il faut les structurer en des formats exploitables et superposables.

L'adaptation de l'IGN à ce nouveau modèle économique est cruciale. Les évolutions engagées réclament des investissements, notamment en recrutement et formation de personnels. Hélas, l'époque ne s'y prête guère. Je ne suis pas venu ici pour me plaindre, mais jamais aucune structure privée ou publique n'a réalisé une telle transformation sans un minimum d'investissements.

Mme Catherine Procaccia. – Vous avez évoqué une tarification progressive pour aider les *start up*. Avez-vous les moyens de détecter celles qui ne sont que des faux-nez de grands groupes ou pilotées par eux ? Par ailleurs, pouvez-vous revendre les images satellitaires que vous achetez ou devez-vous les mettre à disposition gratuitement ? Une négociation est-elle envisagée, à cet égard, au sujet du futur GPS européen ?

M. Pascal Berteaud. – Si la tarification progressive ne peut prendre pour critère le statut du client, il est possible de la fonder sur l'usage des données : gratuité pour certains usages, tarification pour d'autres. Par ailleurs, le volume utilisé n'est pas le même pour une petite entreprise et pour un grand groupe. Le prix augmente avec la quantité, contrairement à l'usage commercial classique ! La difficulté est que le modèle économique des sociétés sur internet est moins construit sur les marges dégagées que sur la valeur de revente. L'application *Ways*, par exemple, qui collecte en temps réel sur les smartphones des données lui permettant de calculer des temps de parcours actualisés, n'a jamais été rentable mais elle s'est revendue 1 milliard de dollars cinq ans après sa création. Il en est de même pour *WhatsApp*, rachetée la semaine dernière pour des considérations de concurrence. Il faut donc non seulement créer autour de l'IGN un écosystème de sociétés utilisant ses données mais aussi se préoccuper de la manière dont il nous sera possible, si l'une d'entre elles devient aussi grosse qu'Apple ou Google, de récupérer une partie de la valorisation. Sinon, il restera à dégager 30 millions d'euros en loi de finances.

Mme Catherine Procaccia. – Il le faudra bien, si les recettes des ventes de cartes sont divisées par deux…

M. Pascal Berteaud. – S'opposer à l'*open data*, pourquoi pas ? Mais c'est une réalité économique : nous cherchons tous les données géographiques sur internet, mais pas sur le site de l'IGN. L'un de nos services, qui regroupe une centaine de personnes au sein de la cité spatiale à Toulouse, est dédié aux données satellitaires. Notre objectif est de mettre gratuitement à disposition des autorités publiques une couverture satellitaire de la France mise à jour chaque année, avec un gestionnaire satellitaire qui ne travaille pas gratuitement. Pour des données plus précises, il faut prendre des images aériennes.

L'IGN est le centre de calcul mondial du repositionnement des satellites GPS car il compte certains des meilleurs spécialistes mondiaux de géodésie. Le paysage est en train d'évoluer fortement : les premiers satellites de la constellation Galileo sont lancés, les Russes

développent leur propre constellation et les Chinois font de même. Si nous parvenons à associer ces différentes constellations, le GPS donnera des positions dont la précision ne s'exprimera plus en mètres mais en décimètres.

Mme Catherine Procaccia. – Tirez-vous des revenus de votre travail de positionnement des satellites ?

M. Pascal Berteaud. – Guère : il s'agit d'un service rendu à la communauté scientifique, dans le cadre d'une répartition mondiale du travail.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Faut-il comprendre que l'IGN ne s'oppose plus à l'*open data* et compte s'y adapter ?

M. Pascal Berteaud. – Jusqu'à il y a cinq ou six ans l'IGN vivait sur une logique différente depuis 350 ans : établissement de la carte et tarification aux utilisateurs en fonction du coût d'élaboration. Les besoins ayant aujourd'hui changé, nous devons fabriquer de nouveaux produits : la logique n'est plus *top-down* mais *bottom-up*. L'an dernier par exemple nous avons divisé par huit le coût de l'accès à notre base topographique BD-Topo (tous les objets à la surface du sol) pour la France entière ; du coup, alors que nous vendions une demi-France chaque année, nous avons vendu cinq ou six France entières ! Une politique d'*open data* est donc indispensable, pourvu qu'elle ne soit pas naïve : il n'y a pas de raison pour que les infrastructures payées par l'Etat servent à enrichir des entreprises privées. Certains économistes estiment que l'Etat s'y retrouverait par l'impôt. Mais sur quoi l'asseoir ? Ces entreprises sont mondialisées et surtout les flux ne sont pas monétaires : nous payons l'accès à *Google*, par exemple, par du temps de cerveau disponible et des données personnelles. Cela dit, l'enjeu est de faire émerger un Google français… Comme l'information est devenue fortement géographique, l'IGN a un rôle à jouer en la matière.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – L'IGN, futur Google français ?

M. Pascal Berteaud. – Pas vraiment : l'IGN aide une constellation d'entreprises dont l'une, espérons-le, deviendra l'équivalent de Google, ou de *WhatsApp*…

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Je vous remercie.

Grands fournisseurs de données publiques - Audition de Mme Claude Revel, déléguée interministérielle à l'intelligence économique et M. Philippe Ramon, conseiller senior pour la sécurité économique et les affaires intérieures

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Nous achevons nos auditions de ce matin en entendant Mme Claude Revel, déléguée interministérielle à l'intelligence économique et M. Philippe Ramon, conseiller senior pour la sécurité économique et les affaires intérieures.

Madame Revel, votre carrière dans l'administration et le secteur privé, en France et au plan international, ainsi que votre expertise, vous ont conduite à participer à de nombreux cercles de réflexion sur les stratégies d'influence, les nouvelles règles de mondialisation et l'intelligence économique. Vous avez été nommée au poste que vous occupez le 29 mai dernier. Nous avons souhaité vous entendre afin que vous nous éclairiez

sur les conséquences, du point de vue de l'intelligence économique, de l'ouverture des données publiques.

Après nous avoir rappelé le statut et les missions du délégué interministériel à l'intelligence économique, pourriez-vous nous présenter l'état de la réflexion des pouvoirs publics sur les risques de l'ouverture des données publiques par les grandes administrations et établissements publics ? Peut-être pourrez-vous dresser, à cette occasion, une cartographie des données sensibles ? Des actions de sensibilisation ont-elles été conduites et des précautions techniques ou juridiques ont-elles été prises ? Enfin, des modifications du cadre juridique actuel sont-elles envisagées, en particulier dans la perspective de la transposition prochaine de la directive de juin 2013 ?

Mme Claude Revel, déléguée interministérielle à l'intelligence économique. – Je vous remercie de votre invitation. Nous avons mesuré, en préparant cette audition, tout l'intérêt du sujet sur lequel vous avez souhaité m'entendre.

La délégation interministérielle à l'intelligence économique (D2IE) que je représente, a été fortement rénovée par le décret du 22 août 2013. Créée en décembre 2003, sous la dénomination de Haut responsable à l'intelligence économique et alors rattachée au secrétariat de la défense nationale, elle a été placée sous la responsabilité d'Alain Juillet jusqu'en 2009. Elle est devenue à proprement parler « délégation interministérielle » sous le mandat de son successeur, Olivier Buquin, et a alors été rattachée à Bercy. Le décret de 2013 a conforté sa légitimité et son caractère interministériel en la rattachant directement au Premier ministre.

Ce décret lui assigne quatre missions principales. La première est une mission de veille, d'anticipation pour alerter le Gouvernement français. Sa seconde mission est défensive. Il s'agit de garantir la sécurité de nos ressources économiques, en particulier les actifs immatériels comme les savoir-faire, l'image, la réputation ou le capital de nos entreprises. La troisième mission est offensive puisqu'il s'agit d'influence. La délégation s'attache à aider le gouvernement et les entreprises à saisir les opportunités économiques et à agir sur la formation des normes et les règles internationales, techniques et de gouvernance. Dernière mission : la formation et la sensibilisation à l'intelligence économique. C'est un volet essentiel de notre action. Nous arrivons d'ailleurs au terme d'une première expérience lancée en septembre 2011 avec 35 établissements d'enseignement supérieur pilotes, qui a consisté à promouvoir en leur sein un enseignement minimal de 40 heures sur l'intelligence économique. Aucun étudiant ne doit sortir de l'enseignement supérieur sans avoir été sensibilisé aux enjeux et aux réflexes pertinents. Nous nous attachons à cet égard à convaincre chaque responsable d'établissements d'enseignement supérieur, dont les grandes écoles, de l'intérêt de tels enseignements pour leurs étudiants, ainsi qu'à diffuser, le plus largement possible, une doctrine cohérente de l'intelligence économique, construite autour des trois premiers volets que j'ai présentés. À cet égard, il nous revient de « dé-mythifier » l'intelligence économique qui souffre encore trop souvent d'être associée à des manœuvres secrètes alors que nous travaillons sur des informations publiques et légales. Nous menons aussi des actions de sensibilisation auprès de divers organismes du secteur privé (chambres de commerce et d'industrie, instituts, clubs d'entreprises…) ou public (institut d'administration notamment), qui relaient notre message.

Le décret du 22 août 2013 permet en outre de mobiliser des correspondants dans l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat, des ambassades et des consulats, ce qui est

utile à la constitution de notre réseau. En outre, il encourage à la collaboration avec le secteur privé.

J'en viens maintenant plus précisément au sujet qui motive notre audition. Jamais jusqu'à présent la D2IE n'a été expressément saisie de la question de l'ouverture des données publiques même si celles-ci sont en principe des données produites par les administrations publiques et qu'elles doivent désormais être largement mises gratuitement à la disposition des citoyens, sous le contrôle éventuel de la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs).

Pour autant, nous nous sommes interrogés sur la sensibilité des informations détenues par les administrations lorsqu'a été élaboré le projet de politique de sécurité des systèmes d'information de l'Etat (PSSE), en juillet 2013, puisque le quatrième objectif retenu rappelle la nécessité d'une évaluation de la sensibilité de chaque information, afin, dans un souci de sécurité et de confidentialité, de la qualifier en conséquence en fonction des différents degrés du secret défense et d'en informer les agents qui la traitent. Certains ministères, comme celui de l'agriculture, se sont prêtés à l'exercice avec plus d'allant que d'autres. Les informations sont classifiées par niveau de sensibilité en matière de disponibilité, d'intégrité, de confidentialité et de preuve, sous la validation générale du SGDSN (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale).

En principe, la loi sur le secret statistique du 7 juin 1951 interdit, sous peine de sanctions pénale, la publication d'informations individuelles à l'occasion de la diffusion de statistiques générales et soumet les enquêteurs au secret professionnel. Nous nous sommes efforcés, en 2011 et en 2012 de sensibiliser, au sein de chaque ministère, les services d'intelligence économique à la question du secret des affaires. Le président de la Cada s'est d'ailleurs interrogé sur les motivations réelles des demandes formulées par des cabinets d'avocats demandant la communication détaillée de documents produits dans le cadre d'appels d'offres. La confidentialité de certaines informations doit être la contrepartie de l'ouverture d'autres données.

La délégation interministérielle publie par ailleurs des guides pratiques sur l'intelligence économique. Une vingtaine de fiches de sécurité économique ont ainsi été rédigées par nos soins pour expliquer aux entreprises comment elles peuvent protéger en pratique leurs informations sensibles. Des principes directeurs viennent d'être rédigés à l'intention des scientifiques pour les sensibiliser à ces questions dans le cadre de mobilités ou de collaborations internationales ou de l'accueil de chercheurs d'autres pays.

Nous travaillons en ce moment très activement sur le projet de loi relatif au secret des affaires. Celui-ci est très intéressant en ce qu'il vise à instituer une protection dès le stade de l'idée : en l'état actuel du droit, le croquis ou le plan stratégique ne sont pas protégés par le droit d'auteur ou par le brevet, alors qu'ils sont de plus en plus facilement accessibles par les technologies modernes et que les risques de fuites sont démultipliés dans un contexte de concurrence mondiale. Si l'entreprise doit être transparente, les informations d'importance vitale pour son avenir doivent être réservées en amont jusqu'à ce qu'elles puissent être protégées. D'autres pays se sont déjà dotés d'une protection de ce type d'informations stratégiques. La Commission européenne travaille, quant à elle, depuis le début de l'année 2013 dans le même sens sur un projet de directive relatif au *trade secret*. Le principe de la valeur commerciale des idées est par ailleurs présent dans les textes relatifs aux droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce international, relevant du pilier dits ADPIC

(accords internationaux sur la protection des droits intellectuels), de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

En ce qui concerne les rapports entre l'Etat et les entreprises, plusieurs points me semblent mériter réflexion. L'Etat détient de nombreuses informations confidentielles, soit pour lui-même, soit parce qu'elles lui ont été fournies par des entreprises, et qui relèvent d'une « zone grise » dans la mesure où elles n'entrent pas dans un champ de protection spécifique, comme par exemple le secret défense. Je pense en premier lieu aux données fournies par les entreprises lorsqu'elles répondent à des appels d'offre publics. Nous avons été sollicités sur ce point particulier à l'occasion des appels à projets lancés par le commissariat général à l'investissement, qui portent sur des matières très pointues et très innovantes, et dont les réponses sont donc susceptibles de contenir des informations à haute valeur commerciale. Deux PME nous ont ainsi indiqué préférer se priver d'un potentiel financement public plutôt que de fournir des informations dont la confidentialité ne leur est pas garantie. Cette situation est préjudiciable tant à ces entreprises qu'à l'ensemble de la collectivité, puisqu'elle empêche des innovations qui pourraient être très fructueuses de se faire jour et de bénéficier d'un financement. C'est pourquoi nous avons commencé à travailler sur ce sujet précis, notamment s'agissant des pôles de compétitivité, qui rassemblent une importante matière intellectuelle et qui doivent donc pouvoir protéger leur information stratégique. C'est aussi le rôle de l'Etat que de le leur rappeler afin d'éviter que cette information soit captée de manière prédatrice et dans un but contraire à nos intérêts.

Je pense également aux données détenues par les banques publiques comme la BPI ou la Coface. Pour obtenir des financements, les entreprises doivent en effet fournir de très nombreuses informations portant par exemple sur les pays dans lesquelles elles souhaitent s'implanter ou les acteurs avec lesquels elles ont l'intention de s'allier. Je suppose et j'espère que ces informations sont conservées de manière sécurisée ; je n'en ai pas pour autant la certitude. S'il est louable de rechercher la transparence, il ne faut pas permettre à nos concurrents de lire nos stratégies à livre ouvert, d'autant que la réciproque n'est pas vraie.

Je pense enfin à la publication de leurs comptes par les PME. Dans d'autres pays européens comme l'Angleterre ou l'Allemagne, seules les dispositions de la directive européenne applicable en la matière s'imposent. En France en revanche, les entreprises doivent publier davantage d'informations que celles qui sont demandées par les textes européens. C'est pourquoi, à la suite de mon prédécesseur, je me suis engagée sur ce sujet en lien avec le ministère du redressement productif. Il me semble nécessaire de distinguer une obligation de publication, qui s'impose pour les informations visées par la directive européenne, d'une simple obligation de dépôt, qui pourrait s'appliquer aux informations supplémentaires collectées dans un but de contrôle. Cette question rencontre cependant de très fortes réticences de la part du Trésor.

La question de l'ouverture des données va de pair avec celle du caractère payant ou gratuit des données mises à disposition. Il me paraîtrait choquant que des organisations puissent gagner de l'argent à partir d'informations mises à leur disposition gratuitement et de manière innocente, par exemple à travers les réseaux sociaux. Nous savons tous que certaines organisations comme *Google* font du profit à partir de la récupération d'informations qui ne sont pas protégées chez elles. Il ne s'agit pas de tout réglementer, mais il faut se demander jusqu'où ce type de réutilisation est admissible, et surtout jusqu'à quel niveau de confidentialité les informations peuvent être traitées.

Il faut également avoir à l'esprit que les informations en question ne sont pas seulement des données personnelles, mais également des données économiques. Je pense ici à deux aspects très précis. Le projet de règlement européen en matière de protection des données, actuellement en discussion à Bruxelles sous l'égide de Viviane Reding − et qui tarde à voir le jour, en raison notamment des manœuvres britanniques –, traite à la fois des données personnelles et des informations économiques et financières qui circulent sur les réseaux divers et variés, auxquelles elle tend à donner un statut adapté aux technologies modernes. Ces questions sont également discutées – ou plutôt, j'espère qu'elles ne le seront pas − dans le cadre de l'accord transatlantique. La France a demandé, au nom de l'exception culturelle, que les données soient exclues du champ de cet accord tant qu'il n'existe pas de protection au niveau européen afin d'éviter une négociation au rabais. Or, la lenteur des négociations européennes s'explique en partie par l'intervention des *lobbies* qui souhaiteraient que la question soit tranchée dans le cadre de l'accord transatlantique… C'est pourquoi il nous faut impérativement être très actifs sur ce sujet à Bruxelles si nous voulons assurer la protection de nos données, qu'elles soient personnelles ou économiques. A la question de savoir si les données seraient comprises dans le champ de l'accord transatlantique, le négociateur européen chargé de mener la négociation nous a indiqué qu'en relèveraient les données véhiculées par les services concernés par l'accord... Il s'agit donc bien à mon sens de données sensibles et nous devons nous montrer très unis sur ce sujet.

M. Philippe Ramon. – Il faut avoir en tête que la valeur des données n'est pas seulement liée à leur caractère intrinsèquement stratégique. Bien souvent, une information ne prend sens que par son croisement avec d'autres données en apparence anodines. Si une donnée isolée sur un client ou un fournisseur d'une entreprise n'a en apparence aucune valeur, il en va différemment d'un fichier qui regrouperait des informations sur l'ensemble de ses clients et de ses fournisseurs. De même, le nom d'un collaborateur d'une entreprise n'a a priori que peu d'importance, contrairement à l'organigramme d'ensemble d'une entité. Il faut entamer une réflexion sur les éléments qui peuvent être croisés et assemblés pour élaborer une image globale.

Mme Catherine Procaccia. – De mon point de vue de néophyte, je me demande si la sécurité des entreprises est vraiment compatible avec l'open data. Alors que la publication d'un organigramme ou la réponse à un appel d'offres peuvent donner lieu au pillage d'informations, les PME doivent avoir une connaissance très pointue de ces enjeux pour pouvoir l'éviter.

Mme Claude Revel. – C'est là toute la problématique de l'intelligence économique. Nous vivons dans un monde où la transparence est la règle et il serait illusoire de vouloir empêcher la circulation de l'information. Une entreprise doit nécessairement donner beaucoup d'informations, y compris financières, sur elle-même dans un contexte de concurrence internationale, pour des raisons de cotation par exemple. Il faut donc pouvoir gérer dans un même temps à la fois la diffusion des informations et la rétention de celles qui ont une valeur stratégique. C'est pourquoi aucune règle générale ne peut être posée en la matière : les principes de l'intelligence économique doivent être intégrés et permettre d'évaluer chaque situation individuelle, tout en respectant les obligations légales d'information notamment en matière de développement durable.

M. Philippe Ramon. – Aucune structure ne peut aujourd'hui s'extraire d'une logique de communication, par exemple pour chercher des financements ou des partenariats. Il faut cependant que toutes les structures qui diffusent de l'information aient conscience que celle-ci est potentiellement utilisée. S'il ne faut pas se renfermer sur soi-même, il ne faut pas

pour autant fournir plus d'informations que les autres et s'inscrire dans une relation de réciprocité.

Mme Claude Revel. – L'intelligence économique pourrait être définie comme la maîtrise de l'information stratégique. L'information ne soit pas être diffusée de manière intempestive, y compris par les salariés des entreprises. Ceux-ci peuvent en effet donner des informations importantes sans le vouloir à travers les réseaux sociaux, par exemple en indiquant indirectement les déplacements à l'étranger de leurs supérieurs. Toute information de ce type doit entrer dans une démarche raisonnée de communication.

Mme Catherine Procaccia. – Selon vous, quel est le pourcentage des entreprises qui appliquent les principes que vous venez de nous décrire ?

Mme Claude Revel. – Je pense que les grandes entreprises sont plutôt sensibilisées à ces principes. D'autres entreprises de taille moyenne mais exposées de longue date à la concurrence les ont également intégrés. Cependant, et bien que nous ne disposions pas de statistiques sur ce point, je pense que la grande majorité des entreprises les ignore. Nous pourrions nous estimer heureux si un quart d'entre elles les appliquait. Un travail très important reste à faire. Il existe cependant des signes encourageants : les publics jeunes auxquels nous nous adressons comprennent tout à fait la dichotomie à laquelle nous faisons face et considèrent l'information comme une matière qu'il faut savoir gérer.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – L'introduction par le Conseil d'Etat en 2013 de la notion de « vie privée des entreprises » va dans la direction que vous nous indiquez. Je m'interroge sur les raisons de l'échec d'une des préconisations du rapport Carayon de 2003 : pourquoi n'a-t-on pas mis davantage l'accent sur la pratique du rapport d'étonnement, exercice libre et simple qui peut être appliqué des petites classes aux grandes écoles, et qui est déjà largement utilisé en Suède par exemple ?

Mme Claude Revel. – Je préconise cet exercice de longue date. Il s'agit d'une forme d'hygiène mentale que l'on peut appliquer notamment lors de tout déplacement à l'étranger afin de mieux observer son environnement, sur le modèle que nous proposons aux chercheurs. Il me semble qu'il existe une forte réticence du corps enseignant à ce type d'exercice dans un pays qui privilégie les disciplines cartésiennes telles que les sciences ou le droit. Par opposition, le rapport d'étonnement ou les principes de l'intelligence économique sont considérés comme sans importance, ou même dangereux en ce qu'ils nous éloigneraient d'une manière raisonnable de voir le monde. C'est tout le contraire de la vision anglo-saxonne, qui fait une large place aux disciplines que l'on pourrait qualifier de soft : ainsi, en droit, nous privilégions le droit positif tandis que la soft law – les bonnes pratiques, les principes directeurs – se développe partout. La présence à la tête des grandes entreprises anglo-saxonnes de personnes ayant suivi une formation littéraire est une autre manifestation de cet état d'esprit.

L'intelligence économique n'a toujours pas de reconnaissance universitaire en France : il faut nécessairement passer par une filière de sciences de gestion ou de sciences économiques, bien que des diplômes existent en la matière. L'intelligence économique suppose une approche transversale et horizontale qui s'oppose à notre organisation très verticale, pour ainsi dire « en silo ». La discipline a aussi pâti de son assimilation à des formes de piratage qui ont effectivement été pratiquées par certaines entreprises, mais qui ne reflètent pas du tout la réalité de nos préoccupations.

Mme Catherine Procaccia. – Existe-t-il des conseillers en intelligence économique qui peuvent être mis à la disposition des entreprises qui le souhaitent ?

Mme Claude Revel. – Au niveau régional, des chargés de mission spécialisés placés auprès du préfet ou des Direccte peuvent conseiller les entreprises. Les CCI (chambres de commerce et d'industrie) ont également développé une expertise en la matière, qui est cependant parfois payante. Je milite pour la mise en place de systèmes mutualisés entre PME : les syndicats interprofessionnels et les clubs d'entreprise doivent assurer une veille sur ces questions qui deviennent prioritaires. Enfin, lorsque dans une entreprise une personne est chargée spécifiquement de l'intelligence économique, elle ne se présente pas le plus souvent sous ce titre, et à juste titre, afin de ne pas attirer l'attention sur elle, dans la mesure où elle manipule de l'information stratégique.

La réunion est levée à 12 heures 37.

Jeudi 6 mars 2014

- Présidence de M. Jean-Jacques Hyest -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. von Lennep, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et de M. André Loth (directeur de projet)

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Dans le cadre du deuxième volet de notre démarche, nous auditionnons ce matin des organismes publics qui collectent et traitent des données publiques de santé et, tout d'abord, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), représentée par son directeur, M. Franck von Lennep, accompagné de M. André Loth, directeur de projet.

Après avoir rappelé les missions de la Drees, pourriez-vous, dans la suite du rapport Bras, à la rédaction duquel vous avez participé monsieur Loth, nous présenter les travaux en cours destinés à ouvrir davantage l'accès aux données de santé, conformément aux objectifs fixés par la Stratégie nationale de santé, et indiquer les orientations qui vous semblent prioritaires ; préciser les conditions du développement de la réutilisation des données de santé, notamment les précautions particulières qui doivent accompagner leur mise à disposition ; indiquer les raisons qui justifient actuellement les restrictions à l'accès aux données opposées à certains des acteurs qui s'y intéressent − l'INSERM, les ARS (agences régionales de santé) ou l'ANSM (Agence nationale de sécurité du médicament) qui peuvent y accéder depuis peu, ou les journalistes ; enfin, exposer votre vision de l'évolution de la gouvernance des données de santé, en particulier de la gestion des bases de données. Quels sont à cet égard les rôles respectifs de la Cnam (Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés), de l'IDS (Institut des données de santé), des mutuelles ?

M. Franck von Lennep, directeur de la recherche à la Drees. – Nos travaux s'inscrivent dans un double contexte : celui, tout d'abord, de la Stratégie nationale de santé, dont la ministre de la santé a rappelé que l'ouverture des données constitue un axe fort, à la fois en vue d'une meilleure information du grand public sur le système de santé et pour permettre une meilleure utilisation de ces données par les administrations sanitaires, les

chercheurs et les industriels ; celui, ensuite, du projet *open data*, stratégie générale pilotée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Le ministère de la santé est très mobilisé depuis un an sur ces chantiers : la ministre a confié à Pierre-Louis Bras la rédaction d'un rapport sur la gouvernance et l'utilisation des données de santé, à la suite duquel ont été mis en place plusieurs groupes de travail visant à définir les moyens de mettre en œuvre les préconisations identifiées. Il me semble donc que nous avançons sur ces questions.

Les missions confiées à la Drees dans ce cadre tirent parti de sa large compétence. À la fois direction centrale des ministères sanitaires et sociaux et service statistique ministériel, elle opère dans le cadre du secret statistique défini par la loi de 1951 et veille scrupuleusement au respect de l'anonymat, tout en étant fortement attachée à la diffusion de ses travaux ; elle a également une connaissance fine du système de santé et notamment de l'utilisation du Système national d'informations inter-régimes de l'assurance maladie (Sniiram).

M. André Loth, directeur de projet à la Drees. – Je m'exprime ici à la fois en tant que directeur de projet à la Drees et co-auteur du rapport Bras sur la gouvernance et l'utilisation des données de santé. La doctrine défendue dans celui-ci est claire : il faut ouvrir le plus largement possible l'accès aux données anonymes et les diffuser sans restriction ; utiliser autant que faire se peut, dans le respect de la vie privée, les données ayant un caractère indirectement nominatif ; faire enfin en sorte que les données personnelles relatives à l'activité des professionnels de santé puissent effectivement être diffusées dès lors qu'elles ont été rendues publiques sur le site de l'assurance maladie.

Les données de santé recouvrent un périmètre très vaste. Au-delà des données administratives du Sniiram, issues des feuilles de soins, et de celles du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), qui retracent les résumés de sortie hospitaliers depuis les années 90, il existe une foule d'autres informations : les données contenues dans les dossiers médicaux, celles relatives aux eaux de baignade, à l'eau potable, les données épidémiologiques, les enquêtes menées par les administrations ou les chercheurs… Ces ensembles de données médico-administratives ont été constitués à l'origine dans une visée gestionnaire. Le PMSI a ainsi été mis en place dans les années 1990 dans le but de réguler le financement des hôpitaux. Les promoteurs du Sniiram et du PMSI, constitués à l'origine avec une visée gestionnaire, ont fortement sous-estimé les usages qui pourraient être fait des données ainsi collectées, notamment dans un but de recherche.

La France, pays centralisé, dispose avec ces deux bases de données fusionnées – ensemble auquel nous nous référons sous le terme de système d'information (SI) dans le rapport Bras – de l'une des plus vastes bases de données de santé administratives au monde, si ce n'est la plus importante. Si cette base fusionnée ne fournit pas une information sanitaire exhaustive et ne renseigne pas notamment sur les risques de santé (on ignore, par exemple, si les individus concernés sont fumeurs ou quel est leur indice de masse corporelle), elle donne des informations complètes sur la consommation de médicaments ou les hospitalisations. La qualité de l'identification des informations recueillies permet leur chaînage et ainsi leur suivi tout au long de la vie des patients. Cette base doit donc être utilisée le plus largement possible à des fins d'information et de recherche. Il est à noter que cette base a été constituée très récemment : le PMSI date des années 1990 et le Sniiram fonctionne depuis 2003, le chaînage des deux systèmes ayant été mis en place en 2009-2010. Pour un système d'information d'une telle importance, on peut considérer que sa mise en place a été très rapide et a bénéficié d'une très grande réactivité de la part des administrations concernées.

Les difficultés rencontrées pour l'accès à ces bases et pour l'utilisation de leurs données sont d'ordre à la fois juridique et pratique ou technique. Le rapport Bras souligne la complexité, la confusion et le caractère inégal des règles juridiques d'accès. L'accès aux données de santé est envisagé par deux chapitres différents de la loi Informatique et libertés, selon qu'il est demandé ou non à des fins de recherche ; de ce point de vue, il y a eu depuis lors une forte évolution des esprits quant à l'utilisation possible de ces données. La Cnil (Commission nationale informatique et libertés) doit, en tout état de cause, donner son accord, y compris pour des données parfaitement anonymes, ce qui constitue une vraie curiosité. L'accès aux *datamarts*, c'est-à-dire aux magasins de données, parfaitement anonymes, constitués à l'usage de tiers par l'assurance maladie à l'initiative du ministère de la santé, est rendu inutilement complexe par l'intervention de la Cnil.

De l'accès aux données anonymes, il y a peu de choses à dire sinon qu'il doit être rendu possible – dès lors cependant qu'elles existent et que cet accès ne nécessite pas une production qui mobilise nécessairement des ressources. Le risque de mésusage de ces données ne saurait en aucun cas justifier qu'elles ne soient pas rendues publiques. Elles doivent donc l'être, conformément à la loi, dans des formats permettant leur réutilisation, et sans autre limite que celle de leur existence.

La question se pose différemment pour les données qui présentent un caractère indirectement nominatif. Il n'est pas envisageable que soient rendues publiques des données brutes, individuelles, chaînées dans le temps et relatives à 65 millions de personnes dès lors que l'une d'entre elles y est facilement ré-identifiable. Pour ces données, il faut donc trouver une voie étroite permettant la conciliation entre le nécessaire respect de l'anonymat et la diffusion des informations. Nous travaillons aujourd'hui à rendre cette question résiduelle par une anonymisation qui soit la plus large possible, notamment dans le cadre d'un groupe de travail sur les risques de ré-indentification. A la complexité du régime d'accès aux données indirectement nominatives s'ajoute un manque de cohérence entre la doctrine de la Cnil et celle du ministère. Nous avons probablement été trop restrictifs en ce qui concerne l'accès aux données du Sniiram, et trop laxistes s'agissant de celles du PMSI – 89 % des personnes peuvent y être identifiées simplement à partir de leur âge, leur domicile, leur date approximative d'hospitalisation ou la durée même approximative de leur séjour, et toute personne peut être identifiée dès lors qu'elle a été hospitalisée plusieurs fois au cours d'une même année. Nous avons besoin de davantage de clarté et d'homogénéité dans les règles applicables. L'échantillon généraliste des bénéficiaires (EGB) du Sniiram, établi au centième de la population française, est aujourd'hui envoyé à tous les chercheurs qui le demandent, ce qui n'est pas sans risque pour le respect de la vie privée, principe constitutionnellement protégé. On constate que toutes les administrations dans le monde sont confrontées à ce problème : l'administration britannique a ainsi été accusée d'être allée trop loin quant à l'accès aux données du NHS (*National Health Service*).

Le rapport Bras propose que le contrôle de l'accès aux données indirectement nominatives passe par un seul filtre d'experts, qui détermine de manière homogène si telle ou telle demande mérite d'être satisfaite au vu de ses finalités et de la méthodologie proposée. Il s'agirait d'étendre la procédure prévue par la loi Informatique et libertés pour la recherche en santé à l'ensemble des usages des données du Sniiram et du PMSI, au moyen d'un renforcement des moyens du comité consultatif sur le traitement de l'information en matière de recherche dans le domaine de la santé (CCTIRS), comité d'experts et de chercheurs qui instruit les demandes des chercheurs en amont de la Cnil.

En ce qui concerne la gouvernance des données de santé, le principe exposé par le rapport est clair : toutes les parties prenantes doivent pouvoir donner leur avis. C'est le rôle qu'a joué jusqu'à présent l'Institut des données de santé (IDS) ; il est indispensable que ce rôle soit maintenu et affirmé. Le rapport propose à cette fin la création d'un Haut conseil des données de santé destiné à permettre l'expression des différents acteurs dans la plus grande transparence.

Il est également affirmé que le système national d'information retraçant les données de santé constitue un bien public qui doit être géré de la manière la plus rigoureuse possible, en se donnant les moyens, notamment techniques, de résoudre les difficultés techniques qui se posent aujourd'hui. Les données indirectement nominatives doivent notamment être hébergées dans des conditions sécurisées permettant la traçabilité des accès, afin que l'on puisse savoir qui a accédé au système d'information et pour quelle finalité. Il faut ainsi en finir avec la pratique laxiste consistant à laisser les personnes ayant demandé une extraction de données – souvent pour d'excellentes raisons ! – partir avec un disque sous le bras… Comme pour les données fiscales, l'accès aux données de santé doit être organisé afin de permettre leur utilisation par des équipes de chercheurs, mais dans des conditions telles qu'elles ne puissent pas être indéfiniment copiées et utilisées par d'autres.

Quant au modèle économique de la mise à disposition des données de santé anonymes, il ne s'agit pas d'en rendre l'accès payant ; s'agissant des données indirectement nominatives, il pourrait en revanche être envisagé d'associer les demandeurs aux coûts liés à leur protection, avec un tarif qui pourrait être plus élevé pour ceux qui souhaitent y accéder dans un but lucratif.

Sur tous ces sujets, le rapport propose donc une doctrine claire pour sortir d'une situation de confusion sans doute imputable à la jeunesse des dispositifs de gestion des données de santé, dont les utilisations potentielles ont été largement sous-estimées à l'origine.

M. Franck von Lennep. – J'en viens aux diverses missions en cours. Une commission pluraliste co-animée par Philippe Burnel, délégué à la stratégie des systèmes d'information de santé au ministère des affaires sociales et de la santé, et par moi-même, a été mise en place en novembre dernier, en lien avec Etalab. Cette commission, qui remettra ses conclusions en avril, réunit des représentants des patients, des producteurs de données, des industriels, des juristes… Ses travaux s'organisent selon deux axes : le premier concerne l'*open data*, c'est-à-dire les données anonymes et ouvertes à tous, tandis que le second porte sur les conditions dans lesquelles il est possible d'accéder aux données présentant un risque de ré-identification. Bien entendu, la frontière entre ces deux types de données n'est pas toujours très simple à établir, et nous travaillons à rendre le plus de données possibles parfaitement anonymes, le cas échéant en les appauvrissant quelque peu.

S'il serait prématuré d'exposer dès aujourd'hui les conclusions de ces travaux, il m'est possible de vous présenter quelques principes sur lesquels une convergence de vues paraît se dégager. En premier lieu, tout le monde reconnaît qu'il est nécessaire d'ouvrir largement l'accès aux données de santé. Il s'agit là d'un gage de transparence sur le système de santé, qui permet de renforcer la capacité des patients de faire des choix éclairés, et d'améliorer la sécurité sanitaire et l'efficience médico-économique, mais aussi d'un gage d'innovation lorsque les données sont réutilisées par des acteurs privés. Les participants s'accordent ensuite à reconnaître que si le risque de ré-identification n'est pas négligeable, il ne doit pas nous empêcher d'agir. Nous travaillons d'ailleurs actuellement sur l'anonymisation la plus large possible des données du PMSI ; il s'agit de faire en sorte que les

croisements de variables concernent toujours plusieurs personnes afin qu'aucun usager ne puisse être identifié individuellement à partir d'une seule information. Il existe cependant des écarts d'appréciation entre les membres de la commission quant au degré du risque de ré-identification. En troisième lieu, nous considérons que l'accès aux données de santé doit être facilité, ce qui suppose de renforcer dans le même temps la traçabilité des accès et les contrôles ex post, ainsi que les sanctions pénales. A l'heure actuelle, les contrôles visant à vérifier que les données ont bien été utilisées conformément à la demande initiale et que les extractions ont été détruites après utilisation, conformément aux exigences de la Cnil, sont très faibles. Il faut également garantir des délais courts d'instruction des demandes : dans un contexte de crise sanitaire par exemple, les équipes de chercheurs ont besoin d'accéder le plus vite possible aux bases de données. Nous souhaitons également faciliter les appariements de données entre celles qui sont issues de systèmes d'information publics et celles qui ont été collectées par les chercheurs eux-mêmes auprès d'une cohorte de patients. A l'heure actuelle, un tel appariement est juridiquement très compliqué. Il faut en outre accroître la mise à disposition des informations sur les professionnels de santé et les établissements, notamment s'agissant de l'activité, des tarifs, et peut-être même de la qualité des soins. Il existe sur ce point une attente forte des patients, les professionnels de santé rappelant cependant que ces orientations ne sauraient être définies que dans un cadre concerté. Il convient enfin d'améliorer la gouvernance d'ensemble du système. Il est nécessaire de disposer d'un lieu de surveillance générale qui rassemble l'ensemble des acteurs impliqués, qui doivent pouvoir peser sur l'évolution de ces questions. De ce point de vue, la création de l'IDS a été très utile pour faire progresser le partage et la connaissance et pour permettre aux parties prenantes d'exprimer leurs attentes. Il est cependant sans doute nécessaire d'insister aujourd'hui sur la surveillance des usages des données de santé. Il faut également davantage de transparence de la part des gestionnaires des données, notamment l'assurance maladie. Nous nous efforçons par ailleurs de susciter une demande nouvelle de données, dont la formalisation n'est pas toujours aisée ; il nous faut pour cela connaître à la fois les données potentiellement accessibles et les usages qui peuvent en être faits, afin de favoriser une construction partenariale de l'*open data* entre les producteurs de données et leurs utilisateurs.

A côté de cette commission, divers chantiers techniques ont été lancés à la suite de la remise du rapport Bras. L'un d'entre eux, que j'ai déjà évoqué, porte sur l'anonymisation des bases de données. Un autre, en lien avec le SGMAP et l'assurance maladie, concerne l'adaptation du Sniiram à la demande nouvelle de données. Si ce système n'a pas été créé à l'origine à des fins de recherche ou d'étude, il est possible de le faire évoluer, ce qui exigera des investissements financiers. Nous travaillons enfin à la transcription de ces orientations dans la future loi de santé publique annoncée par la ministre.

De nombreux progrès ont été accomplis ces dernières années et il ne faut pas sous-estimer la qualité des données de santé déjà ouvertes aujourd'hui. La France apparaît même en pointe sur ces questions par comparaison avec les pays étrangers. Mais il reste des marges de progrès et le ministère porte des ambitions fortes sur ce sujet.

Mme Corinne Bouchoux, **rapporteure**. – Nous changeons donc de paradigme en passant d'une logique de compilation de données à des fins de gestion à la mise à disposition des données utilisables dans le cadre de travaux de recherche, et qui pourront dès lors être utiles à la prévention. Des affaires comme celle du Mediator n'ont-elles pas accéléré la prise de conscience de la potentielle utilité de données statistiques de santé ? Que pensez-vous de l'ergonomie de l'application permettant en théorie de consulter les avantages perçus par les professionnels de santé ? Vous avez évoqué la mise en place d'un Haut conseil des données de santé qui serait placé sous l'égide du ministère en charge de la santé – tandis que

l'IDS, créé en 2007, est un groupement d'intérêt public (GIP) indépendant. Pouvez-vous nous expliquer ce choix d'une gouvernance interne ?

M. Franck von Lennep. – Des affaires comme celle du Mediator ont en effet accéléré cette prise de conscience. Il est à noter qu'elles ont été concomitantes à la montée en charge de la base appariée Sniiram-PMSI, qui existe depuis 2009-2010 : les études réalisées à ce moment-là par la Cnam n'auraient pas été possibles quelques années auparavant. D'une certaine façon, ces événements ont montré que, dès lors qu'on dispose des données nécessaires à la mise en évidence de tels dangers, il devient criminel de ne pas les utiliser.

Les données relatives aux relations entre les professionnels de santé et les laboratoires ne relèvent pas strictement du champ des données de santé. Etalab pourra sans doute vous en dire davantage sur ce point. Elles posent en tous cas la double question juridique et technique de la mise à disposition de données publiques et de la facilité de leur utilisation par les usagers.

Un Haut conseil des données de santé placé sous l'égide du ministre de la santé n'est pas un modèle atypique. Le terme d'« égide » est d'ailleurs sans doute impropre : il s'agit seulement d'exprimer le rattachement des moyens de ce Haut conseil au ministère en charge de la santé. Pour autant, sa présidence, son fonctionnement et son programme de travail doivent être totalement indépendants, comme c'est le cas par exemple pour le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (Hcaam), même s'il est dans l'orbite du CGSP (commissariat général à la stratégie et à la prospective). Il reste que cet organisme, chargé d'une mission de surveillance, ne prendrait aucune décision quant à l'accès aux données. Les décisions opérationnelles relatives aux bases continueraient d'être prises par leurs gestionnaires. La définition d'une doctrine sur l'accès relèverait quant à elle soit du ministère de la santé, soit de la Cnil : on imagine mal que le régime de l'accès à des données potentiellement ré-identifiantes puisse être défini par des sociétés privées. Cet organisme aurait en somme vocation à réunir l'ensemble des parties prenantes, notamment pour permettre aux patients de faire entendre leurs voix, et à formuler des recommandations.

M. André Loth. – L'ergonomie de l'accès à certaines données nominatives relatives aux professionnels de santé concernant leurs relations avec les laboratoires est un sujet important, car il peut concerner d'autres situations. Les conditions de mise à disposition de ces données, à travers des fichiers en format pdf, ne permettent par leur réutilisation par des outils informatiques. Cela renvoie à l'article 13 de la loi portant création de la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), qui prévoit qu'une information rendue publique n'a pas nécessairement vocation à être utilisée par d'autres acteurs si la personne n'a pas donné son consentement, si l'information n'a pas été rendue anonyme, ou s'il n'existe pas de texte qui l'autorise. J'ai pris connaissance de cet article alors que se posait la question de la réutilisation des données relatives au tarif moyen par acte des professionnels de santé, sur laquelle s'est prononcée la Cada, et j'avoue que j'en ai été surpris. Si un texte est nécessaire pour la réutilisation de ces données, adoptons-le donc ! Nous faisons davantage face à un vide juridique qu'à un problème technique d'ergonomie, dans la mesure où la protection par le format pdf est en réalité toute relative. Cet article 13 se justifie cependant dans les cas où une information a été rendue publique dans le cadre d'une condamnation par une instance ordinale ou une juridiction pénale, en application du droit à l'oubli.

L'IDS s'est vu attribuer deux fonctions par la loi de 2004 à l'origine de sa création : une fonction d'expression des acteurs, que nous avons considérée comme indispensable dans le rapport Bras, et qui devrait être poursuivie par le Haut conseil dont nous

préconisons la mise en place ; une fonction d'échange de données, que l'on a pu présenter à travers la notion de réciprocité, et contre laquelle notre rapport a pris position. Si une donnée est publique et anonyme, alors elle doit être ouverte à tous, sans condition d'échange.

M. Jean-Jacques Hyest, **président**. – La possibilité de ré-identification des personnes m'apparaît comme un réel problème, qui devrait sans doute faire l'objet de dispositions législatives. Il est indispensable de protéger les données personnelles. Comment peut-on être absolument sûr que toute possibilité d'identification est écartée ? Il me semble qu'il existe toujours une marge d'incertitude…

M. André Loth. – Nous avons exposé dans le rapport un exemple qui nous a paru particulièrement inquiétant. 342 extractions de la base PMSI ont été diffusées l'année dernière à des organismes divers qui en ont fait la demande, pour des finalités déterminées et avec l'engagement de détruire ces données après quelques années. Il est cependant très difficile d'effectuer un contrôle sur ce point : vérifier que quelque chose n'existe plus est pratiquement infaisable. Il est en revanche très aisé de retrouver une personne dans la base à partir de certaines informations ou d'un événement médical déterminé, comme par exemple un accouchement – qui n'a rien de confidentiel dès lors que l'on envoie des faire-part – et de reconstituer son parcours médical, puisque les informations sont chaînées. Un tel risque, qui ne concerne pas que les personnalités connues, ne peut pas être pris. Certaines personnes mal intentionnées pourraient en tirer parti.

Comprenons-nous bien : il ne faut pas interdire l'accès à ces données, qui doivent pouvoir être utilisées dans un cadre relativement restrictif. Il est nécessaire de limiter les accès et que ceux-ci soient tracés. En matière fiscale, des techniques permettent de limiter la diffusion de certaines données, sans en restreindre l'accès : il existe un accès sécurisé et traçable permettant d'éviter que les données puissent être librement copiées. Ces techniques sont relativement peu coûteuses et pourraient parfaitement être transposées dans le secteur de la santé.

Mme Corinne Bouchoux, **rapporteure**. – Avez-vous connaissance de faits précis qui fondent vos inquiétudes ?

M. André Loth. – Vous connaissez la célèbre réplique « Jusqu'ici, tout va bien… ». Nous n'en avons pas connaissance pour le moment, mais on ne peut exclure qu'il existe des usages malveillants qui n'auraient pas été rendus publics. Il y a des curiosités parfois malsaines : nous savons que le dossier médical de M. Schumacher a été consulté à plusieurs reprises à l'intérieur de l'hôpital de Grenoble. En tout état de cause, nous considérons que l'on ne peut pas continuer à prendre de risques.

Mme Hélène Lipietz. – L'accouchement est une donnée personnelle, même si des faire-part sont envoyés ! On peut ne pas vouloir en avertir tout le monde.

L'agence régionale de santé (ARS) d'Ile-de-France a récemment regretté l'absence d'un fichier sur les cancers, qui existe dans d'autres pays, ce qui nourrit de nombreux fantasmes sur un lien supposé entre l'augmentation de la prévalence des cancers et la présence d'installations industrielles dans certaines régions. Pensez-vous que d'autres fichiers de ce type aujourd'hui manquants pourraient être utiles ?

M. André Loth. – Sans doute de nombreux tableaux statistiques n'existent-ils pas encore et il reste donc du travail à accomplir à la Drees et aux chercheurs. Sur les cancers en

particulier, il existe à ma connaissance des registres qui ne sont sans doute pas aussi généralisés qu'ils devraient l'être. Le PMSI fournit notamment des données sur la prévalence des cancers et il me semble que l'on dispose de certaines données pour suivre leur évolution. Il faut cependant souligner qu'il existe des biais statistiques, notamment liés au dépistage et au suivi de la maladie, qui rendent de telles études parfois difficiles.

M. Franck von Lennep. – Il faudrait interroger l'Institut national de veille sanitaire sur ce point. Dans tous les cas, si un manque apparaît, il faut que la demande puisse s'exprimer et que les producteurs de données se donnent les moyens d'y répondre. C'est tout le sens du travail de la commission que j'anime actuellement.

M. René Garrec. – J'ai été confronté à cette même question à La Hague. Il est d'ailleurs très difficile d'y répondre sans individualiser les dossiers.

M. André Loth. – J'aimerais apporter une précision sur le régime de l'accès aux données de santé. Nous sommes tous conscients que l'on ne peut laisser en libre accès des informations indirectement nominatives et qu'il faut donc sélectionner le nombre et la qualité des personnes qui y accèdent. Nous proposons qu'il soit distingué entre les organismes dont la mission permanente implique l'utilisation des données du Sniiram et du PMSI, et ceux pour lesquels cette utilisation est associée à un projet plus ponctuel. Nous considérons ainsi que l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) ne peut pas ne pas avoir accès à ces données, qui plus est après l'affaire du Mediator. Certains des collaborateurs de ces organismes pourraient ainsi être habilités à accéder aux bases de données, sous le contrôle ex post de la Cnil. Dans la plupart des autres cas, un contrôle ex ante de la Cnil, instruit par des experts – c'est l'objet du CCTIRS −, pourrait être conservé, en prévoyant une possibilité d'examen très rapide en cas d'urgence. Nous n'excluons pas que puissent exister des accès permanents dans ce deuxième cas de figure : les chercheurs qui travaillent sur la cohorte Constance ont ainsi fréquemment besoin d'accéder aux données du Sniiram afin de les apparier avec les données qu'ils ont collectées, mais il s'agit bien d'un projet qui devra passer par la voie classique du contrôle ex ante de la Cnil.

M. Jean-Jacques Hyest, **président**. – Nous vous remercions.

Audition de MM. Christian Babusiaux et Richard Decottignies, président et directeur de l'Institut des données de santé (IDS)

M. Jean-Jacques Hyest, **président**. – Nous accueillons maintenant MM. Christian Babusiaux et Richard Decottignies, respectivement président et directeur de l'Institut des données de santé (IDS). Monsieur Babusiaux, après une carrière à la Cour des comptes entrecoupée de longs passages dans les administrations centrales, vous êtes aujourd'hui président de chambre à la Cour et président de l'IDS. Pourriez-vous rappeler le rôle de l'Institut ; décrire les modalités de collecte, d'exploitation et de partage des données de santé par et entre les différents organismes intéressés ; indiquer les demandes d'accès dont l'IDS est saisie et la manière dont celles-ci sont traitées, le cas échéant avec l'intervention de la Cada ; les raisons justifiant des restrictions à l'accès aux données, par exemple vis-à-vis de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), des journalistes, et, jusqu'à récemment, les agences régionales de santé (ARS) ; présenter la politique d'offre de données de l'IDS ; décrire les enjeux de l'exploitation raisonnée des données publiques de santé et les conditions de développement de leur réutilisation ; préciser les usages qu'il vous

paraîtrait pertinent de développer et comment doit s'organiser la gouvernance de ces données, notamment entre la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) et les mutuelles ?

M. Christian Babusiaux, président de l'Institut des données de santé (IDS). – Il existe des attentes et des besoins légitimes de la part de la société civile et des chercheurs en matière de données de santé. Comment faire de la recherche ou de la veille sanitaire sans données ? Les ARS ont besoin de données sur les territoires, par exemple pour élaborer les projets régionaux de santé. Les patients réclament des informations sur les soins qui leur sont dispensés et sur les parcours de soins.

Beaucoup de craintes portent sur le respect de la vie privée, alors que ce que l'on appelle le big data est en pleine expansion. Dans tous les domaines, des acteurs captent, traitent ou revendent de grandes quantités de données, par exemple à travers les réseaux sociaux. Ce phénomène est potentiellement intrusif ; mais gardons-nous d'une vision uniquement négative. Notre système pourra y gagner en efficacité : l'appareil de veille sanitaire, actuellement très en retard, devra apprendre à l'avenir à utiliser des masses de données et à y déceler des indicateurs afin d'opérer des repérages très en amont.

L'*open data* relève d'une toute autre logique : il s'agit d'ouvrir l'accès à des bases de données déjà constituées. Celui-ci comporte deux composantes : l'*open data* proprement dit, qui peut concerner, par exemple, les données météorologiques ou le trafic de la RATP, et qui n'emporte pas de difficultés quant à la protection de la vie privée ; un *open data* régulé, dont font partie les données de santé, et qui recouvre des données que l'on ne peut ouvrir à tous pour des raisons de sécurité. C'est dans ce dernier champ qu'intervient l'IDS, sur des données anonymisées.

L'IDS a été créé par la loi de santé publique de 2004 et effectivement mis en place en 2007. Il s'agit d'un groupement d'intérêt public (GIP) qui regroupe treize acteurs majeurs du domaine de la santé : l'Etat, l'assurance maladie, les fédérations hospitalières, les associations de patients, les organismes complémentaires, les professionnels de santé, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)… Il a été constitué comme une instance de régulation.

La première base de données constituée a été le registre des décès. Ont ensuite été mis en place le PMSI puis le Sniiram, qui n'est en réalité vraiment opérationnel que depuis 2011-2012. Depuis 2012, les données relatives aux soins hospitaliers et aux soins de ville sont chaînées au sein du Sniiram et il est, en théorie, possible de suivre les événements de santé et les parcours de soins de l'ensemble des Français. D'autres bases sont en cours de constitution, comme celle sur le handicap par la CNSA, ou le projet Monaco, qui consiste en un chaînage entre les données de remboursement par l'assurance maladie obligatoire et les complémentaires santé.

Deux modalités d'accès aux données de santé doivent être distinguées. L'extraction consiste pour la Cnam à confectionner un jeu de données répondant à une demande précise, émanant par exemple d'un chercheur, après que l'IDS a donné son accord. Un accès direct aux données, sans intervention de la Cnam, est ouvert à certains acteurs.

Le Sniiram comprend plusieurs entrepôts de données. L'échantillon généraliste des bénéficiaires (EGB) est assez largement ouvert aux membres de l'IDS, contrairement aux données de consommation inter-régimes (DCIR), qui couvrent l'ensemble des données individuelles. Ce deuxième entrepôt est fondamental pour la recherche et le pilotage du

système de santé, un échantillon, même s'il comprend 650 000 personnes, ne pouvant suffire à rendre compte d'un univers aussi complexe que celui de la santé. C'est pourquoi l'ouverture de l'échantillon ne peut évacuer la question de l'accès au DCIR, qui est encore insuffisant.

Notre premier combat a été de faciliter l'accès des autorités sanitaires au DCIR : l'Institut national de veille sanitaire (InVS), la Haute autorité de santé (HAS), l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM) ont besoin d'un suivi fin. Nous avons obtenu que la HAS et l'ANSM, en dernier lieu par un arrêté d'août 2013, puissent accéder par elles-mêmes à cette grande base de données. On note donc des progrès, mais il reste encore beaucoup à accomplir. L'accès à ces données par les organismes de recherche publique (le CNRS, l'INRS, les équipes des CHU…) est un deuxième grand chantier. Nous avons franchi une étape importante en obtenant des extractions pour les CHU. Mais le délai de transmission des données, qui atteint quatorze ou quinze mois en pratique, est encore trop important par rapport aux enjeux de la recherche, même si l'on n'en est plus aux deux ans de naguère. Il serait souhaitable que la recherche publique puisse accéder directement aux DCIR ; un simple arrêté suffirait pour ce faire.

S'agissant de la gouvernance des bases de données de santé, deux aspects doivent être distingués. En premier lieu, la gestion des bases par la Cnam et l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (Atih) est bonne, et il me semble qu'elles sont administrées par les organismes qui ont vocation à le faire. S'agissant, d'autre part, de la régulation des accès, le législateur avait été sage en prévoyant dans la loi de 2004 la mise en place de l'IDS comme un régulateur chargé de veiller à la qualité des bases, à leur développement et à leur accès. Il avait antérieurement prévu, dans la loi de financement de la sécurité sociale de 1998, un système de gestion opérationnelle du Sniiram reposant sur des arrêtés et l'intervention d'un comité rassemblant l'assurance maladie, l'Etat et les professions de santé. Le législateur avait donc prévu une distinction entre la gestion et la régulation ou la gouvernance des bases ; mais la pratique n'a pas été conforme à cette volonté initiale. Le comité de pilotage inter-régimes du Sniiram (Copiir) a étendu son attribution de gestion à un contrôle du droit d'accès, ce qui s'explique par l'antériorité de son existence par rapport à l'IDS. La pratique a fait du Copiir un verrou d'accès. Alors qu'il est prévu qu'il se réunisse au moins deux fois par an, il ne le fait qu'épisodiquement, à tel point qu'il ne s'est pas réuni depuis un an. Pendant ce temps, les demandes des CHU et de l'INSERM, qui ont été formulées il y a dix-huit mois, attendent toujours… C'est autant de temps de perdu pour la recherche et pour les patients ! Un arrêté suffirait pourtant à autoriser l'accès de ces acteurs. La situation ne pourrait être que simplifiée si les seuls acteurs intervenant dans ce processus étaient l'IDS et le ministre en charge de la santé, que l'on voit mal s'opposer à une telle demande. Il convient de revenir à la simplicité de la séparation des fonctions voulue par le législateur.

Il faut fixer le cap d'une ouverture maîtrisée et raisonnée des bases de données de santé et avancer résolument et rapidement, sans s'encombrer de faux débats comme celui sur la possible ré-identification des personnes, car des moyens techniques existent pour la prévenir.

M. Jean-Jacques Hyest, **président**. – L'accès aux données de santé, que ce soit par la voie de l'extraction ou de l'accès direct, a un coût. La longueur des délais de transmission des données s'explique peut-être par un problème de moyens. Quant à l'accès direct, il faudra que les organismes concernés disposent des moyens adéquats.

M. Christian Babusiaux. – Ce point doit en effet être considéré. Le délai mis par la Cnam pour transmettre une extraction de données s'explique par plusieurs facteurs. Les

chercheurs doivent expliquer aux gestionnaires de la base, qui ne sont pas eux-mêmes chercheurs, de quoi ils ont besoin, ce qui peut être très complexe ; un circuit court, avec un accès direct, permettrait de réduire les délais et les coûts. Ce délai s'explique également par un engorgement de la Cnam face aux dizaines de demandes formulées – ce qui n'est rien par rapport aux demandes qui devraient exister demain ! Il faut supprimer cet embouteillage, ce qui suppose que les acteurs qui ont la possibilité technique d'accéder directement aux bases puissent y accéder eux-mêmes, l'extraction étant réservée aux utilisateurs plus occasionnels, qui n'ont pas la possibilité de former spécifiquement certains de leurs personnels à cette fin. Il est à noter que le coût n'est pas rédhibitoire pour les demandeurs : il suffit qu'une ou deux personnes soient formées, ce qui est tout à fait réalisable au sein des équipes de recherche des CHU ou encore de l'INSERM.

Mme Corinne Bouchoux, **rapporteure**. – La situation est paradoxale. Nous disposons de la meilleure base de données au monde, nous dit-on, mais les chercheurs accèdent difficilement aux informations dont ils ont besoin. Avez-vous alerté la ministre de ces difficultés ? Les retards constatés dans l'accès aux données ne créent-ils pas un risque de contentieux, sachant que de 5 000 à 10 000 décès par an sont dus à des utilisations croisées de médicaments dont un médecin devrait savoir qu'elles sont inappropriées ? Compte tenu de ce qui nous a été indiqué tout à l'heure sur la création d'un Haut conseil des données de santé, ne faut-il pas craindre l'existence parallèle de deux instances compétentes en matière d'accès aux données, qui ne communiqueraient pas entre elles ? Enfin, étant donnée la fluidité des parcours professionnels, certaines personnes ne risquent-elles pas de se retrouver dans une situation difficile si elles ont eu connaissance de données de santé sensibles dans une fonction antérieure ?

M. Christian Babusiaux. – Il va de soi que nous avons alerté tous les niveaux de l'Etat, dont des représentants siègent d'ailleurs à l'IDS.

L'accès différé aux données présente d'abord un risque pour la santé publique. Un risque contentieux existe également. En novembre, un collectif avait demandé l'accès à des données de consommation du Mediator ne comportant pas d'informations nominatives et personnelles. La Cnam ayant refusé d'extraire ces données, il s'est adressé à la Cada, qui a demandé à la Cnam de les fournir le 21 novembre dernier. Le directeur général de la Cnam a d'abord refusé, puis, après notre intervention, a fini par accepter de fournir certaines des données demandées. Il y aurait donc pu y avoir un contentieux si la Cnam n'avait pas fini par accéder à cette demande.

Une autre source de contentieux réside dans l'illégalité de l'arrêté pris sur la base du projet de loi de financement de la sécurité sociale de 1998, car il va au-delà des intentions du législateur en donnant un pouvoir de verrou au Copiir avant même l'intervention du ministre. D'autres contentieux pourraient être portés devant l'Autorité de la concurrence.

Vous évoquiez la possibilité qu'un millefeuille d'organismes soit en cours de création dans le domaine des données de santé. La priorité aujourd'hui est de simplifier l'accès pour les équipes de recherche et de prendre des décisions, non de créer de nouvelles structures ou comités Théodule dont il n'est nullement besoin et qui ne pourront que compliquer la situation. Il faudrait simplement respecter la volonté du législateur. J'ai presque scrupule à vous encombrer de questions aussi simples… Il y a urgence : le temps perdu représente autant de chances perdues pour la santé des patients.

M. Jean-Jacques Hyest, **président**. – Le directeur de la Drees et l'un des auteurs du rapport Bras ont préconisé la création d'une nouvelle haute autorité en matière de données de santé. De votre point de vue, cette nouvelle structure n'est donc pas nécessaire ?

M. Christian Babusiaux. – Je ne suis pas le seul à être de cet avis. Aucun acteur de la société civile ne réclame la création d'un haut conseil, dont je ne vois pas du tout la nécessité. L'univers de la santé est plein de hauts conseils : on en connaît les limites. Le législateur a confié à l'IDS un double rôle de réflexion et opérationnel ; on ne peut déconnecter ces deux aspects.

Vous avez rappelé mes fonctions à la Cour des comptes… Ne vous étonnez pas que je ne sois pas favorable à la création de nouveaux comités Théodule. Le Premier ministre se préoccupe d'ailleurs davantage d'en supprimer que d'en créer.

Mme Corinne Bouchoux, **rapporteure**. – S'agissant des risques de ré-identification des personnes dans les bases de données de santé, avez-vous eu connaissance de dérives avérées au cours des dernières années?

M. Christian Babusiaux. – Le PMSI est ouvert avec autorisation de la Cnil – qui constitue d'ailleurs déjà une haute autorité… Je n'ai pas connaissance qu'il y aurait eu des dérapages dans l'utilisation de cette base. Des problèmes ont en revanche été constatés quant à l'accès à des dossiers papier qui circulent au sein des hôpitaux ou dans certains cabinets médicaux. Il ne faut pas surestimer les problèmes. Il existe des techniques simples d'anonymisation permettant d'éviter toute ré-identification, reposant sur des algorithmes aléatoires. Certaines données sensibles, comme la date de naissance ou le code postal, qui ne sont sans doute pas essentielles à la recherche, peuvent par ailleurs être rendues moins précises lorsqu'elles sont transmises : il est aisé de supprimer le jour de naissance pour ne conserver que le mois, de ne faire figurer qu'un code postal large. Un autre moyen pour éviter toute ré-identification repose sur le seuil quantitatif des patients d'un échantillon.

Mme Catherine Procaccia. – Il y a eu dans ma commune des suspicions de cancers pédiatriques ; nous avons créé des cohortes pour suivre les enfants. Comment le suivi de ces données est-il organisé ? Je me suis intéressée aussi aux incidences sanitaires de la chlordécone aux Antilles. Comment la veille sanitaire se déroule-t-elle et quel est le régime d'accès aux données concernées ?

M. Christian Babusiaux. – Le régime d'accès à de telles données est différent selon qu'est concerné un chercheur isolé ou l'InVS. Un arrêté ministériel autorise l'InVS et ses antennes dans les régions à accéder au Sniiram ; encore faut-il qu'il s'équipe pour ce faire et s'empare de la possibilité qui lui est ainsi ouverte. Les équipes de recherche isolées doivent s'adresser à nous et demander une extraction auprès de la Cnam. La constitution de cohortes suppose un suivi plus important dans le temps de la part des chercheurs. Il est très important de pouvoir apparier les données ainsi collectées avec celles des bases de l'assurance maladie pour en faire un outil de veille sanitaire efficace.

M. Jean-Jacques Hyest, **président**. – Merci pour cette contribution extrêmement instructive, précise et intéressante.

Audition de MM. M. Frédéric van Roekeghem, directeur de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), Jean Debeaupuis, directeur général de la Direction générale de l'offre de soins (DGOS), Housseyni Holla, directeur de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (Atih) et Claude Gissot, directeur de la stratégie à la CNAMTS

M. Jean-Jacques Hyest, **président**. – Pourriez-vous nous rappeler les statuts et missions des organismes que vous dirigez ; décrire les modalités actuelles de la collecte et de l'exploitation des données de santé, en précisant notamment quels acteurs y ont accès et selon quels critères ; exposer les précautions particulières qui doivent accompagner l'utilisation et la mise à disposition de ces données ; décrire, le cas échéant, les travaux en cours pour ouvrir davantage l'accès à ces données, conformément à l'orientation fixée par la Stratégie nationale santé, et présenter la politique d'offre de données de santé à destination du grand public, notamment au travers du site Ameli.fr ? Quelle évolution de la gouvernance des données de santé pourrait être envisagée ? Quelles raisons justifient les restrictions à l'accès à ces données pour les différents acteurs qui y seraient intéressés ? Quels usages des données de santé pourraient contribuer à améliorer l'efficacité du système de soins ? Enfin, quelles sont les limites de la mise à disposition de données par l'outil Ameli.fr ?

M. Frédéric van Roekeghem, directeur de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS). – Le sujet des données de santé est complexe et très important tout à la fois, puisque l'assurance maladie détient des données sensibles portant sur l'ensemble de la population française. Cette question doit dès lors donner lieu à un débat approfondi pour en examiner tous les aspects et en mesurer tous les enjeux.

Le système national d'information inter-régimes de l'assurance maladie (Sniiram) a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Cette base de données nationale poursuit quatre grandes finalités définies par le code de la sécurité sociale : améliorer la qualité des soins, contribuer à une meilleure gestion de l'assurance maladie, contribuer à une meilleure gestion des politiques de santé et transmettre aux prestataires de soins des informations pertinentes relatives à leur activité et leurs recettes, et, s'il y a lieu, à leurs prescriptions. Il s'agit d'un entrepôt de données anonymes, collectées à partir des informations dont disposent les différentes caisses de remboursement de l'assurance maladie obligatoire. Il comprend les données relatives à toutes les prestations remboursées dispensées en médecine de ville et par les praticiens libéraux en établissements de soins, ainsi qu'à la consommation de soins en établissement. Il fait apparaître certaines caractéristiques anonymisées des patients tels que l'âge, le sexe, le bénéfice de certaines prestations sociales comme la couverture maladie universelle (CMU), la commune et de département de résidence, éventuellement le diagnostic d'affection et, depuis une date plus récente, la date de décès.

L'intérêt de cette base de données pour l'analyse du système de soins a été fortement augmenté depuis qu'a été mis en place en 2009 leur chaînage avec celles du PMSI – les mêmes algorithmes d'anonymisation étant utilisés par l'Atih et par la Cnam – et depuis qu'a été intégrée la date de décès à partir des données de l'Insee. Nous disposons ainsi d'une base extrêmement riche ; celle-ci a par exemple permis de réaliser deux études (dites Cnam 1 et Cnam 2) sur le risque de valvulopathie attaché à l'utilisation du Mediator, qui ont conduit aux décisions de retrait de l'ANSM.

Le Sniiram n'est pas une base de données fermée et inaccessible, contrairement à l'idée erronée que l'on voit parfois courir dans la presse. Il fait l'objet de trois ensembles de restitutions : 15 bases de données agrégées thématiques, un échantillon général de bénéficiaires (EGB) au centième de la population, et enfin la base de données individuelles elle-même qui retrace les données de consommation inter-régimes (DCIR). 71 types d'organismes ont aujourd'hui accès à certains de ces niveaux de restitution du Sniiram : 64 d'entre eux ont accès aux données agrégées et à l'EGB et 6 à la totalité du DCIR, moyennant certaines précautions exigées par la Cnil. Par ailleurs, depuis 2009, 35 extractions de données de cohorte ont été réalisées à des fins de recherche.

L'accès au Sniiram intégral est ouvert aux caisses d'assurance maladie, à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), à l'Institut national de veille sanitaire (InVS – qui, compte tenu de ses missions particulières de prévention des épidémies, bénéficie de privilèges particuliers et a accès à des données indirectement réidentifiantes avec l'accord de la Cnil), à l'ANSM, à la Haute autorité de santé (HAS) et, depuis l'adoption d'une disposition législative et la prise d'un récent arrêté, aux agences régionales de santé (ARS). Les ministères en charge de la santé, de la sécurité sociale et des finances et les services déconcentrés y ont également accès, ainsi que le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), l'Agence nationale de biomédecine, l'Institut national du cancer (Inca), l'Atih, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (Irdes), le Centre technique d'appui et de formation des centres d'examen de santé (Cetaf), le Fonds CMU, l'Observatoire des drogues et des toxicomanies (OFDT), l'Institut des données de santé (IDS), l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire (Unocam) et, plus récemment, ses fédérations constitutives, les fédérations hospitalières et leurs établissements membres (avec un accès plus limité pour ces derniers), le collectif interassociatif sur la santé (CISS) ainsi que ses associations adhérentes (avec de même un accès restreint pour ces dernières), l'Union nationale des professions de santé (UNPS), les syndicats de professionnels libéraux membres de l'UNPS, les unions régionales de professions de santé (URPS).

En pratique, un certain nombre de ces organismes n'accèdent cependant pas au Sniiram, notamment parce qu'ils ne disposent pas des structures qui leur permettraient d'exploiter ces données − ou qu'ils n'ont pas souhaité s'organiser pour ce faire. En 2013, ont ainsi été non actifs le HCAAM (pour lequel nous réalisons des extractions sur demande), le CNRS, le Fonds CMU, le Cetaf, l'Unocam, les fédérations hospitalières et leurs établissements membres (à l'exception du cas des données de cohortes de santé publique), le CISS et ses associations adhérentes, les URPS.

Le régime de l'accès aux données du Sniiram est strictement encadré. Il a d'abord été encadré par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 1999, qui a prévu que les accès sont définis par un protocole passé entre les régimes d'assurance maladie et approuvé par arrêté après avis de la Cnil. Le protocole historique datant des années 2000 a mis en place un comité de pilotage, dit Copiir, associant l'Etat (ce qui n'était pas initialement prévu par le législateur), les régimes d'assurance maladie et l'UNPS, et qui a pour rôle de proposer les évolutions qui doivent ensuite être fixées par arrêté.

On constate depuis 2002 un mouvement d'élargissement continu des organismes habilités à accéder au Sniiram. Le premier arrêté autorisant l'accès au Sniiram, en date du 11 avril 2002, a été largement complété par sept arrêtés successifs, le dernier en date étant celui qui a ouvert l'accès aux ARS. Une modification substantielle de l'accès aux données de

santé est venue de la loi du 9 août 2004 avec la création de l'IDS, qui a été intégré au dispositif d'accès au Sniiram et au comité de pilotage par un arrêté du 20 juin 2005. Ont ainsi été prévus l'accès aux données du Sniiram pour les membres de l'IDS ainsi que la possibilité d'accéder à un datamart, à l'EGB ou à un traitement ad hoc pour des organismes à but non lucratif, pour une durée temporaire et sur le fondement d'un projet déterminé, après approbation de l'IDS et avis de la Cnil. Dans ce cadre, la Cnam réalise des extractions sous réserve de l'accord de la Cnil et dans le cadre d'une convention de cession de données.

Plusieurs principes président ainsi à la transmission de données du Sniiram. Sauf exception prévue par arrêté, les organismes à but lucratif n'ont pas accès à ces données. Les accès sont autorisés par la Cnil en tenant compte des risques de réidentification des personnes, notamment de façon indirecte à travers des croisements de données, ainsi que de l'adéquation des données transmises aux missions de l'organisme qui en fait la demande. Le principe de précaution est décliné à plusieurs niveaux : il est tenu compte à la fois du niveau d'agrégation et de l'échantillonnage des données, de leur périmètre (national ou régional, par exemple), ainsi que de la nature particulièrement sensible de certaines données définies comme telles par la Cnil lors de la mise en place du Sniiram. Il me semble que la définition des données sensibles devrait aujourd'hui évoluer pour tenir compte de l'enrichissement du Sniiram et des évolutions technologiques. Il existe une protection physique de haut niveau des données par un système d'identifiant et de mot de passe qui permet de garantir que seules les personnes habilitées y accèdent ; l'un des enjeux majeurs de la diffusion des données réside dans la possibilité de tracer et d'auditer les accès.

A côté du Sniiram, d'autres données concernant les professionnels et les établissements de santé sont mises à disposition par la Cnam sur son site internet. Le service ameli-direct fournit des informations sur l'adresse et les tarifs des professionnels ainsi que sur les indicateurs de qualité mesurés par la HAS s'agissant des établissements de soins. Ces données, non anonymes, sont considérées comme des données à caractère personnel au sens de la loi du 6 janvier 1978. Nous les diffusons au grand public au titre d'une autorisation spécifique ouverte par la loi du 9 août 2004 et codifiée à l'article L. 162-1-11 du code de la sécurité sociale, qui donne pour mission aux caisses d'assurance maladie de fournir « tous éléments d'information sur les tarifs d'honoraires habituellement demandés et toutes informations utiles à la bonne orientation du patient dans le système de soins ». Sont ainsi mis en ligne les tarifs des médecins, les tarifs dentaires, les horaires d'ouverture des cabinets, le nom des médecins exerçant dans un établissement de soins, le nombre d'actes pratiqués ou encore les durées moyennes de séjour.

Cette mise à disposition est bien entendu encadrée par la Cnil et toutes les données individuelles doivent faire l'objet d'une information préalable des professionnels concernés, qui disposent d'un droit de rectification. Nous ne sommes pas autorisés à transférer ces données individuelles à d'autres acteurs. La commission d'accès aux documents administratifs (Cada), qui s'est prononcée sur ce point à plusieurs reprises, a ainsi rejeté la demande de certaines sociétés privées qui souhaitaient obtenir communication de ces informations sous forme de bases de données, et l'un de ses avis de 2011 a été confirmé par le tribunal administratif de Paris. S'agissant des données relatives aux établissements de santé, la Cada s'est récemment prononcée sur le champ des données diffusables, qu'elle a limité au numéro d'immatriculation Finess ainsi qu'au numéro d'enregistrement RPPS. Ainsi, si de très nombreuses données sont disponibles dans le champ de la santé, nous devons respecter strictement les textes encadrant leur mise à disposition pour ne pas nous exposer à des sanctions pénales.

Il existe une autre contrainte relative aux données personnelles : l'article 12 de la loi du 17 juillet 1978 prévoit que la réutilisation des informations publiques est possible à la condition qu'elles ne soient pas altérées et que leur sens ne soit pas dénaturé. Dans un contentieux qui nous a opposé au site internet Fourmi Santé, il a été constaté que le simulateur de reste à charge utilisé ne distinguait pas entre les consultations de base d'un médecin et ses consultations spécialisées. Ce type de situation pourrait également engager notre responsabilité. Nous sommes par ailleurs astreints au respect des règles relatives à la propriété intellectuelle.

Nous avons mis en place à la fin de l'année 2011 une coopération avec l'ANSM afin de développer, en matière de médicament, un pôle d'expertise publique indépendant des laboratoires pharmaceutiques. En l'absence de publication du décret groupement d'intérêt public (GIP) compétent en la matière prévu par la loi « Médicament » de 2011, nous avons consolidé cette coopération par une convention qui fixe le cadre dans lequel nous réalisons des études à la demande de l'ANSM. Au titre de ce partenariat, nous avons notamment travaillé sur le risque thrombo-embolique associé aux pilules de troisième génération, sur la consommation des nouveaux anticoagulants ou, plus récemment, sur le Soriatane. Ces travaux ont donné lieu à des conférences de presse qui ont permis d'informer des risques associés aux différents produits concernés et de présenter, le cas échéant, des recommandations tendant à leur moindre utilisation. Nous avons également réalisé des études à caractère médico-économique. Cette coopération nous paraît très importante : il ne faut pas seulement se préoccuper de l'accès aux données, mais également s'assurer que celles-ci font l'objet d'un traitement pertinent, d'une interprétation correcte et que les études réalisées respectent une méthodologie adéquate. Il arrive en effet que des études effectuées par différents organismes aboutissent à des conclusions variables, notamment selon que ceux-ci sont ou non directement intéressés par le produit de santé concerné… Ainsi, une étude mise en ligne en septembre 2013, portant sur le risque thrombo-embolique associé à la contraception orale, et financée par les industriels concernés, a conclu qu'un risque statistiquement significatif ne pouvait être démontré pour les pilules de troisième génération, tandis que l'étude que nous avons réalisée montre le contraire.

Des extractions de données de cohortes sont demandées à travers l'IDS par des organismes publics dans le but de mener des études approfondies. L'INSERM, l'InVS, divers CHU comme ceux de Lyon, Toulouse, Rennes, Dijon, de La Réunion sont particulièrement demandeurs de ce type de données.

Quelles perspectives peut-on définir pour l'accès aux données de santé ? Il ne fait pas l'ombre d'un doute que le Sniiram, enrichi des données du PMSI et de l'INSEE, constitue une base de donnée très importante, qui présente un intérêt évident pour l'amélioration de la connaissance du système de soins et la conduite d'études de santé publique. Dans la mesure où cette base comporte cependant des données sensibles relatives à l'ensemble de la population française, la réflexion sur l'ouverture de ces données de santé doit prendre en compte les différents risques associés et identifier les moyens de les prévenir. Le premier de ces risques est celui de la réidentification, qui a changé de nature avec l'intégration dans la base des données du PMSI et de l'INSEE. La Cnil semble partager cet avis, puisqu'elle a demandé une étude spécifique sur les possibilités de réidentification. Dans le contexte nouveau du big data, il me paraît absolument nécessaire de reprendre la réflexion qui a eu lieu au début des années 2000 sur la nature des données sensibles et les risques liés aux croisements de données. Un deuxième risque concerne la possibilité d'intrusion dans les systèmes d'information. Nous sommes très vigilants sur ce point. Je me demande si nous ne sommes pas allés trop loin et si tous les organismes qui sont potentiellement autorisés à

accéder aux données de santé disposent de systèmes d'information suffisamment sécurisés pour qu'ils puissent garantir que les dispositions de la loi Informatique et libertés sont pleinement respectées. Des réencadrements récents, qui ne touchent pas cependant aux données de santé, sont ainsi récemment intervenus dans le milieu hospitalier.

S'agissant des finalités de l'ouverture des données de santé, si les données dont nous disposons peuvent alimenter des études utiles à la santé publique, il est clair qu'elles peuvent également intéresser des initiatives de nature commerciale, à travers des études post-marketing ou visant à élaborer des garanties assurantielles segmentées. Nous pensons que les finalités de consultation et d'utilisation des données doivent être encadrées par la loi.

Les conditions d'utilisation des données constituent un sujet important dans la mesure où le choix d'une méthode statistique et le mode de traitement des données retenu peuvent exercer une influence significative sur le résultat d'une étude. C'est d'ailleurs la raison qui avait conduit à la création d'un GIP dédié par la loi de 2011 relative au médicament ; il avait été constaté que, dans de nombreux cas, la manière dont les données étaient traitées n'était pas conforme aux exigences scientifiques, et notamment que la neutralisation de certains effets d'échantillonnage pouvait conduire à des résultats très différents. En outre, comme je l'indiquais tout à l'heure, on note que les études financées par les promoteurs de produits ont tendance à leur être favorables. Enfin, la complexité des bases de données est telle qu'elle peut parfois conduire à des erreurs. Récemment, une étude fondée sur les données du Sniiram a ainsi conclu à un taux de recours aux neuroleptiques de 12 % dans une population, alors qu'il était en réalité de 20 % : les auteurs de l'étude avaient omis de prendre en compte les derniers médicaments génériques disponibles sur le marché. L'accès aux données et la compétence nécessaire à leur exploitation sont donc deux sujets qu'il convient de bien distinguer.

Dans ce contexte, l'expertise publique dans le domaine de la santé peut et doit être confortée, sous réserve que le secteur public s'organise de manière à prévenir les risques que j'ai évoqués. La décision d'ouvrir les données de santé à des entreprises à but lucratif est une question politique qui doit être pesée au regard des risques qu'elle pourrait engendrer. Enfin, il faut développer l'encadrement des organismes habilités afin de garantir l'application des lois de 1978, ce qui nécessite une grande professionnalisation de ces acteurs, notamment s'agissant de leurs systèmes d'information. S'agissant de l'évolution de la gouvernance des données de santé, des travaux sont en cours et il me semble que la question doit plutôt être posée au ministère des affaires sociales et de la santé.

M. Jean Debeaupuis, directeur général de l'offre de soins. – La Direction générale de l'offre de soins (DGOS) assure la tutelle de l'Atih au nom du ministère des affaires sociales et de la santé et, via les ARS, de l'ensemble des établissements de santé. A ce titre, nous portons un regard vigilant sur les systèmes d'information des établissements. Depuis trente ans, le PMSI produit des données qui, depuis une dizaine d'années, sont notamment utilisées pour l'allocation des ressources aux établissements. Les établissements et les professionnels qui collectent ces données le font dans le cadre fixé par la loi − notamment dans le cadre du code pénal qui réprime toute violation du secret professionnel et du secret médical − et par les autorisations de la Cnil.

L'Atih fournit des données à caractère nominatif sur l'offre de soins. Créée en 2000, soit au moment de la mise en place du Sniiram, elle constitue une agence indépendante, ce qui contribue à garantir la protection du secret médical. De nombreux autres organismes tels que la HAS ou l'agence nationale d'appui à la performance des établissements médicaux

ou médico-sociaux (ANAP) gèrent également d'importantes bases de données, qui concernent avant tout la qualité des soins ou la performance des établissements : ces informations, éclairantes quant à l'offre de soins, ne comprennent pas d'informations sensibles ou nominatives. À travers le site de l'Atih, nous mettons également à disposition du public des informations relatives à la situation financière des établissements et à leurs indicateurs de qualité.

Les données de santé collectées par le PMSI sont anonymisées : le numéro d'identification au répertoire (NIR) n'est pas directement utilisé et la Cnil a prévu des dispositifs de floutage permettant d'éviter la réidentification des patients. Ainsi, il existe différents degrés de précision dans les dates de séjour et les codes postaux ne sont pas utilisés en tant que tels mais permettent par exemple de constituer des regroupements de 5000 habitants. Cette organisation du PMSI rend la réidentification des patients très difficile : à notre connaissance, il n'existe aucun cas dans lequel le secret médical aurait été violé grâce à ces données. Dès lors qu'il est possible de calibrer plus ou moins finement la précision des données du PMSI, une communication relativement large est permise, que ce soit à certains acteurs privés ou à des fins de recherche. Nous considérons que l'accès au PMSI est plus largement ouvert que celui au Sniiram, dont la richesse est plus importante. Afin de prévenir tout mésusage des informations du PMSI, l'Atih prévoit de mieux documenter l'utilisation de cette base.

Du point de vue des usages des données de santé, la DGOS s'intéresse bien sûr au développement d'une meilleure connaissance des mécanismes de formation des coûts de soins, à un affinement des modèles de tarification ainsi qu'à l'évaluation des efforts d'efficience que les établissements sont capables d'atteindre, notamment dans le cadre d'une dimension parcours entre établissements et entre professionnels. Ce dernier aspect est actuellement imparfaitement renseigné par le seul PMSI ; son chaînage avec le Sniiram devrait permettre de fournir des informations éclairantes à ce titre. La connaissance des parcours est indispensable pour progresser dans l'articulation des niveaux de recours et dans la mise en place de modèles de financement plus transversaux entre la ville et l'hôpital.

M. Housseyni Holla, directeur de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (Atih). – La compétence de l'Atih recouvre le secteur hospitalier sanitaire, et non le champ médico-social. Créée en 2000, l'Atih est un établissement public placé sous la tutelle des ministres en charge de la santé et de la sécurité sociale. Elle est régie par les articles R. 6113-33 à R. 6113-52 du code de la santé publique. Son conseil d'administration réunit l'Etat, l'assurance maladie et des personnalités qualifiées. Elle assure trois grandes missions, la première étant celle de collecter, d'analyser et de restituer les données relatives aux établissements de santé. Ces données recouvrent l'activité des établissements − c'est le champ du PMSI −, les coûts hospitaliers, la qualité et la sécurité des soins – ces données étant collectées pour le compte de la HAS −, des informations financières et relatives aux ressources humaines. Notre deuxième mission consiste en la gestion des dispositifs techniques de financement des établissements de santé, en relation directe avec le ministère. Nous participons également à l'élaboration des nomenclatures de santé en lien avec l'assurance maladie.

Les données les plus sensibles manipulées par l'Atih sont celles du PMSI. Les données relatives aux coûts hospitaliers reposent quant à elles sur un échantillon d'établissements et donnent lieu à une restitution agrégée. La collecte des données du PMSI est effectuée dans le cadre défini par les articles L. 6113-7 et 6113-8 du code de la santé publique et par différents décrets. Ces textes définissent les conditions de la collecte dans les

établissements, notamment s'agissant des relations entre le département de l'information médicale (DIM) et les praticiens, des conditions de traitement des informations et des modalités de leur consolidation, qui doivent garantir leur confidentialité et l'anonymat des patients. Quatre arrêtés pris par le ministère pour chacun des secteurs du champ sanitaire définissent notamment les conditions de transmission des informations vers les ARS pour validation ; en pratique, cette transmission est assurée par l'Atih.

Les données du PMSI comportent un nombre d'informations limité, quoique celles-ci soient très riches pour l'analyse : le nom de l'établissement dans lequel le patient a séjourné, la durée de son séjour, son âge, son sexe, son lieu d'habitation, le diagnostic, les actes réalisés, la consommation de médicaments et de dispositifs médicaux lorsqu'elle est onéreuse. Grâce au chaînage entre les données du PMSI et celles du Sniiram, nous avons la possibilité de reconstituer le parcours de soins d'un patient sans jamais l'identifier.

L'Atih fournit aux établissements les outils techniques qui leur permettent d'agréger les données administratives, de facturation et les données médicales en les anonymisant, grâce au logiciel issu de l'assurance maladie dit « Foin » (fonction d'occultation des informations nominatives). Les informations sont ainsi anonymisées au sein des établissements avant leur transmission à l'Atih, ce traitement étant garanti par le DIM de l'établissement. Les données transmises font ensuite l'objet d'une seconde anonymisation au sein de l'Atih avant d'alimenter le Sniiram. Une troisième anonymisation est enfin opérée : ces anonymisations successives visent à créer une rupture entre les informations disponibles dans les différentes bases afin de prévenir tout risque de réidentification. Il est à noter que la fonction d'occultation de certaines informations identifiantes telles que le NIR est une fonction irréversible. Les données ainsi traitées peuvent alors être transmises à l'Etat, aux ARS, aux différentes agences sanitaires ainsi qu'à certains acteurs privés, leur diffusion étant strictement encadrée par la Cnil.

La diffusion des données est assurée par le service de réponse aux demandes externes de l'Atih. Celles-ci sont transmises aux acteurs disposant d'une autorisation de la Cnil. Nous réalisons également des traitements et des extractions à la demande pour les administrations centrales, les institutions publiques de contrôle telles que la Cour des comptes, l'IGF ou l'IGAS, ainsi que pour les institutions sanitaires comme la HAS ou l'Inca. Nous constituons par ailleurs, lorsque nous constatons des demandes récurrentes, des tableaux statistiques que nous mettons à la disposition de tous ; c'est essentiellement à ces informations qu'ont accès les sociétés privées. Nous publions sur notre site internet, à travers l'outil de restitution « Snatih » (système national d'information sur l'hospitalisation), diverses informations issues du PMSI : des statistiques très agrégées sont en accès libre, comme par exemple le case-mix ou éventail des cas traités par chaque établissement ; d'autres informations ne sont accessibles qu'avec identifiant et mot de passe.

Notre système de gestion des données est sécurisé aux stades de leur collecte comme de leur diffusion et de leur conservation. La collecte relève de la responsabilité des établissements ; la transmission est effectuée selon un protocole sécurisé entre l'Atih et les établissements ; la base stockée à l'Atih est inaccessible aux tiers. Les données transmises à l'assurance maladie relèvent de sa responsabilité. Les données publiques ne sont transmises, quel que soit le statut – public ou privé – du demandeur, que sur accord de la Cnil ; le demandeur s'engage à ne pas identifier les patients et à ne communiquer ou publier les données transmises que si toute identification est impossible, et les personnes chargées du traitement des données sont astreintes au secret professionnel. Une fois l'autorisation Cnil acquise, le traitement des informations relève donc de la responsabilité du demandeur.

Les données du PMSI sont aujourd'hui très largement utilisées par l'Etat et l'assurance maladie dans le cadre de l'organisation, du financement et de la régulation des soins, ainsi que pour le contrôle des prises en charge. Elles sont également utilisées par les grandes agences sanitaires nationales (HAS, InVS…), auprès desquelles nous intervenons en tant qu'outil technique, dans le cadre de conventions ou de restitutions à la demande. Nous travaillons avec les chercheurs dans le champ épidémiologique notamment. À l'évidence, le PMSI intéresse également les industriels. 61 sociétés privées ont aujourd'hui accès à ces informations, pour des usages qui ne sont pas très différents des nôtres : à l'heure actuelle, la valeur ajoutée de ces entreprises dans le traitement des données de santé n'est donc pas encore démontrée. En outre, bien que le PMSI ne fournisse qu'un nombre limité d'information, leur exploitation n'est pas si simple.

Le rapprochement entre les données du PMSI et celles du Sniiram ouvre un très vaste champ d'études, notamment s'agissant de l'analyse des parcours de soins, ce qui intéresse bien sûr les ARS dans le cadre de l'organisation territoriale des soins.

M. Jean-Jacques Hyest, **président**. – Les données INSEE portant sur les décès mentionnent-elles leur cause ?

M. Claude Gissot, directeur de la stratégie à la CNAMTS. – Les informations de l'INSEE ne mentionnent que la date, non les causes des décès. Les informations relatives aux causes sont gérées par le centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès (CépiDc), qui constitue un laboratoire de l'INSERM. Il existe des projets visant à analyser les causes de la mortalité post-hospitalière, qui pourraient permettre in fine d'évaluer la qualité des établissements, mais nous n'en sommes encore qu'aux débuts.

M. Jean-Jacques Hyest, **président**. – Les maires ne peuvent pourtant dresser d'acte de décès sans en indiquer la cause à partir des informations transmises sous pli cacheté par le médecin. À qui ces informations sont-elles transmises ? Ne pourraient-elles pas présenter un grand intérêt ?

M. Claude Gissot. – Les informations relatives aux causes de décès ne sont envoyées qu'au CépiDc de l'Inserm et l'Insee n'y a pas accès.

M. Frédéric van Roekeghem. – Il ne fait pas de doute que ces informations présenteraient un grand intérêt pour des études de santé publique, sous réserve toutefois qu'elles soient bien documentées et qu'elles soient saisies dans des bases de données exploitables informatiquement.

Mme Corinne Bouchoux, **rapporteure**. – Quelle est la date de la dernière réunion du comité de pilotage du Sniiram ? Pouvez-vous nous assurer qu'aucun organisme ne se trouve actuellement dans l'attente de données du Sniiram sans pouvoir voir sa demande satisfaite faute de décision de cette instance ? Vous semblez favorable au big data mais plus mesuré quant à l'avènement de l'*open data*, au sens anglo-saxon du terme, dans le domaine de la santé : ai-je bien résumé votre pensée ?

M. Frédéric van Roekeghem. – Au sens propre du terme, l'*open data* recouvre des données plutôt agrégées, tandis que des études approfondies de santé publique supposent l'accès à des données indirectement réidentifiantes. Ce deuxième type d'utilisation nécessite donc une professionnalisation des acteurs, une clarification des finalités au titre desquelles l'accès peut être accordé, un encadrement législatif, y compris pénal, et déontologique précis,

une forte sécurité des systèmes d'information. Il est par ailleurs indispensable de réfléchir aux moyens d'assurer le contrôle d'une telle utilisation : les moyens de la Cnil ne sont pas infinis.

M. Claude Gissot. – Le Copiir s'est réuni pour la dernière fois le 18 avril 2013. Il s'est notamment prononcé sur l'accès de l'Atih, la Drees et des ARS aux données exhaustives du Sniiram. L'arrêté a été publié il y a 15 jours.

M. Frédéric van Roekeghem. – Nous tenons les informations relatives aux réunions du Copiir à la disposition de la MCI. Vous pourrez constater que nous avons très notablement accéléré le rythme de ces réunions depuis plus de deux ans. Il faut se demander à qui les délais d'accès au Sniiram sont imputables…

Mme Corinne Bouchoux, **rapporteure**. – Selon les textes, le comité de pilotage du Sniiram ne devrait-il pas se réunir deux fois par an ?

M. Claude Gissot. – Cette obligation a été fixée par voie de protocole et vaut comme un règlement intérieur. Ce n'est pas une obligation législative. Rappelons-nous que la mise en place du Sniiram a été progressive : à ses débuts, il n'existait qu'un seul data mart et il n'était pas nécessaire de réunir le comité de pilotage tous les six mois. L'appariement des données du Sniiram avec celles du PMSI et l'introduction des données de l'INSEE a ensuite suscité un intérêt croissant pour cette base de données : nous nous sommes alors organisés de manière à répondre aux demandes.

M. Frédéric van Roekeghem. – Alors qu'il vient de lancer une mission de l'IGAS sur l'évolution de l'accès aux données de santé, il me semble raisonnable de laisser au Gouvernement le soin de définir les orientations à mettre en œuvre dans ce domaine. Il me paraît inopportun de gesticuler de manière désordonnée sur l'ouverture de l'accès aux données de santé quand une réflexion est en cours. Dans ce contexte, le comité de pilotage ne saurait prendre de décisions importantes sans coordination avec le gouvernement. Par ailleurs, les décisions prises par le Copiir d'avril 2013 ne sont pas encore opérationnelles ; il pourrait être intéressant que vous vous penchiez sur l'historique de l'ouverture des données de santé aux ARS, notamment sur l'intervention de la Cnil…

M. Jean-Jacques Hyest, **président**. – Nous entendrons Mme la ministre des affaires sociales et de la santé le 27 mars. Nous vous remercions pour votre contribution à notre compréhension de l'*open data*.

La séance est close à 12 heures 44.

Jeudi 13 mars 2014

- Présidence de M. Jean-Jacques Hyest –

La réunion est ouverte à 9 h 15.

Audition conjointe de Mme Geneviève Chène, M. Grégoire Rey pour l'Institut national pour la santé et la recherche médicale (Inserm) ; M. Dominique Maraninchi, Mme Carole Le Saulnier, M. Mahmoud Zureik, pour l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) ; MM. Jean-Patrick Sales et Thomas Le Ludec pour la Haute autorité de santé (HAS)

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Notre mission commune d'information, constituée à la demande du groupe écologiste, après avoir auditionné des utilisateurs de données publiques, analyse à présent les politiques de mise à disposition de ces données par leurs producteurs, pouvoirs publics, collectivités territoriales, services publics. Dans la suite des auditions de la semaine dernière sur les données de santé, nous recevons tout d'abord ce matin des représentants de l'Institut national pour la santé et la recherche médicale (Inserm), de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et de la Haute autorité de santé (HAS).

Après avoir rappelé le statut et les missions des organismes que vous représentez ainsi que la nature des données qu'ils utilisent, pourriez-vous décrire les modalités actuelles de leur collecte et de leur exploitation, en indiquant le régime d'accès à ces données ; préciser, le cas échéant, de quelles données supplémentaires vous auriez besoin ; présenter votre politique d'offre de données ; enfin, de manière plus prospective, décrire les usages des données de santé qu'il vous paraîtrait pertinent de développer dans le sens d'une amélioration de l'efficacité du système de soins.

Mme Geneviève Chène, directrice de l'Institut thématique multi-organismes (Itmo) Santé publique de l'alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé (Aviesan). – L'Inserm est un établissement public à caractère scientifique et technologique dédié entièrement à la recherche sur la santé humaine, à l'expertise et à la veille scientifique, placé sous la double tutelle des ministères de la santé et de la recherche. Ses quelque 300 unités de recherche qui emploient environ 10 000 personnes sont implantées dans des hôpitaux, des universités, des centres de lutte contre le cancer. Dix instituts thématiques, créés début 2008, sont associés à l'Inserm afin d'animer la recherche dans leurs domaines respectifs et de définir une prospective.

En avril 2009, l'alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé (Aviesan), réunissant l'Inserm, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et la conférence des présidents d'université (CPU) est venue renforcer la coordination nationale de la recherche. L'Inserm joue enfin un rôle déterminant dans la construction de l'espace européen de la recherche.

Nous utilisons des données très variées : sociodémographiques, cliniques, biologiques, génétiques, d'imagerie médicale, d'exposition à des facteurs de risques, des parcours de soin et de santé, des modes de vie. Les modes de recueil sont multiples. Parfois, les données les plus intéressantes sont collectées à des fins autres que la simple connaissance.

Des modes de recueil spécifiques sont également mis en œuvre par des enquêtes *ad hoc*, des registres, ou dans le cadre d'essais cliniques. Les données produites en routine - causes de décès, données de registre - peuvent être mises à notre disposition par conventions et réutilisées pour des usages épidémiologiques. Ainsi, les données du système national d'informations inter-régimes d'assurance maladie (Sniiram) et du programme médicalisé des systèmes d'information (PMSI) sont très intéressantes pour la recherche en santé, même s'ils ont été conçus aux fins de gestion et de financement des soins.

De manière générale, toutes ces données sont intéressantes dès lors qu'elles sont de qualité suffisante pour produire des résultats fiables et être utiles à la décision. L'Inserm a une très grande expérience de la production et de l'utilisation de ces données et une conscience de leur très grand degré de complexité et du niveau d'expertise nécessaire pour les traiter de manière à leur donner la valeur attendue.

La plupart des données collectées dans des enquêtes ne sont utilisées qu'à des fins de recherche, d'autres, produites en routine, sont utilisées à des fins de recherche dans le cadre de conventions de mise à disposition.

L'arrêté du 20 juin 2005 fixe la liste des organismes habilités à accéder aux données du Sniiram. L'Inserm en fait partie et bénéficie d'un accès « facilité », notamment à l'échantillon généraliste des bénéficiaires (EGB), à des extractions précises, mais l'accès à la base complète du Sniiram nous est impossible, ce qui interdit de procéder à de la fouille de données (*data mining* ou traitement de *big data*) ou à des recherches sans hypothèse *a priori*, et freine l'acquisition d'une expertise sur cette base et l'emploi pour des objectifs de recherche. Il est en outre difficile d'enrichir les données d'une enquête avec les données du Sniiram car l'utilisation du NIR (numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques, dit « numéro de sécurité sociale ») exige une autorisation par décret en Conseil d'Etat.

D'autres données intéressent les chercheurs : celles de l'INSEE notamment, couvertes par le secret statistique, ce qui nécessite des autorisations administratives et impose des délais non compatibles avec les exigences de compétitivité de la recherche. Les données recueillies par les médecins généralistes, les bases de données sociales, celles de la CNAM (caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés), avec lesquelles des appariements ont déjà été mis en place, celles concernant l'exposition environnementale ou l'alimentation nous seraient aussi très utiles. Un accès large et rapide aux données de santé est un enjeu majeur pour la compétitivité de notre recherche.

L'usage de données individuelles ré-identifiables est indispensable, en particulier dans le cadre du suivi de cohortes de patients, pour faire le lien entre les facteurs de risques et les cause de décès par exemple. Cloisonnement, cryptage et traçabilité sont donc indispensables. Cela exige, bien sûr, de s'assurer que ces données ne puissent pas être accessibles à d'autres fins que scientifiques. La loi « informatique et liberté » encadre leur usage. Les audits ou inspections ont montré que les chercheurs de l'Inserm font preuve d'un très grand professionnalisme dans les usages qu'ils font de ces données et sont extrêmement scrupuleux à cet égard. L'an dernier, la nécessité de faire évoluer le cadre juridique a été soulignée dans un avis de l'Aviesan : il faut faciliter l'accès aux données et leur usage, en particulier l'utilisation du NIR pour les activités de recherche. Il convient, comme le souhaitent également les sociétés savantes d'épidémiologie, que l'évolution de la réglementation européenne ne crée pas d'obstacles supplémentaires à l'utilisation de ces données.

L'Inserm n'a pas à proprement parler de politique d'offre de données ; cela étant, l'accès aux nombreuses bases de données créées à partir des initiatives des équipes de recherche fait l'objet d'arbitrages dans la plus grande transparence par les équipes et le conseil scientifique des études. En outre, l'ouverture des données, l'impact sociétal de la recherche et la collaboration avec d'autres équipes sont pris en compte dans le financement des appels à projets et l'évaluation des unités de recherche. Ces données font également l'objet de publications scientifiques à destination du grand public et les chercheurs doivent pouvoir y accéder.

La recherche publique doit bénéficier de règles spécifiques d'accès aux données de santé, afin de faciliter et d'accélérer leur exploitation. L'Inserm, qui joue déjà un rôle pivot pour l'accès à l'EGB, pourrait se positionner sur cet usage de données de santé pour la recherche : ses équipes présentent en effet des garanties d'indépendance, de déontologie et de compétence en la matière.

L'usage des bases de données exige une maîtrise sémantique, c'est-à-dire une bonne connaissance du sens des données qu'elles rassemblent et il doit être sécurisé au maximum en cas d'appariement et d'anonymisation : la centralisation est ici nécessaire. L'Inserm peut ainsi jouer un rôle de filtre pour l'usage des données car le service rendu au chercheur doit être indépendant du secteur privé, mais aussi de l'exécutif.

L'Aviesan a proposé d'établir une procédure institutionnelle claire, confiée à un opérateur unique, pour l'accès des chercheurs au Sniiram et à d'autres bases de données administratives et médico-administratives, avec des circuits et des modalités de procédure différents selon que la demande émane du secteur public ou du secteur privé, et qui permette de vérifier la pertinence des demandes d'accès au regard du contenu des bases. Est également recommandée la création d'une ou plusieurs plateformes techniques mutualisées, permettant l'extraction, le formatage, l'aide à la mise en forme et l'appariement des données extraites de ces bases, bénéficiant d'un financement spécifique garanti, distinct de celui qui est alloué aux organismes gestionnaires des bases. Ces plateformes seraient fondées sur un échange de savoir-faire entre ces organismes chargés de la gestion des bases et les équipes de recherche. L'Itmo de santé publique que je dirige est bien placé pour représenter la partie recherche dans le processus de constitution de cette interface.

Le Président de la République a récemment annoncé un grand programme de recherche sur la biologie des systèmes. Cette réflexion doit s'inscrire dans ce nouveau programme d'investissements d'avenir : c'est en effet la compétitivité de la recherche française qui est en jeu.

La base nationale de pharmacovigilance devrait être mieux exploitée, de même que la base de données sur les causes de décès en matière de surveillance sanitaire. Si elle avait été aussi bien renseignée et aussi rapidement en 2003 qu'aujourd'hui grâce à la certification électronique des décès, on aurait pu détecter beaucoup plus tôt la hausse de la mortalité due à la canicule. Faciliter l'accès à des données par les chercheurs, c'est encourager une approche plus interdisciplinaire en santé humaine, en recherche interventionnelle en santé des populations et dans le cadre du programme de biologie des systèmes. Les chercheurs forment le vœu qu'une part de leurs recherches puisse aider à des décisions plus éclairées, car fondées sur des faits documentés, en matière de politiques d'intervention en santé publique. Au-delà, il y a des interactions possibles entre les décideurs, les chercheurs, les gestionnaires des bases de données, les acteurs de soins et les acteurs de santé, grâce à la mise en commun des données de santé.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Monsieur le professeur Maraninchi, pas une semaine ne passe sans que l'on parle de l'ANSM. Son approche des données est nécessairement différente de celle de l'Inserm.

M. Dominique Maraninchi, **directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)**. – Vous m'ôtez les mots de la bouche. L'ANSM est l'autorité nationale de régulation des produits de santé. L'Etat lui délègue la capacité d'autoriser, de surveiller ou d'interdire l'usage des produits de santé. La loi de décembre 2011 a rappelé à cet égard que les arbitrages devaient d'abord prendre en compte la sécurité des personnes et non la sécurité ou l'équité du commerce. Bien sûr, nos décisions font grief, à l'encontre de parties qui sont rarement d'accord… D'où la nécessité d'expertises fortes et transparentes, pour lesquelles nous devons disposer de moyens à la hauteur de ceux des producteurs de santé. L'obligation de transparence, que la loi du 29 décembre 2011 a imposée à toutes les parties, nous y compris, ainsi que le recours au principe de précaution pour protéger les patients, ont fait évoluer notre travail : nos décisions, plus transparentes et plus réactives, sont établies sur des faisceaux d'arguments fondés sur des données de sources diverses. Nous vivons dans une interpellation régulière de la part des citoyens.

Où collectons-nous les données ? Auprès des parties et d'abord des opérateurs de santé : résultats d'expériences *in vitro* et *in vivo*, données cliniques, précliniques et para-cliniques, protégées par le secret industriel et commercial, qui fondent nos arbitrages bénéfice-risque, au regard des indications revendiquées pour les populations concernées. Cela vaut avant et après l'autorisation de mise sur le marché (AMM). Une fois qu'elle est accordée, des données sur la sécurité du produit continuent à nous être transmises. Tous les producteurs de principes actifs ou de nouveaux traitements sont soumis à l'obligation de mettre en œuvre des plans de gestion des risques, y compris post marketing. Depuis 2011, après l'AMM, nous prenons fréquemment des décisions relatives à la sécurité des produits, tels qu'ils sont réellement utilisés dans la vraie vie, à partir de données de marketing réelles ou de l'assurance maladie et non plus sur la base d'études cliniques, plus ou moins idéalisées… On se rappelle du Médiator ; d'autres décisions comparables sont intervenues depuis lors à partir de signaux de vigilance qui ont pu être vérifiés très rapidement par l'accès aux bases nationales et grâce à la collaboration des chercheurs. Nous disposons maintenant d'une antenne de pharmaco-épidémiologie avec un chercheur de l'Inserm et nous avons une bonne capacité à collecter des données venant d'autres sources que les producteurs.

Nous disposons d'une capacité de collecte des données d'autres sources que les entreprises pharmaceutiques. Les réseaux de vigilance (pharmacovigilance, matériovigilance, hémovigilance) nous adressent près de 100 000 déclarations par an : l'articulation de ces données avec les autres bases (mortalité, Sniiram) nous confère une puissance d'analyse et de détection considérable. Le travail de repérage des données de signalement précède celui de recherche d'explications. Il est en grande partie automatisé et en lien avec des bases de données européennes. Bien sûr, nous pourrions publier une partie de ces données mais elles sont souvent abstraites et incompréhensibles pour le grand public. Nous n'avons guère les moyens de forcer les industriels, ni les chercheurs, à faire une étude dans le temps voulu par nos processus de décision. Il importe donc que nous puissions disposer de nos propres capacités de collecte, d'instruction, d'investigation et de traitement des données.

Il faut en outre lutter contre les risques de conflits d'intérêts. Les règles déontologiques sont de plus en plus poussées. Dans l'analyse, notre agence doit être totalement indépendante des équipes de recherche liées de près ou de loin à l'industrie.

Depuis trois ans, nos fonds d'intervention nous donnent les moyens de conduire des études indépendantes, publiques, de qualité. Il est très difficile pour le citoyen de comprendre qu'une même équipe puisse travailler de temps en temps pour l'industrie et pour le régulateur. Cette recherche indépendante que nous mettons en place est une petite révolution. Elle a besoin de financements publics. Dans le domaine du médicament, les financements les plus importants proviennent toujours des industriels. Ce n'est pas une fatalité. Nous sommes à un tournant.

Les données que nous utilisons relèvent du secret médical et du secret industriel et commercial et sont donc très confidentielles. Nous en produisons, aussi, en réponse à une demande ou pour informer le public. Toutes les réunions de nos commissions font l'objet d'ordres du jour et de comptes rendus et sont filmées. Ces données sont accessibles, sous réserve du secret industriel et commercial et des données personnelles ou qui pourraient être tracées.

Où allons-nous ? Le futur règlement sur les essais cliniques obligera les industriels à publier les résultats des essais, même non publiés, même négatifs. L'accès aux données sources n'a pas encore fait l'objet d'un arbitrage et est au cœur d'un contentieux judicaire européen. Certaines entreprises se sont dotées de codes de bonne conduite et mettent déjà spontanément ces données à disposition, peut-être pour améliorer leur image… Le sujet doit être suivi dans notre pays avec la plus grande attention afin de mieux fonder les décisions.

Ce qui compte, c'est de relier plusieurs types de données entre elles. En France, elles sont très riches mais l'établissement des liens reste difficile alors que nos décisions de sécurité doivent être fondées sur des faisceaux d'arguments. Nos décisions faisant grief et étant souvent contestées, nous devons avoir les moyens de les défendre et que les industriels ne soient pas privilégiés dans l'accès aux données publiques. Le financement public de la recherche doit donc être un critère d'accès aux données. Les données que nous produisons pour fonder nos décisions sont rendues publiques et notre site Internet compte désormais 2,7 millions de connexions par an, soit deux fois plus qu'il y a deux ans. La base de données du médicament, mise à jour mensuellement, a été ouverte en novembre et sera téléchargeable fin mars. Le partage de données est donc possible et répond manifestement à une véritable demande.

Nous produisons également de l'information à destination des professionnels pour les mettre en garde sur les risques que présente l'usage de certains produits soumis à prescription obligatoire, dès que nous recevons des signaux indiquant qu'ils sont trop ou mal utilisés. Le partage de données, de vente, par exemple, avec les professionnels est très utile, comme on l'a vu avec la consommation des pilules de troisième et quatrième générations, dont la part est passée de 40 % à moins de 20 % à la suite de nos mises en garde, sans qu'il ait fallu faire évoluer la réglementation.

M. Thomas Le Ludec, directeur délégué de la direction de l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins (DAQSS), Haute autorité de santé (HAS). – La HAS est une autorité publique indépendante à caractère scientifique qui emploie près de 300 collaborateurs et travaille avec 3 000 experts. Elle a trois missions principales : aider les pouvoirs publics dans leurs décisions de remboursement des actes, produits et techniques sanitaires, sur la base d'une évaluation médico-économique ; émettre des recommandations, des guides et référentiels à destination des professionnels et des patients pour un bon usage des produits et de l'offre de santé ; certifier, enfin, les établissements de santé.

La HAS produit des données accessibles sur son site : les comptes rendus des réunions des commissions et du collège sont ainsi mis en ligne depuis des années, de même que les déclarations publiques d'intérêts des personnels, des experts et des membres.

Nous réutilisons de nombreuses données, issues de la recherche (la littérature scientifique) et du système de santé (consommation et production de soins). Nous produisons des indicateurs de qualité et de sécurité des soins dans les établissements, de certifications d'établissements de santé : un cycle de certification produit environ 18 000 décisions. Enfin, sur les dix-huit spécialités à risques, qui concernent 11 000 professionnels, nous détenons une base de données sur les évènements porteurs de risques.

M. Jean-Patrick Sales, directeur délégué de la direction de l'évaluation économique et de santé publique (DEMESP), HAS. – Nous utilisons des données produites et mises en base par d'autres : le PSMSI, le Sniiram pour l'EGB et les DCIR (données de consommation inter-régimes), le Codex, qui se trouve à l'ANSM, avec laquelle nous avons des liaisons informatiques, l'ATIH (agence technique de l'information sur l'hospitalisation) pour le PMSI et certains indicateurs, dans le cadre d'une convention. Nous disposons également d'un accès mesuré à des bases de dispensation, construites à partir de projections et de modèles basés sur des échantillons des officines de pharmacie, afin de connaître l'utilisation et le volume dont nous avons besoin, pour évaluer la population cible et fixer le prix des produits admis à remboursement. D'autres bases de données sont enfin ouvertes par les industriels.

Notre accès aux bases de données médico-administratives est maintenant satisfaisant : un arrêté de juillet 2013 nous a donné accès à l'échantillon exhaustif du Sniiram. Cette base est difficile à manipuler ; nous réservons nos compétences en interne, limitées en la matière, à l'établissement de rapports pour le ministère, à sa demande, sur l'insuffisance rénale ou la prise en charge de l'hypertension artérielle, par exemple.

Les évaluations de protocoles de collaboration professionnelle dits de l'article 51 de la loi HPST (Hôpital, patients, santé et territoires), ou d'autres expérimentations de télémédecine ou encore de parcours de l'article 70 supposent l'accès à des données locales produites au sein des territoires de santé, qui soulèvent des interrogations sur leurs modalités de collecte, de traitement et de mise en forme. Nous avons là un champ d'incertitudes sur les remontées et les responsables de ces données, la HAS n'ayant pas, en dehors du domaine spécifique de la certification, de capacité à conduire des évaluations sur site.

Nous demandons aux industriels des études post-inscription, en aval des études post AMM. L'enjeu est de connaître l'utilisation réelle des produits : est-elle conforme à ce qui a été prévu ou anticipé ? Ces études sont encadrées (par un accord-cadre pour le médicament et un autre pour les dispositifs médicaux) et dorénavant explicitement prévues dans les conventions liant les industriels au CEPS (comité économique des produits de santé) pour l'obtention des prix mais les industriels n'ont pas accès aux données médico-administratives nécessaires à leur réalisation, sauf à passer par le faux-nez d'un organisme de recherche. Il leur faut donc mettre en place des cohortes, ce qui est coûteux et impacte le prix. Il serait utile, sans préjudice des missions de recherche et de sécurité sanitaire, de leur ménager un champ d'accès spécifique par l'intermédiaire d'un tiers de confiance. La complexité d'accès à ces bases devrait faire l'objet d'une industrie et d'une validation spécifiques.

M. Thomas Le Ludec, directeur délégué de la DAQSS, HAS. – En 2012, nous avons publié un guide de bonne utilisation des données sur la qualité et la sécurité des soins. Nous portons une attention particulière à ce que les indicateurs de qualité des soins, difficiles à obtenir, retraçant des processus, ne soient pas utilisés à mauvais escient. Les ratios standardisés de mortalité hospitalière, par exemple, doivent être maniés avec précaution. Dans d'autres pays, une diffusion hâtive de ces données a conduit à des pratiques d'optimisation du codage initial, ce qui a faussé l'appréciation des établissements de santé.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Comme les statistiques de la police !

M. Thomas Le Ludec, directeur délégué de la DAQSS, HAS. – Des guides de bon usage sont donc indispensables. En application de la loi de financement de la sécurité sociale de 2012, pour offrir une vision à l'ensemble des Français sur l'appréciation de la qualité des établissements de santé, nous avons ouvert au public, le 28 novembre 2013, la première version d'un site Internet interactif, Scope santé. L'usager peut choisir le set de données qui l'intéresse. Plus de 100 000 connexions différentes ont été enregistrées en trois mois. L'objectif est d'offrir une deuxième version plus complète, dans une logique d'ouverture des données-sources : prioritairement celles dont nous sommes producteurs, sur la certification des établissements de santé et l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins ; également celles qui sont produites par l'ATIH et la direction générale de l'offre de soins (DGOS), avec laquelle nous travaillons en partenariat dans le cadre d'une convention et d'un copilotage.

M. Jean-Patrick Sales, directeur délégué de la direction de l'évaluation économique et de santé publique (DEMESP). – Nous allons aussi ouvrir d'autres fichiers, notamment sur le service médical rendu. Reste notamment la littérature dite « grise » c'est-à-dire non publiée, qui est un élément d'information important d'évaluation des produits de santé. Il y a un antagonisme entre le secret industriel et commercial et la transparence à l'égard des professionnels de santé et du grand public. Les données détaillées et les dossiers retirés en cours d'examen ne sont pas communicables. Depuis que nous avons la charge d'une mission d'évaluation médico-économique, le prix réel d'un traitement est très difficile à connaître, – je vous renvoie au rapport qui est sorti ces jours derniers sur le prix du médicament –, et l'évaluation dans ce domaine, fondée sur la définition d'un traitement de référence, doit être avant tout comparative.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nous avons reçu les responsables de l'ATIH et de l'assurance-maladie, laquelle possède, avec l'INSEE, l'une des plus vastes bases de données. Des rationalisations sont certainement possibles. Mais tel n'est pas notre sujet.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Quelles évolutions souhaitez-vous voir apporter aux lois fondatrices de 1978, votées avant l'apparition d'Internet, quand le patient n'était pas encore acteur de sa maladie ? Par ailleurs, on parle de 5 000 à 10 000 décès par an liés au mésusage de médicaments. En quoi un meilleur accès aux documents administratifs et aux données publiques permettrait-il de faire levier pour réduire ce nombre ? Enfin, les lenteurs n'occasionnent-elles pas des contentieux, au motif du préjudice de chance ? Vos réponses pourront être complétées par écrit.

Mme Carole Le Saulnier, directrice des affaires juridiques et réglementaires, ANSM. – En vertu de la loi instituant la Cada (Commission d'accès aux documents administratifs), nous transmettons beaucoup de documents, sauf procédure judiciaire en cours. Deux difficultés s'élèvent à propos du compte rendu de nos réunions : le secret industriel et

commercial d'abord – sur les stratégies commerciales (par exemple les demandes d'essais cliniques), la jurisprudence, peu fournie, n'est pas claire ; le secret financier ensuite : les chiffres de vente et les données d'exposition peuvent-ils être mis en ligne quand il n'y a qu'une spécialité sur le marché ? La transparence pose des questions complexes.

M. Dominique Maraninchi, directeur général de l'ANSM. – On ne cesse de nous demander : « *Combien de décès iatrogènes ? Combien sont liés aux pilules ? Aux anticancéreux ?* » Nous avons besoin de rendre publiques des informations standardisées, régulières, sans permettre l'identification d'un patient ni créer de panique. Nous travaillons avec le centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès (CépiDc). Peut-être faudrait-il que les médicaments soient mentionnés dans les certificats de causes du décès mais il ne faut pas les rendre trop difficiles à remplir par les professionnels de santé. Que le législateur soit vigilant sur la loyauté de l'information : on peut décéder d'un accident vasculaire cérébral (AVC) à 90 ans, comme mon père, tout en prenant des anticoagulants, sans que la cause puisse en être attribuée à ces derniers.

Les informations de pharmacovigilance disponibles en France sont plus nombreuses que partout ailleurs au monde, rapportées à la population ; la question est de savoir ce que l'on en fait.

Nous manquons de davantage de déclarations des citoyens. Nous sommes au XXIe siècle et les personnes handicapées, par exemple, connaissent mieux les dangers d'un fauteuil que les professionnels. C'est ce que nous voulons développer et stimuler, avec une capacité de traitement et d'instruction de ces données.

M. Jean-Patrick Sales, directeur délégué de la direction de l'évaluation économique et de santé publique (DEMESP). – Quand nous sommes astreints à communiquer des documents, nous sommes au bord du contentieux avec un tiers et pratiquons alors un caviardage maximaliste des documents ou comptes rendus qui suscite le soupçon. Une évolution serait souhaitable.

Les informations sur les décès captent l'attention mais l'on peut mourir de sa belle mort bien que l'on mésuse d'un ou plusieurs produits de santé. Quelle est la part du mésusage dans l'exercice thérapeutique au sein de la population ? La question est de savoir si les bons patients sont traités par les bons produits, ce que nous cherchons à savoir lors des renouvellements d'inscription en commission de transparence et comment aider les professionnels à prendre les bonnes décisions – dans le logiciel de prescription, la presse professionnelle ou de recommandations, quitte à rendre certaines recommandations opposables. Tout cela peut diminuer à terme le nombre de décès, même si celui-ci n'est pas à placer au premier plan.

M. Grégoire Rey, directeur du centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès (CépiDc) à l'Inserm. – De par ma fonction, le décès m'intéresse particulièrement, même si l'on essaye de l'éviter… La remontée d'informations provient de la base nationale de pharmacovigilance (BNPV) et des causes médicales du décès, le médecin pouvant déclarer un lien avec un médicament, bases qui peuvent être croisées et enrichies. Par ailleurs, les données globales du Sniiram retracent la prise de médicaments par tous les assurés, jusqu'au décès, permettant d'évaluer les risques de mortalité ou d'associer la prise d'un médicament à la survenue d'une cause de décès. Il s'agit en l'occurrence d'améliorer la connaissance, l'action étant du ressort de l'ANSM.

M. Mahmoud Zureik, **directeur de la stratégie et des affaires internationales à l'ANSM.** – Pour garantir la sécurité des patients, il faut disposer de données qui éclairent la décision. Un large accès aux données, sécurisé, dans le respect des personnes, leur ouverture aux chercheurs et aux autorités publiques, ne peut qu'améliorer l'usage des produits de santé. Nous avons accès aux données du Sniiram depuis juillet 2013 mais uniquement pour trois ans et l'année en cours. Ce n'est pas suffisant pour examiner ce qui s'est passé, en particulier la durée d'exposition, lorsque le pronostic vital est engagé. Accéder aux données archivées est indispensable pour l'agence. Nous souhaitons que le projet en cours, qui permettrait de relier les données du Sniiram, du PMSI et du CépiDc, aboutisse rapidement pour la sécurité des patients. Nous souhaiterions aussi, pour des problèmes de sécurité sanitaire avérés ou soupçonnés, avoir accès à des données de cohortes.

Mme Geneviève Chène, **directrice de l'Institut thématique multi-organismes (Itmo) à l'Inserm** – La loi « informatique et libertés » a été écrite dans un contexte très différent et nous avons changé d'ère, y compris sur le nombre des données de santé disponibles pour une seule personne, qui peut se compte en millions. Traitées comme il convient, elles sont à la source de nouvelles connaissances. Or la loi française est l'une des plus strictes au monde. Une évolution de la réglementation européenne sur la protection des données personnelles est à l'ordre du jour mais les données de recherche ne sont pas traitées de manière particulière. Ceci a peu de conséquences en France, car nos bases sont déjà strictement encadrées depuis 1978. Mais ayons à l'esprit la compétitivité de la recherche française et la nécessité de nouer des collaborations avec nos collègues étrangers. Certaines pourraient ne plus être possibles à l'avenir, parce qu'elles passent par la mise en commun de bases de données intégrées à l'échelon européen, car la transposition de la directive l'interdirait à un certain nombre de nos collègues.

M. Jacky Le Menn. – Je suis vice-président de la commission des affaires sociales. Dans le cadre du rapport sur la tarification hospitalière que nous avons rédigé avec mon collègue Alain Milon pour la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) l'an dernier, nous avons souligné le manque de fiabilité des données hospitalières, dont le codage peut assez aisément être forcé, lors de la saisie, ce qui permet d'obtenir des ressources substantiellement améliorées. Par ailleurs, la garantie du secret médical est également en cause, des sociétés privées intervenant en sous-traitance des établissements de santé, dans le but de faire rentrer le plus possible de ressources dans l'établissement, ce qui a fait réagir des syndicats de médecins et même la CNIL. Comment peut-on mieux rédiger les cahiers des charges à ces égards ?

Autre problème, le financement et l'évaluation des coûts des traitements : les échanges des données entre l'assurance-maladie et les agences régionales de santé (ARS) sont manifestement difficiles.

M. Thomas Le Ludec, directeur délégué de la DAQSS, HAS. – Le PMSI concerne au premier chef l'ATIH. Vous soulevez la question plus générale du contrôle des données. Les résultats de l'enquête que nous avons menée l'an dernier sur les indicateurs de sécurité et d'efficacité des soins sous l'égide de l'inspection générale des affaires sociales seront bientôt rendus publics ; le contrôle doit se faire par échantillonnage régulier. Une suspicion s'est développée en Grande-Bretagne sur le forçage de codages, destiné à éviter la dégradation du *ratio* de mortalité hospitalière.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Je vous remercie pour tous ces éléments très intéressants.

Audition de Mme Sandrine Mathon, chef du service administration à la direction des systèmes d'information de la mairie de Toulouse, de M. Jean-Marie Bourgogne, chef de projet, Montpellier territoire numérique et de M. Jean Christophe Elineau, cofondateurd'Opendata France

M. Jean-Jacques Hyest, président. – *Opendata France* associe des collectivités territoriales désireuses de rendre publiques leurs données. Je vous invite à présenter votre analyse des enjeux politiques, sociétaux et économiques de cette démarche dans les territoires et son articulation avec la stratégie nationale et déconcentrée de l'Etat ; à montrer comment les projets se construisent entre plusieurs niveaux d'administration locale et les collaborations développées avec les instituts statistiques, l'IGN (Institut géographique national) ou les services déconcentrés de l'Etat ; à exposer les difficultés éventuellement rencontrées pour réutiliser les données mises à disposition par d'autres producteurs ; à décrire les modalités d'enrichissements des jeux de données par les acteurs économiques locaux, les citoyens, ou les acteurs publics locaux ; à présenter les services payants éventuellement créés à partir des données ; à indiquer les cadres juridiques de réutilisations retenus ; à décrire les modalités d'accompagnement des utilisateurs, enfin à dresser un premier bilan des retombées économiques de la démarche et de la méthodologie d'évaluation.

Mme Sandrine Mathon, **chef du service administration à la direction des systèmes d'information de la mairie de Toulouse, d'Opendata France**. – Nous vous transmettrons un document écrit. La démarche *Open data* a commencé à Rennes en 2010, et progressivement plusieurs collectivité ont ouvert leur portail de données. Nous nous sommes donc réunis, dans un premier temps entre techniciens (spécialistes de la normalisation des données, juristes, communicants …), tout d'abord pour mutualiser notre temps de travail et pour que chacun ne réinvente pas la poudre. La nécessité nous est vite apparue de fédérer les collectivités territoriales elles-mêmes, en travaillant avec les élus, c'est pourquoi l'association a vu le jour en octobre 2013 à Toulouse, sous la présidence du maire, Pierre Cohen. L'association permet de se regrouper, de soutenir les collectivités engagées dans cette démarche. Chaque collectivité est représentée par un élu, épaulé par un technicien. Aux dix-huit collectivités et EPCI fondateurs (villes et métropoles de Toulouse, Nantes, Rennes, les villes de Paris, Bordeaux, Montpellier, Digne, communautés urbaines de Bordeaux et du grand Lyon, région PACA, conseils généraux de Saône-et-Loire, Gironde, Loire Atlantique, communes de Brocas et Balma) sont associés Etalab, l'association LiberTIC, une association nantaise et la fondation internet nouvelle génération ; d'autres collectivités territoriales devraient bientôt adhérer, parmi lesquelles Nice, l'Ile-de-France, les régions Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Pau, Strasbourg, Angers…

Nous nous heurtons à des difficultés juridiques, techniques et à problèmes opérationnels basiques. Conduire un projet d'*open data* c'est être en mode guérilla, jusqu'à la date butoir de l'ouverture du portail ; ensuite, quelle que soit la taille de la collectivité, il faut aller chercher les données avec les dents car les services producteurs se considèrent trop souvent comme les propriétaires de leurs données, plutôt que comme des producteurs qui doivent mettre leurs données au service d'autrui.

Nos moyens sont modestes, puisque nous ne sommes pas mis à disposition de l'association, mais l'animons sur notre temps, en sus de nos missions principales. La cotisation annuelle est fixée à 2 000 euros pour les plus grandes collectivités.

M. Jean-Marie Bourgogne, chef de projet, Montpellier territoire numérique. – Au sein de l'association se côtoient des régions de plusieurs millions d'habitants et de petites bourgades comme Brocas avec ses 800 habitants. *L'open data* répond d'abord à une demande politique, ou du directeur général des services, que nous sommes chargés de mettre en œuvre. C'est pourquoi, au-delà du développement de l'expertise, la présence des élus est nécessaire pour asseoir la légitimité de l'association face à la Cada, la CNIL, le SGMAP (secrétariat général à la modernisation de l'action publique).

L'*open data* a trois objectifs : l'accès à la connaissance du territoire ; la transparence de l'action publique ; le développement de nouveaux services en direction des habitants, qui n'ont pas nécessairement d'incidence économique immédiate.

Transparence, disais-je : il ne s'agit pas de stigmatiser des élus ou des agents mais de renouer le lien entre citoyens et élus. L'expérience montre que jamais les données publiées, même potentiellement sensibles, n'ont été utilisées de manière malveillante. Ce sont plutôt les données non communiquées qui suscitent la suspicion.

L'*open data* permet de créer de décloisonner les propriétés des données des services producteurs et de développer de nouveaux services, par exemple dans le domaine de la multi-modalité des transports, en libérant les données détenues séparément par chaque opérateur et, à ce titre, peut susciter l'intérêt d'autres acteurs.

M. Jean-Christophe Elineau, cofondateur d'Opendata France. – Le fichier sur l'assiduité des conseillers municipaux a permis d'engager un débat avec les citoyens au sein de mon village. Ces données permettent d'engager le débat avec les citoyens.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Mais quelles données un village comme le vôtre peut-il publier ?

M. Jean-Christophe Elineau, cofondateur d'Opendata France. – Nous avons publié vingt-deux jeux de données comportant quatre-vingt-dix fichiers sur l'école, l'eau, l'économie, le budget, l'histoire du village : je vous invite à consulter le site *data.gouv.fr*, où nous figurons dès la deuxième page sur une dizaine de pages au total, bien avant des collectivités beaucoup plus importantes…

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Mais est-ce vraiment utile ? Et les données sont-elles anonymisées ? Pour des petites séries, c'est crucial.

M. Jean-Christophe Elineau, cofondateur d'Opendata France. – L'anonymat est en effet très important. Le sénateur Gorce a attiré l'attention là-dessus. Il est trop tôt pour mesurer l'utilité des données mises en ligne depuis août 2013. Après les élections, nous comptons aller plus loin dans le sens de la démocratie ouverte et, personnellement, j'en attends beaucoup.

Mme Sandrine Mathon, Open data France. – Nous avons été entendu par la mission d'information de la commission des Lois sur les données personnelles. En fait, les collectivités disposent de banques de données qui n'ont aucun caractère personnel : voirie, ronds-points, voies ferrées, budgets, marchés publics… C'est là notre priorité. Nous verrons ensuite comment rendre publiques des données personnelles anonymisées, s'il y a lieu.

M. Jean-Marie Bourgogne, chef de projet, Montpellier territoire numérique. – Les données concernées sont déjà souvent publiques, dans le cadre du conseil

municipal ou par l'intermédiaire de la Cada. Nous ne faisons que formater cette publication et faciliter l'accès.

M. Jean-Christophe Elineau, cofondateur d'Opendata France. – L'*open data* est un moyen de valoriser le patrimoine des collectivités, au sens large, par exemple forestier, dont la gestion est un enjeu considérable dans notre commune des Landes.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Il faut aussi avoir en tête le patrimoine immatériel. Comment mieux diffuser l'accès aux œuvres d'un musée communal, par exemple ?

Mme Sandrine Mathon, Open data France. – Nous allons prochainement publier les données afférentes à la liste des œuvres, à leur prix d'achat... mais pas à leur localisation dans les réserves !

M. Jean-Marie Bourgogne, chef de projet, Montpellier territoire numérique. – Les données les plus habituellement mise en ligne correspondent à la voirie, aux espaces publics, à l'exécution budgétaire, aux services publics… Le champ culturel est l'un de ceux qui ont du mal à s'ouvrir, pour des raisons… culturelles, ou juridiques, propres à ce secteur. Je sais qu'une cellule *open data* au ministère de la culture et de la communication est très active sur cette question mais qu'elle se heurte à des réticences. Il en va de même du champ scientifique et universitaire, pourtant grand producteur et utilisateur de données : les données produites par les chercheurs restent protégées, même lorsqu'elles sont financées sur fonds publics : le mouvement *open science* a du mal à se développer face aux opérateurs commerciaux qui publient les résultats des recherches.

Le service public en revanche est assez ouvert. Une quarantaine de collectivités se sont lancées. Huit des dix plus grandes métropoles pratiquent déjà l'*open data*.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Pas toutes au même niveau.

M. Jean-Marie Bourgogne, chef de projet, Montpellier territoire numérique. – Personne ne fait semblant : environ un tiers des données restent à publier pour des raisons diverses (les données ne sont pas prêtes), deux bons tiers sont déjà ouvertes. Beaucoup de petites ou moyennes collectivités n'y vont pas, faute de moyens. Les collectivités de rang supérieur peuvent les y aider, notamment en hébergeant leurs données sur des plateformes. Tout le monde s'y met, car on voit bien les incidences sociales et économiques de l'*open data*, qui améliorent aussi l'image, l'attractivité, la visibilité de la collectivité. Les collectivités travaillent bien ensemble mais l'*open data* est un enjeu politique. Les collaborations sont parfois difficiles quand le maire n'est pas le président de l'agglomération : on risque de perdre alors de l'argent et du temps, comme à Bordeaux ou Montpellier, par exemple, à cause de l'empilement de structures qui ne sont gérées pas par les mêmes majorités, et donc des portails.

Etalab moissonne désormais les données des collectivités pour les mettre à disposition plus facilement sur le portail de l'Etat. Il s'agit d'éviter les doublons et de mutualiser. Les services déconcentrés de l'Etat, les établissements publics autonomes, en revanche, ne jouent pas toujours le jeu, non plus que les opérateurs privés délégataires de service public dont les contrats ne comportent pas l'obligation d'ouvrir les données.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – C'est que le contrat est mal rédigé.

M. Jean-Marie Bourgogne, chef de projet, Montpellier territoire numérique. – C'est vrai lorsque le contrat est ancien. Progressivement, avec les avenants de reconduction, les choses s'améliorent… Sandrine Mathon nous aide à rédiger les arguments juridiques.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – *Quid* de l'IGN et de l'INSEE ?

M. Jean-Marie Bourgogne, chef de projet, Montpellier territoire numérique. – Le rapport Trojette sur le sujet, très précis, est sorti en juillet 2013. Facturer l'utilisation des licences risque de freiner l'innovation, ce qui profitera *in fine* aux géants comme Google. Les retombées financières (les redevances), pour l'essentiel, sont très faibles et finalement contreproductives. Les choses devraient prochainement évoluer.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Beaucoup de collectivités territoriales ont un système d'information géographique (SIG). Pourquoi ne pas se coordonner ?

M. Jean-Marie Bourgogne, chef de projet, Montpellier territoire numérique. – Elles en ont parfois plusieurs, avec des instruments propriétaires ; mais le SIG entre de plus en plus dans le champ de l'*open data*. Les usagers utilisent ces données, tout en en les coproduisant.

M. Jean-Christophe Elineau, cofondateur d'Opendata France. – L'hébergement des données pose problème aux plus petites collectivités territoriales. Ma commune a d'abord eu recours aux ressources du conseil général de la Gironde, puis au portail *data.gouv.fr*. Pour ne pas se couper de ses habitants, il importe toutefois de créer aussi un portail local sur lequel les habitants vont chercher l'information. La secrétaire de mairie de Brocas reçoit un appel par semaine sur la démarche *open data* de la commune.

Mme Sandrine Mathon, Open data France. – A Toulouse, les 37 communes membres de l'agglomération (de 200 à plus de 30 000 habitants) ont d'emblée pu héberger leurs données sur un portail communautaire.

Le conseil général de Saône-et-Loire travaille avec la préfecture pour élaborer des règles de coopération. Les autres membres de l'association s'inspireront de son expérience pilote. En interne, l'avantage du portail *open data* est qu'il rassemble toutes les informations, en décloisonnant les services administratifs ; il répond à la perplexité des agents de la collectivité, de ceux des autres administrations (comme la préfecture de Haute-Garonne), comme des usagers, qui ne savent pas toujours à quel service s'adresser, et permet de gagner en efficacité administrative. Le rassemblement de ces jeux de données intéressent les services déconcentrés, les citoyens, des opérateurs privés ; il peut susciter la création de nouveaux services.

L'accès aux données est notre premier objectif : publier, toujours publier, sous un format normalisé et utilisable. La normalisation n'est pas toujours aisée : chaque collectivité territoriale publie ses données sous des formats différents et nous avons pour principe général de publier les données telles qu'elles résultent de nos outils métiers, en s'assurant simplement qu'elles ne soient pas en format propriétaire. Ce sont les utilisateurs qui, le cas échéant, retravaillent les données pour les exploiter. Si nous pouvions faciliter ce travail en harmonisant les données en amont sur des sujets connexes, ce serait autant d'énergie gagnée. Certains de nos techniciens s'y sont spécialisés mais la normalisation doit avoir un champ géographique plus large, national, voire international. Des groupes de travail notamment

européens s'y attachent aussi, ainsi que le W3C (*World Wide Web Consortium*) au niveau mondial.

L'enrichissement des données par les acteurs économiques locaux, le *crowd sourcing*, est un peu décevant. Toutefois, le projet *Open Street Map*, qui repose sur des contributions volontaires et a permis de cartographier très complètement Haïti après le séisme afin d'y faciliter l'acheminement des secours, est désormais enrichi par les données publiées par les collectivités territoriales. Pour les territoires engagés dans l'*open data*, ces cartes sont à présent les plus complètes. *Google Maps* au-delà de 50 000 connexions, impose un tarif, pas *Open Street Map*. Pour un opérateur de transports, par exemple, la différence est sensible. C'est pourquoi Tisséo (réseau de transports toulousain) et le SDIS (Service départemental d'incendie et de secours) utilisent la solution *Open street map*.

M. Jean-Christophe Elineau, cofondateur d'Opendata France. – La carte *Open Street Map* comporte les numéros des habitations, ce qui facilite les interventions des pompiers.

M. Jean-Marie Bourgogne, chef de projet, Montpellier territoire numérique. – Comme *Wikipedia*, *Open Street Map* repose sur la coopération de ses utilisateurs, une plateforme technique solide et des processus précis de contrôle et de validation des contributions. D'autres projets équivalents pourraient être envisagés sur la santé ou la nourriture par exemple.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Pas par les collectivités territoriales ?

M. Jean-Marie Bourgogne, chef de projet, Montpellier territoire numérique. – Non, ils émaneront des habitants, qui les créeront avec le soutien des services publics.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Et le développement de services payants ?

M. Jean-Marie Bourgogne. – On nous avait promis l'Eldorado, mais il existe encore peu de services payants utilisant l'*open data*. En revanche, beaucoup sont d'intérêt public. D'autres relèvent de l'économie sociale et solidaire et sont en partie financés par le public. Il existe peu d'applications rentables économiquement, mais un écosystème se met en place. Pour un coût faible, de l'ordre de 20 000 à 30 000 euros, la plus-value sociale d'un projet *open data* est très importante.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Pour une grande collectivité, c'est peu ; pour une petite, beaucoup…

M. Jean-Christophe Elineau, cofondateur d'Opendata France. – Dans la mienne, cela m'a coûté la patience de mon épouse, ce qui vaut très cher…

Mme Sandrine Mathon, Open data France. – Le bilan des retombées économiques est modeste en l'état. Deux ou trois *start up* emploient 4 ou 5 salariés sur chaque territoire. L'*open data* n'est pas très coûteux mais demande du temps, du prosélytisme et de l'animation. Cela apporte un surcroît d'efficacité à tous, du décloisonnement, ne serait-ce qu'en offrant un point de contact unique très précieux. Le bilan économique est donc mitigé et difficilement quantifiable. A Nantes, les différentes collectivités territoriales (région, conseil

général, ville, métropole) ont mutualisé les moyens techniques en mettant en place une plateforme commune pour l'hébergement de leurs données, sous des habillages différents.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Pourtant, il y a toujours une concurrence entre collectivités territoriales !

Mme Sandrine Mathon, Open data France. – Oui, mais elles prouvent ainsi qu'elles peuvent travailler ensemble.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Merci.

Audition de MM. Jean-Pierre Quignaux, conseiller innovation, anticipation et nouvelles technologies, Assemblée des départements de France (ADF), Stéphane Norgeot, directeur des services de l'information et des relations avec l'usager, Mme Sophie Guiard, directrice générale adjointe du pôle ressources, du conseil général des Côtes-d'Armor et de M. Jean-Michel Martin, directeur des services de l'information du conseil général de Saône-et-Loire

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nous entendons à présent des représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF). Mme Céline Guyon (responsable de la politique de gestion des documents du conseil général de l'Aube) est absente ?

M. Jean-Pierre Quignaux, **conseiller innovation, anticipation et nouvelles technologies, ADF.** – L'Aube travaille beaucoup sur l'archivage électronique. Le conseil général ne se sent pas encore concerné par les problématiques évoquées dans votre questionnaire car ils ne sont pas encore prêts pour l'ouverture des données.

M. Jean-Michel Martin, **directeur des services de l'information, conseil général de Saône-et-Loire**. – A ce propos, allez-vous recevoir l'association des archivistes français ?

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Une mission de la commission des lois du Sénat qui travaille sur la protection des données personnelles a reçu cette association. Nous allons lui proposer de nous envoyer une contribution écrite.

M. Jean-Pierre Quignaux, **conseiller innovation, anticipation et nouvelles technologies, ADF**. – Les départements sont au cœur de la problématique de la collecte, du traitement et de la diffusion des données administratives à utilité publique. L'ouverture de ces données nous concerne donc au premier chef, au titre de l'administration comme de la démocratie. Nous avons réalisé des travaux avec l'association « Décider ensemble » sur les enjeux démocratiques de *l'open data* où nous nous sommes interrogés sur l'ouverture des données publiques. Nous sommes également interpellés par la problématique des données personnelles à travers notamment toutes les problématiques de l'aide sociale qui sont au cœur des compétences des départements.

Les archives départementales, la protection du patrimoine, n'échappent pas à cette problématique de l'ouverture des données. Les départements sont de plus en plus appelés à produire des données sur eux-mêmes pour nourrir l'attractivité notamment économique et touristique de leur territoire et pour la prise de décision politique.

L'ouverture des données publiques est liée au développement de l'e-administration. Nous devons à la fois réfléchir à notre production de données dans le cadre de notre organisation actuelle et à la collecte et au traitement de l'information générée par les nouvelles technologies, susceptible d'améliorer notre efficacité. Le rapport de M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France, sur *Les Territoires numériques de la France de demain*, souligne bien que nous sommes face à un changement de paradigme culturel. La révolution numérique gagne tous nos processus de travail et de création de politiques publiques. Il nous faut donc développer une culture interne de la donnée et du numérique, doublée d'une culture partenariale du bien commun public numérique territorial avec les citoyens et les entreprises, susceptible de valoriser notre territoire et de favoriser le déploiement d'un vivre-ensemble harmonieux.

La Saône et Loire est le premier département à s'être lancé dans l'*open data* et les Côtes d'Armor sont le dernier de la douzaine de départements qui se sont d'ores et déjà lancé dans cette démarche.

M. Jean-Michel Martin, **directeur des services de l'information du conseil général de Saône-et-Loire**. – Qu'avons-nous fait en Saône-et-Loire ? Les responsables politiques y ont exprimé une volonté politique forte de libérer les données, avec deux objectifs : la transparence et le développement économique. Les données brutes, financières, économiques, budgétaires, touristiques, sont inutilisables pour le citoyen. Nous avons donc mis en place un outil (*dataviz*) facilitant la consultation, l'illustration, la visualisation et la comparaison des données que nous publions. Pour les entreprises, nous avons voulu faciliter l'exploitation des données en créant une plateforme où il est possible de stocker plusieurs téraoctets de données et de développer des outils. Nous avons publié tous les budgets de 2 000 à 2013, les frais de cabinet, ceux des élus, des données sur l'agriculture… Nous avons développé des partenariats, par exemple avec le SDIS sur l'accidentologie… Nous préparons une convention avec la préfecture afin de mettre en commun des jeux de données cohérents. Nous mettons en valeur les ensembles de données que nous publions, par exemple à travers des graphiques, afin que les citoyens s'y intéressent. Les enseignants peuvent aussi sensibiliser les élèves à ce sujet, dans le cadre de l'instruction civique. Cette approche doit progressivement entrer dans les mœurs. Le rôle des élus est déterminant en la matière. Les containers de données peuvent être mutualisés entre collectivités. Ensuite, chaque collectivité peut choisir de mettre l'accent sur telles ou telles données.

M. Jean-Pierre Quignaux, **conseiller innovation, anticipation et nouvelles technologies, ADF.** – L'idée se fait jour aujourd'hui qu'il s'agit aussi de fournir des données pour en recevoir en retour, pour susciter des processus démocratiques et être en interaction avec le territoire.

M. Jean-Michel Martin, directeur des services de l'information du conseil général de Saône-et-Loire. – Il faut que les mêmes données se retrouvent dans plusieurs collectivités, ce qui permettrait à une entreprise de structurer les données publiées, de veiller à ce qu'elles soient utiles aux usagers. Mais pour gagner de l'argent, une entreprise a besoin d'une grande masse de données collectées au niveau national, voire au-delà. Pour l'instant, l'essentiel est de mutualiser les capacités afin de réduire les coûts mais pas de tout centraliser pour laisser de la place pour des initiatives qui ne sont pas encore identifiées.

M. Stéphane Norgeot, **directeur des services de l'information et des relations avec l'usager, conseil général des Côtes d'Armor**. – Le département des Côtes d'Armor est un peu en retard : notre portail *d'open data* est encore en construction et ne sera ouvert qu'en

juin 2014. Notre premier objectif est la transparence de l'action publique. L'*open data* aura peut-être aussi un impact économique. La publication des données nous obligera également à revoir notre processus interne de production de données. Nous publions d'abord des données qui reflètent le cœur de notre action : action sociale et infrastructures routières. Pour cela, nos jeux de données doivent être structurés. Cela valorisera le travail des agents ou des travailleurs sociaux qui saisissent des données, sans y voir aujourd'hui d'autre fin que statistique ou administrative.

Enfin, nous privilégions une approche partenariale. Le conseil général est le plus gros employeur des Côtes d'Armor. Notre appel d'offres prévoit 50 000 à 60 000 euros d'investissements, plus 100 000 à 150 000 euros pour quatre à cinq ans de fonctionnement.

M. Jean-Pierre Quignaux, **conseiller innovation, anticipation et nouvelles technologies, ADF.** – Soit un total de 200 000 euros…

M. Stéphane Norgeot, **directeur des services de l'information et des relations avec l'usager, conseil général des Côtes d'Armor**. – Au moins ! Notre plateforme technique sera ouverte à d'autres collectivités du département, ce qui permettra de mutualiser les moyens techniques, tout en conservant à chacune d'entre elles la possibilité d'afficher son propre portail. Nous avons retenu des technologies *open source*, ce qui est cohérent pour un projet *open data*. Nous ne pouvons pas payer l'accès aux données qui pourront même être réutilisées sans contrepartie, ni mention de leur origine. Nous souhaitons en effet faciliter au maximum leur exploitation et les retombées économiques grâce à cette licence ouverte. Nous associons à notre projet les associations qui sont dans le domaine du numérique et qui souhaitent participer à la création de valeur dans le département. Les acteurs locaux nous pousseront sans doute à imaginer de nouveaux jeux de données qui entraîneront des usages novateurs et nous donneront une mesure de l'utilité de la donnée libérée.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Quel intérêt, en effet, de libérer des données si cela ne devait servir à rien ?

M. Jean-Pierre Quignaux, **conseiller innovation, anticipation et nouvelles technologies, ADF.** – La démarche du conseil général des Côtes d'Armor reflète bien l'esprit du rapport Lebreton sur les territoires numériques de demain. Le déploiement de la culture du numérique doit servir le bien commun numérique. Il s'agit de renouer le vivre-ensemble et l'action publique collective afin d'accroître la qualité territoriale. La création commune de connaissances, autour d'enjeux communs de développement. C'est un levier d'innovation et de réinvention de l'action publique collective. Il s'agit d'un véritable changement culturel, j'y insiste, dans lequel les départements s'engagent de concert à produire de la confiance territoriale partagée. Territorialisation, mutualisation, collaboration : tels sont bien les enjeux sociétaux, démocratiques et économiques du numérique. Les départements ne s'engagent pas seuls et travaillent avec les autres collectivités sur des plateformes collaboratives interterritoriales.

Le choix est le suivant : trier collectivement nos données ou être triés, voire étrillés ! Si nous ne nous donnons pas les moyens collectifs d'exploiter nos données, d'autres le feront, car le très haut débit peut être un véritable aspirateur de valeur ajoutée hors des territoires.

Audition de M. Serge Morvan, directeur général des collectivités locales

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Pour terminer, nous entendons le directeur général des collectivités locales. La direction générale des collectivités locales (DGCL) est un grand producteur de données, et un gros utilisateur de données, notamment démographiques. Pouvez-vous nous présenter votre pratique en matière d'accès aux documents administratifs ? Les demandes sont-elles nombreuses ? Sur quels types de documents portent-elles ? Des interrogations en la matière vous sont-elles remontées par les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales ? Quelle est la politique de la DGCL en matière de mise en ligne de documents administratifs et de données publiques ? Pensez-vous répondre aux besoins ? Quels partenariats sont-ils mis en œuvre en la matière avec les collectivités locales ? Quelle est votre analyse des enjeux politiques, sociétaux et économiques de la démarche d'ouverture des données publiques dans les territoires et son articulation avec la stratégie nationale et déconcentrée de l'Etat : la DGCL dispose-t-elle notamment d'une mesure statistique des retombées économiques dans les territoires ? Quelles sont les perspectives en la matière dans le cadre de la stratégie gouvernementale relancée en 2012 ? Quelles données réutilisables mettez-vous en ligne ?

M. Serge Morvan, **directeur général des collectivités locales**. – La DGCL utilise beaucoup de données et répond à de nombreuses questions sur l'accès à des documents administratifs et plus largement de droit des collectivités locales et des établissements publics, notamment les intercommunalités, sur le statut de la fonction publique territoriale, sur les conditions d'exercice des mandats locaux… Nous sommes aussi chargés de la répartition des dotations de l'Etat et des fonds de péréquation de l'Etat aux collectivités locales et entre les collectivités. Ces répartitions interviennent lors du premier quadrimestre de l'année, aussi y travaillons-nous en ce moment même. Cette année, le calcul de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques a un peu compliqué les choses, ce que je regrette, même si nous respecterons naturellement les délais juridiques.

Pour répartir les dotations, nous avons besoin de données démographiques, fiscales, budgétaires, sociales : d'où nos partenariats avec l'INSEE et la DGFiP. Il nous faut aussi calculer le potentiel fiscal et financier, disposer du produit individualisé des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)… Pour cela, nous collaborons avec la DGFiP et les services de l'Etat concernés. Nous travaillons sur des données propres à éclairer le Gouvernement et le Parlement sur les décisions concernant les collectivités locales et les relations de l'Etat avec celles-ci.

Nous utilisons donc et produisons aussi beaucoup de données pour assurer notre mission. Les textes juridiques qui émanent de la DGCL sont évidemment publiés, mais, en raison des exigences de la légistique, pas toujours conformes aux principes de clarté et de lisibilité de la loi… Heureusement Légifrance consolide les textes ! Nous recevons des demandes d'accès aux documents administratifs sur les délibérations du Comité des finances locales (CFL), du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) ou des autres comités et conseils dont nous assurons le secrétariat. Chercheurs et statisticiens s'adressent également à nous pour nourrir leurs études, notamment pour accéder à des données. Des demandes nous sont aussi adressées dans le cadre de contentieux. Nous suivons, là encore, les règles de la loi de 1978 et examinons en particulier s'il s'agit de documents intermédiaires ou de documents susceptibles d'être communiqués et ce qu'il convient d'anonymiser. Depuis mai 2013, un portail commun entre DGCL et DGFiP a été créé, regroupant les portails Bercy-Colloc et DGCL auparavant

distincts. Y sont publiés procès-verbaux, statistiques, circulaires, notes d'information à destination des préfets, rapports et études, qui existent encore au format papier, comptes rendus… Un département dédié (département des publications, de l'information et de la documentation, dépendant de mon directeur de cabinet) répond aux questions des internautes ou les transmet au bureau concerné : plus de 570 questions spécifiques ont ainsi été traitées ou transmises depuis avril 2013, émanant de collectivités, de préfectures, d'organismes publics, d'établissements bancaires, de fonctionnaires, de particuliers, de chercheurs. Elles portent essentiellement sur les dotations !

Une enquête de satisfaction devra sans doute être menée. Nous avons cependant l'impression que le portail répond aux attentes, puisque nous comptions 155 119 visites en mai 2013 et que nous avons atteint, en janvier 2014, 371 709 connexions mensuelles. Le service statistique ministériel, département des études et statistiques locales, placé directement sous mon autorité, est chargé des relations avec l'INSEE et publie un *Bulletin d'informations statistiques*, sur des sujets d'actualité ou de fond. Le dernier numéro, consacré à l'achèvement de la carte intercommunale au 1er janvier 2014, comporte de nombreuses données statistiques.

S'agissant de l'accès aux données publiques, et plus particulièrement de la DGF (dotation générale de fonctionnement) et ses composantes, un CD-Rom est adressé gratuitement aux associations d'élus. Pour les entreprises – le service statistique de la Banque postale collectivités territoriales par exemple, qui a succédé à Dexia – la redevance de 1 524 euros, appliquée jusqu'en 2013, a été supprimée cette année, conformément à la décision du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP). On comptait jusqu'ici une quinzaine de demandes par an.

La DGCL s'efforce à la fois de représenter les collectivités territoriales au sein de l'Etat et l'Etat face aux collectivités territoriales.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Comme les préfets au niveau local !

M. Serge Morvan, **directeur général des collectivités locales.** – C'est en effet la même chose, au niveau central. Nous constatons ainsi combien les moyens informatiques des collectivités sont disparates. Or la transparence est indispensable à la démocratie locale. Un article du projet de loi de mobilisation des régions, déposé le 10 avril dernier sur le bureau du Sénat, qui n'a pas été examiné à ce jour, mais qui sera sans doute repris dans le projet de loi en cours de préparation, concerne justement l'*open data*, au sein d'un bloc d'une dizaine d'articles sur l'enjeu majeur pour la démocratie locale de la transparence financière. Il avait reçu la bénédiction du Conseil d'Etat, après de longues discussions avec Mme de Saint-Pulgent, dans le cadre du projet de loi initial.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Dans ce cas !

M. Serge Morvan, **directeur général des collectivités locales.** – Reste à arbitrer le nouvel avant-projet de loi.

Mme Corinne Bouchoux, **rapporteure**. – Les lois de 1978 datent d'une autre époque technologique, d'une autre époque d'attentes des citoyens. Jugez-vous des évolutions nécessaires ? Les « cas baroques » de l'intercommunalité ont-ils été recensés ? Chacun pense à Saint-Jean-de-la-Croix, dans le Maine-et-Loire… Je n'ai pas trouvé le nombre de recours sur le site. *Quid* de l'historique des grands électeurs dans les départements ? Certains candidats aux élections sénatoriales sont membres de diverses instances… En 2010, en

alléguant d'excellentes raisons, l'on m'a poliment refusé, à la préfecture comme au ministère, l'accès aux listes des candidats aux précédentes élections, comportant des données qui auraient pu pourtant m'être fort utiles, comme citoyenne et historienne. Sans donner leurs coordonnées personnelles, ne pourrait-on au moins communiquer les noms et prénoms des grands électeurs afin de reconstituer les données historiques sachant qu'en droit rien ne s'y oppose et qu'il s'agit d'informations intéressantes?

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Profession, âge… Bien d'autres éléments sont dignes d'intérêt !

M. Serge Morvan, **directeur général des collectivités locales**. – La DGCL se pose parfois des questions sur l'évolution de la législation, au regard des nouvelles technologies, mais n'a pas lancé de réflexion formelle à ce sujet, qui n'est pas de son ressort direct au sein de l'Etat. En revanche, lors de la discussion d'un projet de décret présenté au CSFPT pour autoriser le vote électronique dans les collectivités locales pour les élections professionnelles de décembre 2014 dans la fonction publique territoriale, sur lequel la CNIL a donné un avis en janvier 2014, les experts, comme les représentants des organisations syndicales et des collectivités locales, ont souligné les limites technologiques du texte.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Pour les services de l'Etat, la jurisprudence de la Cada est claire, les litiges rares. Aucun litige concernant la DGCL n'a été transmis à la Cada. Qu'en est-il des collectivités territoriales ? Certains particuliers abusent et certains collectivités peinent à garantir la transparence…

M. Serge Morvan, **directeur général des collectivités locales**. – Il arrive que des particuliers se tournent vers nous après avoir essuyé un refus d'une collectivité…

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Vers les sénateurs aussi…

M. Serge Morvan, **directeur général des collectivités locales.** – En matière de contrôle de légalité, si une partie demande communication de l'analyse de la DGCL transmise au préfet, seul responsable de ce contrôle, s'agit-il d'un document intermédiaire ou d'un document faisant grief, susceptible d'être transmis ? La question s'est posée quelquefois et la DGCL a toujours considéré que seule la décision du préfet pouvait être transmise. En effet, notre document comprend une analyse en droit, que le préfet n'est pas tenu de suivre car le contrôle de légalité va au-delà.

La carte de l'intercommunalité a donné lieu à quatre recours contentieux seulement, qui ont pour la plupart abouti à des QPC (questions prioritaires de constitutionnalité) sur le fondement de la non-constitutionnalité des pouvoirs exorbitants du droit commun conférés au préfet par l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010. Le dernier mémoire en défense que nous ayons rédigé concerne le rattachement de la commune de Thonon à la communauté d'agglomération limitrophe.

La DGCL ne dispose pas des listes de grands électeurs : je ne peux donc vous répondre mais je transmettrai votre question à la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT), compétente pour les élections nationales et au secrétariat général du ministère de l'intérieur. Nous travaillons sur les questions électorales mais nous ne participons pas à l'organisation des élections législatives ou sénatoriales.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Détenez-vous les fichiers d'élus ? Désormais, des données sur l'âge, les activités professionnelles de tous les candidats seront disponibles. C'est encore plus intéressant si l'on dispose aussi des données antérieures.

M. Serge Morvan, **directeur général des collectivités locales**. – Nous ne détenons pas ces fichiers, mais obtenons les informations dont nous avons besoin lorsque nous les demandons.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Dans certains départements, faute de chercheurs actifs dans le domaine, les candidats sont pénalisés. Il en va de l'équité entre les candidats. Je vous remercie d'en faire part à la direction concernée.

Mme Catherine Procaccia. – Comment est assurée la cohérence entre les informations disponibles sur votre portail et sur les sites des préfectures ?

M. Serge Morvan, **directeur général des collectivités locales**. – Nous mettons régulièrement les données à jour. Nous disposons de liaisons informatiques spécifiques à cette fin.

Notre portail est organisé de manière à satisfaire tous les types d'utilisateurs, depuis le curieux jusqu'au savant. Il donne au fur et à mesure des informations de plus en plus précises. En général, l'information circule bien entre les préfectures et nous.

Mme Catherine Procaccia. – Les sites des préfectures sont de qualité très diverse…

M. René Garrec. – Vous adressiez autrefois des circulaires, désormais des notes d'instruction. Quelle est leur valeur juridique ? Peut-on regarder ces instructions comme des actes préparatoires ?

M. Serge Morvan, **directeur général des collectivités locales**. – Les circulaires ne peuvent pas être réglementaires. Les notes d'information ne font pas grief. Elles sont transcrites dans les actes réglementaires préfectoraux qui, eux, peuvent être déférés aux juridictions administratives.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Monsieur le directeur général, merci.

La réunion est levée à 13 heures.

Jeudi 20 mars 2014

- Présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président -

La réunion est ouverte à 9 h 04.

Audition autour du projet JocondeLab de MM. Jean-François Baldi, délégué général adjoint de la délégation générale à la langue française et aux langues de France et Thibault Grouas, chef de la mission langue et numérique, Mme Claire Chastagnier, adjointe au sous-directeur des collections du service des musées de France et MM. Laurent Manœuvre, chef du bureau de la diffusion numérique des collections, de la Direction générale des patrimoines du ministère de la culture et Vincent Puig, directeur exécutif de l'Institut de recherche et d'innovation (IRI) à la langue française et aux langues de France

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Notre mission commune d'information, créée à l'initiative du groupe écologiste, a désigné Mme Bouchoux en qualité de rapporteure. Elle a vocation à analyser les politiques menées par les pouvoirs publics en matière de communication des documents administratifs et d'ouverture des données publiques. Cette matinée est consacrée aux données culturelles.

Nous recevons tout d'abord Mme Chastagnier et MM. Puig, Grouas, Baldi, et Manœuvre, qui participent, pour le ministère de la culture, au projet JocondeLab : ils nous présenteront les contours de cette initiative, nous donnant ainsi l'occasion d'aborder les questions de la valorisation des ressources culturelles : l'indexation collaborative, les conditions et limites de la réutilisation des données culturelles.

M. Jean-François Baldi, délégué général adjoint de la Délégation générale à la langue française et aux langues de France. – Le projet JocondeLab se situe dans le droit fil de nos missions, telles que précisées par l'arrêté du 17 novembre 2009 : mettre en œuvre, conjointement avec d'autres ministères et d'autres services, des actions de l'Etat destinées à promouvoir le plurilinguisme. JocondeLab est un outil qui permettra, à terme, de consulter l'essentiel des catalogues des collections des musées de France, rassemblés au sein de la base Joconde, en quatorze langues, dont quatre régionales de France.

Le développement de ce projet, du côté du ministère, a été rendu possible par la constitution d'un pôle sur les langues et le numérique qui n'existait pas il y a un an et demi. JocondeLab s'inscrit dans le programme de modernisation et de simplification du ministère de la culture, conformément aux vœux du Premier ministre.

M. Thibault Grouas, chef de la mission langue et numérique de la Délégation générale à la langue française et aux langues de France. – Avant JocondeLab existait un partenariat stratégique, SémanticPédia, entre le ministère de la culture, l'INRIA et Wikimédia France signé le 19 novembre 2012 pour favoriser l'échange des expertises et compétences pour réaliser des projets communs. Le premier projet financé par le ministère a consisté en l'extraction par DBpedia de ressources présentes sur Wikipédia, afin de constituer une nouvelle base de données, consultables en plusieurs langues. Le ministère a développé à cette fin un programme de sémantisation, dans le cadre du schéma directeur des systèmes d'information du ministère, qui vise à permettre l'alignement ou « liage » de bases de données

entre elles. Voilà d'où est issu le projet JocondeLab qui, en partenariat avec l'Institut de recherche et d'innovation du Centre Pompidou, a associé trois directions du ministère de la culture, la délégation générale que nous représentons avec M. Baldi, le service des musées de France, la sous-direction des systèmes d'information… Ce n'était pas très courant ! En bref, JocondeLab aligne les données présentes sur Joconde avec les entrées de Wikipédia, dont le plurilinguisme est plus avancé, ce qui permet ensuite de consulter les données d'origine dans d'autres langues que le français. Nous ne nous en tenons pas à notre alphabet : le chinois et l'arabe sont déjà disponibles. Outre la langue française, quatre langues régionales de notre pays, le basque, l'occitan, le catalan, le breton, sont également présentes. Et ce, grâce à la richesse du fonds Wikipédia dans ces langues auquel il peut être accédé par des moteurs de recherche.

Mme Claire Chastagnier, adjointe au sous-directeur des collections du service des musées de France. – Nous sommes très heureux de participer à ce projet. Extrêmement innovant, il est porteur d'avenir pour Joconde. Il élargit notre réflexion.

M. Laurent Manoeuvre, chef du bureau de la diffusion numérique des collections de la Direction générale des patrimoines. – La direction – devenue service – des musées de France a toujours eu le souci de rendre les œuvres des musées accessibles au plus grand nombre. La base Joconde date des années soixante-dix : c'est une vieille dame. Elle a été créée pour et par des conservateurs de musées. En 1992, elle a été rendue disponible sur le minitel, au 3614 Joconde, et la première exposition virtuelle y a été organisée en 1994, elle concernait la peinture du siècle des lumières ; la base Joconde, pionnière en ce domaine, a ensuite été transférée sur Internet dès 1995.

Le catalogue mutualisé Joconde rassemble les collections de 200 musées, soit 500 000 notices, dont 300 000 illustrées ; 52 millions de recherches ont été effectuées sur son site l'année dernière et les images ont été ouvertes plus de 7 millions de fois en plein écran. Les utilisateurs sont le plus souvent francophones ou, du moins, francophiles. Ces collections provenant du monde entier, en ouvrir l'accès à de nouveaux publics dans leur langue était pour nous une priorité.

M. Vincent Puig, directeur exécutif de l'Institut de recherche et d'innovation. – L'IRI, créé en 2006 par le Centre Pompidou, est une entité de recherche indépendante sous forme associative, dirigée par Bernard Stiegler. L'institut consacre ses recherches à l'avenir de la diffusion des savoirs, via son projet de digital studies – ou « études numériques » en français. Celles-ci croisent l'évolution des savoirs avec la manière dont le public se les approprie. JocondeLab croise une expertise ancienne, puisqu'elle date de l'invention des bibliothèques et l'on peut remonter à celle Alexandrie, et une autre expertise, celle du public ! Cette approche invite à développer des chantiers d'indexation collaborative.

La méthode suivie peut être directive et passer par la définition limitative des mots clés utilisables. Elle a été suivie avec succès pour la mise en ligne des archives départementales, grâce à la motivation très importante des contributeurs aux fonds d'archives généalogiques par exemple. Une deuxième méthode, plus libre, consiste à croiser des folksonomies – appellations populaires – et des taxonomies – appellations scientifiques. Une cartographie est ensuite élaborée pour les croiser mais elle mobilise toutefois d'importantes ressources informatiques et produit parfois des résultats qui manquent de nuance. D'où notre préférence pour une troisième méthode, celle d'une contribution libre mais encadrée, en fonction des mots clés déjà utilisés – en l'espèce, par les contributeurs de Wikipédia.

M. Thibault Grouas. – Ce projet se distingue aussi par sa rapidité et son faible coût : il a débuté en mai 2013 pour être achevé en janvier 2014 ; le site est ouvert depuis le 27 janvier. L'accès est possible par mots clés, par mappemonde, par références historiques ou par artistes. De nombreuses fonctionnalités innovantes sont offertes. Il ne s'agit pas de remplacer la base Joconde, mais d'expérimenter de manière ouverte, sans trop de contraintes techniques, de nouvelles approches et de prouver par l'exemple, l'intérêt qu'elles peuvent avoir. Cette méthode a déjà été utilisée pour le site « Histoire des arts ».

Le projet se caractérise également par son faible coût de développement. La convention de partenariat signée avec l'IRI s'élève à 50 000 euros : le projet est donc loin d'être pharaonique. Nous sommes du reste, au vu des résultats, fortement sollicités par les responsables de la modernisation publique.

M. Laurent Manœuvre. – Le travail dit d'alignement, c'est-à-dire de mise en relation des termes scientifiques et populaires n'a pas été simple, mais la correspondance a fonctionné pour 80 % des termes scientifiques. Il ne s'agit pas forcément des mêmes termes, ce qui nous a parfois imposé de réfléchir à ceux que nous devions retenir. Celui d'architecture commerciale, par exemple, n'existe pas dans Wikipédia, où l'on trouve plutôt « petit commerce » et « grandes surfaces ». Mais les vocabulaires ne sont, en définitive, pas si éloignés, même s'ils peuvent évoluer.

Nous avons aussi mis à profit cet outil pour lancer plusieurs processus collaboratifs. Les musées procèdent en ce moment à un colossal travail de récolement décennal qui devrait s'achever en juin 2014. Ils n'ont pas toujours le temps de faire des descriptions approfondies. On a donc lancé, comme souvent en matière d'archives, des appels à contribution du public pour indexer certaines données et images dans JocondeLab. A la fin de la semaine dernière, on comptait 2 000 contributions. Leur qualité est variable, mais elles sont faites très sérieusement. Une autre expérimentation vise à évaluer et valider les processus susceptibles de garantir la qualité des apports collaboratifs. Il faut être rigoureux et mettre en place un échange entre experts et contributeurs pour que les résultats offerts au public soient fiables. Le succès des projets collaboratifs, comme celui des archives de la Vendée, repose ainsi sur une forte participation du public.

M. Vincent Puig. – Nous travaillons sur l'herméneutique du numérique, la science participative. En effet, la suprématie de certains moteurs de recherche conduit à l'appauvrissement de la langue ou des critères d'indexation, ce que l'on désigne par le terme d'« entropie ». De fait, vous tapez quelques lettres et l'on vous propose déjà des mots clés – on se demande d'ailleurs qui les a choisis mais c'est une autre affaire… Il faut combattre une telle tendance, procéder à un travail d'herméneutique et conduire des ateliers d'interprétation, comme le fait le Muséum d'histoire naturelle.

Sur Wikipédia, chaque article conserve la trace de ses rédactions successives auxquelles les internautes peuvent se référer, ce qui garantit la qualité de la catégorisation collaborative. Il serait utile de compléter en ce sens les outils comme JocondeLab. La confrontation fait progresser la science. La question de la catégorisation, qui est au cœur de nos activités, est très intéressante à discuter.

M. Thibault Grouas. – Une précision : l'indexation collaborative est également multilingue. La maison peinte sur une toile de Vincent van Gogh sera référencée à house en anglais, casa en espagnol. Les correspondances multilingues établies par Jocondelab entre les

différentes notices nous ont permis de limiter la traduction aux seuls termes employés par l'interface de navigation.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Vous contribuez très utilement à la culture partagée. Comment concilier tout cela avec la sécurisation des collections publiques ? Certains musées, notamment américains, photographient le recto et le verso des tableaux. Le coût de cette opération est un vrai sujet. Y procéder systématiquement est impensable, s'y refuser totalement aussi. Que comptez-vous faire ? Une réponse par écrit est possible.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Quid des droits d'auteur pour les œuvres contemporaines ?

M. Laurent Manœuvre. – La libre réutilisation des données est la règle pour le projet de catalogue européen des collections des musées nationaux, Europeana. S'agissant des musées nationaux, nous avons débloqué tous les droits de réutilisations d'images et de textes. Pour les musées territoriaux en revanche, ce serait un gros travail de recueillir l'accord de toutes les collectivités. En outre, un petit musée de province comme le musée Alfred Danicourt à Péronne vend des clichés photographiques pour plusieurs milliers d'euros par an : ce revenu n'est pas négligeable.

La libre réutilisation a un enjeu : la National Gallery de Washington l'autorise, les photos des œuvres qu'elle possède sont reproduites partout. Même chose pour les œuvres du Rijksmuseum, dont les reproductions sont disponibles gratuitement en haute définition… Ces clichés ont vocation à circuler partout dans le monde et à s'imposer au détriment des nôtres. L'image de notre patrimoine en dépend.

M. Alain Richard. – La réponse n'est pas tout à fait complète. Lorsque l'auteur de l'image est vivant et détenteur de ses droits, la cession de droits au musée qui l'expose n'emporte pas forcément la pleine autorisation à transférer les droits de diffusion de ses images. Il faudrait étudier chaque contrat ! Je note aussi que lors du vote de la loi de 1985, beaucoup étaient persuadés que le la bataille était perdue d'avance et que le droit d'auteur allait en Europe s'effacer devant le système américain du copyright. C'est l'inverse qui s'est produit.

M. Vincent Puig. – Les droits d'auteur en matière de logiciel sont un autre enjeu de taille pour les grands acteurs du numérique, un enjeu politique pour le W3C, le World wide web consortium, avec les menaces sur la neutralité du net. Les pressions politiques, pour une libération des données comme pour leur soumission accrue aux règles de la propriété, sont nombreuses et fortes. Des menaces planent sur la neutralité de l'internet. L'accès aux algorithmes permet seul de constituer le web sémantique. Les services informatiques du ministère de la culture sont attachés au principe de codes sources libres, ce qui garantit une bonne compréhension des rapprochements. L'accès aux algorithmes est aussi important que l'accès aux données. La revue Réseaux a publié en octobre dernier une contribution très intéressante sous le titre Politique des algorithmes, les métriques du web.

Audition de Mme Georgette Elgey, présidente du Conseil supérieur des archives, et de M. Hervé Lemoine, directeur du Service interministériel des archives de France (SIAF)

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nous recevons à présent Mme Elgey, présidente du Conseil supérieur des archives et M. Lemoine, directeur du service interministériel des archives de France, pour évoquer la communication des archives. Après nous avoir rappelé le statut et les missions du Conseil supérieur, pourriez-vous nous indiquer quelles sont ses recommandations ? Des modifications législatives vous paraissent-elles nécessaires ? Quelle est la position du Conseil sur la transposition de la directive de juin 2013 ?

Mme Georgette Elgey, présidente du Conseil supérieur des archives. – Si un arrêté de 1988 a modifié sa composition, le Conseil supérieur des archives n'en est pas moins une institution centenaire. Elle est purement consultative, composée de quarante membres, dix-neuf de droit, les autres nommés par le ministère de la culture en qualité de personnalités qualifiées. Elle compte aussi des représentants de syndicats. En un mot, c'est le seul lieu où se rencontrent tous les acteurs qui s'intéressent aux archives. Depuis 1988, elle comprend deux parlementaires. Actuellement, il s'agit du sénateur Garrec et du député Gaymard. Leur présence a donné à l'institution un poids qu'elle n'avait pas. La lutte contre la suppression des archives d'état civil anciennes envisagé par un projet européen a porté ses fruits en partie grâce à eux. Nous avons récemment publié un guide des archives notariales. Nous travaillons actuellement sur le statut juridique des archives orales, problème qui n'a jamais été réglé.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Communication, mise en ligne, réutilisation des documents numérisés, transposition de la directive de 2013, où le SIAF en est-il sur tous ces chantiers ?

M. Hervé Lemoine, directeur du Service interministériel des archives de France (SIAF). – Ces questions sont d'importance. Avant même d'être un enjeu culturel, les archives ont une dimension régalienne et citoyenne. Le SIAF, héritier institutionnel de la direction des archives de France, existe en son état actuel, au sein de la direction générale des patrimoines du ministère de la culture depuis la RGPP. Service du ministère de la culture, il met en œuvre les dispositions du code du patrimoine, essentiellement son livre II : conception, coordination et pilotage de la politique d'archivage. Nous vous enverrons une contribution écrite sur ce point.

Notre première responsabilité est de veiller à ce que les archives publiques, d'abord garantes de droits pour les citoyens, soient conservées dans le réseau des services publics d'archives. Nous avons donc un droit – exorbitant ! – de vie ou de mort sur les archives. C'est une responsabilité très forte à l'égard de la conception de ce qui va constituer le socle de connaissance juridique et citoyen pour les temps futurs !

Deuxième mission : nous sommes la tête de réseau des centres des archives nationales : celui de Paris et ses sites de Fontainebleau et de Pierrefitte, et le réseau territorial des archives départementales. Les directeurs des archives départementales sont des fonctionnaires d'Etat mis à disposition des collectivités territoriales, qui assurent le contrôle scientifique des archives territoriales. Ce maillage fin du territoire atteste qu'en la matière, la décentralisation a été réussie. Notre troisième mission – mais je ne m'y attarde pas – est de nature culturelle.

Les archives sont un domaine interministériel par excellence, avec cependant un régime d'autonomie pour les archives de la défense et celles du Quai d'Orsay.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Et celles des assemblées parlementaires !

M. Hervé Lemoine. – Bien entendu, et sur le fondement d'une loi organique. Le réseau représente 4 000 kilomètres linéaires de documents : 70 nouveaux kilomètres linéaires de plus chaque année ! Une fois échue leur durée d'utilité administrative, les documents nous sont versés. Les demandes de consultation des documents sont de deux ordres : les plus nombreuses sont le fait de chercheurs ou de particuliers, à des fins de recherche historique ou généalogique ; les autres demandes sont motivées par la nécessité pour l'intéressé de justifier d'un droit. Celles-ci concernent des documents ayant une durée de vie administrative « secondaire » plus longue – consultation d'un jugement de divorce à l'occasion d'une succession, de dossiers de tutelle, d'adoption, d'hypothèques par exemple, qui font l'objet de 8 000 consultations par an rien qu'à Paris. Ces dernières années, de nombreux services ont cherché à limiter la durée d'utilité administrative « première » si je puis dire des documents, afin d'en accélérer le transfert vers les services d'archives départementales, et ainsi leur transférer une charge non négligeable, ce dont les conseils généraux ne manquent pas de se plaindre.

L'accès aux archives est encadré par les articles L. 213-1 à L. 213-3 du code du patrimoine. Les conditions ont été alignées sur celles définies à l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs.

Le principe est celui d'une consultation gratuite sur place, l'envoi d'une copie payante par courrier ou encore l'envoi gratuit par courriel quand le document est déjà numérisé. Le délai de réponse est d'un mois, ce qui pose parfois difficulté pour les documents administratifs nécessaires dans des procédures judiciaires. Les services, qui ne peuvent donner priorité à une demande sur l'autre, ne peuvent pas toujours répondre en temps utile pour l'intéressé, surtout lorsqu'à côté un particulier demande la copie de centaines de pages de registres, alors que nous manquons de personnel pour ce faire. L'alignement du code du patrimoine sur la loi de 2008 pour l'accès aux documents administratifs et la consultation des archives publiques, a donc eu des effets de bord problématiques et nous ne parvenons pas toujours à tenir les délais.

Autre difficulté, la numérisation de données personnelles. Faut-il transférer à celui qui en fait la demande la totalité du fichier ? La réutilisation suppose en principe une autorisation de la CNIL. Dans le même temps, nous ne pouvons en interdire la consultation. Or de tels documents sont particulièrement volatiles et le risque est grand, qu'à l'occasion de cette consultation, ils nous échappent, nous privant ce faisant de tout contrôle sur leur réutilisation future. La question du rapprochement opéré en 2008 pose à cet égard problème, je ne vous cache pas que nous cherchons à remédier à ces écueils dans le projet de loi en préparation. Nous entretenons de bonnes relations avec la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), à laquelle nous siégeons. Nous avons parfois des débats, comme sur la définition de la demande abusive : est-ce seulement la volonté de nuire à l'administration, ou bien aussi une demande excessive de copies ?

Je reviens sur la question des délais de communication, Selon la loi de 2008, tout document administratif est immédiatement disponible, sauf exceptions. Il faudrait mieux articuler les délais et les simplifier, aussi bien pour le citoyen que pour le praticien des archives. Pour un même dossier d'archives, entité physique, il existe souvent plusieurs délais :

soixante ans, soixante-quinze ans, vingt-cinq ans à partir du décès de la personne, cent ou cent vingt ans à partir de la naissance de la personne.

Il serait par ailleurs utile de poursuivre l'ouverture des archives aux citoyens. Il existe beaucoup trop d'exceptions, dont certaines choquantes, et la ministre de la culture s'est émue de l'existence d'archives réputées définitivement incommunicables.

Lors de l'inauguration du site de Pierrefitte, le Président de la République a souligné que, si le secret était légitime, il ne devait pas faire obstacle à la transparence démocratique nécessaire. C'est évidemment notre feuille de route.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Cela peut poser difficulté pour les archives judiciaires.

M. Hervé Lemoine. – Nous sommes très favorables à des dérogations générales spécifiques, lorsqu'elles répondent à des demandes sociales fortes. M. Lionel Jospin en avait accordé une pour des archives de la Seconde Guerre mondiale. Nous travaillons sur des dérogations générales spécifiques concernant les archives de la Seconde Guerre mondiale non encore communicables ; celles relatives aux grands travaux de la présidence de François Mitterrand ; ou encore celles du procès de Klaus Barbie, enregistré à des fins historiques. Nous nous efforçons de répondre ainsi aux demandes des historiens et à la demande sociale.

Qu'en est-il de la diffusion numérique ? Depuis quinze ans, nous avons, les collectivités territoriales et l'Etat, mené une politique délibérément volontariste de numérisation et de mise en ligne des archives publiques. Photos, cartes postales, se prêtent particulièrement bien à la numérisation, qui est un vecteur de démocratisation de la connaissance.

Cette politique a porté ses fruits : 300 millions de documents sont d'ores et déjà disponibles sur les sites Internet des archives nationales et départementales, plus de 2 milliards de pages sont lues annuellement, ce qui fait des archives les données culturelles les plus consultées en France. Les internautes, particulièrement les généalogistes, sont très friands des archives de l'état civil, mais aussi les registres de délibérations des communes – on apprend beaucoup sur l'histoire de leur commune en lisant les comptes rendus des délibérations des conseils municipaux. Il en est de même pour les archives photographiques, souvent méconnues, qui sont de précieux documents sur l'histoire sociale et patrimoniale de nos terroirs.

Actuellement, nous portons un grand projet avec les collectivités locales, notamment les départements : un mémorial électronique des 9 millions de combattants de la Première Guerre mondiale. Pour l'heure, le site « Mémoire des hommes » ne recense que les « morts pour la France ». Nous voudrions aller plus loin afin de reconstituer le parcours et les opérations de toutes les unités combattantes, donc de tout soldat. Le Président de la République y attache une grande importance, il l'a mis en exergue dans sa conférence de presse du 7 novembre 2013. Au moment où l'on parle de la Grande Guerre, l'enjeu est que chacun puisse retracer le parcours de guerre détaillé d'un aïeul, d'un collatéral, d'un proche. Cette base sera reliée avec les journaux de toutes les unités combattantes.

Tout cela serait impensable sans un partenariat fort, étroit et innovant, entre l'Etat et les départements.

A cet égard, il nous revient d'assurer la sécurité juridique des projets, notamment en instruisant les demandes auprès de la CNIL, et leur sécurité technique, notamment l'interopérabilité des données et le moissonnage des données. Administration centrale, nous avons également à cœur de soutenir financièrement les projets locaux et de garantir un accès équitable aux données sur tout le territoire, faire en sorte qu'aucun site départemental n'affiche une page blanche parce qu'il n'a pas eu les moyens de les mettre en ligne.

La première directive de 2003, telle que transposée dans notre droit national, restait floue s'agissant des données culturelles, en principe exclues de son champ, ne prévoyant que la possibilité de dérogations à ce droit commun. Cela a amené certaines collectivités à considérer qu'elles pouvaient opposer un refus à toute demande de réutilisation à titre commercial émanant d'une société privée. La CADA a considéré que seul un motif d'intérêt général pouvait justifier un tel refus, ce qui n'est guère plus précis. D'où des contentieux.

Espérons que la transposition de la prochaine directive lèvera toutes les ambiguïtés – à commencer pour la réutilisation des données personnelles, qui nécessite une autorisation de la CNIL. Il le faut car les collectivités territoriales, qui ont beaucoup investi depuis quinze ans en ce domaine, ont le sentiment d'être « siphonnées » par des sociétés privées à des fins commerciales. La transposition prochaine de la nouvelle directive est l'occasion d'y revenir pour trouver une solution pragmatique, concrète et durable. Nous sommes favorables à la réutilisation sous condition de licences précisant les conditions, notamment financières. En 2010, nous avons élaboré un règlement général encadrant le principe de cette réutilisation ; nous allons y retravailler avec Etalab.

Il faut aussi préciser le champ de ce que l'Union européenne désigne sous le vocable de documents administratifs, dont l'acception paraît plus large dans la directive qu'en droit français. En effet, quid des archives privées, qui sont nombreuses dans nos services, car elles font l'objet de dations ? Il conviendra de le préciser à l'occasion de la transposition de la nouvelle directive afin d'éviter des contentieux.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Merci de cette synthèse sur un sujet stratégique.

M. Alain Richard. – Pour contribuer à la réflexion collective, nous rencontrons, en ce domaine comme dans d'autres, un choc entre le possible et le souhaitable. Ceux qui ont demandé la création de cette mission veulent plus de souhaitable ; d'autres devront bien dire à un moment ou à un autre, ce qui est possible.

La gratuité pose une question d'intérêt général. Le droit de tirage qu'elle confère à tout citoyen, pour tout motif, même le plus futile, sur le temps et la diligence des fonctionnaires chargés des archives s'exerce au détriment de la collectivité. La gratuité peut être, de plus, banalisante et dévalorisante, et modifier l'attitude des citoyens vis-à-vis du service qui leur est rendu. Ce principe, il faut le dire, n'est pas forcément égalitaire ni progressiste ; il coûte à la collectivité.

Les archives sont un acte de souveraineté. En français, le terme d'Etat renvoie à ce qui reste, ce qui subsiste, ce qui tient debout. Les archives sont un élément du squelette de l'Etat ! Malgré tout le respect que j'éprouve pour le Président de la République, la mode de la transparence, un peu superficielle, méconnaît complètement l'intérêt général dans certains cas. Il existe de solides raisons de ne pas toujours imposer la publicité immédiate des

archives. Comment un juge se prononcera-t-il s'il sait que ses propos dans le cadre du délibéré ne seront pas tenus secret de son vivant ? Le fonctionnement de la justice pourrait en être altéré.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Madame Elgey, dans votre carrière d'historienne de la IV^e^ République, avez-vous eu des difficultés à vous faire communiquer des archives publiques ?

Mme Georgette Elgey. – La plupart des dérogations que j'ai demandées m'ont été accordées. Je dois toutefois signaler que j'ai rencontré plus de difficultés à accéder aux rapports de Germaine Tillion aux archives de la France d'outre-mer. Après avoir enfin obtenu une dérogation, ma déception a été grande car le carton étiqueté à son nom ne contenait que des échanges de correspondances sur le virement de son traitement entre le CNRS et le gouvernorat général : aucun de ses rapports rédigés lorsque Jacques Soustelle était gouverneur général de l'Algérie n'avait été conservé !

Du reste, la consultation des archives est délicate. Les documents peuvent parfois être éparpillés. J'ai souvenir, aux archives historiques de l'armée de terre, d'une dénonciation d'exactions par le maire d'une commune de la banlieue d'Alger, attestée par de nombreuses signatures. Or, dans un autre dossier, il apparaissait en réalité que les faits allégués étaient totalement faux et qu'il s'agissait d'une manœuvre contre le régiment du général de La Bollardière. Cela vaut pour d'autres épisodes que la guerre d'Algérie. Je songe à la lettre d'un ancien compagnon de la Libération protestant parce que le mari algérien de sa nièce avait été tué par l'armée. Dans un autre dossier, on comprenait que cet homme avait été dénoncé… par sa femme, la nièce en question. Les archives, précieuses et passionnantes, doivent être traitées avec précautions et humilité. Elles ne recèlent pas forcément la vérité – si tant est que celle-ci existe.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Merci pour cet échange passionnant. J'ai veillé, lors de la discussion de la loi sur les archives, à ce que les directeurs d'archives départementales soient encadrés et nommés par l'Etat, avec l'accord de la collectivité locale. C'est une garantie de professionnalisme.

M. Hervé Lemoine. – En effet. Je suis souvent amené à présenter notre modèle à l'étranger ; j'insiste sur la nécessité d'une unité de la « doctrine archivistique » sur le territoire, afin d'assurer une équité totale sur le territoire. C'est une question régalienne. Pour autant, la doctrine n'est pas hors-sol : critères de sélections, délais, tout cela est discuté entre administration centrale et services départementaux au sein de groupes de travail. Notre modèle est du reste un exemple pour de nombreux pays.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Une question pour l'avenir : comment la « e-administration » conservera-t-elle ses données à long terme, données paradoxalement plus nombreuses qu'à l'époque du papier ?

M. Hervé Lemoine. – Il y a un risque de page blanche en effet.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Tout est électronique, notamment dans les échanges avec la préfecture. On stocke, bien sûr. Mais ensuite, comment archive-t-on ?

M. René Garrec. – Cela mérite un prochain rapport !

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Je m'en inquiète depuis longtemps. Il y a des enjeux techniques et un problème de moyens.

M. Hervé Lemoine. – Un tiers des départements se sont dotés de plateformes d'archivage électronique depuis 4 à 5 ans seulement. L'Etat travaille, dans le cadre d'un projet interministériel entre les archives nationales, les affaires étrangères et la Défense, sur une brique logicielle, dénommée VITAM, pour faciliter cet archivage et gérer le cycle de vie des données électroniques, mais nous sommes encore loin du schéma idéal…

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Le Sénat participe également à ce projet. Il est en avance, il faut le dire car c'est peu connu.

Audition de M. Bruno Racine, président de la Bibliothèque nationale de France (BnF)

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nous entendons M. Bruno Racine, président de la Bibliothèque nationale de France (BnF), accompagné de M. Arnaud Beaufort, directeur général adjoint chargé des services et des réseaux.

L'ouverture des données culturelles est un enjeu majeur mais aussi un défi technique et juridique. Pouvez-vous nous présenter la politique de diffusion et de réutilisation des données de la BnF ? Quels sont ses objectifs ? Quels partenariats avez-vous développés, y compris avec les acteurs privés ? Comment voyez-vous la transposition de la directive de juin 2013 et la mise en œuvre des engagements de gratuité pris dans le cadre du G8 ?

M. Bruno Racine, président de la Bibliothèque nationale de France. – Je précise que M. Arnaud Beaufort a également été le rapporteur du volet « numérisation » de la culture, hors archives, demandé par le Premier ministre dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP).

La BnF a une politique ancienne de numérisation du patrimoine : Gallica a ouvert en 1998, à la fin du siècle dernier. La politique de numérisation, initialement concentrée sur les textes fondamentaux, a changé d'échelle en 2005, à la suite de l'annonce de la diffusion massive de textes par Google. Nous sommes alors passés d'un processus artisanal à un processus de masse pour les imprimés, livres et revues. Nous allons prochainement lancer le troisième marché de numérisation de masse qui sera ouvert à hauteur de 30 % à des bibliothèques partenaires en France.

Depuis 2009, nous nous attachons également à numériser ce que nous appelons dans notre jargon les collections spécialisées : manuscrits, partitions, estampes, gravures, photographies, cartes et plans, monnaies et médailles… qui font la singularité de notre patrimoine.

Gallica rend accessibles 2,9 millions de documents libres de droit. Si on leur ajoute les documents sous droits de *Gallica* qui ne sont pas consultables à distance mais seulement *intramuros*, cela fait 3,2 millions de documents en tout. Cet écart va s'accroître avec la numérisation de textes sous droits, notamment dans le cadre de la loi sur les indisponibles.

Nos objectifs sont les suivants : rendre disponibles à distance les collections de la BnF, dont la consultation était naguère réservée à quelque 1 300 lecteurs accrédités par jour, mais aussi assurer la conservation des manuscrits fragiles jusqu'alors très peu accessibles qui deviennent ainsi largement accessibles sans dommage pour les originaux, enfin ouvrir le champ aux réutilisations à des fins récréatives, éducatives ou commerciales, notamment éditoriales. Il convient en la matière de distinguer les « métadonnées » - les notices descriptives des documents et notices bibliographiques – et les documents eux-mêmes. Les deux problématiques, si différentes soient-elles, sont naturellement liées.

Notre public n'est pas limité. Il est composé certes essentiellement des chercheurs et éditeurs mais, avec la numérisation, nous pouvons toucher les enseignants et les communautés virtuelles qui se cristallisent autour de tel ou tel thème ou centre d'intérêt. C'est en quelque sorte, et comme le souhaite la Commission européenne dans ses recommandations, faire de cette masse considérable de données culturelles un aliment pour la croissance d'industries créatives et favorisant l'émergence de nouveaux services ou produits marchands.

Concernant les métadonnées, il a fallu, car elles étaient enregistrées sous un format assez ancien, entreprendre un travail considérable de reprise des 13 millions de données bibliographiques, qui n'étaient pas exploitables par les moteurs de recherche. Ce service est mené *via data.bnf.fr* qui, à la différence d'un catalogue classique, réalise des *clusters* – des agrégations de données sur un sujet particulier. Prenons, que sais-je, Balzac. Vous trouverez rassemblées sur une même page l'intégralité de ses œuvres, des travaux sur ses œuvres, mais aussi des gravures ou des photos. Ainsi se trouve structuré un réservoir très riche et très facilement repérable par les moteurs de recherche. Depuis le 1er janvier 2014, l'ensemble de ces données ont été placées sous la licence Etalab.

Europeana, le portail qui donne accès aux ressources numériques européennes et dont j'assure la présidence pour deux ans encore, a demandé aux institutions contributrices de placer les métadonnées sous la licence libre la plus ouverte possible (CCO), qui n'oblige pas à mentionner la source initiale, tout simplement parce que nous n'avons pas les moyens de contrôler la réutilisation des données ni d'appliquer des sanctions. Tous les services culturels français n'avaient pas procédé ainsi, certaines notices très savantes étant protégées par le droit d'auteur, et leurs contenus sont donc sortis d'*Europeana*, ce qui a réduit la part des contenus français sur ce portail. Les bibliothèques françaises toutefois n'ont généralement pas suivi cette voie restrictive et préféré considérer que leurs notices étaient faites pour être mises à disposition, sauf à disparaître.

Pour la BnF ou l'INA, la libération des métadonnées ne posait pas de problème majeur. Les musées et les archives la voyaient d'un autre œil, dès lors que les notices étaient couvertes par le droit d'auteur. Finalement, nous en sommes venus à l'idée que la libération des métadonnées est un phénomène de fond, y faire obstacle diminuerait la part des auteurs français dans *Europeana*.

J'en viens aux contenus eux-mêmes. La problématique rejoint celle des archives. La réutilisation des contenus de *Gallica* est libre dès lors qu'elle n'a pas de but commercial. Si tel est le cas, nous appliquons une grille de tarifs, votés au conseil d'administration, publics et qui respecte l'esprit de la directive : le tarif est légèrement supérieur au coût marginal de production. Et il est identique pour tous : nous ne sélectionnons pas les clients au plus fort potentiel.

La filiale de numérisation de la BnF a été créée il y a deux ans, dans le cadre des investissements d'avenir. La création de cette structure dédiée répondait à une condition posée par le Commissariat général à l'investissement. La filiale a conclu deux accords : sur le livre imprimé ancien, antérieur à 1700 ; et sur les collections sonores. Un autre projet à venir porte sur la presse ; il n'entre pas dans le cadre de la numérisation de masse des imprimés car cette dernière dépend financièrement du Centre national du livre alors que la presse relève d'un système de financement spécifique. Les collections numérisées dans le cadre de ce nouveau partenariat, qui intéressent un public plus large que les textes en latin du XVI^{e} siècle, seront immédiatement accessibles, contrairement au partenariat précédent qui prévoyait une exclusivité de dix ans au partenaire privé. Ces conditions de réutilisation sont conformes à la directive européenne. Nous plaidons pour une durée d'indisponibilité des données abaissée à sept ans.

En matière de collections sonores, le modèle est hybride : une partie est en libre accès à travers la plateforme qui héberge certaines de ces données : *YouTube*, *Dailymotion*, etc. Les partenariats à venir concerneront également des fonds thématiques, -histoire de l'art et droit, auquel contribue la bibliothèque du Sénat-, ou régionaux, notamment les revues des sociétés savantes locales qui sont une mine de renseignements considérable.

La BnF anime un réseau de pôles associés – bibliothèques municipales et universitaires, auxquelles nous redistribuons sous forme de subventions environ 2 millions d'euros par an. Cette coopération alimente maintenant principalement la numérisation de masse et permet d'assurer la cohérence de la démarche de numérisation, ce qui permet d'éviter les doublons et que subsistent des lacunes importantes, dans le cadre du schéma national de numérisation des bibliothèques qui m'avait été demandé par Mme Albanel alors ministre de la culture, et que j'ai remis à son successeur. Nos partenariats couvrent également la diffusion. *Gallica* procède en outre au moissonnage des ressources numériques d'autres bibliothèques publiques et devient ainsi une sorte de bibliothèque numérique de France, au-delà des seules collections de la BnF.

Les données numériques étant périssables, la BnF a développé, grâce au financement du CNL (Centre national du livre), un système de préservation et d'archivage réparti (SPAR) qui offre également ses services à des tiers, du simple stockage à la diffusion. Nous mettons en outre en œuvre avec la bibliothèque nationale universitaire de Strasbourg, le service « *Gallica* marque blanche », qui permet aux bibliothèques partenaire de se doter de leur propre bibliothèque numérique sans avoir à réaliser tous les investissements techniques ou logiciels nécessaires : leur bibliothèque numérique, entièrement personnalisée à ses couleurs, est en fait opérée par *Gallica*, qui référence également les ressources du partenaire dans un enrichissement à double sens : le partenaire peut en effet importer toutes les références qui présentent en effet un intérêt pour lui, par exemple nos documents sur l'Alsace repris par *Numistral*, mis en œuvre par la BNU de Strasbourg. C'est un bon exemple de ce qu'un grand établissement public national peut faire en matière de mutualisation de ses réalisations, toutes les améliorations apportées aux fonctionnalités de *Gallica* bénéficiant immédiatement aux bibliothèques numériques des partenaires.

Par ailleurs, nous voyons bien la demande de libération des contenus numérisés qui émerge. C'est en réalité un choix politique qui est sous-jacent et qui n'est pas celui du Gouvernement français ni le nôtre. La réutilisation commerciale est aujourd'hui payante. La rendre gratuite pour stimuler la croissance et l'édition numérique se conçoit, mais le modèle économique des institutions publiques culturelles devrait alors être revu en profondeur. Aujourd'hui, la BnF perçoit 500 000 euros par an au titre de ces redevances pour exploitation.

Cette ressource peut même aller croissant : nous avons conclu un accord avec Hachette pour l'impression à la demande des œuvres numérisées de *Gallica* et, depuis l'année dernière, nous voyons croître la demande et donc les recettes potentielles.

- Présidence de M. Yves Détraigne, vice-président -

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Lorsque cette mission a été demandée, la question de la gratuité n'était qu'une parmi d'autres. J'ai suivi les débats à l'Assemblée nationale : qu'est devenue la question de la consultation des accords de partenariat par les parlementaires ?

M. Bruno Racine. – J'ai sollicité l'avis de la CADA sur ce point. Son avis très circonstancié indique ce qui peut être communiqué. Sont donc disponibles en ligne les accords dûment biffés pour les stipulations nuisant au secret industriel et commercial. J'ai en outre transmis à M. Bloche les accords intégraux. Ce qui a été possible à l'Assemblée nationale le sera pour le Sénat…

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – C'était ma seconde question !

M. Bruno Racine. – Une précision : la directive n'a pas d'incidence sur nos tarifs, car nous l'avions anticipée.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Les positions du G8 sur la gratuité dépassent le cadre de cette modeste mission…

- Présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président -

Audition de M. Mohammed Adnène Trojette, magistrat à la Cour des comptes, auteur d'un rapport sur l'ouverture des données publiques

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nous recevons maintenant M. Trojette, magistrat à la Cour des comptes, auteur du désormais fameux rapport intitulé sur L'ouverture des données publiques : les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?. Après nous avoir rappelé les principales conclusions de votre rapport, pourriez-vous nous éclairer plus particulièrement sur les éléments de calcul des bénéfices susceptibles de résulter, en France, pour les différentes catégories d'acteurs, de l'ouverture des données publiques ; l'ampleur et l'intérêt, pour les différentes catégories d'utilisateurs, des gisements de données publiques non encore ouvertes ; les capacités des producteurs de données publiques à supporter les coûts de leur mise à disposition ; les modalités de calcul des redevances pour accès aux données publiques qui seraient maintenues, en particulier : le lien entre la prestation et le service rendu ; le calcul du coût du service ; la pertinence de clauses d'exclusivité temporaire (dans le domaine culturel notamment) ; enfin, les conditions auxquelles pourrait être développée une offre de services complémentaires payants par les producteurs de données publiques : les acteurs que vous avez entendus ont-ils une démarche documentée à moyen terme en la matière ? Votre rapport trace tout un programme !

M. Mohammed Adnène Trojette, magistrat à la Cour des comptes. – Je vous remercie de m'avoir invité à m'exprimer sur ce sujet sur lequel je me suis beaucoup investi car je l'estime crucial pour la santé de notre démocratie, la capacité de modernisation de notre administration, ainsi que pour certaines filières industrielles d'avenir. Ingénieur en

informatique et télécoms de formation, ancien élève de l'ENA et aujourd'hui magistrat à la Cour des comptes, chargé de cours à Sciences Po sur l'Etat et la révolution numérique, j'ai à connaître de questions liées à l'informatique tant sous l'angle technique qu'à travers celui de la gestion publique depuis une dizaine d'années. Mes propos n'engagent nullement la juridiction à laquelle j'appartiens.

Conformément aux orientations fixées par lettre de mission, mon rapport traite exclusivement des cas où les informations publiques mises à disposition dans le cadre de la loi Cada sont commercialisées. Il est intervenu alors que le gouvernement, qui envisageait de donner un second souffle à l'ouverture des données publiques, s'interrogeait sur le sens des résistances opposées à ce mouvement par certaines administrations. Ce rapport apporte d'abord des clarifications factuelles et étayées sur plusieurs points : les raisons pour lesquelles les administrations ont fait le choix de mettre à disposition des données publiques de manière payante, alors que d'autres jeux de données sont accessibles gratuitement ; le montant des recettes tirées des redevances associées et les modèles économiques retenus par les administrations qui ont fait le choix de la commercialisation. Je me suis intéressé, en deuxième lieu, à l'impact sur la société de l'ouverture des données publiques, en m'appuyant notamment sur une comparaison internationale. J'ai enfin exploré les perspectives d'évolution des modèles de mise à disposition des données publiques.

Pour réaliser cette étude, j'ai envoyé un questionnaire sommaire à l'ensemble des administrations publiques productrices ou collectrices de données publiques avant d'auditionner chacune d'entre elles, et j'ai élaboré, pour chacun des services concernés, une fiche de synthèse validée par ce service. J'ai également fait parvenir un questionnaire à trente-six missions économiques françaises à l'étranger : sans doute serait-il intéressant que la direction générale du Trésor mette les réponses à votre disposition, voire les publie. J'ai enfin auditionné de nombreux experts et personnalités issus de l'administration française ou étrangère, de la société civile, de la sphère économique ou encore du monde universitaire.

J'ai tiré cinq grands enseignements de ces travaux. En premier lieu, les motivations avancées pour mettre en place des redevances de réutilisation de données publiques apparaissent parfois contestables. Ensuite, les recettes perçues en 2012 n'étaient pas de 100 millions d'euros et en hausse, comme certaines administrations ont pu le prétendre, mais de 35 millions d'euros − dont 4,5 millions acquittés par des acteurs publics −, en baisse d'un tiers par rapport à 2010. Le montant de ces recettes est concentré sur un très faible nombre d'acteurs, principalement l'Insee et l'IGN. Troisièmement, les modèles économiques retenus portent le plus souvent atteinte au principe de gratuité régulièrement réaffirmé par les autorités politiques et font fréquemment office de barrière à l'entrée pour les acteurs économiques, les citoyens et les associations. En quatrième lieu, tout porte à croire que l'ouverture des données publiques est source de bénéfices pour la société dans son ensemble, avec des effets directs et indirects qui pourraient s'élever à plusieurs milliards d'euros selon des estimations réalisées à l'étranger. Ces effets bénéfiques s'exercent à la fois sur le bien-être social, sur la création de valeur et d'emplois et sur les gisements de productivité grâce aux externalités générées. Enfin, la mise à disposition de données brutes doit être faite sur un modèle de plateforme qui attirera des utilisateurs innovants et favorisera l'apparition d'écosystèmes de réutilisation.

Quatre des motifs invoqués par les administrations pour mettre en place ou maintenir des redevances de réutilisation me paraissent fragiles. Le motif budgétaire a quasi-systématiquement été mis en avant, que la redevance soit présentée comme une « recette de poche », une « poire pour la soif » en période de contrainte budgétaire ou comme une

ressource propre développée en contrepartie de la suppression ou de la diminution de subventions dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Cette situation rend sensible, et non impossible, le passage à un modèle dans lequel les administrations ne percevraient plus de redevance. Ce motif est parfois accompagné d'un argument qui me paraît juridiquement fragile, et qui peut sonner comme une forme de chantage vis-à-vis des autorités budgétaires, selon lequel il faudrait renoncer à la production de données en cas de disparition de la redevance associée, dans la mesure où cette recette sert au moins à couvrir la collecte et la production des données. Or, la constitution de ces informations relève pour les établissements publics concernés de missions de service public statutairement définies et constitue une charge permanente et courante financée par autorisation budgétaire, conformément à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Troisième motivation avancée par les administrations : la mise en place de redevances permettrait de réguler, c'est-à-dire de limiter, la demande de données − alors que, dans le même temps, l'Etat cherche à mettre en place une mise à disposition et une réutilisation massives de données ! Cette motivation me semble sinon choquante, du moins très contestable. D'autres acteurs conçoivent la redevance, de manière plus ou moins consciente, comme un moyen de protéger certains acteurs économiques en instaurant une barrière à l'entrée, c'est-à-dire en mettant en place une atteinte à la concurrence. Telle administration indique ainsi qu'elle souhaite « favoriser les gros clients » tandis que telle autre justifie l'inutilité d'élargir la base de ses clients par une baisse des prix par le fait que « les principales entreprises concernées sont déjà servies ». D'autres administrations évoquent un « consentement à payer » des acteurs établis… qui annoncent bien sûr un prix conforme à leurs intérêts, c'est-à-dire suffisamment bas pour assurer leur rentabilité et suffisamment élevé pour éviter que de nouveaux acteurs n'entrent sur le marché. Parfois captées par les intérêts de leurs clients, les administrations craignent alors que la suppression de leurs redevances ne déstabilise l'écosystème existant.

J'aimerais à présent revenir sur le modèle de plateforme, qui consiste à attirer à soi les profils créatifs afin de favoriser l'innovation. Ce concept, exposé dans l'ouvrage L'Âge de la multitude d'Henri Verdier et Nicolas Colin et repris dans le rapport de Nicolas Colin et Pierre Collin sur la fiscalité du numérique, fait écho à une réalité. Par exemple, en donnant gratuitement accès à sa bibliothèque Apple Store, l'entreprise Apple attire à elle des dizaines de milliers de développeurs d'applications souvent innovantes, qui totalisent des milliers d'années-travail, et récupère des données d'utilisation qui lui permettent d'identifier des usages ; en outre, elle perçoit 30 % des recettes issues des ventes. Ce concept de plateforme est très ancien : ainsi, les universités ont pour vocation de former des étudiants, mais elles fournissent également des services de base (de l'immobilier, du mobilier, la présence d'enseignants, une cafétéria, une bibliothèque…). Lorsque cela fonctionne bien, elles attirent à elles de bons étudiants et de bons enseignants. L'interaction au sein de l'écosystème universitaire favorise ainsi l'innovation et apporte un bénéfice à la collectivité. Pourquoi l'Etat ne fournirait-il pas semblablement une infrastructure informationnelle à disposition de tous et régie par le principe de gratuité, qui soit ainsi susceptible de profiter à la collectivité ? Il s'agit ainsi de récolter le produit des initiatives de la société civile et du tissu économique : c'est ce qu'on appelle, en économie, internaliser les externalités.

Il conviendrait de limiter la multiplication des licences locales, spécifiques à telle administration ou telle base de données, et de promouvoir les licences standards, interopérables et utilisables à l'international, à la fois pour favoriser la simplicité et la lisibilité de nos bases de données et pour augmenter leur attractivité. Je suis partisan des licences libres, qui permettent de diffuser des données brutes ou enrichies. Une clause de paternité des données pourrait éviter les attributions fallacieuses. Les clauses de share-alike supposent que

la rediffusion de données même enrichies ou tronquées se fasse sans condition juridique supplémentaire par rapport à la mise à disposition initiale ; elles encouragent ainsi les démarches coopératives et collaboratives. Les gros projets − Linux, Wikipédia, OpenStreetMap – sont fondés sur ce modèle qui permet aux derniers maillons de la chaîne de se hisser sur les épaules des géants qui sont passés avant eux. On comprend que certains acteurs commerciaux soient effrayés ! La ville de Paris propose un modèle intéressant : l'accès gratuit aux données suppose l'acceptation de clauses de share-alike ; dans le cas contraire, l'accès devient payant.

L'ouverture des données publiques n'est pas exempte de risques ou de freins. Il ne faut pas oublier tout d'abord qu'une telle politique exige, en amont, une conception nouvelle des systèmes d'information et une réflexion lors de la conclusion de contrats de commande publique afin que les données ne soient pas appropriées par des acteurs privés. Le deuxième risque est celui d'une approche patrimoniale des données publiques et des redevances associées, qui résulte souvent d'une interprétation erronée du rapport Lévy-Jouyet sur le patrimoine immatériel de l'Etat. Cette perspective fait obstacle à une approche interministérielle et de long terme de la gestion des données publiques ; dans certains pays, des data officers y veillent, appliquant une vision transversale. Attention, d'ailleurs, à ne pas fournir des prétextes à l'inaction administrative. L'organisation de l'administration peut être propice à l'inertie ; et pour peu que celle-ci voie dans la redevance une recette de poche, le blocage n'est pas loin. La protection de la vie privée est souvent brandie comme un chiffon rouge, prétexte à ne pas progresser dans l'ouverture des données. Sur le sujet du big data, ensuite, il ne faut céder ni à la naïveté ni à la paranoïa. Son périmètre doit être bien distingué de celui de l'open data : la politique d'ouverture des données publiques n'a pas vocation à mettre en danger la vie privée des citoyens. Les données personnelles aujourd'hui les plus utilisées sont d'ailleurs celles mises en ligne par les utilisateurs eux-mêmes. Vous saurez plus vite si j'ai la grippe en consultant ma page Facebook qu'en fouillant la base de données de remboursement de la caisse nationale d'assurance maladie (Cnam). Quatrième risque : la préférence des acteurs pour le court terme. En 2010, l'IGN a ainsi perçu quelques millions d'euros pour la vente de ses bases cartographiques aux géants du Web. On s'est cependant rendu compte quelques années plus tard qu'il s'agissait d'une opération unique : les acteurs privés, qui font travailler gratuitement les utilisateurs en leur offrant par exemple des sacs à dos équipés de caméras, ont désormais les moyens de se passer des données de l'IGN. En outre, cette barrière à l'accès aux données a empêché de nombreux utilisateurs potentiels de développer des services alternatifs. Au total, le bénéfice de cette vente a été très inférieur à la valeur potentielle actualisée de la base de données de l'IGN. Face à ce risque, la plateforme est une stratégie intelligente et qui permet de conserver la souveraineté sur les données publiques ; l'IGN y travaille actuellement. Le dernier risque est celui d'une approche défensive et protectionniste. Le niveau élevé de certaines redevances s'explique par la peur de la captation de la valeur par de grands groupes privés qui échappent à l'impôt en France ou en Europe. Mais comment penser sérieusement qu'une redevance de 15 millions d'euros puisse arrêter des groupes tels que Google, Facebook ou Amazon ? Attention à ne pas différer des choix importants sous l'effet d'un complexe de citadelle assiégée.

A la suite de mon rapport, le Gouvernement a pris plusieurs mesures : il a supprimé certaines redevances, a clarifié sa doctrine sur ce point en précisant qu'elles ont toutes vocation à disparaître, et a confié au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique une mission d'accompagnement de plusieurs opérateurs dans leur transition vers de nouveaux modèles économiques.

J'en viens aux questions que vous m'avez adressées. Vous m'interrogez sur les éléments de calcul des bénéfices susceptibles de résulter pour les différentes catégories d'acteurs de l'ouverture des données publiques. Celle-ci présente tout d'abord un intérêt non marchand non négligeable pour la démocratie et la modernisation des administrations. D'un point de vue économique, les références scientifiques permettant de chiffrer l'impact de l'ouverture des données sur la société sont rares. Des modèles empiriques existent néanmoins, qui font état d'une évolution en trois phases, au terme de laquelle les données sont sources de revenus. La première, où l'on renonce à la redevance et où l'on investit (on sème), est une phase coûteuse et déficitaire pour la collectivité publique. Puis vient la phase de germination, les premiers gains de productivité apparaissent, une activité économique se développe. Enfin vient la récolte, sous forme de bénéfices sociaux et économiques, donc fiscaux. Voyez l'expérience danoise, ou le cas du secteur de la météo aux Etats-Unis après l'ouverture des données publiques. Une étude finlandaise conclut que le chiffre d'affaires du secteur de l'information géographique croît davantage (de l'ordre de 15 % supplémentaires) dans les pays qui ouvrent cette information gratuitement ; les travaux de l'IGN semblent corroborer ce constat, puisque l'ouverture de ses données aux organismes chargés d'une mission de service public a conduit à la multiplication par vingt des volumes de leur téléchargement. Au Royaume-Uni, l'ouverture des données publiques en 2010-2011 a engendré un profit estimé à plus de 8 milliards d'euros, dont 2 en bénéfices directs.

Vous m'interrogez également sur l'ampleur et l'intérêt pour les différentes catégories d'utilisateurs des gisements de données publiques non encore ouvertes. Le propre de ces données est l'incertitude des effets qui résulteraient de leur ouverture ; pour autant, il est possible d'anticiper l'impact de l'utilisation de certains types de données. S'agissant des données de santé, les informations relatives à la prescription des statines en Angleterre, qui étaient remboursées à hauteur de 450 millions d'euros par an, montrent qu'une économie de près de 230 millions d'euros aurait pu être réalisée si un générique avait été systématiquement prescrit. L'exploitation de ce type de données, qui laissent entrevoir des possibilités d'économies considérables, peut constituer un instrument très précieux d'aide à la décision publique. Il faut par ailleurs avoir à l'esprit que le monopole de fait ou de droit dont disposait l'Etat sur la collecte ou la production des données constituant des référentiels, comme les registres d'entreprises, les données géographiques ou les informations figurant dans les bulletins officiels (pour l'achat public notamment) est aujourd'hui remis en cause. Dans ce contexte, plutôt que sur les gains de l'ouverture, il faut s'interroger sur les pertes certaines que font courir le maintien des barrières et l'absence d'une réutilisation massive : perte d'un lien avec les citoyens, de valeur économique et de souveraineté dès lors que les utilisateurs se tournent vers des bases de données privées. OpenStreetMap, souvent plus performant que les services de Google, Microsoft et Apple dans les zones denses, est de plus en plus utilisé par les services publics de sécurité, notamment les pompiers et le Samu. Idem pour le projet collaboratif Open Meteo Foundation ; il est aujourd'hui préféré par les acteurs publics. Il a été imaginé par un petit génie français de 22 ans dans sa chambre, chez ses parents…

Avant d'étudier les coûts de la mise à disposition, il faut se poser la question de l'utilité d'une redevance pour service rendu. Est-il même souhaitable de mettre en place une redevance sur des données brutes élaborées dans le cadre d'une mission de service public ? À cette question, le Gouvernement a clairement répondu non. Il me semble que l'analyse par les coûts n'est pas pertinente. D'abord, parce que les coûts associés à une mission de service public ne peuvent être financés que par l'autorisation budgétaire. Ensuite, parce que la comptabilité analytique n'est pas toujours efficace pour calculer ces coûts. En troisième lieu, le respect de l'article 15 de la loi Cada est difficile à contrôler. Enfin, dans le secteur du numérique, un tarif défini a priori, fondé par exemple sur le consentement à payer, est

nécessairement hasardeux dans la mesure où tous les utilisateurs potentiels ne sont pas connus. Toutes les entreprises du web, dans leur phase d'expérimentation, appliquent la gratuité pour identifier les vrais usages et en déduire ensuite la tarification appropriée.

Il me semble que l'article 15 de la loi Cada, et notamment ses premier et troisième alinéa, crée une confusion quant au concept de gratuité de la réutilisation des données publiques et entretient une ambiguïté autour des motifs qui peuvent justifier la mise en place d'une redevance, sans compter que la vérification des plafonds de recettes est très complexe. Il me semble en revanche intéressant qu'une tarification puisse reposer sur des services ou des droits supplémentaires dits premium − à condition qu'une telle tarification ne s'oppose pas à la possibilité d'accéder gratuitement à l'ensemble d'une base de données brutes, qui constitue un bien public informationnel. Ces services supplémentaires peuvent recouvrir un débit accru, un accès anticipé aux ressources, un accès à des traitements supplémentaires, la mise à disposition d'espaces de stockage volumineux, la fréquence de mise à jour de la base de données ou encore la mise en place de hotlines. En ce qui concerne les droits supplémentaires, on peut penser à un droit de réutilisation dans le cadre de licences très permissives. J'y insiste, il faut ouvrir l'accès aux données brutes, notamment pour les jeunes pousses, les entreprises innovantes. Tout modèle qui limite leur accès, en privilégiant les gros volumes ou l'activité commerciale de l'acquéreur, est dangereux.

Les financements coopératifs peuvent être particulièrement adaptés pour des opérations ponctuelles de financement de services complémentaires détachables d'une mission de service public. Je pense par exemple à l'ouverture de stocks de données qui ne sont plus alimentés et qu'il est nécessaire de remettre en forme. Ces modes de financement, qui n'engagent à rien, ont le mérite d'éviter les barrières à l'entrée et les clauses d'exclusivité dans le temps. La plateforme MyMajorCompany a rencontré un grand succès dans le domaine culturel.

En conclusion, plutôt que de considérer les bases de données publiques comme des ressources naturelles épuisables, reprenons l'analogie du grain de blé qui est semé et récolté ou encore celle de la bougie de Thomas Jefferson qui peut servir pour en allumer d'autres sans perdre elle-même en luminosité…

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Sans tomber dans la grandiloquence, je pense que ce rapport fera date, comme en son temps le rapport Nora-Minc et sa vision de l'évolution de la société française. Vous avez précisé que votre présentation n'engagerait que son auteur. Quelle a été la réception de votre rapport au sein de la Cour des comptes ? Avez-vous le sentiment que les acteurs politiques et économiques en ont perçu les enjeux ? Que répondez-vous à un syndicaliste qui disait que votre rapport était le chaînon manquant, ajouté à la LOLF, pour une remise en cause du service public ?

M. Mohammed Adnène Trojette. – Au sein de la Cour des comptes, mon rapport a été transmis à tous les présidents de chambre, et je suis sollicité en interne pour en présenter les conclusions.

Dans la presse, on a parlé de ce rapport d'une façon réductrice, en mettant en avant l'idée d'une gratuité absolue alors que je me suis bien gardé d'aller jusque-là, au vu de la situation de nos finances publiques. Pour ma part, j'insiste sur la notion de stratégie de plateforme : là est l'important à l'ère du numérique. Enfin, fonctionnaire et ancien boursier de l'enseignement supérieur, je suis très loin de vouloir planter un poignard dans le dos de l'Etat en sapant le service public. Ce qui est en question aujourd'hui, c'est la mutabilité, y compris

technologique, du service public. Sur la question de la gratuité, je ne suis pas sûr d'avoir été bien entendu par tous les acteurs publics. Plus exactement, certaines administrations publiques, qui ont des intérêts particuliers, préfèreraient que mon rapport n'existe pas.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Votre rapport a-t-il été conçu également comme un moyen de lutter contre le poids des lobbies et les conflits d'intérêts, ou cet aspect des choses vous est-il apparu par la suite ?

Après avoir lu votre rapport, j'ai décidé de faire un stage, comme chaque parlementaire en effectue dans les entreprises ou les institutions, au sein de la Cour des comptes.

M. Mohammed Adnène Trojette. – Je suis heureux d'avoir suscité une vocation ! Je n'ai pu travailler directement sur la question de la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre qui m'avait été fixé. Néanmoins, la mise en place de barrières à l'accès aux données publiques et d'obstacles à la concurrence peut apparaître troublante… Il faut également garder à l'esprit que l'ouverture des données publiques est nécessaire pour alimenter la transparence et la confiance que les citoyens peuvent placer dans l'action publique. En outre, selon l'association Regards citoyens, la transparence sur les marchés publics est une condition essentielle pour favoriser l'accès des petites entreprises à l'achat public.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Merci infiniment.

Audition de M. William Gilles, directeur du master droit du numérique-administration-entreprises à l'école de droit de la Sorbonne, université Paris I

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nos travaux nous ont permis d'identifier un certain nombre d'obstacles juridiques à l'ouverture des données, sur lesquels nous aimerions faire le point avec vous. Quels sont les droits attachés aux données publiques ? Comment les administrations peuvent-elles circonscrire précisément ces droits afin qu'ils n'en limitent pas l'utilisation ? La licence vous paraît-elle toujours nécessaire ? La gouvernance des données publiques doit-elle être améliorée ?

M. William Gilles, directeur du master droit du numérique-administration-entreprises à l'école de droit de la Sorbonne, Université Paris I. – Je ne rappellerai pas le droit existant, chacun peut facilement consulter maintes sources à ce sujet ; je préfère formuler des recommandations. Les grands principes sont connus : on les trouve sur le site de la Cada. Notre modèle, ancien – la France a d'ailleurs été pionnière –, est inadapté à l'émergence de la société d'information. Protection des données personnelles, respect des droits des tiers détenteurs ou transparence et participation citoyenne, tout cela nous conduit à réinterroger notre modèle et notre cadre juridique. Il serait nécessaire de clarifier le droit applicable aux données publiques, de mieux définir les usages des données, de revoir la gouvernance publique.

La loi du 17 juillet 1978 ne concerne que les documents administratifs, y compris ceux émanant des opérateurs privés exerçant une mission de service public. Le droit français distingue le droit à l'information, souvent appelé droit d'accès ou droit de communication, du droit à la réutilisation, seul visé par la transposition de la directive du 26 juin 2013. Le droit à

l'information se décompose en un droit général et un droit restreint – je vous renvoie à l'article 6 de la loi de 1978.

L'Union européenne a souhaité étendre ce droit en facilitant la réutilisation des données possédées par les musées, les bibliothèques et les archives et en limitant les freins à cette réutilisation, qu'il s'agisse des redevances, des droits d'exclusivité ou de recours en cas de refus d'accès.

La tentation serait, pour le Parlement, de se focaliser sur ce seul droit à la réutilisation. Or le droit de l'information, qui a une finalité fondamentalement démocratique, est le préalable du droit à la réutilisation. Leurs logiques sont certes différentes : l'information procède en effet du gouvernement ouvert, alors que la réutilisation procède de la logique des données ouvertes. Les données ouvertes ou open data ne sont qu'un des aspects du gouvernement ouvert. Le chantier est large : il concerne toutes les informations qui ont vocation à être mises en ligne. Est-il normal que toutes les collectivités territoriales ne publient pas leurs délibérations et leurs budgets sur Internet ? Certaines le font, mais dans des formats non standardisés, qui ne permettent pas une réutilisation facile. Autre difficulté : les droits d'auteur ; je pense par exemple aux conclusions des rapporteurs publics du Conseil d'Etat, qui permettent d'éclairer la décision mais ne sont pas diffusées.

Quelle réponse synthétique apporter à vos interrogations ? Les droits d'information et de réutilisation connaissent des exceptions parfois justifiées : la protection de la vie privée ou les intérêts nationaux, par exemple. En revanche, certains cas sont plus discutables : certaines administrations refusent de communiquer l'information malgré l'avis favorable de la Cada, d'autres font preuve de mauvaise volonté en transmettant des contenus dans des formats non standardisés.

Soulignons une autre difficulté : le producteur de la base de données a, en sus du droit d'auteur, un droit, qui lui est propre, d'empêcher l'extraction de sa base de données. Dans l'affaire qui a opposé Notrefamille.com au service d'archives départementales de la Vienne s'agissant des données d'état civil, le tribunal administratif de Poitiers a rendu une décision originale le 31 janvier 2013, en considérant le département comme un producteur de données ayant mis en œuvre des moyens de production et des investissements.

Les difficultés devraient être levées avec la transformation de la loi de 1978 du fait de la transposition de la directive. Les services d'archives, les bibliothèques, les musées devraient être désormais couverts – mais pas les services publics industriels et commerciaux, dont les bases de données continueront d'être protégées.

Par ailleurs, la faiblesse des pouvoirs de la Cada explique la limitation de l'open data. Cela étant, les opérateurs non couverts par la loi de 1978 se réfèrent au droit de la propriété intellectuelle. Celui-ci protège non seulement les bases de données, les créateurs mais aussi les logiciels dès lors qu'ils sont uniques. Je souligne que l'administration a la possibilité d'acquérir les droits d'exploitation, mais non les droits moraux, distincts des droits patrimoniaux. Il en résulte que les auteurs peuvent toujours opposer un droit de divulgation ou un droit de repentir pour s'opposer à la réutilisation des données.

En revanche, les algorithmes ou les fonctionnalités d'un programme ne sont pas protégés par le droit d'auteur. La Cour de justice de l'Union européenne l'a confirmé en 2012, de même que la Cour de cassation dans un arrêt du 14 novembre 2013. Celle-ci a précisé que

de tels outils conceptuels ne reflètent pas la personnalité de leur auteur et qu'ils n'expriment pas une originalité propre.

Depuis 2006 cependant, les agents publics bénéficient dans une certaine mesure d'un droit – encadré – de propriété intellectuelle sur leur production numérique. Cela peut limiter l'accès aux données, ces agents disposant d'un droit de divulgation et d'un droit de repentir ou de retrait. Pour faciliter la diffusion des œuvres, le législateur a souhaité restreindre ces droits moraux à l'instar de ce qu'il a prévu en matière de logiciels. L'agent public dispose d'un droit de divulgation, mais dans le respect des règles auxquelles il est soumis dans le cadre de ses missions. De même, l'agent public ne peut s'opposer à la modification de son œuvre par sa hiérarchie dès lors qu'elle ne représente pas une atteinte à son honneur ou sa réputation. Afin de prévenir tout conflit, le législateur pourrait prévoir que les données collectées par les agents publics relèvent en principe de leur mission de service public et que leur modifications sont réputées intervenir pour l'intérêt du service.

Qu'en est-il des œuvres collaboratives associant agents publics et privés ? Au regard du droit existant, les jeux de données peuvent être rattachés à la notion d'œuvre collective, ce qui donne un droit à l'administration sur l'ensemble de l'œuvre.

Licences et clauses d'exclusivité peuvent limiter l'usage des données, vous l'avez noté. Les accords d'exclusivité sont encadrés car il s'agit d'un monopole d'exploitation, mais ils peuvent aussi se comprendre au regard de l'investissement nécessaire et important de la part du secteur privé. Par exemple, Google a décidé de numériser 15 millions d'ouvrages sur les 130 millions existants, il a passé un accord sur 400 000 ouvrages avec la Bibliothèque nationale australienne, un million d'ouvrages en Italie, respectivement pour 30 millions et 100 millions d'euros. En cela, il effectue une mission de service public, en contrepartie de quoi l'entreprise a un monopole d'exploitation.

La directive du 26 juin 2013 prévoit deux exceptions à l'interdiction de principe des clauses d'exclusivité : lorsqu'elle est nécessaire au fonctionnement d'un service d'intérêt général et pour la numérisation des ressources culturelles des administrations publiques. Elle recommande alors une durée d'exclusivité de dix ans, avec une clause de réexamen.

Pour finir, j'en viens à la gouvernance des données publiques. Elle doit évoluer, c'est une nécessité. Je propose trois axes. Distinguer le producteur du gestionnaire serait particulièrement innovant ; les administrations collecteraient les informations selon un référentiel commun, mais la définition des politiques d'open data resterait aux collectivités. En revanche, il faut un gestionnaire public des données. Erigé en établissement public et en gestionnaire unique, Etalab aurait une force de frappe considérable. L'intérêt serait de proposer davantage de services à partir d'un compte individualisé, notamment de nouveaux moyens de rémunérations pour les services complémentaires, et de créer une licence nationale pour les grands comptes – les entreprises multinationales qui consomment beaucoup de données nationales sans acquitter d'impôts en France. Ce ne serait pas une mesure de discrimination mais un droit d'utilisation.

Deuxième axe : les licences doivent être multiples, pour répondre à tous les besoins. Le share-alike est intéressant pour certaines entreprises, pour les collectivités. Pour d'autres, la clause de partage présente des inconvénients : elle met en place une viralité, puisque l'on est contraint de partager les données dans les mêmes conditions.

Enfin, un organe de contrôle renforcé pourrait prendre le relais de la Cada : j'imagine une commission nationale de l'information publique, qui saurait tirer les conséquences de l'évolution de la notion de document administratif vers celle d'information publique.

Je propose donc un aménagement plus vaste du droit existant que la stricte transposition de la directive. A la France d'affirmer son leadership tout en tenant compte de son modèle administratif multiséculaire face à un Royaume-Uni qui veut s'imposer comme le pionnier de l'open data.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – À votre sens, quel est le niveau d'acceptabilité de vos propositions dans le monde politique ?

M. William Gilles. – La loi de 1978 a évolué à la suite de l'affaire Safari. À nouveau, nous réfléchissons à ces questions, dans une conjoncture où le respect de la vie privée peut être bafoué, on l'a vu. Comment lever les obstacles politiques ? En expliquant l'intérêt citoyen de mes recommandations.

Je ne retranche rien aux pouvoirs des collectivités territoriales qui restent maîtres de leurs politiques. Au contraire, je souhaite une structure plus forte, sortie du giron de l'Etat, en charge de la seule gestion des données, pour avoir une plus grande accessibilité et éviter toute forme de recentralisation. Alternativement, on pourrait avoir des structures d'envergure régionale, et l'Etat la sienne, en veillant bien sûr à l'interopérabilité. Enfin, la question n'est pas tant celle de l'acceptation par le monde politique que celle de l'intérêt des citoyens.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Quel est le coût de vos propositions, à l'heure où l'on cherche 50 milliards d'euros d'économies ?

M. William Gilles. – Je vais m'atteler à une évaluation. Quoi qu'il en soit, la création d'une licence grands comptes et la rémunération des services à valeur ajoutée sont une voie du financement pour ce nouvel organisme chargé de valoriser les données publiques.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Vous pensez donc que l'on peut approfondir le rapport Trojette. Le débat n'est pas clos !

M. William Gilles. – Trop souvent, les universitaires réfléchissent de leur côté, les administrations du leur. Il faudrait les réunir, ainsi que les utilisateurs, au sein d'une nouvelle mission de réflexion.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nous avons à cœur de les entendre tous. Nous vous remercions.

La séance est close à 12 h 50.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA RÉALITÉ DE L'IMPACT SUR L'EMPLOI DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES ACCORDÉES AUX ENTREPRISES

Mardi 11 mars 2014

- Présidence de M. Serge Dassault, doyen d'âge -

Constitution

M. Serge Dassault, doyen d'âge. – En cette première réunion de la mission commune d'information sur la réalité de l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises, nous devons en élire le président. Je suis saisi de la candidature de M. Charles Guené.

M. Charles Guené est élu à l'unanimité président de la mission commune d'information.

- Présidence de M. Charles Guené, président -

M. Charles Guené, président. – Je vous remercie. Le règlement du Sénat prévoit que les fonctions de président et de rapporteur d'une mission d'information sont partagées entre la majorité et l'opposition lorsque la mission résulte de l'usage de son droit de tirage par un groupe. Je suis saisi, pour la fonction de rapporteur, de la candidature de Mme Michelle Demessine.

Mme Michelle Demessine est élue à l'unanimité rapporteure de la mission commune d'information.

M. Charles Guené, président. – Toutes mes félicitations. Afin de refléter la composition du Sénat, nous allons désigner un vice-président pour chaque groupe encore non représenté au bureau, ainsi qu'un vice-président supplémentaire pour le groupe non encore représenté ayant les effectifs les plus importants.

MM. Gilbert Barbier, Jean-Pierre Caffet et Yves Daudigny, Aymeri de Montesquiou, Jean-François Husson et Jean Desessard sont élus vice-présidents à l'unanimité.

M. Charles Guené, président. – Je vous propose d'entamer nos travaux le mercredi 2 avril après-midi. Nous confirmerons l'horaire ultérieurement.

Il nous faudra définir le périmètre des exonérations, certaines étant générales et d'autres géographiques. Elles représentent, selon la définition retenue, d'une vingtaine à une quarantaine de milliards d'euros. Je doute que nous parvenions à un consensus sur le fond du sujet…

M. Jean-Pierre Caffet. – Nous verrons !

M. Charles Guené, président. – Cette mission nous offre en tout cas l'occasion de dresser un état des lieux des masses en jeu et des types de systèmes qui existent ou qui sont proposés : exonérations Fillon, crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), TVA

sociale, que l'on peut appeler plus simplement TVA emploi, ou les propositions de M. Dassault. Cette semaine, nous assisterons à des prises de position sur l'étendue du champ des exonérations de charges sociales. Nous devrons examiner ce qu'ont fait d'autres pays – Scandinavie, Allemagne ou Grande-Bretagne – et les différents rapports publiés sur le sujet, tels que le rapport Arthuis…

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – … celui de la Cour des Comptes.

M. Charles Guené, président. – En effet ; je pense aussi au rapport de Philippe Marini sur les prélèvements obligatoires.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Le sujet est assurément très vaste. Tout en observant l'ensemble, il nous faudra recentrer. Cette importante dépense publique, chargée de lutter contre le chômage, nécessite une réelle évaluation, qui fait défaut aujourd'hui, malgré l'abondante littérature sur le sujet et l'empilement des rapports. Notre rôle de parlementaires est d'aller plus loin, pour évaluer cette dépense, passée en vingt ans d'1,9 milliard à 30 milliards d'euros. Nous entendrons des acteurs, des experts, des représentants des partenaires sociaux et des organisations syndicales, des entreprises petites et grandes, car l'impact peut être différent sur les unes et sur les autres. Nous pourrons aller sur le terrain. Nous nous réunirons très vite avec le président pour proposer un calendrier et une méthode de travail. Il faudra faire place au débat contradictoire entre économistes, peut-être à travers des tables rondes. Il est essentiel de rendre plus lisible ce sujet complexe. Cette question en apparence très technique, est en effet très politique. J'espère que le résultat de nos travaux sera accessible au plus grand nombre.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Oui, ce sujet important appartient au débat public. Il conviendra de mesurer l'impact des exonérations sur les différents secteurs d'activité ; il y a en effet peu d'études différenciées sur l'industrie ou les services. Or la question industrielle devra être posée. L'argument généralement avancé contre une différenciation est qu'elle est constitutionnellement impossible. Cela mérite d'être examiné de plus près, au regard des solutions qu'ont choisies nos voisins. Enfin, dans le cadre du débat sur le remboursement des aides publiques en cas de fermeture de site, il nous faudra rechercher des outils pour faire entrer dans ce périmètre, lors d'abus manifeste, les exonérations de charges qui, à ma connaissance, ne sont pas aujourd'hui qualifiées d'aides publiques.

M. Charles Guené. – Vos propositions sont très intéressantes. Cette mission nous donnera l'occasion de recaler des notions économiques telles que le coût d'exploitation et de déterminer l'impact sur ce coût des charges sociales. Nous ne pouvons pas cibler des professions car les exonérations concernent des secteurs à bas salaires, pour lesquels elles ont été conçues et dont certains n'existeraient plus sans ces mesures. Il paraît délicat de dégager pour ainsi dire une marge arrière sur une exonération qui a servi à élaborer un prix de revient, afin de vendre des marchandises…

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Il nous faut savoir si c'est possible et éventuellement agir dans ce sens. Y a-t-il des blocages européens ? Il semble que oui…

M. Charles Guené, président. – Si nous pouvons établir un état des lieux des masses, des systèmes, des règles juridiques, ce sera déjà intéressant.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Et mesurer l'impact pour l'emploi !

M. Charles Guené, président. – Bien sûr : c'est le but principal de cette mission.

M. Serge Dassault. – Il serait aussi intéressant de déterminer avec précision à quoi s'engage le Medef.

M. Charles Guené, président. – Nous leur poserons la question. Il nous faudra enfin déterminer la date à laquelle la mission devra terminer ses travaux, d'ici l'été.

M. Aymeri de Montesquiou. – Avant le renouvellement…

M. Charles Guené, président. – Ce sera probablement vers la mi-juillet, compte tenu des échéances.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 7 AVRIL ET A VENIR

Commission des affaires économiques

Mardi 8 avril 2014

à 16 h 30

Salle n° 263

– Examen des amendements sur le texte n° 387 rectifié (2013-2014), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 279 (2013-2014) d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (MM. Didier Guillaume et Philippe Leroy, rapporteurs).

Mercredi 9 avril 2014

à 9 h 30

Salle n° 263

– Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° AN 1797 (XIVe lég.) relative à l'interdiction de la mise en culture du maïs génétiquement modifié MON810 (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) ;

– Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 376 (2013-2014) relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (procédure accélérée engagée) (M. Yannick Vaugrenard, rapporteur) ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au lundi 7 avril 2014, à 12 heures.

– Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 387 rectifié (2013-2014), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 279 (2013-2014) d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (MM. Didier Guillaume et Philippe Leroy, rapporteurs).

Eventuellement à la suspension de séance de l'après-midi

Salle n° 263

– Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 387 rectifié (2013-2014), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 279 (2013-2014) d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (MM. Didier Guillaume et Philippe Leroy, rapporteurs).

Eventuellement, jeudi 10 avril 2014

de 14 heures à 15 heures et à la suspension de séance de l'après-midi

Salle n° 263

– Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 387 rectifié (2013-2014), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 279 (2013-2014) d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (MM. Didier Guillaume et Philippe Leroy, rapporteurs).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 9 avril 2014

à 10 heures

Salle RD 204

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour :

. le projet de loi n° 166 (2013-2014) autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela (Mme Michelle Demessine, rapporteur) ;

. le projet de loi n° 167 (2013-2014) autorisant la ratification de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses Etats membres et la République de Moldavie (Mme Josette Durrieu, rapporteur) ;

. le projet de loi n° 369 (2013-2014) autorisant la ratification de la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre les violences à l'égard des femmes et la violence domestique (Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur) ;

. le projet de loi n° 408 (2013-2014) autorisant la ratification de l'accord entre la République française et la République fédérative du Brésil en matière de sécurité sociale (M. Jean-Pierre Cantegrit, rapporteur).

Nomination de rapporteurs sur les projets de loi :

. n° 1766 (AN – 14e législature) autorisant l'approbation de l'accord instituant le Consortium des centres internationaux de recherche agricole en qualité d'organisation internationale ;

. n° 1767 (AN – 14e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Consortium des centres internationaux de recherche agricole relatif au siège du Consortium et à ses privilèges et immunités sur le territoire français ;

. n° 1796 (AN – 14e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada relatif à la mobilité des jeunes.

. n° 1846 (AN – 14e législature) autorisant l'approbation de l'accord relatif à l'hébergement et au fonctionnement du centre de sécurité Galileo.

Commission des affaires sociales

Mardi 8 avril 2014

à 16 heures

Salle n° 213

Sous réserve de l'ordre du jour de la séance publique

- Examen du rapport pour avis de Mme Michelle Meunier sur le projet de loi n° 321 (2013-2014), modifié par l'Assemblée nationale, pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Mercredi 9 avril 2014

à 9 h 30

Salle n° 213

Sous réserve de l'ordre du jour de la séance publique

- Audition de Mme Agnès Buzyn, présidente de l'Institut national du cancer (INCa), sur la mise en œuvre du plan cancer.

- Nomination d'un rapporteur sur :

. la proposition de loi n° 301 (2011-2012), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à permettre le don de jours de repos à un parent d'un enfant gravement malade ;

. le projet de loi n° 423 (2013-2014) relatif à la désignation des conseillers prud'hommes.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 9 avril 2014

à 11 heures

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de M. Didier Marie sur le projet de loi n°376 (2013-2014) relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

- Communication de Mme Maryvonne Blondin sur le projet de loi n° 321 (2013-2014), modifié par l'Assemblée nationale, pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Groupe de travail sur la situation et l'avenir de l'Université des Antilles et de la Guyane

Mercredi 9 avril 2014

à 14 h 30

Salle n° 008 – 4 rue Casimir Delavigne

à 14 h 30 – Visioconférence avec Mme Anne Corval, administratrice provisoire du pôle Guyane, ainsi que les membres du directoire placé auprès d'elle,

à 16 h 30 – Audition de Mme Corinne Mencé-Caster, présidente de l'Université des Antilles et de la Guyane (UAG),

à 17 h 30 – Audition de M. Justin Daniel, directeur du Centre de recherche sur les pouvoirs locaux dans la Caraïbe (CRPLC) désigné co-président de la commission de la préfiguration de la future université aux Antilles, créée à l'initiative conjointe de Mme Josette Borel-Lincertin, présidente de la région Guadeloupe, et de M. Serge Letchimy, président de la région Martinique.

Commission des finances

Mercredi 9 avril 2014

à 10 heures

Salle Clemenceau

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 415 (2013-2014) de M. Jacques Mézard, tendant à rééquilibrer les règles relatives à la perception de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité au bénéfice des communes

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 420 (2013-2014) présentée par M. Richard Yung, au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 octies du règlement, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne

- Audition conjointe de MM. Thierry Madies, professeur d'économie à l'Université de Fribourg, Gianmarco Monsellato, avocat associé, directeur général de la société Taj, Olivier PASSET, directeur des synthèses économiques de Xerfi et Raffaele Russo, chef du projet BEPS, centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, sur la concurrence fiscale en Europe, ouverte à la presse

Jeudi 10 avril 2014

à 16 heures

Salle RD 204

Audition de M. Algirdas Šemeta, commissaire chargé de la fiscalité et de l'union douanière, des statistiques, de l'audit et de la lutte antifraude, conjointement avec la commission des affaires européennes, ouverte à la presse

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 9 avril 2014

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de Mme Virginie Klès et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 321 (2013-2014), modifié par l'Assemblée nationale en première lecture, pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au lundi 7 avril 2014, à 12 heures.

- Examen du rapport pour avis de Mme Nicole Bonnefoy sur le projet de loi n° 376 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (procédure accélérée).

- Communication de M. Thani Mohamed Soilihi sur la proposition de loi n° 385 (2013-2014), adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence (procédure accélérée).

- Examen du rapport d'information de MM. Alain Anziani et Antoine Lefèvre sur le vote électronique.

Commission des affaires européennes

Jeudi 10 avril 2014

à 10 heures

Salle A120

- Nomination de rapporteurs.

- Le dumping social dans les transports européens : rapport et proposition de résolution de

à 16 heures

Salle 204

En commun avec la commission des finances

Audition de M. Algirdas Šemeta, commissaire européen chargé de la fiscalité et de l'union douanière, des statistiques, de l'audit et de la lutte antifraude.

Commission spéciale sur la lutte contre le système prostitutionnel

Mercredi 9 avril 2014

à 11 h 30

Salle Médicis

Audition, sous forme de table ronde, de :

- Mme Morgane Merteuil, secrétaire générale et M. Thierry Schaffauser – Syndicat du travail sexuel – STRASS ;

- Mme Cécile Lhuillier, co-présidente – Act Up-Paris.

Commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu in fine pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds

Mardi 8 avril 2014

à 14 heures

Salle A120

Sous réserve de l'ordre du jour de la séance publique

à 14 h 00

– Audition conjointe et à huis clos de MM. Philippe Laplane, directeur du développement de la stratégie des produits cloud de Orange Business Services, Eric Blanc-Garin, directeur général de CS Systèmes d'information, Servan Lacire, directeur Recherche & Développement

de Bouygues Énergies & Services, et Bernard Lamy, directeur général de Kapsch TrafficCom France SAS ;

à 16 h 00

– Audition conjointe et à huis clos de MM. François Gauthey, directeur général de Sanef SA, Jean Bensaid, directeur général de CDC Infrastructure, Gautier Chatelus, directeur de CDC Infrastructure, Michel Bastick, directeur général adjoint Stratégie et développement de Egis SA, Mme Claude France, directrice générale des opérations France de Worldline, et M. François Gerin, directeur général adjoint de Siemens SAS ;

à 17 h 00

– Audition conjointe de MM. François Mius, chef de la Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers (MRAI), Jean-Baptiste Saintot, négociateur MRAI - Région Est, et Stanislas Prouvost, sous-directeur de l'immobilier et de l'environnement, direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), ministère de la Défense. Cette audition est ouverte au public et à la presse ;

à 18 h 00

– Audition de M. Jean-François Carenco, préfet, directeur de cabinet du ministre chargé de l'écologie du 23 avril 2008 au 25 novembre 2010. Cette audition est ouverte au public et à la presse.

Mercredi 9 avril 2014

à 17 h 45

Salle Médicis

Sous réserve de l'ordre du jour de la séance publique

Auditions ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 17 h 45

– Audition de M. Jean-Paul Faugère, conseiller d'Etat, directeur de cabinet du Premier ministre du 25 mai 2007 au 10 mai 2012 ;

à 18 h 45

– Audition de M. Frédéric Cuvillier, ancien ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche.

Mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques

Jeudi 10 avril 2014

à 9 h 30

Salle Médicis

Ces auditions sur la stratégie du Gouvernement en matière d'ouverture des données publiques seront ouvertes au public et à la presse et feront l'objet d'une captation vidéo pour diffusion

à 9 h 30

Audition de M. Simon Chignard, auteur de « L'open data, comprendre l'ouverture des données » ;

à 10 h 15

Audition de MM. Julien Rencki, secrétaire général, et Henri Verdier, directeur de la mission Étalab, du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique ;

à 11 h 15

Audition de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation, de la Réforme de l'État et de la Fonction publique.

Mission commune d'information sur la réalité de l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises

Jeudi 10 avril 2014

à 9 h 30

Salle 213

à 9 heures 30 :

- Audition de M. Marc-Antoine Estrade, chef du département des synthèses, à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ;

à 10 heures 30 :

- Audition de M. Serge Lemaitre, directeur de la sécurisation des parcours professionnels de Pôle emploi ;

à 11 heures 30 :

- Audition de M. Yannick L'Horty, économiste, professeur à l'Université Paris-Est Marne la Vallée.

Mission commune d'information « Nouveau rôle et nouvelle stratégie pour l'Union européenne dans la gouvernance mondiale de l'Internet »

Mardi 8 avril 2014

à 14 h 00

Salle Clemenceau

Auditions ouvertes au public et à la presse

à 14 heures :

- Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;

à 16 heures :

- Audition de M. Thierry Breton, ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, président directeur-général d'Atos, chargé de deux missions sur le cloud par le Gouvernement et par la Commission européenne ;

à 17 heures :

- Audition de Me Olivier Iteanu, avocat à la Cour d'appel de Paris et président d'honneur de l'Internet Society France ;

à 18 heures :

- Audition de MM. Jacky Richard, rapporteur général, et Laurent Cytermann, rapporteur général adjoint, du Conseil d'État.

Jeudi 10 avril 2014

à 9 heures

Salle CA 616 – 4 rue Casimir Delavigne

Auditions ouvertes au public et à la presse

à 9 heures :

- Audition de M. Vincent Champain, directeur des opérations de General Electric France ;

à 10 heures :

- Audition de Mme Anne-Thida Norodom, professeur à l'université de Rouen, co-directrice du centre universitaire rouennais d'études juridiques.

Délégation sénatoriale à l'outre-mer

Mardi 8 avril 2014

à 16 h 30

Salle 67

- Nomination d'un nouveau membre du bureau.

- Examen du rapport d'information de MM. Jean-Étienne Antoinette, Joël Guerriau et Richard Tuheiava sur « La zone économique exclusive des outre-mer : quels enjeux ? ».