SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES 7079

- *Audition de M. Éric Denoyer, président-directeur général de Numericable Group, et de M. Jérôme Yomtov, directeur général délégué de Numericable 7079*
- *Nomination d'un rapporteur 7086*
- *Artisanat, commerce et très petites entreprises – Désignation des candidats à la commission mixte paritaire 7086*
- *Audition de MM. Jean-Yves Charlier, président-directeur général et d'Olivier Henrard, secrétaire général de SFR 7086*
- *Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (voir à la rubrique de la commission du développement durable) 7092*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE 7093

- *Groupe de travail sur les forces spéciales - Présentation du rapport d'information 7093*
- *Activités privées de protection des navires - Nomination d'un rapporteur et examen du rapport pour avis 7104*
- *Mission effectuée en République centrafricaine du 13 au 16 avril 2014 - Communication 7109*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES 7119

- *Réduction d'activité des moniteurs de ski – Examen des amendements au texte de la commission 7119*
- *Nomination de rapporteurs 7119*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 7121

- *Nomination de rapporteurs 7121*
- *Audition de M. Bruno Genevois, président de l'agence française de lutte contre le dopage (AFLD) 7121*

COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURE, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE 7129

- *Activités privées de protection des navires – Examen du rapport et du texte de la commission . 7129*
- *Audition de M. Nicolas Hulot, président de la Fondation pour la Nature et l'Homme, envoyé spécial du Président de la République pour la protection de la planète 7143*

- *Modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation – Examen du rapport pour avis 7151*

- *Nomination d'un rapporteur 7156*

- *Audition de MM. Éric Denoyer, président-directeur général de Numericable Group, et Jérôme Yomtov, directeur général délégué de Numericable (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques) 7156*

- *Audition de MM. Jean-Yves Charlier, président-directeur général et Olivier Henrard, secrétaire général de SFR (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques)..... 7157*

- *Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie 7157*

- *Activités privées de protection des navires – Examen des amendements de séance..... 7168*

COMMISSION DES FINANCES..... 7173

- *Nomination de rapporteurs spéciaux 7173*

- *Comptes bancaires inactifs et contrats d'assurance vie en déshérence - Désignation des candidats à la commission mixte paritaire..... 7173*

- *Sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public - Examen des amendements au texte de la commission 7173*

- *Stabilité financière : a-t-on progressé depuis 2008 ? - Audition conjointe de MM. Jean Beunardeau, directeur général de HSBC France et directeur de la banque de financement, d'investissement et de marchés en France, Didier Duval, responsable sécurité financière et prévention de la fraude au sein de la direction de la conformité du Groupe Crédit Agricole, Gérard Rameix, président de l'Autorité des marchés financiers, et Christian Walter, professeur d'économie à l'Institut catholique de Paris, titulaire de la chaire éthique et finances (sera publiée ultérieurement)..... 7179*

- *Audition de M. Pierre-René Lemas, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations 7179*

- *Avis sur une candidature aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations – Résultats du scrutin..... 7188*

COMMISSION DES LOIS 7189

- *Accueil d'une nouvelle commissaire..... 7189*

- *Activités privées de protection des navires - Examen du rapport pour avis..... 7189*

- *Contrôleur général des lieux de privation de liberté - Examen des amendements au texte de la commission..... 7194*

- *Contrôle de la mise en application des lois - Communication..... 7195*

- *Prévention de la récidive et individualisation des peines - Audition de M. Antoine Garapon, magistrat, secrétaire général de l'Institut des hautes études sur la justice 7200*

- *Prévention de la récidive et individualisation des peines - Audition de M. Denis Salas, magistrat, secrétaire général de l'Association française pour l'histoire de la justice 7205*

- *Prévention de la récidive et individualisation des peines - Audition de Mme Pierrette Poncela, professeure à l'Université Paris Ouest Nanterre, directrice du Master Droit pénal ... 7211*

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES 7217

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales..... 7217*

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures 7225*

MISSION COMMUNE D'INFORMATION RELATIVE À LA RÉALITÉ DE L'IMPACT SUR L'EMPLOI DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES ACCORDÉES AUX ENTREPRISES 7231

- *Audition de M. Michel Houdebine, chef du service des politiques publiques à la direction générale du Trésor 7231*

- *Audition de M. Benjamin Gallezot, adjoint au directeur général, de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (Dgcis)..... 7238*

- *Audition de M. Olivier Passet, directeur des synthèses économiques du groupe Xerfi 7245*

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES..... 7253

- *Examen du rapport..... 7253*

MISSION COMMUNE D'INFORMATION « NOUVEAU RÔLE ET NOUVELLE STRATÉGIE POUR L'UNION EUROPÉENNE DANS LA GOUVERNANCE MONDIALE DE L'INTERNET » 7269

- *Audition de M. Mathieu Weill, directeur général de l'association française pour le nommage Internet en coopération (AFNIC)..... 7269*

- *Audition de MM. Stéphane Grumbach, directeur de recherche à l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), et Julien Nocetti, chercheur à l'Institut français des relations internationales (IFRI), et de Mme Pauline Türk, maître de conférences en droit public à l'université de Lille II 7273*

- *Audition de M. Roberto Di Cosmo, professeur d'informatique à l'université Paris-VII, directeur de l'initiative pour la recherche et l'innovation sur le logiciel libre (Irill) 7292*

- *Audition de MM. Nicolas Colin et Henri Verdier, coauteurs de L'âge de la multitude. Entreprendre et gouverner après la révolution numérique..... 7296*

- *Audition de M. Philippe Boucher, conseiller d'État honoraire, et M. Louis Joinet, ancien directeur juridique de la Commission nationale d'informatique et des libertés (CNIL)* *7305*

- *Audition de M. Maurice Ronai, membre élu de la formation restreinte de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), coauteur du rapport « République 2.0 : vers une société de la connaissance ouverte » (avril 2007)*..... *7312*

- *Audition de M. Philippe Lemoine, président directeur-général de LaSer, président de la Fondation pour l'Internet nouvelle génération, chargé par le Gouvernement d'une « mission pour la transformation numérique de notre économie »*..... *7321*

- *Audition de M. Andrew Wyckoff, directeur de la science, de la technologie et de l'industrie à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)*..... *7328*

- *Table-ronde d'opérateurs d'Internet*..... *7336*

- *Audition de Mme Catherine Trautmann, députée au Parlement européen, ancienne ministre de la culture et de la communication* *7347*

- *Audition de M. Jacques Toubon, ancien ministre, délégué de la France pour la fiscalité des biens et services culturels*..... *7353*

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LE SPORT PROFESSIONNEL ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES..... 7361

- *Table ronde sur la place des stades dans la cité*..... *7361*

- *Table ronde des fédérations sportives*..... *7377*

- *Table ronde avec les ligues de sport professionnel*..... *7395*

- *Diffusion audiovisuelle du sport professionnel – Table ronde*..... *7411*

- *Table ronde avec la participation de directions nationales de contrôle de gestion*..... *7424*

- *Audition de MM. Rémi Duchêne, inspecteur général de l'administration, et Bertrand Jarrige, inspecteur général de la jeunesse et des sports*..... *7431*

- *Table ronde sur le sport féminin professionnel*..... *7437*

- *Audition de M. Mathieu Moreuil, directeur de l'action européenne de la première division de football au Royaume-Uni (Premier League)*..... *7446*

- *Audition de M. Denis Masseglia, président du Comité national olympique et sportif français*... *7452*

- *Examen du rapport*..... *7459*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 19 MAI ET A VENIR..... 7473

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mercredi 14 mai 2014

- Présidence de M. Daniel Raoul, président et de M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable -

Audition de M. Éric Denoyer, président-directeur général de Numericable Group, et de M. Jérôme Yomtov, directeur général délégué de Numericable

La commission, en commun avec la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, entend MM. Eric Denoyer, président-directeur général de Numericable Group, et Jérôme Yomtov, directeur général délégué de Numericable.

La réunion est ouverte à 11 heures.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. – Avec la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, ainsi que le groupe d'études « communications électroniques et poste », nous organisons un cycle d'auditions consacré au secteur des télécoms, en commençant par celle des dirigeants de Numericable, puis ceux de SFR, entreprises qui ont un projet bien avancé de rapprochement. Quels sont les enjeux de cette fusion ? Quelle sera la taille du nouvel ensemble ? Quelles sont les complémentarités, mais aussi les risques pour l'emploi des deux entreprises ?

Votre offre a été jugée la meilleure, vous avez pris des engagements pour préserver l'emploi et investir dans le très haut débit. Vous nous les rappellerez car nous y sommes très attentifs.

Nous souhaitons également vous entendre sur vos perspectives de croissance et votre stratégie industrielle à moyen terme dans un secteur des télécoms aujourd'hui jugé moins rémunérateur pour les opérateurs et dans lequel la concurrence fait rage, notamment à travers « une guerre des prix ».

M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire. – Le rapprochement entre Numericable et SFR ne doit pas se faire au détriment des engagements pris pour réduire la fracture numérique du territoire, nous y serons très vigilants : quelles garanties pouvez-vous nous apporter ?

M. Éric Denoyer, président-directeur général de Numericable Group. – Numericable a pour projet industriel d'apporter le très haut débit à partir des réseaux câblés, conçus à l'origine pour diffuser de la télévision. Depuis 2005, nous déployons de la fibre optique et nous valorisons le câble coaxial pour offrir des services interactifs aux ménages et aux entreprises. Grâce à la technologie DOCSIS, nous proposons déjà 200 mégabits à nos clients et nous avons testé dès 2012 des débits internet pour le client final de 4 000 Mbits : c'est mille fois le débit actuel de l'ADSL !

La technologie coaxiale permet donc la diffusion de la télévision en mode *broadcast*, tout en assurant un débit internet séparé et dédié : le réseau câblé a été conçu pour la télévision, il est devenu une infrastructure de très haut débit. C'est déjà la technologie majoritaire dans le monde, avec 660 millions de prises câble ; en Europe, plus de la moitié des abonnements en très haut débit sont chez les câblo-opérateurs.

Techniquement, dans un réseau hybride fibre-coaxial, la fibre optique arrive jusqu'en bas de l'immeuble ou à l'entrée du lotissement, puis on la connecte au câble coaxial déjà installé dans les logements ; alors que dans le « tout fibre » de la technologie FTTH, on installe la fibre dans le logement même, ce qui impose souvent d'y effectuer des travaux, donc plus de contraintes et un coût plus élevé.

Depuis dix ans, nous déployons méthodiquement cette technologie fibre-coaxial sur les différents réseaux que nous avons rachetés à France Telecom, à la Lyonnaise des Eaux, à TDF, à EDF, à Électricité de Strasbourg et à d'autres actionnaires qui n'investissaient plus dans ces réseaux.

Aujourd'hui, Numericable couvre dix millions de foyers, dont 5,4 millions en fibre optique. Notre technologie rencontre la demande du marché pour le très haut débit, ce qui fait de nous le *leader* du très haut débit en France avec plus d'un million de clients.

M. Daniel Raoul, président. – S'agit-il de 5,4 millions de foyers « raccordables » ou « raccordés » ?

M. Éric Denoyer. – Il s'agit des foyers déjà raccordés ou pour lesquels le raccordement effectif prend moins de quatre heures ; c'est l'avantage du raccordement *via* le coaxial, d'être très simple, ce qui nous permet d'aller beaucoup plus vite que les opérateurs qui utilisent le « tout fibre ».

M. Daniel Raoul, président. – Il faut bien faire valoir cet avantage, il est décisif.

M. Éric Denoyer. – Effectivement, l'installation est si simple *via* le câble de télévision que dans la moitié des cas nous envoyons la box au client, qui la branche directement, sans intervention sur place de notre part. Numericable est un précurseur du très haut débit puisque nous connectons un million de foyers à plus de 30 mégabits, là où Orange en dessert 370 000. Notre investissement est continu depuis dix ans, avec une moyenne de 300 millions d'euros par an, ce qui a représenté 20% de notre chiffre d'affaires.

Chez Numericable, nous avons toujours pensé que le cœur de notre développement passait par un réseau fixe performant qui puisse répondre à la demande exponentielle de débit fixe ou mobile : c'est ce qui se confirme avec les objets connectés. Il faut savoir aussi que 90 % du trafic de données des *smartphones* empruntent le réseau fixe, *via* le wifi. L'avenir est à la convergence des réseaux, les consommateurs en ont besoin et c'est bien là que se créera l'essentiel de la valeur. Cette convergence est à l'œuvre dans d'autres pays européens : c'est le cas en Allemagne avec Vodafone, au Portugal avec l'opérateur de câble ZON et en Espagne avec le rapprochement entre ONO et Vodafone.

Le rapprochement entre Numericable et SFR accélèrera la couverture du territoire en très haut débit. Nous disposons d'un réseau capillaire de 10 millions de prises, dont 8,5 millions sont accessibles aux offres *triple play* et 5,2 millions sont modernisées en fibre optique jusqu'en bas de l'immeuble ou à l'entrée de la zone pavillonnaire. SFR dispose d'un

réseau en fibre optique de 57 000 kilomètres hérité de Télécom Développement, racheté par Neuf Cegetel. Ce réseau dessert toutes les gares de France, ce qui va nous permettre de raccorder rapidement notre propre infrastructure à ce *backbone*.

Le rapprochement de nos deux infrastructures créera le plus grand réseau de fibre optique européen ; nous valoriserons cet investissement et nous disposerons d'un outil pour créer de la valeur, ce qui permet de dépasser cette « guerre des prix » à quoi se réduit trop souvent la concurrence entre opérateurs.

Le nouvel ensemble Numericable-SFR aura les moyens d'accélérer la mise en œuvre du plan très haut débit. Numericable a déjà prévu d'équiper 9 millions de foyers en très haut débit d'ici fin 2016. La fusion permettra d'équiper 12 millions de logements pour 2017, avec un investissement complémentaire de 450 millions d'euros sur trois ans. En 2020, notre objectif est d'équiper 15 millions de foyers en très haut débit, le tout en autofinancement. Nous avons des liens historiques avec les collectivités locales et nous prévoyons de consacrer 50 millions annuels à des projets cofinancés avec celles-ci, pour aller dans des territoires où nous ne pourrons investir seuls. Tout ceci va dans le sens du plan très haut débit.

Notre projet de rapprochement, ensuite, est favorable à l'emploi parce que nos deux entreprises ont des activités complémentaires et parce qu'il va générer de la croissance. C'est une dimension essentielle du projet : la complémentarité entre Numericable, *leader* du très haut débit en France, et SFR, qui dispose de 21 millions d'abonnés au mobile, de 5 millions d'abonnés fixe et d'une marque forte, sans doublons entre les deux entreprises, ce qui est la première garantie pour la préservation de l'emploi.

Le nouvel ensemble industriel générera de la croissance sur le marché du fixe grâce au très haut débit, sur le marché du mobile grâce aux offres *quadruple play* et sur le marché « entreprises » en en devenant le deuxième acteur derrière Orange. C'est parce qu'il s'agit d'un projet de croissance que nous avons pu signer un accord que je n'hésite pas à qualifier d'historique, garantissant l'emploi dans les deux entreprises pendant trois ans.

Nous avons également décidé que le nouvel ensemble conserverait la marque SFR car c'est une marque forte, la plus ancienne parmi les opérateurs puisqu'elle précède Orange, et que l'opinion publique associe à l'innovation : ce sera favorable à l'amélioration des contenus, donc aux consommateurs.

Enfin, ce projet est soutenu par la communauté économique et financière mondiale. Numericable Group va racheter SFR pour 13,5 milliards d'euros, à travers son actionnaire Altice, et Vivendi conservera 20 % de l'ensemble. Le 23 avril, nous avons bouclé les émissions obligataires pour un montant global de 7,9 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent des emprunts bancaires pour 3,7 milliards. Ce financement sur les marchés a été un succès mondial, démontrant la solidité de notre stratégie industrielle et la confiance des investisseurs dans ce projet d'une entreprise française cotée à Paris et dont les actifs ne sont pas délocalisables.

À l'issue du regroupement, notre niveau d'endettement sera plus faible que celui d'autres acteurs de l'industrie des télécommunications. Le ratio de dette sur Ebitda, soit la dette sur le résultat d'exploitation avant amortissements, sera de 3,5 quand d'autres opérateurs du câble ont des ratios de 4 ou 5. De plus, cette dette n'oblige à aucun remboursement avant 2019, ce qui laisse entière notre capacité d'investissement pour atteindre nos objectifs de développement.

Désormais, nous attendons l'autorisation de l'Autorité de la concurrence.

Ce projet de rapprochement Numericable-SFR a donc un vrai sens industriel, et présente une grande pertinence pour l'emploi, l'investissement et la croissance. Il marie deux entreprises très complémentaires pour affronter la compétition dans le très haut débit, qu'il soit fixe ou mobile, au bénéfice du consommateur, de l'activité et des territoires.

M. Daniel Raoul, président. – Je crois savoir, cependant, que l'Autorité des marchés financiers (AMF) a émis quelques réserves …

M. Michel Teston. – Je vous prie d'excuser Pierre Hérisson, avec qui je copréside le groupe d'études sur les communications électroniques et la poste.

Numericable est un « petit » opérateur, qui va racheter SFR dont le chiffre d'affaires est dix fois supérieur au sien : cet achat est-il soutenable financièrement et compatible avec les objectifs de désenclavement numérique du territoire ? Comment comptez-vous investir avec une dette atteignant un tel niveau ?

Pour atteindre votre objectif de 15 millions de foyers raccordés au très haut débit en 2020, allez-vous continuer de privilégier les villes, au détriment des zones moins denses ? Si vous envisagez d'inclure la ruralité, comment comptez-vous y financer le très haut débit ?

Des critiques ont été émises à propos de la localisation du centre de décision du nouvel ensemble SFR-Numericable : où sera-t-il situé ? Qui détiendra le capital ? Comment préserverez-vous l'emploi des deux entités ?

Enfin, quelle place occupe, dans votre stratégie, l'offre aux entreprises ? Vous disposez, avec SFR, de deux filiales – respectivement Completel et SFR Business – actives sur ce marché ; qu'en adviendra-t-il ?

M. Bruno Retailleau. – La nouvelle entité pourrait-elle, à votre avis, constituer une proie pour un grand opérateur comme Vodafone, qui dispose de liquidités très importantes et qui a déjà un accord avec SFR ? Le poids de votre dette ne sera-t-il pas une faiblesse ?

Quelle sera votre insertion dans le plan très haut débit : pour atteindre vos objectifs quantitatifs, continuerez-vous d'équiper les villes, ou bien irez-vous sur les appels à manifestation d'intention d'investissement (AMII) pour les zones moins denses ?

Enfin, envisagez-vous que le câble puisse faire l'objet d'une régulation au titre de la concurrence ?

M. Éric Denoyer. – L'AMF a effectivement reconnu que ses propres procédures étaient peu adaptées à la procédure d'enchères dans un cas comme le nôtre, où se mêlent une société cotée et une autre non cotée. Son président a instauré un groupe de travail sur ce sujet, auquel nous participons. Les critiques émises sont donc d'ordre technique, plutôt que sur le projet industriel.

Pour financer la fusion, nous recourons principalement à l'émission d'obligations ; ce n'est pas une première, puisque nous l'avons déjà fait en 2012, c'est même une pratique assez courante dans cette industrie, mais que nous réitérons ici à une échelle bien plus importante. Nous n'aurons pas à rembourser cette dette avant 2019-2020, c'est-à-dire

avant la maturité de notre projet : nos charges financières devraient représenter la moitié de notre *cash-flow*, ce qui nous rendra assez robustes pour ne pas constituer une proie. Surtout que notre dette sera inférieure à la dette actuelle des deux entreprises, et que nous affichons l'objectif d'un ratio de 3, soit un niveau tout à fait standard dans le secteur. Dans notre pays, d'autres cibles potentielles sont, en fait, bien plus tentantes que nous …

Numericable est une société française, cotée à Paris. Nous augmentons notre capital à Paris, sur Euronext. La fusion est une opération française, et le siège social du nouvel ensemble sera situé en France. Altice sera l'actionnaire de référence, avec 60 % du capital – c'est une société européenne, cotée à Amsterdam –, Vivendi aura 20 %, les 20 % restant seront sur le marché.

Quel développement projetons-nous au point de vue territorial ? Nous allons continuer à investir, puisque notre objectif de 15 millions de foyers pour 2020 implique l'implantation dans de nouveaux territoires. Cet objectif va même nous faire accélérer notre déploiement ; c'est justement parce que le rapprochement est un projet de croissance que nous pouvons l'envisager.

L'avenir est à la mixité technologique, nécessaire pour couvrir le plus grand nombre de foyers. Elle est envisageable techniquement ; d'ailleurs, cela se fait déjà en France et à l'étranger. Dans l'Ain, nous avons, à titre expérimental, appliqué la technologie du câble à de la fibre : cela fonctionne bien, démontrant qu'on peut offrir un service cohérent sur une infrastructure mixte. C'est l'avenir, et c'est la seule façon d'éviter le gaspillage, en valorisant les investissements déjà réalisés.

Faut-il ouvrir le câble à la concurrence et le réguler ? C'est à l'Autorité de la concurrence de le dire, mais aujourd'hui, nous sommes encore loin d'une position dominante qui pourrait le justifier …

M. Bruno Retailleau. – Mais demain, lorsque vous serez à 15 millions de foyers couverts ?

M. Éric Denoyer. – Nous sommes à 5 ou 6 % du marché national ; je serais ravi que l'on en soit à l'obligation de réguler, mais c'est encore bien loin !

S'agissant de la couverture des territoires peu denses, nous prévoyons d'investir 50 millions par an dans des projets cofinancés, y compris sur des appels d'offres AMII, toutes technologies confondues ; cela ouvre la possibilité d'intervenir partout.

Quelle est la stratégie de notre offre aux entreprises ? Depuis l'ouverture du marché de la téléphonie fixe en 1998, la concurrence n'a guère porté ses fruits puisque l'opérateur historique conserve encore 70 % de ce marché, Numericable et SFR en représentant 20 %. Notre rapprochement est donc l'occasion, la première, de faire jouer la concurrence dans le fixe, à travers la création de valeur et de services. La fibre permettra également de proposer le très haut débit aux petites entreprises, ce dont elles manquent trop souvent aujourd'hui.

M. Roland Courteau. – Vous vous engagez à maintenir l'emploi pendant trois ans, tout en reconnaissant que son évolution sera fonction de la conjoncture. Devant une telle affirmation, on ne peut que se rappeler ce qui s'est passé avec la cession de Noos en 2005, où 832 emplois ont été supprimés, ou bien encore la suppression de 700 emplois sur 1 200 chez

UPC... Quelles garanties nous apportez-vous donc sur le maintien des effectifs actuels de SFR et de Numericable ?

M. Alain Fouché. – Voici trente ans qu'on entend parler de couverture de l'ensemble du territoire en haut, puis en très haut débit, mais la ruralité reste toujours très loin derrière l'urbain ; les élus s'inquiètent de ce retard. Est-ce que le nouvel ensemble SFR Numericable honorera tous les engagements des deux entités actuelles ? Quel développement dans les territoires : allez-vous continuer à donner la priorité à l'urbain, ou bien allez-vous faire une meilleure place, enfin, à la ruralité ?

M. Philippe Leroy. – Dès lors que Numericable va devenir un opérateur FTTH comme un autre, comment comptez-vous vous insérer dans les schémas d'aménagement numérique du territoire ? Le rapprochement ne va-t-il pas obliger SFR à revoir certains de ses projets de développement de la fibre, en particulier dans les zones denses, où Numericable est présent ?

Mme Hélène Masson-Maret. – Je vous sais gré de nous rassurer sur les investissements, sur l'emploi et sur la qualité de votre projet de fusion. Vous soulignez que l'identité de SFR est forte, que l'entreprise inspire confiance ; c'était le cas aussi de Telecom Italia ou de Neuf Cegetel, et cette notoriété ne les a pas empêchées de disparaître en 2007 … Quelle garantie apportez-vous au maintien des accords passés par SFR pour lutter contre la fracture numérique ?

Vous nous dites que le nouvel ensemble sera une société française, mais la *holding* Altice est de droit luxembourgeois, ce qui a fait dire à Arnaud Montebourg qu'il y aurait quelques explications fiscales à ce montage… Qu'en dites-vous ?

M. Jean-Claude Lenoir. – Dans mon département, Numericable a hérité, par le jeu de rachat d'opérateurs, d'un réseau obsolète et quasiment inutilisé, mais qui avait été installé avec le soutien des collectivités locales. L'entreprise nous a alors proposé de contribuer financièrement à la modernisation de l'équipement : est-il normal qu'une collectivité locale, après avoir cofinancé un équipement qui a peu servi, doive payer encore pour le moderniser ? Avez-vous des pistes pour vous passer du cofinancement des collectivités locales ?

M. Michel Magras. – Quelle sera votre implication dans les outre-mer ? Le très haut débit est une nécessité absolue dans les îles, tous secteurs confondus ; elles sont d'ailleurs câblées, mais aux Antilles, nous dépendons du *Global Caribbean Network* (GCN) qui passe par Trinidad et Porto Rico, après quoi nous rejoignons un système international que nous maitrisons très difficilement. On nous dit que les prix ont déjà baissé fortement et que cette tendance ne saurait continuer ; mais ils sont encore bien supérieurs à ce qu'on trouve dans les pays voisins et les petits opérateurs ne suivent plus : pourquoi ne pas prolonger le réseau jusqu'à Miami, ce qui ferait vraiment baisser les prix ?

M. François Calvet. – A Perpignan aussi, nous avons eu des problèmes avec un réseau devenu propriété de Numericable : comment comptez-vous les régler ? Qu'envisagez-vous, ensuite, pour faire connaître votre projet industriel aux élus ? Enfin, comment mobiliser davantage les crédits européens du Fonds européen de développement économique et régional (FEDER) pour l'aménagement numérique du territoire ?

M. Daniel Raoul, président. – Je témoigne également des difficultés rencontrées par Numericable lors du passage à la fibre …

M. Éric Denoyer. – Effectivement, des problèmes techniques ont pu avoir lieu lors des travaux de rénovation de réseaux devenus obsolètes, c'était incontournable.

Comment faire prendre en compte le câble dans l'aménagement numérique du territoire ? Nous le demandons depuis des années, nous avons frappé aux portes, sans être entendus : maintenant que la technique mixte est reconnue, nous nous réjouissons de pouvoir être intégrés dans les schémas d'aménagement numérique du territoire et nous sommes tout disposés à y participer.

Les contrats que nous avons de longue date avec les collectivités locales nous apportent un savoir-faire en la matière et vous pouvez compter sur nous pour articuler au mieux le développement des réseaux avec le plan très haut débit. Des situations, cependant, peuvent exiger le recours à des investissements supplémentaires, *via* par exemple des partenariats publics privés. Quoiqu'il en soit, nous respecterons les engagements pris par SFR, tout en évitant les doublons, s'il y en a : nous examinerons les situations au cas par cas, dans le sens de l'efficacité.

Une remarque d'ordre général : comme entreprise, nous nous réglons nécessairement sur le marché, même si nous avons une tradition de coopération étroite avec les collectivités locales, une forte sensibilité aux territoires. Cependant, ce n'est pas à nous de définir quels sont les besoins des territoires où le marché rend les investissements trop peu rentables : c'est bien au politique, à l'État et aux collectivités locales de le faire.

Le rapprochement entre Numericable et SFR n'est guère comparable, pour l'emploi, avec l'absorption d'UPC et de Noos, car il s'agissait alors de fusionner des entreprises qui faisaient le même métier. Tout ou presque faisait doublon et il fallait réorganiser l'ensemble, alors qu'aujourd'hui, c'est bien la complémentarité qui fait de ce rapprochement un projet de croissance. C'est bien pourquoi nous sommes parvenus si rapidement à cet accord sur l'emploi, que nous avons d'ailleurs déposé en préfecture.

M. Roland Courteau. – C'est bien de le préciser !

M. Éric Denoyer. – Le dialogue social est de très bonne qualité à Numericable, c'est un facteur très important de cette opération.

En se développant, Numericable a acheté des réseaux conçus pour la télévision et devenus obsolètes : rien d'étonnant à ce qu'ils fonctionnent mal pour le très haut débit. Nous les rénovons, ces travaux peuvent perturber le trafic, mais cela ne doit pas masquer la qualité d'ensemble de nos réseaux, qui sont très bien notés par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

Le fait que l'actionnaire majoritaire soit une holding luxembourgeoise pèsera-t-il sur notre entreprise, sur ses attaches avec notre pays ? La majeure partie du capital des entreprises du CAC 40 n'appartient pas à des Français, nous n'échappons pas à cette règle. Altice investit dans le monde entier, comme le font du reste de nombreuses sociétés françaises.

Les coûts de transit sont effectivement une donnée du prix sur les réseaux ultramarins. Je n'ai pas de données précises aujourd'hui, mais je crois que le rachat

d'opérateurs par Altice aux Antilles pourrait avoir un effet d'échelle et permettre une baisse des prix, grâce à une mutualisation des câbles sous-marins.

M. Daniel Raoul, président. – Nous vous remercions.

- Présidence de M. Daniel Raoul, président -

Nomination d'un rapporteur

M. Daniel Raoul a été nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 310 (2013-2014), relative à la sobriété, à la transparence et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques.

Artisanat, commerce et très petites entreprises – Désignation des candidats à la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la candidature comme membres titulaires MM. Daniel Raoul, Yannick Vaugrenard, Claude Bérit-Débat, Mmes Mireille Schurch, Élisabeth Lamure, M. Gérard César, Mme Muguette Dini et comme membres suppléants Mme Nicole Bonnefoy, MM. Michel Houel, Joël Labbé, Jean-Claude Lenoir, Didier Marie, Bruno Sido et Robert Tropeano pour la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

La réunion est levée à 12 h 40.

- Présidence commune de M. Daniel Raoul, président et de M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable -

Audition de MM. Jean-Yves Charlier, président-directeur général et d'Olivier Henrard, secrétaire général de SFR

La commission, en commun avec la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, entend MM. Jean-Yves Charlier, président-directeur général et Olivier Henrard, secrétaire général de SFR.

La réunion est ouverte à 15 heures.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. – Nous poursuivons, avec les dirigeants de SFR, notre cycle d'auditions consacré au secteur des télécoms, en commun avec la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire et les membres du groupe d'études « communications électroniques et poste ».

Nous sommes très intéressés par votre présentation des enjeux économiques du rapprochement annoncé avec Numericable : quelle sera la taille du nouvel ensemble ? Quelles seront ses complémentarités, sur le fixe et dans le mobile ? Y aura-t-il des doublons à éliminer ?

Quels sont vos engagements pour préserver l'emploi et investir dans le très haut débit ? Quelles sont vos perspectives de croissance et la stratégie industrielle à moyen terme du nouvel ensemble, dans un secteur des télécoms que vous dites aujourd'hui moins rémunérateur et dans lequel la concurrence fait rage, notamment à travers une véritable « guerre des prix » ?

M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire. – Nous sommes très attentifs aux objectifs du désenclavement numérique du territoire : en quoi le rapprochement entre SFR et Numericable y contribuera-t-il ?

M. Jean-Yves Charlier, président-directeur général de SFR. – Quelques mots sur les enjeux stratégiques de ce rapprochement.

Il y a deux ans, Vivendi a reconsidéré sa stratégie de conglomérat dans les télécommunications et les médias, face aux difficultés à compter suffisamment sur chacune de ces activités et au peu de synergies entre elles. Jean-René Fourtou, le président du conseil de surveillance du groupe, a décidé de repositionner Vivendi dans les médias et de désendetter sa filiale SFR en cédant des activités, par exemple l'entreprise de jeux vidéo Activision ou Maroc Telecom.

Étant au conseil de surveillance de Vivendi, j'ai pris la tête de SFR avec un plan en trois volets. D'abord, repositionner l'entreprise sur le marché des communications électroniques où, depuis 2012, le prix est devenu le critère d'ajustement alors que les usages sont en pleine croissance, cette déflation des prix faisant chuter le chiffre d'affaires et la profitabilité. Depuis un an, nos résultats commerciaux progressent, l'entreprise innove et nous avons repositionné SFR dans la presse, auprès des investisseurs et parmi les consommateurs. Deuxième volet, une transformation de l'entreprise en profondeur : nous avons revu notre *business model*, simplifié nos offres – nous sommes passés, pour le grand public, de 1 300 à 300 offres – et réduit nos coûts de 1,5 milliard d'euros en deux ans. C'était nécessaire puisque notre marge brute était passée de 4 milliards d'euros en 2010 à 2,4 milliards, et que nous tenions à maintenir notre rythme annuel de 1,5 à 1,6 milliard d'euros d'investissement.

Ces deux volets du repositionnement stratégique n'étaient cependant pas suffisants, car le paysage numérique est en pleine recomposition : notre industrie est à un carrefour avec le développement du très haut débit, la 4G et la convergence. Pour nous y adapter, nous avons mis sur pied un troisième volet consistant à mutualiser des infrastructures – nous avons été les premiers à le faire, avec Orange pour la fibre et Bouygues Telecom pour le mobile –, à consolider nos activités par des rachats ciblés et, enfin, à nous rapprocher soit de Bouygues Telecom pour devenir le champion national de la téléphonie mobile, soit de Numericable pour accélérer la convergence.

Nous avons alors monté deux projets industriels différents, l'un avec Martin Bouygues et l'autre avec Patrick Drahi, propriétaire de Numericable. Pour trancher entre les deux, le conseil de surveillance a examiné quatre critères : la qualité du projet industriel ; la pérennité de l'emploi ; son effectivité rapide, en particulier à l'aune de l'Autorité de la concurrence ; enfin, sa valorisation.

Les deux projets étant comparables du point de vue de la valorisation, le choix a résulté de la combinaison des trois autres critères. Du point de vue industriel, le rapprochement avec Bouygues Telecom constituerait le numéro un français de la téléphonie

mobile et nous ferait rattraper Orange pour la fibre, tandis que le rapprochement avec Numericable nous doterait d'un outil industriel de convergence : c'est cette dernière option que le conseil de surveillance a choisie, parce que c'est le projet qui promet le plus de croissance dans le paysage numérique actuel. La convergence est particulièrement dynamique en France : 40 % des consommateurs achètent déjà une offre convergente, et nous visons un doublement de ce taux.

Le critère de l'emploi va dans le même sens : Numericable compte 2 000 collaborateurs sur des fonctions très complémentaires à celles de nos salariés, alors qu'avec Bouygues Telecom, les doublons auraient été très nombreux – le projet prévoyait d'importantes cessions à Free.

Enfin, le rapprochement avec Numericable serait plus rapidement effectif parce qu'il répond mieux aux critères contrôlés par l'Autorité de la concurrence : dans d'autres pays où un opérateur de téléphonie a racheté un câblo-opérateur, un seuil de 40 % du marché a été appliqué ; nous serions ici en-deçà.

Le conseil de surveillance a donc choisi, il y a un mois, le rapprochement avec Numericable parce que c'est un projet de croissance, plus favorable à l'emploi et plus simple à réaliser.

Depuis cette décision, nous avons communiqué sur ce projet, les investisseurs l'ont bien accueilli, nous nous sommes rapprochés de l'Autorité de la concurrence, nous avons lancé les consultations sociales dans les deux entreprises, nous nous sommes engagés à maintenir chaque salarié pendant trois ans sans changement de statut et nous avons décidé d'octroyer des primes exceptionnelles. L'opération est financée, nous lançons les études d'intégration qui pourraient être achevées cet été. L'avis de l'Autorité de la concurrence pourrait intervenir au quatrième trimestre et l'opération être effective à la fin de l'année.

M. Michel Teston. – L'achat de SFR par Numericable va créer des synergies, mais le nombre d'acteurs restant inchangé, le nouvel ensemble est condamné à la croissance sur un marché où les chiffres d'affaires n'augmentent guère : ce rapprochement est un projet de très haut débit, mais il est également à très haut risque.

Bouygues Telecom et SFR sont liés par un accord de mutualisation de leur réseau mobile et Bouygues Telecom loue à Numericable de la fibre pour son offre fixe : que va-t-il advenir de ces accords ?

Quelles garanties avons-nous que le nouvel ensemble respectera les engagements des deux entreprises actuelles en matière d'emploi et de développement du très haut débit sur l'ensemble du territoire ?

M. Bruno Retailleau. – Alors que SFR a étendu son accord avec Vodafone, en particulier pour les services aux entreprises à l'international, ne pensez-vous pas que le nouvel ensemble constitue une proie de choix pour ce dernier, qui dispose d'un véritable « trésor de guerre » suite à d'importantes cessions ?

Comment comptez-vous respecter les engagements de SFR dans les zones d'appel à manifestation d'intention d'investissement (dites « zones AMII ») ?

Quelle analyse faites-vous du panorama actuel du secteur : quatre opérateurs en France, n'est-ce pas au moins un de trop ?

M. Jean-Yves Charlier. – L'industrie des communications électroniques représente de très grandes opportunités, d'abord par la croissance effrénée de son activité en volume. C'est un point très positif : le volume des données échangées sur nos réseaux mobiles progresse de 65 % depuis le début de l'année. Cette tendance va perdurer, avec la convergence entre le fixe et le mobile, qui bouleverse l'usage par les consommateurs, l'explosion des contenus, avec la télévision sur mobile et le *cloud* … Tout ceci forme un écosystème innovant et très prometteur en termes de croissance, en volume comme en chiffre d'affaires. Notre premier objectif, c'est donc de mieux exploiter les infrastructures, qui sont de plus en plus utilisées. C'est dans ce sens que nous lancerons, dans quelques semaines, une innovation mondiale : une box qui offrira la télévision, internet et des services domotiques.

Le secteur souffre cependant, dans notre pays, d'un problème structurel : son trop grand nombre d'acteurs, chacun en étant réduit à une économie de survie qui pousse à la guerre des prix, laquelle absorbe les marges de profitabilité. C'est bien pourquoi notre rapprochement est pertinent : c'est un projet de croissance, non pas à haut risque, mais stratégique, avec des fondations solides. L'avenir de cette industrie passe par la capacité des opérateurs à maîtriser les infrastructures : nous ne sommes pas dans le virtuel, c'est bien le nombre d'antennes et la taille du réseau qui vont déterminer la solidité des entreprises.

Les marges avant impôt, certes, ont diminué : à 40 % il y a quelques années, elles étaient probablement trop élevées ; mais à 25 %, elles deviennent trop étroites, en particulier pour réaliser 17 % du chiffre d'affaires en investissement, ce qui est le niveau requis par le plan très haut débit. SFR est aujourd'hui le premier opérateur alternatif en Europe, mais nos marges sont trop étroites, alors que celles de Bouygues Telecom sont en-deçà et que la profitabilité d'Orange décline elle aussi.

Il faut savoir, ensuite, que le choix de la fibre en technologie FTTH s'avère trop onéreux, avec une rentabilité à 20 ou 25 ans seulement : le retour sur investissement est inférieur au coût du capital pour l'entreprise, ce qui n'est pas tenable. Cela justifie plus encore notre rapprochement avec Numericable, qui est aussi celui de la mixité des technologies.

Nos engagements pour l'emploi sont uniques ; ils seront garantis par la croissance de l'activité, qui constitue notre premier objectif. La masse salariale représente à peine 10 % des dépenses de SFR, loin derrière les frais de réseaux et d'informatique : il y a bien d'autres ajustements à faire que sur l'emploi. Nous aurons d'autant moins à ajuster cette dernière variable que Numericable compte environ 2 000 salariés, quasiment sans doublons avec ceux de SFR, n'obligeant donc à aucune réorganisation en profondeur.

Nous voulons devenir le *leader* de la convergence du très haut débit fixe et mobile, et c'est pourquoi nous allons investir dans le développement des réseaux. Patrick Drahi en est convaincu : c'est le sens de notre stratégie que de couvrir 12 millions de foyers en 2017 et 15 millions en 2020, ce que SFR ne pourrait pas faire seul.

Certains s'inquiètent du niveau d'endettement du nouvel ensemble, mais il est plus faible que celui des deux entreprises et il devrait représenter une charge annuelle d'intérêts d'environ 500 millions d'euros, soit moins du tiers de la marge opérationnelle : nous aurons les moyens de conduire notre politique ambitieuse d'investissement.

Notre engagement de mutualiser la fibre avec Orange sera tenu ; nous avons ainsi couvert trente villes moyennes l'an passé, nous aurons couvert cent villes cette année. Quant à l'accord de mutualisation avec Bouygues Telecom, nous ne changeons pas de stratégie :

l'avenir est en effet à la mutualisation, et les opérateurs n'ont pas les moyens d'investir seuls. C'est bien pourquoi notre contrat, qui porte sur vingt ans, ne comporte pas de clause de sortie en cas de changement au capital : nous savions, en le signant, que le paysage changerait très probablement dans les années suivantes, sans affecter cet axe stratégique de la mutualisation.

Le nouvel ensemble sera-t-il une proie intéressante, facile ? Pour parler régulièrement avec des concurrents étrangers, en particulier Vodafone, je peux vous dire que le marché français n'est pas regardé comme très attractif, parce que nous avons les prix les plus bas pour l'abonnement en fixe et en mobile. Ensuite, nous aurons un chiffre d'affaires de 12 milliards d'euros, ce qui nous placera en position de champion européen, au-dessus par exemple des opérateurs historiques européens. Enfin, seulement 20 % du capital seront cotés en bourse, puisque Altice en détiendra 60 % – cette holding étant détenue à 75 % par Patrick Drahi – et Vivendi les 20 % restant. Cette participation de notre société historiquement mère est très importante sur le plan industriel.

M. Hervé Maurey. – La couverture des territoires est très inégale, et dans beaucoup d'entre eux, les publicités pour la 4G paraissent bien décalées, quand on accède à peine à la 2G ... Quelles seront les conséquences du rapprochement de SFR et Numericable sur l'aménagement numérique du territoire ? Plus largement, peut-on imaginer une politique publique qui vous permettrait de renforcer vos marges, en échange d'objectifs précis de couverture territoriale ? Comment comptez-vous vous engager dans les « zones AMII » ?

M. Philippe Leroy. – Vous nous rassurez sur la permanence des accords passés avec Bouygues Telecom, mais qu'adviendra-t-il des réseaux – certains en doublon et d'autres obsolètes – qui appartiennent aujourd'hui à SFR et à Numericable ?

Quelle place, ensuite, vos réseaux prendraient-ils dans les schémas d'aménagement numérique du territoire ? Et comment le nouvel ensemble composera-t-il avec la régulation de l'ARCEP ?

M. Jean-Yves Charlier. – La couverture du territoire national est un enjeu important pour notre pays ; elle nécessite un investissement très important du fait même de la géographie française. Dans bien des zones peu denses, nous sommes très loin de l'équilibre et un raisonnement purement financier ferait renoncer à nombre d'antennes. Il faut faire des choix stratégiques et le rapprochement de SFR et Numericable va dans le bon sens puisqu'il renforce notre capacité à couvrir le territoire, ainsi que notre capacité d'investissement en fixe et en mobile.

Je crois, ici, que la vision des industriels ne suffit pas et que l'État doit jouer son rôle pour développer les nouveaux usages. On nous demande de déployer un vaste réseau très haut débit, mais sans politique incitant aux nouveaux usages, qui sont pourtant au cœur de la rentabilité des infrastructures. Voyez ce qui s'est passé à Paris : la fibre est partout, proposée par tous les opérateurs, mais seuls 11 % de ses utilisateurs potentiels s'y sont abonnés, c'est un échec. Pourquoi ? Tout simplement parce que les usages n'y sont pas développés. Il en va tout autrement au Japon, par exemple, où l'État et les institutions développent de nouveaux usages dans tous les domaines, de la santé à domicile au *e-learning*. Notre rôle d'industriels, c'est de proposer des innovations, comme nous le faisons par exemple avec la box qui offre des services domotiques. Il faut aussi que nous mutualisions les infrastructures, plutôt que de développer chacun la sienne, comme à Paris et dans les grandes métropoles.

Nous ne pourrons continuer longtemps, avec les réticences auxquelles nous nous heurtons, à installer de nouvelles antennes : or, songez qu'à Tokyo, il y a une antenne tous les cent mètres, pour absorber les flux de données, tandis qu'à Paris nous plafonnons à une antenne tous les quatre cents mètres, sans possibilité d'en implanter davantage ! Les opérateurs ne peuvent pas porter seuls toutes les obligations d'aménagement, d'autant que nous n'avons pas l'échelle suffisante. Aux États-Unis, il y a quatre opérateurs ; en Europe, pour un marché équivalent, nous sommes 140 !

M. Daniel Raoul, président. – L'échec du plan câble est effectivement lié au manque d'abonnements, et l'avenir est aux nouveaux usages. Pour couvrir les « zones blanches », pourquoi ne pas installer directement la 4G ? On règlerait d'emblée la question de la téléphonie et du très haut débit.

M. Yannick Vaugrenard. – L'ensemble de nos réseaux parait fragile face aux attaques informatiques : comment les opérateurs s'en protègent-ils ? Ont-ils des actions communes ?

Je voudrais vous rapporter, ensuite, le cas d'une femme de 91 ans dont la ligne a été coupée à l'occasion d'un changement d'opérateur, alors que son domicile était sous vidéo-surveillance pour raisons médicales. SFR était censée rétablir la ligne, mais ses techniciens ont prétendu que c'était à Orange de le faire, étant propriétaire du réseau. Après intervention de ma part, il a fallu six semaines pour remettre les choses en ordre. Pourquoi un tel délai, alors que la santé de cette dame était en jeu ? Comment concilier les montages techniques auxquels donne lieu la mutualisation avec l'intérêt du consommateur ?

M. Daniel Dubois. – Votre réponse sur votre incapacité pratique à couvrir l'ensemble du territoire m'inquiète, car elle montre que la ruralité devra attendre encore longtemps. Pour accélérer les choses, ne faudrait-il pas qu'un supplément minime de taxe sur les opérateurs vienne abonder le fonds d'aménagement numérique du territoire ?

M. Philippe Leroy. – Vous ne dites rien de l'apport des collectivités locales dans le financement des infrastructures : comment comptez-vous l'associer au développement des réseaux ?

M. Jean-Yves Charlier. – La prévention des attaques informatiques est une préoccupation constante de chaque opérateur : nous travaillons à la sécurisation des réseaux, car c'est une nécessité pour les données de nos 20 millions de clients. On peut certes toujours faire davantage, mais en la matière, un cadre doit être fixé par l'État, dans l'intérêt de tous.

Le cas de cette dame qui a vu sa ligne suspendue pendant trop longtemps tient, me semble-t-il, au monopole historique d'Orange sur le réseau de cuivre. Effectivement, nous n'intervenons pas directement sur ce réseau, mais nous demandons à Orange de le faire pour nos clients. Ce faisant, l'intervention est moins directe que si nous la faisions nous-mêmes.

Cela pose, en fait, la question de l'extinction des anciennes infrastructures : pourquoi maintenir le réseau cuivre alors qu'on a installé la fibre ? Même chose pour la technologie VDSL : à quoi sert d'investir dans cette technologie appelée à disparaître rapidement, alors que nous disposons déjà de la fibre ? Quelle est la stratégie d'ensemble ? Des choix sont nécessaires, il faut les faire et gérer la transition.

Nous sommes très favorables à l'aménagement numérique du territoire, nous y participons activement : SFR, avec une trentaine de délégations de service public, est le premier partenaire des collectivités locales. Reste, cependant, la question de la stratégie nationale des infrastructures. Elle est nécessaire parce que le marché est d'abord national ; nous parlons des infrastructures et non des services, dont l'échelle est plus large.

L'idée d'un supplément de taxe, même minime, doit être considérée avec la plus grande modération : nous sommes déjà l'industrie la plus taxée en France ! Nous préfèrerions des partenariats stratégiques forts ; soyez assurés que SFR sera au rendez-vous.

M. Daniel Raoul, président. – La président Raymond Vall me fait remarquer que le développement des usages va demander de la puissance électrique supplémentaire, ce qui pose la question de sa compatibilité avec les nécessités de la transition énergétique ... Nous vous remercions.

La réunion est levée à 16h15.

Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (voir à la rubrique de la commission du développement durable)

La commission entend Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable, et de l'énergie, en commun avec la commission du Développement durable.

Le compte rendu de cette réunion figure à la rubrique de la commission du développement durable.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mardi 13 mai 2014

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

La réunion est ouverte à 14 heures 30

Groupe de travail sur les forces spéciales - Présentation du rapport d'information

La commission examine le rapport de MM. Daniel Reiner, Jacques Gautier et Gérard Larcher sur les travaux du groupe de travail sur les forces spéciales.

M. Jean-Louis Carrère, président – Mes chers collègues, je sais bien que la presse bruisse de rumeurs concernant d'éventuelles annulations budgétaires supplémentaires dans le budget de la défense. Pour l'instant je n'ai aucun élément permettant de confirmer ou d'infirmer ces annulations. Je me suis entretenu avec le ministre de la défense. Je prends l'engagement de vous tenir informés dès que j'en saurai plus.

M. Gérard Larcher. – Monsieur le Président, mes chers collègues, je vais donc commencer la présentation de ce rapport que mes collègues Daniel Reiner et Jacques Gautier ont rédigé à l'issue de leurs travaux, travaux auxquels vous avez bien voulu m'associer. Néanmoins, je voudrais en préambule insister sur le fait que, évidemment, si la programmation militaire était remise en cause, toutes nos conclusions n'auraient plus aucun sens. Une augmentation des effectifs, ce n'est pas rien par les temps qui courent. Surtout qu'elle suppose l'augmentation à proportion des équipements. Ce rapport est le premier travail parlementaire français sur le sujet des forces spéciales et c'est un sujet qui dépasse les clivages partisans. Je tiens également à dire, car nous évoquerons ce sujet, que je ne suis pas favorable à la fusion du Service Action de la DGSE avec les forces spéciales mais qu'en revanche je suis favorable à une meilleure coordination entre les deux voire, une mutualisation des équipements.

Revenons donc au point de départ. Comme vous le savez, le Livre blanc de 2013 a prévu le renforcement des forces spéciales. La loi de programmation militaire 2014-2019 en a donné le détail. Ce plan est en voie de finalisation par l'état-major des armées et sera bientôt soumis au pouvoir exécutif puis rendu public, vraisemblablement au mois de juin. Il porte pour l'essentiel sur une augmentation des effectifs qui devraient passer de 3 000 à 4 000 hommes à la fin de la programmation. D'où le nom de « COS + 1000 » parfois donné à ce plan - le COS étant le commandement des opérations spéciales et désigne par extension l'ensemble des forces spéciales.

Il est prévu également une « doctrine » des forces spéciales, ce qui n'avait jamais été fait depuis la création du COS, en 1992. Il y a bien un « concept » en 2002, mais jamais de doctrine. Nous avons eu le projet de cette doctrine, dans les tous derniers jours de nos investigations.

Du point de vue qui est le nôtre, c'est-à-dire du point de vue du pouvoir législatif qui autorise les crédits et en contrôle l'exécution, trois questions se posent :

Premièrement, pourquoi ce renforcement ? A quoi sert-il ? Vise-t-il à compenser la diminution des forces conventionnelles en créant une « quatrième armée » mieux entrainée, mieux équipée, dont les personnels seraient plus sévèrement sélectionnés, et que l'on pourrait projeter dans des opérations extérieures risquées, laissant à l'armée de terre conventionnelle la défense du territoire ? Doit-on craindre, une « armée à deux vitesses » ?

Deuxièmement, comment ce plan sera-t-il réalisé ? Concerne-t-il uniquement les personnels, ou également les équipements ? Que faut-il en penser ? Quel en sera le coût ? Nous faudra-t-il voter des crédits supplémentaires ? C'est peu probable. Alors où ferons nous les coupes pour financer ce plan ? Un plan de financement est-il du reste prévu ?

Enfin, quelles mesures d'accompagnement sont nécessaires ? Était-il bien nécessaire en particulier d'écrire une doctrine d'emploi, alors que jusqu'à présent la « doctrine est qu'il n'y a pas de doctrine » et que « agir autrement » - devise du COS - ne peut pas et ne doit pas être explicitée.

Faut-il par ailleurs prévoir un nouveau cadre juridique pour les opérations spéciales ? Peut-on optimiser la formation, le recrutement et surtout la valorisation des carrières des hommes et des femmes des forces spéciales ?

Enfin, faut-il mieux insérer le COS dans la communauté du renseignement et peut-on accroître la coopération internationale ?

Pour répondre à ces questions, vous avez souhaité, Monsieur le Président, constituer un groupe de travail. J'ai été impressionné par la manière approfondie de travailler de nos collègues Daniel Reiner et Jacques Gautier. Ils ont pu visiter l'état-major du COS à Villacoublay et celui de la Direction du Renseignement Miliaire à Creil. Ils ont fait également un déplacement sur le camp militaire de Caylus, dans le sud-ouest, afin d'assister à une phase de l'opération Gorgones, qui est le grand entraînement annuel des forces spéciales françaises. Et puis surtout, j'ai eu le plaisir, avec mon collègue Jacques Gautier, de visiter l'état-major de la Task Force SABRE qui intervient au Mali afin de préserver l'équilibre instable qui prévaut, dans l'attente que les accords de Ouagadougou produisent leurs effets. Je dois dire que cette visite a été particulièrement instructive pour moi et que ce n'est qu'à « l'issue », comme disent les militaires, que j'ai compris ce qu'étaient et ce que faisaient les forces spéciales françaises. Et Jacques Gautier et moi-même en avons retiré un sentiment de grande fierté.

Un mot rapidement sur le Mali : je crains que les mêmes causes ne produisent les mêmes effets. Il semble ne pas y avoir du tout de progrès concernant la réconciliation politique entre le nord et le sud. Si les forces tchadiennes et françaises se retirent tout peut redevenir comme avant.

Pour revenir aux forces spéciales quelles sont nos conclusions ? Daniel Reiner va répondre à la question : pourquoi renforcer les forces spéciales ? Jacques Gautier donnera ensuite la réponse à la deuxième question sur le comment : que prévoit le plan de renforcement à l'étude. Est-il suffisant ? Que faut-il en penser ? Enfin, ils se partageront la parole sur la troisième et dernière partie relative aux modalités d'accompagnement et vous en exposeront le détail.

M. Daniel Reiner. – Monsieur le Président, mes chers collègues, effectivement, la première question qui se pose quand on considère le renforcement des forces spéciales est : pour quoi faire ? A quoi tout cela sert-il ? Est-ce vraiment nécessaire ?

Et tout d'abord de quoi s'agit-il ? Les forces spéciales françaises ont été créées par Pierre Joxe, ministre de la défense, en 1992 afin de tirer les enseignements de l'opération Daguet en Irak. Il s'agit d'environ 3 000 hommes, soit une brigade terrestre forces spéciales de trois régiments, le 13e RDP d'environ 700 hommes, le 1er RPIMA autour de 700 hommes et le 4e RHFS, autour de trois cents. Dans la marine six commandos, dont cinq à Lorient et un à Saint Mandrier, pour un total d'environ 720 commandos marine et pour l'armée de l'air un escadron de transport à Orléans d'une centaine et un commando parachutistes de l'air, le CPA10, basé à Orléans de 274 personnels et bien sûr les états-majors opérationnels dont le Commandement des Opérations Spéciales, le COS, qui regroupent ensemble environ 250 personnes.

Si on ne connaît pas grand-chose à ce que sont les forces spéciales et ce qu'elles font, ce qui était notre cas avant de commencer nos investigations - on peut même penser qu'il y là un effet de mode. Il n'était pas rare dans les années 2008-2010 de se moquer de ce que certains avaient appelé la « mode » des forces spéciales. Et de fait, est-ce bien raisonnable d'augmenter le format des forces spéciales alors que celui de toutes les autres forces armées diminue ?

Si on se souvient des travaux du Livre blanc, on peut même craindre, comme vient de l'évoquer Gérard Larcher, un écho tardif à ce qu'il est convenu d'appeler la « doctrine Rumsfeld », du nom du secrétaire d'Etat américain de Georges W. Bush qui l'a formulé. Je résume : donnez-moi 50 000 forces spéciales, des drones et du cyber et je fais mon affaire de l'Irak.

Sauf qu'en réalité il ne s'agit pas du tout de cela. Il ne s'agit en aucune façon de créer une « quatrième armée ». Et il suffit pour s'en convaincre de regarder les chiffres en face : de quoi parle-t-on ? De 1 000 personnels en plus - à la fin de la programmation, c'est-à-dire d'ici 2019. Si on y arrive… Et Jacques Gautier vous dira qu'en réalité, nous serions déjà contents d'en avoir 700. Comme de toutes les façons il manque déjà une centaine de personnels pour honorer les effectifs théoriques, on parle en réalité de passer de 2 900 à 3 500 personnels pour les forces spéciales. Voilà de quoi il s'agit. Nous sommes loin d'une « quatrième armée ».

S'agirait-il alors - deuxième hypothèse - de pallier la diminution des forces conventionnelles par une augmentation des forces spéciales ?

Et bien là encore, la réponse est non. Premièrement parce que force spéciales et forces conventionnelles sont deux outils militaires complémentaires certes, mais différents : vous ne faites pas avec l'un, les opérations militaires que vous faites avec l'autre. Vous ne tiendrez jamais, par exemple, une zone avec des forces spéciales, ni ne stopperez une offensive adversaire d'envergure. Il vous faut pour cela des forces conventionnelles et rien ne les remplacera. C'est pourquoi, si vous m'autorisez l'image, je dirai que comparer forces spéciales et forces conventionnelles c'est un peu comme comparer un tournevis et une clef anglaise. Avoir l'un ne dispense pas d'avoir l'autre. Et nous avons besoin des deux.

En outre, les forces conventionnelles sont le vivier duquel sont issues les forces spéciales. Retenez le chiffre, la totalité des commandos marine et des commandos de l'air et un peu moins de la moitié des forces terrestres sont ce que l'on appelle des « ultérieurs », c'est-à-dire des soldats qui ont déjà un parcours dans l'armée au moment où ils rentrent dans les forces spéciales. Réduire le format des forces conventionnelles compliquera donc

l’augmentation des forces spéciales, sauf, ce que personne n’envisage, à diminuer la sélectivité.

Alors pourquoi vouloir augmenter le format des forces spéciales ? Et bien pour deux raisons essentielles.

La première est que depuis une petite quinzaine d’années, c'est-à-dire très exactement depuis l’Afghanistan, les décideurs politiques, au plus haut niveau de l’Etat, et la plupart des chefs militaires - pas tous, mais la plupart - ont souhaité engager des forces spéciales. Pourquoi ? Parce que les forces spéciales sont politiquement rassurantes et militairement séduisantes. Leur réactivité est telle qu’elles peuvent être engagées sur un simple « claquement de doigt ». Elles ne laissent qu’une faible empreinte au sol. On peut arrêter l’opération jusqu’au dernier moment. Enfin, parce que mieux entraînées, mieux équipées et surtout formant un système d’hommes homogène, elles apportent la garantie que le travail sera fait.

Deuxième raison, la plus importante, pour laquelle il est justifié de renforcer les forces spéciales : elles sont particulièrement adaptées à la menace moderne, c'est-à-dire celle que nous affrontons par exemple au Sahel : une menace mobile, disséminée, faite de réseaux aux motivations floues, mais puissamment militarisées, parce qu’au confluent de tous les trafics et de tous les transits.

Face à cela, les forces spéciales opposent une réponse d’une extraordinaire réactivité. Elles sont capables, à partir d’un signal ténu, tels qu’un téléphone portable allumé quinze secondes dans le désert, une photo prise par un drone, un renseignement d’origine humaine, d’intervenir dans les heures qui suivent avec efficacité, afin de neutraliser l’adversaire, libérer des otages, entraver le déplacement d’un groupe de véhicules…. Comment arrivent-elles à faire cela ? Et bien en réalité, quand on pense « forces spéciales » on pense d’abord à des commandos. Alors qu’en réalité, ces hommes ne sont que « la pointe du couteau » pour reprendre l’expression d’un grand expert des forces spéciales : Gérard Chaliand. Il faut désormais penser les forces spéciales comme un système – une sorte de « combat cloud ». Permettez-moi d’insister là-dessus, mais c’est capital. On doit parler de « systèmes de forces spéciales » plutôt que de forces spéciales. Ce système, contrairement aux forces conventionnelles qui prennent la forme de pyramides classiques avec des troupes nombreuses à la base et un chef unique au sommet, les forces spéciales prennent la forme de pyramides inversées, avec très peu d’hommes à la base, mais beaucoup de moyens au sommet : des moyens spatiaux, des satellites d’observation, des moyens aériens, les drones en particulier, des moyens d’aéromobilité, des hélicoptères essentiellement, car il n’y a pas de forces spéciales sans aéromobilité et puis un système de commandement opérationnel d’une grande efficacité, parce qu’interconnecté avec toutes les autres agences de renseignement nationales et alliées, et en particulier les bases qui contiennent les données des chefs terroristes et tout ce que l’on sait d’eux. C’est pour cela que l’on peut dire que même si beaucoup de pays ont des commandos, des « forces spéciales », très peu de pays ont un « système de forces spéciales ».

Voilà donc ce que sont les forces spéciales aujourd’hui. Et voilà pourquoi elles apportent une réponse pertinente à la menace que nous affrontons aujourd’hui, ici et maintenant. Elles nous permettent de ne plus être seulement en réaction, de subir les faiblesses de la force, mais d’imposer notre propre rythme à l’ennemi, le priver de sanctuaire, l’empêcher d’organiser ses plans et ses attentats, désorganiser ses lignes d’approvisionnement financier et logistique, bref, elles nous redonnent le choix du moment et du lieu de la bataille.

En ce moment même, nos forces spéciales remportent de grands succès au Mali. Nous nous sommes interrogés avec mes collègues si nous devions le dire ou pas. Ce qui est du reste révélateur d'un état d'esprit assez surprenant. Avant on se glorifiait de nos victoires. Maintenant on les cache et on ne parle que des morts. Alors oui nous en parlons dans le rapport : ce sont des résultats tout à fait significatifs.

Il résulte de ce que je viens de décrire deux conclusions. Premièrement, le renforcement est justifié. Il ne servira pas à compenser la diminution du format des forces conventionnelles et encore moins à constituer une hypothétique « quatrième armée ». Le renforcement allégera la pression qui pèse aujourd'hui sur nos forces spéciales et permettra d'adapter nos armées aux formes d'engagement auxquelles elles continueront vraisemblablement d'être confrontées dans les dix ans.

Deuxièmement, faisons attention : un accroissement quantitatif des effectifs des forces spéciales est nécessaire, mais ses effets seraient limités s'il ne s'accompagnait à due proportion d'un renforcement des équipements et c'est là que le bât blesse. Jacques Gautier va vous expliquer pourquoi. Il serait intéressant de comparer les résultats obtenus par la TF SABRE avant le déploiement des deux drones Reaper français dans le Sahel en janvier 2014 et après. Augmenter les effectifs nécessitera donc plus d'aéromobilité et davantage de moyens terrestres, aériens et spatiaux. Sommes-nous en mesure de consentir cet effort budgétaire ?

M. Jacques Gautier. – Monsieur le Président, mes chers collègues, deuxième série de questions donc : « comment » ? Comment le gouvernement envisage-t-il de renforcer les forces spéciales ?

D'après ce que nous savons, et ce qui nous a été présenté, le plan de renforcement concerne uniquement les effectifs. Il y aura bien quelques équipements supplémentaires, en l'occurrence deux hélicoptères Tigre, qui seront prélevés ailleurs, et l'affectation d'une escadrille de maintenance, qui elle aussi sera prélevée ailleurs, mais c'est tout. L'essentiel du plan consiste donc dans l'augmentation des effectifs.

Autant le dire tout de suite : d'après tous les chefs militaires que nous avons rencontrés sans exception, cette augmentation des effectifs n'est pas gagnée d'avance. D'abord parce qu'il va falloir combler les manques entre l'effectif théorique autorisé et l'effectif réel. On parle déjà de 150-170 personnels. Et puis il va falloir monter en puissance progressivement sur toute la durée de la programmation. Cette montée en puissance concernera d'abord l'état-major du COS qui est le plus déficitaire par rapport à ses missions, et qui devrait se voir attribuer une trentaine de personnels supplémentaires. Cependant cette montée en puissance sera difficile. N'oublions pas que le format des forces conventionnelles diminue, et donc seules les forces terrestres pourront ouvrir un peu plus le robinet du recrutement initial, car les deux autres forces - commandos marine et commandos de l'air - recrutent uniquement des « ultérieurs ».

Par ailleurs, il ne suffit pas de dire que l'armée recrute des forces spéciales pour que cela suscite des vocations à proportion.

Et puis il faut prendre en compte l'importance de la réserve dans les forces spéciales. Il y a environ 400 réservistes. Le COS serait incapable de fonctionner sans eux.

Au total, le plan devrait porter sur 700 à 800 personnels supplémentaires, ce qui inclut les manques, et devrait donc nous conduire à un format final de l'ordre de

3 500 personnels. Toutes choses égales d'ailleurs, l'objectif de « COS + 1 000 » a donc peu de chances d'être atteint. Ce décalage interpelle. D'abord parce qu'il affecte la valeur de la parole politique. A quoi cela sert-il de passer autant de temps sur la programmation, si nous ne la respectons pas et si un objectif a priori aussi simple que 1 000 personnels des forces spéciales apparait aux yeux de tous comme un nouvel Himalaya que nous aurions à gravir…

Précisément, encore une fois de quoi parlons-nous ? Il ne s'agit pas d'acquérir un deuxième porte-avions, ni d'une escadrille de chasseurs Rafale, ni même de radars pour la DAMB. Nous parlons de 1 000 personnels en plus pour une nation de 65 millions d'habitants avec une armée qui est encore de 300 000 personnels et qui devra descendre à 240 000. Donc nous parlons de 1% de nos forces armées. Si nous n'arrivons pas à faire plus, il n'y a que deux autres solutions pour éviter que les hommes des forces spéciales et leurs familles ne jouent le rôle de variable d'ajustement.

La première est de recentrer les forces spéciales sur les opérations spéciales. Sans doute, décideurs politiques et chefs militaires ont-ils par le passé trop utilisé les forces spéciales dans des opérations commando pour lesquelles on pourrait utiliser d'autres troupes conventionnelles et des troupes d'élite en particulier. Mais aujourd'hui ce n'est plus le cas. Donc je ne crois que modérément dans cette solution.

L'autre solution est que le pouvoir exécutif s'interroge sur le format et les moyens du service action de la DGSE. Ce service action regroupe près de 800 personnels, dont nous, membres du pouvoir législatif, à l'exception peut-être des membres de la délégation parlementaire pour le renseignement, ignorons tout de la nature et du nombre des missions. Mais le pouvoir exécutif le sait. Ces agents sont des militaires de carrière, formés dans les mêmes filières que celles des forces spéciales. Un transfert de quelques centaines de personnel doit pouvoir être envisageable. C'est au pouvoir exécutif de le dire. Mais de toutes les façons il doit impérativement repenser l'action clandestine car avec l'irruption du biometrics, les temps ont changé et on ne pourra plus faire comme avant.

J'en viens maintenant aux deux lacunes majeures du projet de renforcement.

La première lacune la plus importante concerne les équipements.

Premier reproche : le plan de renforcement ne prévoit rien pour accompagner l'augmentation des effectifs. Je comprends bien qu'il n'y a plus d'argent dans les caisses des armées et de l'Etat en général. Mais prévoir une montée en puissance des forces spéciales, sans les hélicoptères nécessaires, sans les moyens de mobilité terrestre nécessaires pour les véhiculer, sans les moyens de transmission adéquats, et bien cela va réduire la portée du plan de renforcement.

Deuxième reproche, les équipements actuels sont pour la plupart à bout de souffle. Il y a de bonnes raisons à cela, à commencer par le fait que le suremploi affecte aussi bien les hommes que les matériels. Après huit années passées dans le désert, un véhicule léger ne vaut plus grand-chose. Il tombe en panne définitive et doit être remplacé. Mais il y a aussi de mauvaises raisons. En particulier concernant les hélicoptères. Nos hélicoptères de manœuvre se sont révélés totalement inadaptés au milieu désertique. Le CARACAL par exemple est un bon hélicoptère, mais il n'a pas été adapté pour le désert. Simplement parce qu'il fallait mettre en place des systèmes de filtration pour le sable, beaucoup plus efficaces que ceux nécessaires pour survoler l'Atlantique au large de Cazaux. Depuis janvier 2013, 22 moteurs de Caracal ont dû être changés. A 700 000 euros le moteur, cela n'est pas acceptable et des mesures

correctrices s'imposent d'urgence. C'est un véritable scandale. Nous n'avons plus les moyens de dépenser de l'argent de cette façon. C'est pourquoi nous suggérons que des voies alternatives soient étudiées comme l'achat, la location ou la demande de mutualisation d'hélicoptères lourds, tels que le Chinook CH 47, dont nos amis Néerlandais viennent d'envoyer quatre exemplaires au Mali et qui sont mieux adaptés au Sahel, car ils permettent l'emport de personnels plus nombreux à une distance plus importante.

Il en va de même des voilures fixes. Nous devons préparer dès maintenant la fin programmée des C160 Transall qui n'iront plus très loin en achetant des C130J, ou en les louant. Ces avions doivent être capables de faire des missions d'ISR et de soutien aux troupes. D'autant qu'il semblerait que l'A400M ne pourra pas remplir la spécification du ravitaillement en vol des hélicoptères.

Enfin, troisième reproche, les procédures d'acquisition des équipements des forces spéciales doivent être revues afin de donner au COS beaucoup plus de souplesse qu'actuellement. Par définition, les équipements des forces spéciales sont plus sollicités que ceux des forces conventionnelles et doivent rester à la pointe du progrès. Les procédures normales d'acquisition par le programme 146 et de soutien par le programme 178 ne sont pas adaptées. Vous retrouverez le détail de ce constat dans notre rapport écrit, mais il est temps, il est grand temps, plus de vingt ans après la création du COS, de faire évoluer les choses.

Enfin, deuxième lacune du plan de renforcement des forces spéciales : rien n'est dit sur l'action numérique. Il faut vraiment que nous réalisions que l'action numérique est devenue aujourd'hui le troisième type d'action spéciale. Les Etats-Unis dépensent environ 72 milliards de dollars par an pour la NSA, soit un effort relatif de l'ordre de 8% du budget de la défense. Si nous en dépensions autant en proportion, cela voudrait dire que nous consacrerions près de 3 milliards d'euros par an à l'action numérique. Nous en sommes très loin. Mais cela ne doit pas nous empêcher d'y réfléchir.

Par ailleurs, il semble que les moyens d'action cyber soient concentrés au sein de la DGSE ; ce qui soulève le problème de la gouvernance et de l'utilisation de ces moyens. Apparemment, le chef d'état-major des armées semble considérer qu'il a la possibilité de commander ces moyens comme il l'entend. Mais les actions spéciales de demain combineront des opérations spéciales, des opérations clandestines et des opérations numériques. L'opération *Neptune's spear* qui s'est traduite par l'élimination d'Oussama Ben Laden à Abbottabad illustre bien comment ces différents types d'opérations peuvent s'interpénétrer. Compte tenu de la nécessité de coordonner les actions spéciales, l'idée d'un commandement interarmées - à l'instar de ce qui se fait aux Etats-Unis – mérite peut être d'être explorée par le pouvoir exécutif.

J'en viens maintenant aux mesures d'accompagnement nécessaires que nous avons identifiées.

La première concerne la question de la doctrine d'emploi : en faut-il une ou pas pour les forces spéciales ?

Actuellement les forces spéciales disposent d'un concept mais pas de doctrine. Ce « concept » a été rédigé en décembre 2002. Comme tous les concepts, il répond à la question du « pourquoi ». Le refus d'établir une « doctrine », c'est-à-dire un document répondant à la question du « comment », tenait à une position de principe : « la doctrine, c'est qu'il n'y a pas de doctrine. ». Cette position de principe, intellectuellement attractive, correspond bien aux

caractéristiques intrinsèques de l'action spéciale, par nature imprévisible, et qui se prête donc mal à une description, voire à une standardisation, qui la rendrait prévisible.

Néanmoins, les temps ont changé. L'OTAN a récemment publié en décembre 2013 sa propre doctrine des opérations spéciales et l'état-major des forces spéciales françaises souhaite disposer d'un document permettant d'expliquer ce que sont les forces spéciales et les spécificités de leur action. Par ailleurs, il semble souhaitable de tirer tous les enseignements des engagements des forces spéciales en Afghanistan, en Libye et au Mali. Tous ces arguments ont conduit l'EM COS à solliciter l'écriture d'une doctrine. Ce document devra permettre de définir les caractéristiques et les missions des forces spéciales et ce faisant d'évaluer les moyens budgétaires nécessaires pour les atteindre, de mieux caractériser les ressources humaines requises et de mieux spécifier les équipements dont elles ont besoin. Ce document devra permettre également de faciliter la compréhension des opérations spéciales en coalition. Dans ces conditions, la réponse est plutôt : oui, il faut une doctrine d'emploi.

La seconde mesure d'accompagnement concerne la question du cadre juridique. Actuellement, il n'y a pas à proprement parler de cadre juridique spécifique aux opérations spéciales différent de celui régissant l'intervention des forces armées à l'étranger. S'il y avait une distinction juridique à faire, ce ne serait pas entre opérations spéciales et opérations militaires « normales », mais entre opérations militaires et opérations clandestines. Or des problématiques juridiques émergent.

Il s'agit notamment de l'emploi des forces armées à des fins de lutte contre le terrorisme.

Il s'agit également des interactions entre les forces spéciales et les institutions judiciaires françaises. Pour l'instant, ces interactions restent limitées. Mais il pourrait en aller différemment demain avec le problème des « *foreign fighters* » français partis faire le jihad dans la bande sahélo-saharienne ou ailleurs. Il faut en effet prendre en compte le fait que l'adversaire militaire sur le terrain est un ennemi comme les autres mais aussi un ressortissant français, susceptible de bénéficier de la protection de nos tribunaux.

C'est pourquoi, dans le cadre du renforcement des forces spéciales, un poste de LEGAD au sein de l'état-major du COS apparait légitime. Pour le reste, vos rapporteurs ne recommandent pas pour l'instant l'adoption d'un cadre juridique spécifique aux opérations spéciales. Donc une réponse plutôt négative pour l'instant à un changement de cadre juridique. Il faut de ce point de vue garder à l'esprit les progrès qui ont été faits afin d'éviter la judiciarisation excessive, lors de l'examen de la dernière loi de programmation militaire, à l'initiative du Président Carrère.

Troisième mesure d'accompagnement, il conviendrait d'optimiser le recrutement et la formation des forces spéciales

Je ne souhaite pas rentrer dans le détail, néanmoins plusieurs propositions ont été évoquées devant vos rapporteurs et méritent d'être étudiées. Il s'agit par exemple de mutualiser une partie de la sélection initiale et certains modules de formation pour s'assurer d'une meilleure interopérabilité ; développer les entraînements communs. Par ailleurs, le recrutement des commandos de l'air - trop peu nombreux - mérite une réflexion en soi. II faudrait peut-être également identifier des parcours RH préparant les officiers des forces spéciales au travail en état-major d'opérations spéciales. Une formation commune aux officiers servant en état-major des forces spéciales pourrait même être envisagée. Il pourrait

également s'agir de professionnaliser davantage le parcours des officiers-clefs de l'état-major du COS, en liaison avec les DRH d'armée en instaurant un passage préalable en état-major central. Enfin, il conviendrait de sensibiliser les officiers dès leur formation en école sur les carrières des forces spéciales, ce qui suppose que celles-ci soient attractives.

Je passe maintenant la parole à Daniel Reiner pour terminer de vous présenter les mesures d'accompagnement.

M. Daniel Reiner. – Il nous reste maintenant deux mesures d'accompagnement à vous présenter. La première porte sur la nécessité de mieux insérer les forces spéciales dans la communauté du renseignement.

En effet, les forces spéciales sont trop souvent confinées dans des tâches de réaction immédiate, alors qu'elles peuvent également être utilisées de façon performante dans une stratégie d'anticipation et d'influence.

Elles ne sont pas une agence de renseignement. Mais elles sont un capteur particulièrement utile de renseignement. Dans la bande sahélo-saharienne ou plus au sud, ce ne sont pas tant le désert ou la forêt équatoriale qui posent problèmes (et ils le font), que la connaissance des ethnies, des idiomes et des coutumes. L'action spéciale, ce n'est pas frapper fort. C'est frapper juste.

Cette anticipation stratégique n'est pas une prospective tous azimuts, mais la capacité dans les domaines ou les zones où les forces spéciales présentent une plus-value d'être capable d'analyser l'environnement, de hiérarchiser les menaces, d'identifier une capacité d'action et des synergies possibles avec les forces alliées.

Le bénéfice des déploiements permanents, de l'ancrage dans la culture et la pratique de la langue ne sont plus à prouver. Ces déploiements permettent de promouvoir des liens de confiance avec les autorités partenaires et assurent une connaissance profonde de chaque environnement opérationnel. La TF SABRE est de ce point de vue un succès français.

Il me semble donc nécessaire d'insérer le COS dans un dispositif plus global d'anticipation et de coopération et sa juste prise en compte par le niveau de décision politique. Ce dispositif pourrait peut-être s'inspirer de ce qui a été fait par l'Amiral Mac Raven dans la réforme de l'USSOCOM depuis 2011 et la mise en place du réseau mondial des forces spéciales.

N'oublions pas en effet de relever combien la participation aux forces de l'OTAN en Afghanistan a joué un rôle structurant sur notre propre système de forces spéciales.

La coopération avec les agences nationales de renseignement est également indispensable. Des progrès considérables ont été effectués, mais je crois qu'il ne faut pas s'arrêter en chemin. Il revient au pouvoir exécutif de mettre en œuvre cette action.

Enfin, dernière mesure d'accompagnement que nous appelons de nos vœux : renforcer la coopération internationale.

Il s'agit bien évidemment de la coopération avec l'OTAN et les forces américaines. De ce point de vue, l'opération SERVAL et la TF SABRE ont bénéficié de la part des forces américaines d'un appui sans précédent. Cet appui témoigne, dans les faits et

par l’action, de la crédibilité acquise par les forces spéciales françaises auprès de leurs homologues américaines.

Mais il s’agit également de la coopération européenne. Contrairement aux idées reçues, la coopération entre forces spéciales – que l’on serait tenté de qualifier dans un abus de langage supplémentaire dont nous sommes coutumiers des « forces de souveraineté » – est à maints égards beaucoup plus aisée que la coopération entre forces conventionnelles.

En effet, ce qui est souverain – comme toujours – c’est la décision d’engager des forces et la désignation des objectifs stratégiques, c'est-à-dire nécessaire à la conduite de la guerre. Pour ce qui est de la mise en œuvre, les forces spéciales sont, on l’a vu, un réseau qui fonctionne en réseau, c'est-à-dire avec une coopération inter-agences de renseignement très forte et avec un mix de capacités permanent. Et c’est précisément ce qui se passe au Sahel. On peut donc très bien avoir une unité tactique de forces spéciales françaises, véhiculée par des hélicoptères hollandais, avec une couverture drone italienne, sur la base d’un renseignement britannique, recoupée par une image radar allemande. Chaque pays européen a des capacités complémentaires. Le temps est venu d’unir nos forces. Car dispersés, les efforts et les moyens européens ne valent pas grand-chose.

Enfin, je mentionnerai le fait que la France entretient des coopérations spécifiques en matière de forces spéciales en particulier avec la Jordanie et d’autres pays au Moyen-Orient. Elle a également une coopération de longue date avec le Brésil et que ces coopérations précieuses doivent être entretenues au meilleur niveau.

En conclusion, je résumerai donc nos observations comme suit :

Premièrement, oui le renforcement est justifié. Il l’est pour alléger la tension permanente qui pèse sur les 3 000 hommes des forces spéciales. Il l’est parce que les forces spéciales constituent une réponse adaptée aux menaces que nous connaissons et préfigurent certaines formes de la guerre pour les dix prochaines années.

Deuxièmement, pour autant il ne faut pas penser que l’intervention des forces spéciales est devenue l’alpha et l’omega de l’art de la guerre. Personne ne le prétend du reste. Je le dis avec force : les forces conventionnelles restent essentielles. Forces spéciales et forces conventionnelles sont différentes, mais complémentaires. Les systèmes de forces spéciales apportent une réponse adaptée et pertinente à la menace que nous connaissons aujourd’hui. Mais qu’en sera-t-il demain ? C’est pourquoi, les forces spéciales doivent être renforcées autant que possible, mais pas plus que nécessaire.

Troisième observation - le projet du gouvernement est calculé au plus juste. L’augmentation des effectifs sera difficile à réaliser sans sacrifier la qualité à la quantité, et sans se poser la question du format des forces clandestines. L’importance des équipements n’a pas été prise en compte. Ni en nombre pour accompagner l’augmentation des effectifs, ni en qualité pour pallier aux insuffisances des équipements actuels. Les procédures d’acquisition doivent être revues. Enfin, il est impératif de mieux prendre en compte l’action numérique, en tant qu’action spéciale à part entière. Car il faut gagner les guerres d’aujourd’hui mais aussi anticiper celles de demain.

Enfin, quatrième observation, il faut des mesures d’accompagnement. La rédaction d’une doctrine d’emploi permettra aux forces spéciales de mieux spécifier leurs équipements et justifier leurs effectifs. Le cadre juridique ne nécessite pas de changements

majeurs, mais il serait peut-être souhaitable que le COS dispose d'un Legad. Il y a des améliorations à apporter pour optimiser le recrutement, la formation et plus encore la valorisation des carrières des hommes et des femmes des forces spéciales. Enfin, il faut mieux insérer le COS dans la communauté du renseignement et accroître si possible la coopération internationale.

M. Jean-Louis Carrère, président. – Il s'agit d'un rapport très pédagogique, le premier sur la question des forces spéciales.

M. Christian Cambon. – Je salue la qualité du travail de nos collègues, mais je souhaite revenir sur la contraction possible des ressources budgétaires…

M. Jean-Louis Carrère, président. – Vous n'avez aucun élément chiffré. J'ai dit au ministre de la défense que nous n'accepterions pas de payer deux fois. On ne peut pas admettre qu'on remette à mal la trajectoire financière de la loi de programmation militaire, sauf à revoir le Livre blanc et donc le format des armées.

M. Christian Cambon. – Je n'ai effectivement pas d'éléments chiffrés, mais je voulais vous faire part de l'extrême vigilance du groupe UMP sur la question. Il se dit par ailleurs que le ministre de la défense aurait mis sa démission dans la balance. C'est donc qu'il y a un débat.

M. Jean-Louis Carrère, président. – Oui, mais tant que nous n'avons pas d'éléments chiffrés, cela ne sert à rien de s'agiter.

M. Christian Cambon. – La préservation des crédits de la défense est un engagement du Président de la République tout de même ! Quand nous nous sommes engagés, certains d'entre nous, à voter la loi de programmation militaire, cela n'a pas été facile à assumer par rapport à notre groupe politique. Si nous l'avons fait c'est parce que nous avions reçu des engagements. Il faut les respecter maintenant.

M. Jeanny Lorgeoux. – Je voudrais moi aussi souligner la grande qualité du travail de nos collègues et dire que je ne suis pas non plus favorable à la fusion du Service Action de la DGSE et du COS. Pour ce qui est des crédits, nous ne serons pas les sénateurs du reniement.

M. Robert del Picchia. – Je me pose la question : pourquoi augmenter les forces spéciales si ça marche avec 3 000 personnels ? En revanche, je suis tout à fait d'accord pour les équipements.

M. Jean-Louis Carrère, président. – Les forces spéciales sont déjà en sous-effectifs depuis des années.

M. Robert del Picchia. – Moi aussi je suis contre la fusion du Service Action de la DGSE, et du COS.

M. Jacques Gautier. – Bien sûr mon cher collègue, sauf que personne ne la propose. Nous parlons de réexaminer le format du service action et peut être d'envisager le transfert de quelques personnels.

M. Robert del Picchia. – Qui donne l'autorisation d'une opération spéciale ?

M. Jacques Gautier. – L'autorisation dépend en réalité de la valeur de la cible.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Qui définit les cibles ?

M. Jacques Gautier. – La boucle décisionnelle concernant les opérations spéciales est une boucle courte que nous explicitons dans le rapport.

A l'issue de ce débat, la commission adopte à l'unanimité le rapport d'information et autorise sa publication, en français et en anglais.

Activités privées de protection des navires - Nomination d'un rapporteur et examen du rapport pour avis

La commission nomme rapporteur :

. M. Jean-Louis Carrère sur le projet de loi n° 489 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif aux activités privées de protection des navires.

Puis elle examine le rapport pour avis sur ce texte.

M. Jean-Louis Carrère, président, rapporteur pour avis. – Phénomène ancestral, la piraterie a connu une recrudescence récente. Entre 1980 et 2010, environ 4 000 actes de piraterie maritime ont été recensés dont les 2/3 entre 2000 et 2010. On estime l'impact économique entre 7 et 12 Mds de dollars par an. La faiblesse étatique et la pauvreté qui dominent certaines régions en sont les causes principales. Les zones à risque sont principalement le détroit de Malacca, le Nord-Ouest de l'Océan Indien et le Golfe de Guinée.

Cette recrudescence a conduit les Etats à intervenir pour tenter de l'éradiquer en modernisant l'arsenal juridique international et national, en incitant les armateurs à prendre des mesures de précaution et de protection et en déployant des forces navales dans les zones les plus dangereuses pour dissuader, protéger et combattre les pirates.

La Convention des Nations unies sur le droit de la mer signée à *Montego Bay* en 1982 précise le régime juridique de la piraterie et de sa répression. Toutefois, celle-ci ne peut s'appliquer qu'en haute mer. L'Etat côtier reste compétent dans ses eaux territoriales. L'article 105 habilite tout État à appréhender et à juger les pirates que ses représentants pourraient appréhender. La répression de la piraterie est ouverte exclusivement aux navires et aux aéronefs militaires clairement identifiés.

Ces dispositions ne dispensent pas chaque Etat d'adopter, s'il le souhaite et pour ce qui le concerne, des lois internes encadrant la répression de la piraterie. Ce renvoi aux législations nationales n'est cependant pas sans soulever des difficultés car tous les Etats ne disposent pas d'un arsenal judicaire adapté. La France, quant à elle, dispose d'un arsenal complet qu'elle a modernisé récemment par la loi du 5 janvier 2011 que nous avons eu à examiner sur le rapport de notre collègue André Dulait.

Toutefois un droit performant ne suffit pas à protéger les navires exposés à cette menace. D'une part, ceux-ci doivent adopter des mesures de précaution et de protection. D'autre part, la loi doit s'appuyer sur une force de maintien de l'ordre susceptible de la faire appliquer.

C’est la raison pour laquelle la fédération internationale des armateurs a élaboré des règles de bonnes pratiques relatives à la protection passive.

Ainsi, la présence d’équipes de protection, lorsque que la législation de l’Etat du pavillon l’autorise, ce qui est le cas dans un nombre croissant de pays, a-t-elle également mis en échec un grand nombre de tentatives. Ce déploiement est compatible avec l’article 94 de la Convention de *Montego Bay*. En outre, plusieurs enceintes internationales, à l’instar de l’OMI (Organisation maritime internationale), se sont saisies de cette question et ont formulé des recommandations aux Etats, aux armateurs et aux sociétés de protection.

La France est, avec les Pays-Bas, dont la législation est en cours d’évolution, et la Finlande, l’un des derniers pays de l’Union européenne à ne pas autoriser l’utilisation de personnel de sûreté armé sous contrat privé à bord des navires sous pavillon national.

Lorsque la législation ne le permet pas, certains Etats ont accepté, comme la France dans le cadre de l’arrêté du 22 mars 2007 établissant la responsabilité du ministère de la défense dans la protection du trafic maritime, d’assurer la protection de bâtiments battant leur pavillon national ou agissant selon leurs intérêts par des équipes militaires de protections embarquées (EPE). En France, la demande est effectuée par l’armateur auprès du Premier ministre, qui en décide après une étude technique menée par l’état-major de la Marine.

Actuellement, les demandes, 25 à 35 par an, sont satisfaites à 70%. Une EPE se compose d’un nombre de marins adapté à la taille du navire à protéger (au minimum 4, sur les thoniers pouvant atteindre 14 sur un câblier opérant au large de Mogadiscio). 25 EPE peuvent être constituées (dont 15 déployées aux Seychelles pour les besoins des thoniers-senneurs), soit un effectif de 150 à 180 personnes. Elles sont équipées d’armes adaptées à la mission y compris des mitrailleuses de calibre 7,62 et 12,7.

L’autre volet de la réponse des États consiste à quadriller l’espace maritime et à détruire les installations pirates à terre : ainsi au large de la Somalie, l’opération *Atalante* sous l’égide de l’Union européenne dont la France vient d’assurer le commandement, l’opération *Ocean Shield* des forces navales de l’OTAN, et les interventions permanentes ou ponctuelles de nombreux pays dont les Etats-Unis, la Chine, l’Inde le Japon ou la Russie ont-elles été mises en œuvre.

Ces opérations sont souvent combinées avec des missions de coopération pour accompagner les Etats de la région dans le développement de leurs capacités de surveillance et de leurs systèmes judiciaires comme l’EUCAP-Nestor en Somalie, les aider à s’équiper en patrouilleurs, former et entraîner leurs équipages – c’est le cas en Afrique de l’Ouest.

Ces opérations sont efficaces : dans l’Océan Indien 8 attaques ont été enregistrées en 2013 contre 116 en 2011. Aucun navire n’a été capturé par les pirates depuis mi-2012. Mais elles restent coûteuses. On estime à 2 Mds de dollars par an tous États confondus le coût de déploiement des escadres dans l'Océan Indien. Les États qui, de plus en plus, tendent à contrôler leurs dépenses militaires, éprouvent donc des difficultés à mettre en œuvre et à pérenniser ces dispositifs.

S’agissant des EPE, pour répondre complètement à la demande, il faudrait en doubler le nombre. Ceci excèderait les capacités actuelles de la Marine nationale. En outre, certaines équipes de fusiliers-commandos pourraient, à tout moment, être affectées à d’autres missions considérées comme plus prioritaires par le gouvernement.

Jusqu'à une date récente, les assureurs et les opérateurs français ont été réticents à solliciter une évolution de la législation pour permettre l'embarquement de gardes armés privés. Ce n'est plus le cas. Certains armateurs français qui opèrent sous pavillon étranger y recourent depuis quelques années. Il faut dire qu'avec l'ouverture de nombreux marchés, des sociétés de protection établies à l'étranger se sont constituées (dont certaines par des Français) et proposent une offre très professionnelle aux armateurs. Désormais, sauf exception, la profession est acquise à ces modalités et le risque de dépavillonnement de navires est réel à défaut d'intervention rapide du législateur.

Cette évolution de la demande a conduit l'Etat qui était resté sur une position de principe à engager une réflexion sur l'ouverture du marché français aux sociétés privées de protection de navires.

Elle a en premier lieu été abordée sous l'angle des sociétés militaires privées, aussi bien par le SGDSN en février 2011, puis par le Parlement avec le rapport de nos collègues députés Ménard et Viollet en février 2012 ; puis sous l'aspect strictement maritime par nos collègues Peyronnet et Trucy dans leur rapport sur l'application de la loi de 2011 relative à la lutte contre la piraterie, et par nos collègues Lorgeoux et Trillard dans leur rapport sur la maritimisation (juillet 2012), enfin dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale au printemps 2013. La plupart des auteurs l'envisagent comme un complément aux équipes de protection embarquées, sans préciser si ces sociétés interviendraient au nom de l'Etat ou pour le compte des armateurs, et estiment qu'une telle évolution impose un encadrement législatif strict de cette activité, en particulier les conditions d'exercice éventuel de la force afin d'éviter d'entrer dans une spirale de la violence. Finalement, à la suite de la mission confiée par le Premier ministre à notre collègue député Arnaud Leroy sur la compétitivité des transports et services maritimes français en octobre 2013, un projet de loi est élaboré.

Dans ce projet de loi, les activités privées de protection des navires, fut-ce aux moyens de gardes armés, sont clairement dissociées des activités militaires qui ne peuvent être exercées que par l'Etat.

Dès son article premier, l'activité « *qui consiste, à la demande et pour le compte de l'armateur, à protéger contre les menaces extérieures, des navires battant pavillon français* » exclut *« l'activité exercée par des agents de l'Etat ou des agents agissant pour le compte de l'Etat* ». La loi n'est donc pas applicable aux EPE.

L'article 8 précise en outre que « *l'autorisation d'exercer cette activité ne confère aucune prérogative de puissance publique*. »

L'ensemble des dispositions sont codifiées dans le code des transports, et non dans le code de la défense. Elles sont très largement inspirées de celles du code de la sécurité intérieure applicables aux activités de sécurité, comme les transports de fonds ou la protection des personnes.

Enfin, le projet de loi n'impose pas d'obligation aux armateurs. Recourir aux sociétés de protection privées n'est donc qu'une faculté. Ceux-ci gardent le choix de se protéger ou non, en sollicitant une société privée ou en demandant une EPE à l'Etat. On peut toutefois supposer que les assureurs les y inciteront en modulant les primes d'assurance.

Le projet de loi conditionne strictement l'exercice de l'activité qui est soumise à autorisation du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) sur la base d'une certification à agrément des dirigeants et des agents qui se voient délivrer une carte professionnelle. Il cantonne l'activité dans des sociétés qui ne peuvent avoir d'autres activités hormis le conseil et interdit la sous-traitance. Je vous renvoie pour le détail au document qui vous a été remis.

Le projet s'attache à éliminer tout risque de confusion avec les activités de l'Etat, notamment celles de la police ou des forces armées, en particulier dans la dénomination des sociétés. Il interdit de surcroit « *de faire état dans tout document de nature contractuelle ou publicitaire, y compris toute annonce ou correspondance de la qualité d'anciens fonctionnaires ou d'anciens militaires que pourrait avoir un dirigeant ou agent de l'entreprise* ». Cette disposition est sans doute excessive. De mon point de vue, elle va même à l'encontre de l'intérêt de l'Etat qui est la professionnalisation de ces entreprises par le recrutement de compétences solides, notamment d'anciens fusiliers de la Marine dont cela constituerait un possible débouché en fin de carrière. Le projet indique également que la tenue des agents ne doit pas prêter à confusion.

Le projet de loi définit précisément les modalités d'exercice des activités qui ne peuvent être exercées :

- qu'à bord des navires éligibles (la mise en place de navires d'escorte est prohibée),

- que dans des zones fixées par arrêté du Premier ministre, qui seront redéfinies régulièrement au regard de l'évolution des menaces identifiées. On rappellera que, sauf accords bilatéraux, la loi ne sera applicable qu'en haute mer. Le droit international admet toutefois le transport en transit des armes non déployées au titre du droit de passage inoffensif.

Le projet de loi fixe à 3 agents le format minimal de l'équipe embarquée. Il précise que les conditions d'acquisition, de détention et de mise à disposition des armes et des munitions ainsi que le nombre et les catégories d'armes autorisés seront définis par décret.

Il distingue les rôles respectifs du capitaine, du chef de l'équipe de protection et des agents, et fixe les modalités de comptes rendus d'incidents.

Il précise que l'usage de la force est encadré par les dispositions du code pénal relatives à la légitime défense.

Il rappelle les règles applicables en cas de recueil d'individus ayant participé à l'action de piraterie.

Enfin, il met en place un contrôle administratif de l'activité et de constatation des infractions en mer, assorti de sanctions.

On estime les entreprises susceptibles d'être autorisées à 5 ou 6 sur les navires battant pavillon français et le nombre d'agents susceptibles d'intervenir de 400 à 500.

Une distinction claire est donc opérée entre les activités de l'Etat, notamment dans le domaine militaire, et celle des sociétés privées dont l'exercice de la profession est encadré strictement par la loi. Il ne s'agit pas de l'externalisation d'une mission relevant des armées

même si la Marine nationale a pu, à défaut de solutions juridiques satisfaisantes, grâce à des EPE, être chargée de remplir des missions de protection et pourra continuer à les remplir pour le compte ou à la demande de l'Etat, mais d'une extension des modalités de protection à disposition des armateurs. L'armateur et la société sont les seuls contractants. Dès lors, il n'y a pas lieu, me semble-t-il, de s'opposer à ce projet de loi.

Pour autant la question demeurera posée de l'articulation des deux dispositifs de protection. On peut supposer qu'à l'avenir, le Premier ministre sera plus exigeant dans l'examen des demandes, les armateurs disposant d'une solution alternative aux EPE de la Marine nationale grâce à la nouvelle loi et que, par voie de conséquence, le dispositif des EPE qui est monté en puissance au cours des dernières années reviendra à un socle moyen. On ne saurait néanmoins, et notre commission y veillera, admettre un démantèlement de ces activités sous ce prétexte. L'arithmétique sommaire ne doit pas trouver là un terrain d'exercice parce que l'embarquement des EPE constitue un mode de formation et de maintien en condition opérationnelle des fusiliers-commandos de la Marine et parce qu'on ne peut préjuger ni d'une stabilité de la menace ni de la capacité des sociétés privées à répondre aux demandes qui résulteraient de son accroissement. Enfin, la promulgation de cette loi ne doit pas conduire à relâcher l'effort de contrôle maritime et de lutte contre la piraterie par le déploiement dans certaines zones dangereuses de bâtiments de la Marine nationale tant que les Etats côtiers sont dans l'incapacité d'éradiquer ce phénomène.

En conclusion, ce projet de loi étend les modalités de protection à la disposition des armateurs. Il n'ouvre ni le dossier des externalisations, ni celui du recours aux entreprises de sécurité et de défense y compris dans sa dimension internationale, ni celui de la définition des conditions d'emplois de prestataires privés dans le cadre d'opérations extérieures, notamment pour la maintenance des matériels, lesquelles mériteraient d'être précisées. Autant de questions sur lesquelles notre commission aura matière à réflexion dans les mois ou les années à venir, n'en doutons pas.

Tel est le projet d'avis que je soumets à votre appréciation. Je tiendrai naturellement compte de vos observations lorsque j'aurai à m'exprimer jeudi après-midi en séance publique.

M. Jacques Gautier. **–** Le groupe UMP est majoritairement favorable à ce projet de loi qui apporte un début de réponse à un problème réel. Consacrer un projet de loi spécifique à cette question constitue une solution adéquate pour la traiter.

Je regrette toutefois que les sociétés privées de protection françaises ne puissent pas faire mention de la qualité d'ancien militaire des agents qu'elles emploieront, alors que les sociétés étrangères ne se privent pas de le faire. Face à la concurrence, elles ne se battront pas à armes égales.

Les plateformes pétrolières et gazières seront-elles concernées ? La question de leur vulnérabilité peut se poser notamment dans le golfe de Guinée.

M. Daniel Reiner. **–** Pour quelle raison le gouvernement reste-t-il opposé à faire figurer la qualité d'ancien militaire ?

M. Jean-Louis Carrère, **président, rapporteur pour avis. –** Seuls les navires battant pavillon français sont concernés par le texte.

S’agissant de la mention de la qualité d’ancien militaire ou d’ancien policier, cette disposition existe déjà dans le code de la sécurité intérieure.

M. Alain Néri. **–** Je regrette que la mention de la qualité d’ancien militaire ne puisse être mentionnée, c’est un moyen substantiel pour permettre aux armateurs d’apprécier la qualité de la prestation proposée par les sociétés qu’elles solliciteront pour assurer la protection de leurs navires.

M. Yves Pozzo di Borgo. **–** J’ajoute que cela peut constituer aussi un élément de dissuasion pour les pirates que de savoir que les sociétés qui protègent nos bateaux emploient d’anciens fusiliers-marins.

M. Jean-Louis Carrère, **président, rapporteur pour avis. –** Je relaierai vos propos dans mon intervention dans la discussion générale.

Le Rapport verbal pour avis est adopté à l’unanimité.

La réunion est levée à 16 heures 25

Mercredi 14 mai 2014

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

La réunion est ouverte à 10 heures 35

Mission effectuée en République centrafricaine du 13 au 16 avril 2014 - Communication

La commission entend une communication de MM. Jean-Pierre Chevènement, Christian Cambon, Jean-Marie Bockel, Mme Michelle Demessine et M. Jacques Berthou sur la mission effectuée en République centrafricaine du 13 au 16 avril 2014.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Nous avons effectué, en République centrafricaine, une mission très intense par le nombre des rencontres et des informations qu’elle nous a procurées. Cette mission s’est déroulée sur deux jours, les 14 et 15 avril.

Après un arrêt à Libreville et une séquence d’information de notre ambassade et du colonel Rousselle, commandant adjoint des Forces françaises au Gabon, nous avons consacré deux jours pleins à Bangui où nous avons rencontré l’ensemble des intervenants : Sangaris avec le général Soriano et son état-major, la Présidente par intérim, Mme Samba-Panza, le Premier ministre, M. André Nzapayéké, le groupe des 4 : Union européenne, Union africaine, ONU et France. Seul « manque » à cette mission : nous n'avons pas pu avoir de contacts avec l'état-major de la MISCA.

Nous avons eu des entretiens avec les ministres de la défense, de la sécurité publique, de l’éducation et de la santé. Nous avons échangé avec le président du Conseil national de transition, M. Ferdinand Nguendet, avec les autorités religieuses (le président des églises protestantes, l’archevêque de Bangui et l’imam) et avec les principaux acteurs humanitaires (PAM, FAO, UNICEF, HCR, OCHA, ECHO, OIM et le CICR).

Ces rencontres officielles ont été ponctuées d'échanges très chaleureux avec les personnels de la force Sangaris auxquels nous avons dit toute l'admiration et l'estime de la représentation nationale pour le travail qu'ils accomplissent dans des conditions particulièrement difficiles.

Nous avons rencontré la presse à plusieurs reprises et nous nous sommes rendus au PK5 qui est le quartier musulman de Bangui, au sein du 3ème arrondissement, et qui demeure un lieu d'affrontement entre les communautés, ou plutôt de ce qu'il reste de la communauté musulmane (essentiellement commerçante) avec le reste de la population.

Pour mieux se rendre compte de l'action de la force Sangaris en RCA, je vous propose de visionner un très court film de 3 minutes réalisé par le service de communication de la force.

Je vous rappelle que notre intervention en Centrafrique à compter du 5 décembre 2013 avait pour objectif principal de rétablir une sécurité minimale et d'enrayer la spirale d'exactions et d'affrontements communautaires qui dégénéraient ou auraient pu dégénérer en massacres. Sa seconde mission consistait à favoriser la montée en puissance de la force africaine, la MISCA.

La force Sangaris compte environ 2 000 militaires. La stratégie poursuivie par notre pays suppose, dans le courant de l'année 2014, d'assurer la transition avec la mise en place successive de l'opération européenne EUFOR RCA, qui permettra un redéploiement de Sangaris, et, surtout, l'arrivée à compter du 15 septembre de l'opération de maintien de la paix et de la transformation de la MISCA en MINUSCA forte de 12 000 hommes. EUFOR RCA a commencé à se déployer quelques jours après notre mission et prend le relais de la force Sangaris pour la sécurité de l'aéroport de Bangui et de plusieurs quartiers de la capitale.

Comme je l'ai indiqué, nous n'avons pas pu rencontrer la MISCA. A travers cette force, l'Union africaine est un acteur incontournable et précieux de la résolution de la crise. Nous ne pouvons que constater malheureusement que le retrait du contingent tchadien ainsi que les difficultés structurelles de la force africaine réduisent sa capacité opérationnelle. C'est le cas, en particulier, en matière de commandement, en l'absence de certaines capacités clés et de moyens logistiques. Ces difficultés doivent être progressivement réduites avec l'aide de la France et de la communauté internationale. Le relais, après le 15 septembre, de la MISCA en MINUSCA, permettra de disposer de moyens plus importants avec le soutien logistique et financier de l'ONU.

S'agissant de la situation opérationnelle aujourd'hui, nous avons pu constater que le premier objectif de Sangaris a été atteint en rétablissant le calme dans la capitale Bangui. Les récents événements dans le nord du pays et la persistance des incidents graves en province tout comme dans certains quartiers de Bangui montrent à l'évidence que les forces en place font face à une situation d'insécurité diffuse permanente, qui souligne l'urgence de rétablir des forces de sécurité intérieure (police et gendarmerie) ainsi que l'ensemble de la chaîne pénale (justice et prison). L'une des principales difficultés de Sangaris est que, voulant sécuriser la population victime des exactions de la Seleka, elle peut donner aux pulsions revanchardes ou tout simplement criminelles des « antibalakas » l'occasion de s'exercer. La force Sangaris, qui n'a pas d'ennemi désigné, doit aussi faire face sur deux fronts aux exactions (pillages-meurtres) qui se font jour dans un pays qui n'a jamais connu l'Etat, mais seulement une succession de coups d'Etat.

L’une des difficultés principales est que la force militaire n’est que très partiellement adaptée à cette tâche d’interposition et de lutte contre des groupes armés qui sont très largement des groupes criminels composés de pillards issus pour beaucoup d’une jeunesse désœuvrée.

Enfin, dernier point de cette longue introduction : la situation humanitaire qui est extrêmement problématique. Il suffit de rappeler que, selon les agences de l’ONU, la RCA compte près de 1,9 million d’habitants dans une situation de précarité alimentaire, 625 000 déplacés internes, dont 200 000 à Bangui, et plus de 300 000 réfugiés dans les pays voisins. La question des réfugiés et de leur retour sera l’un des éléments clés de la solution de la crise et du processus de réconciliation.

M. Christian Cambon. – Avant d'en venir aux principaux enseignements de notre mission, je crois qu'il est utile de rappeler que la crise actuelle en RCA est un échec flagrant des dirigeants politiques centrafricains, mais aussi de la communauté internationale qui, depuis l'indépendance de ce pays, ne cesse de se pencher sur les drames qu'il a traversés, de coup d'Etat en coup d'Etat et d'aide internationale en aide internationale. L'incapacité totale de l'État (« il y a quatre armées », nous a dit un responsable ministériel : autant que de présidents qui ont recruté prioritairement dans leur région) et la crise humanitaire, politique et économique qui en résulte, montrent à l'évidence que les efforts déployés étaient insuffisants et qu'aucune alerte sur la gravité de la situation et la proximité de la crise n'a été donnée. La crise centrafricaine pose avec acuité la question de l'efficacité de la prévention des conflits inter ou intra étatiques.

C'est un débat récurrent, et que nous connaissons bien, entre le principe d'indépendance et de souveraineté des Etats et l'évidente faillite de leurs pseudo-élites, corrompues et incompétentes. Depuis quelques années, les Nations unies ont décidé d'intervenir, que ce soit au nom du devoir de protéger les populations civiles (résolution de l’AGNU de 2005) ou avec l’accord des gouvernements concernés. La frontière est néanmoins ténue entre ce devoir de protection et une ingérence pure et simple dans les affaires intérieures d'un pays. Toutefois, nous pouvons espérer qu'une dérive génocidaire telle que celle qu'a connue le Rwanda il y a 20 ans pourra être évitée.

Il importe, en effet, de rappeler les raisons de l'intervention des forces françaises en Centrafrique le 5 décembre 2013. Ce que nous avons pu constater, lors de notre mission, c'est que les affrontements politiques communautaires pouvaient dégénérer en heurts, ceux-ci enclenchant une logique prégénocidaire, qui n’a été que provisoirement endiguée et qui peut toujours ressurgir.

La responsabilité du Président Bozizé qui, pour se maintenir au pouvoir, a mis en œuvre un processus de propagande qui opposait la communauté chrétienne à la communauté musulmane, est clairement engagée. Elle a conduit, avec la prise de pouvoir en mars 2013 par la coalition Séléka du Président Djotodia, à un premier nettoyage ethnique et à une haine intercommunautaire qui a assimilé à l'ensemble de la communauté musulmane les exactions des troupes de la Séléka. Cette haine a enclenché un désir de vengeance qui est à l'origine du développement des milices anti-balaka. Mais il serait tout à fait inexact de parler d’affrontements interreligieux ; la religion est instrumentée par des pillards qui ne sont ni chrétiens ni musulmans.

L'intervention de ces milices a conduit à un nouveau nettoyage en sens inverse, au détriment de la communauté musulmane forcée à l'exode, en particulier dans l'ouest du pays

et à Bangui. A son tour, la communauté musulmane rend responsable l'ensemble de la communauté chrétienne des exactions commises par les « anti-balaka ». Il y a là indiscutablement un cycle extrêmement dangereux qui peut conduire à la généralisation des massacres d'une communauté contre l'autre et à la partition du pays.

L'un des éléments les plus inquiétants pour la poursuite de ce mouvement est que le « nettoyage ethnique », de fait mis en œuvre par les « anti-balaka », rencontre la volonté de certains éléments de la Séléka et de la communauté musulmane d'aboutir à une partition du pays.

On pourrait penser qu'il y a loin du nettoyage ethnique au génocide. Je voudrais faire à cet égard trois remarques :

- la première est que la violence intercommunautaire n'a nullement été éradiquée par l'intervention française et celle de l'Union africaine. Elle est toujours présente même si l'action des forces internationales la contient. Cette violence revêt un caractère global puisqu'elle repose sur le fait que chaque communauté rend l'autre responsable de l'ensemble des exactions commises par les groupes armés, ou par de simples bandes de pillards.

- La seconde est que la principale violence est dans le désir, non pas d'extermination mais d'expulsion d'une minorité : les musulmans. Or certains pays voisins comme le Tchad ou le Soudan ne manqueraient pas d'intervenir en cas de dérapage de type génocidaire.

- La troisième remarque enfin est qu'il existe un risque important de voir des groupes terroristes du type Boko Aram recruter une jeunesse désespérée et délaissée par les pouvoirs publics. Cette activité terroriste, si elle n'est pas encore à l'œuvre, ne peut être exclue en cas de pourrissement de la situation. Le risque de répercussions sur le Sahel doit être envisagé.

L'intervention française a sans doute freiné un engrenage très dangereux, mais elle a pu aussi susciter des espoirs irraisonnés et libérer des forces destructrices. D'où la complexité de la tâche de stabilisation qui doit être menée sur deux fronts. L'interposition de la communauté internationale masque l'ampleur de cette haine intercommunautaire qui est profondément présente et qui mettra de très longues années à disparaître. La logique d'extermination d'une communauté par l'autre, avec ses évidentes répercussions régionales, resurgirait immédiatement en l'absence des forces internationales.

Nous sommes donc dans une situation extrêmement fragile dans laquelle tout est à faire avec des moyens manifestement très insuffisants et une évidente incapacité des Centrafricains eux-mêmes à prendre en main leur destin. Cette constatation nous permet de tirer une première conclusion : la communauté internationale, à travers l'ONU, est en Centrafrique pour de nombreuses années. Elle est confrontée à une situation d'une extraordinaire complexité dans laquelle le travail de justice et de réconciliation nécessaire pour faire baisser les tensions doit se faire en parallèle à la construction d'un État qui, à dire vrai, n'a jamais existé mais dont l'embryon a été totalement détruit en un an d'affrontements intercommunautaires.

Il serait évidemment vain pour notre mission de deux jours en Centrafrique de prétendre à une analyse exhaustive et, a fortiori, à des préconisations. Mais, plus modestement, nous allons vous faire part de nos premières impressions.

M. Jean-Marie Bockel. – La première impression est l'absence quasi totale d'Etat, d'autant plus frappante que nous ne nous sommes déplacés que dans la capitale. Il est vrai que dans les décennies passées la RCA n'a jamais eu un Etat digne de ce nom, en dehors de la capitale et des zones avoisinantes. Qui plus est, ce pays n'a pas de conscience nationale. Le fondateur de la RCA ne songeait-il pas à le rattacher au Tchad ?

Dans une interview récent au journal « Le Monde », la Présidente, Mme Samba Panza, répondait à la question : « de quoi la RCA est-elle malade ? » par la réponse suivante : « De sa division, du manque de nationalisme, du manque de vision commune pour parvenir à une sortie de crise ».

Les administrations n'existent plus. La plupart de leurs locaux ont été pillés et saccagés. Les fonctionnaires, non payés, ont fui. On observe un certain retour, très insuffisant, du fait que les salaires sont assurés depuis deux mois mais l'immensité de la tâche de reconstruction est hors de portée de la seule RCA. Elle ne dispose que de très peu d'encadrement (les préfets et sous-préfets sont à Bangui et non sur le terrain), elle n'a plus de moyens techniques, sa compétence en matière de gestion de l'Etat paraît extrêmement limitée.

Les principaux hommes politiques du pays, dont le comportement n'a évidemment pas été toujours exemplaire lorsqu'ils étaient au pouvoir, demeurent aujourd'hui invisibles et muets, se gardant soigneusement de prendre position dans la perspective des élections prévues en 2015.

Ce constat de l'absence d'Etat vaut pour tous les domaines et, plus particulièrement, pour les questions de sécurité.

L'armée centrafricaine a été balayée par la Seleka qui s'est emparée de tous les arsenaux, des poudrières, des matériels. Elle est totalement démunie. Une partie non négligeable s'est tournée vers le grand banditisme et les trafics en tous genres en s'octroyant, du reste, des grades à la hauteur de leurs ambitions. Une reconstruction de l'armée se heurte principalement aujourd'hui à deux obstacles : l'embargo, mais surtout leur incapacité totale à faire le tri du bon grain et de l'ivraie. Le ministre de la défense, le général Thomas Théophile Tchimangoua, s'en remet totalement à la France dont il souhaite qu'elle prenne tout en main. Mais dans le même temps il récuse toute idée de « chasse aux sorcières ».

Un rapport d'Amnesty International de février dernier indique que « *lors de la reconstruction des forces de sécurité, le plus difficile sera de veiller à ce que ces forces démantèlent les nombreuses milices armées présentes dans le pays, et ne coopèrent pas avec elles ou adoptent leurs pratiques.* » On n'en est manifestement pas loin et notre sentiment est que la reconstitution de forces armées républicaines sur une base nationale et non ethnique ou communautaire est à la fois indispensable et quasiment hors d'atteinte par la seule volonté des responsables centrafricains. Seule la Présidente évoque la nécessité de « reconstruire le pays sur la base de la justice ».

La police n'est pas mieux lotie et rencontre les mêmes problèmes. Le ministre de la sécurité publique, M. Denis Wangao Kizimalet, nous a dressé un tableau dramatique de l'état des forces de police démunies de tout. La remise sur pied de la police et de la gendarmerie, à laquelle la France prend une part active, qui doit être relayée par la force européenne, est une étape essentielle mais difficile de ce processus du fait de la faible détermination des intéressés. Il convient également de rappeler qu'au sein de la MISCA il y a un effectif de 650 policiers, soit un peu plus de 10% de l'effectif total.

Le rétablissement de la chaîne pénale, la poursuite des criminels, leur jugement et leur incarcération doivent être des priorités. La question de la justice est centrale. Le même rapport d'Amnesty International constate que *« les précédents gouvernements du pays n'ont jamais rendu justice, de manière équitable et impartiale, aux victimes d'atteintes aux droits fondamentaux, même de crimes graves tels que les disparitions forcées les exécutions extrajudiciaires et la torture. Cette absence de justice perpétue le cycle de violence car nombre de Centrafricains sont convaincus que les actions d'autodéfense sont le seul moyen de punir les auteurs présumés de tels actes. Mettre fin au règne de l'impunité – par le biais d'enquêtes sérieuses, de véritables poursuites judiciaires et de sanctions contre les responsables de graves violations – contribuera fortement à apaiser les tensions intra-communautaires et à rétablir la confiance dans l'État de droit. »*

Peut-être le domaine des finances fait-il l'objet d'un sort particulier puisque des experts occidentaux et les institutions internationales se penchent sur la question. Mais, là aussi, les recettes sont quasi inexistantes ou très largement surestimées. Pour dire les choses clairement, la RCA sera pour de longues années en perfusion financière internationale. Par ailleurs, l'aide financière internationale, aussi indispensable soit-elle, doit faire l'objet d'un suivi particulièrement rigoureux pour éviter qu'une fois de plus une partie importante ne soit détournée.

Un des points positifs que nous avons pu constater lors de notre mission est la volonté bilatérale ou multilatérale de relance de la coopération civile dans tous les domaines. La rencontre que nous avons eue avec les organisations internationales européennes ou onusiennes, tout comme l'investissement tout à fait remarquable de l'AFD en RCA, montrent qu'il y a une véritable prise de conscience de l'urgence, de l'immensité de la tâche et de la constatation de l'incapacité des autorités centrafricaines de coordonner et d'organiser la reconstruction civile.

La reconstruction ne peut être que globale puisque tout est à faire.

La Présidente de transition, Madame Samba Panza, nous a fait part d'un besoin d'audit général de l'Etat et, en particulier, pour ce qui concerne la chaîne financière et économique. Elle a demandé également un appui en matière de gestion des ressources humaines et une assistance technique dans pratiquement tous les domaines y compris, bien sûr, le domaine militaire.

La santé, l'éducation (seules certaines écoles privées ont repris timidement les cours). La rentrée scolaire 2014 ne connaît pas le commencement d'une réflexion. Les questions de formation sont fondamentales.

Et je ne cite pas le redémarrage d'une timide activité économique, le lancement de travaux à haute intensité de main-d'œuvre. Ceci est particulièrement fondamental pour donner des perspectives à une jeunesse désœuvrée qui peut être tentée par le banditisme ou l'extrémisme armé.

Nous pourrions faire la même analyse pour tous les secteurs de la gestion d'un Etat. A sa tête, le gouvernement de transition ne paraît pas avoir non plus une grande expérience. Il s'agit souvent de fonctionnaires internationaux qui se voient confrontés à des tâches qui les dépassent.

Seuls peut-être la Présidente, Mme Samba Panza, et le Président musulman du CNT, M. Ferdinand Nguendet, nous ont paru avoir une certaine vision et surtout une certaine volonté. Mais comme le constate lui-même le Président du CNT : *« l'Etat est en lambeaux, tout est à reconstruire. On n'a ni police, ni gendarmerie, ni justice, ni armée. L'histoire de la RCA est ponctuée de coups d'Etat et de conflits intérieurs qui ont entraîné une politique d'exclusion pour se protéger de l'adversaire. La jeunesse est laissée à elle-même, il y a une absence totale de vision, l'ensemble du pays est à l'abandon ».*

Pourtant, selon lui, le gouvernement de transition est une chance pour la nation en raison de la manière dont il a été constitué, sans possibilité de se présenter aux élections. La présidente de transition et le premier ministre ne sont pas des hommes politiques. Ils n'ont pas d'adversaire politique et peuvent incarner les valeurs républicaines avec un seul but : celui de ramener l'ensemble des forces autour d'une table et de promouvoir la réconciliation. On peut néanmoins regretter que la répartition entre une présidente de transition chrétienne et un premier ministre musulman n'ait pas pu être obtenue conformément aux accords de N'Djamena.

Le Conseil national de transition, qui a pourtant gagné en crédibilité, peine encore à fonctionner, en particulier pour avancer dans la rédaction d'un avant-projet de Constitution qui demeure sa principale mission. Ses membres se considèrent comme une chambre d'enregistrement qui ne parvient pas à faire pression sur le gouvernement dont ils se plaignent de l'immobilisme.

La question des élections et de leur faisabilité en l'absence d'un recensement fiable des électeurs mérite d'être posée. Ce qui paraît évident c'est qu'il n'y a pas de légitimité démocratique et que celle-ci est indispensable pour rassembler et reconstruire. Nous avons constaté une nouvelle perte de confiance de la population dans le politique : la vision et les espoirs suscités ne sont pas concrètement au rendez-vous. Il y a là un danger très réel de pousser une population de plus en plus désespérée en l'absence de progrès concrets dans une logique communautaire et non pas nationale. La tenue d'élections pourrait permettre une identification de la population et de ses aspirations avec ses dirigeants. En disant cela nous ne méconnaissons nullement la validité des efforts réalisés par les responsables de la transition qui, ne pouvant se présenter aux élections, disposent, en théorie, de la liberté nécessaire à la mise en œuvre d'actions concrètes et courageuses. Pourtant, le coordonnateur des Nations unies et un certain nombre de représentants d'organisations internationales nous ont fait part de leurs doutes quant à la faisabilité de l'organisation d'élections.

Enfin, à un moment où toutes les bonnes fées des institutions internationales se penchent sur la RCA, il faudra être particulièrement attentifs à la corruption des soi-disant « élites » ou plutôt de celles qui sont au pouvoir.

Mme Michelle Demessine. – Notre seconde impression porte sur la façon dont la presse occidentale et notamment française décrit un conflit religieux.

Les autorités religieuses mais aussi politiques ont toutes souligné la tradition de coexistence sans problème des religions chrétienne et musulmane (Répartition approximative : catholiques 29%, protestants 52%, musulmans 15%) en RCA, depuis les origines.

Nous avons rencontré les trois représentants des églises catholique, protestante et musulmane : l'archevêque Dieudonné Nzapalainga, le pasteur Nicolas Guerekoyame-

Gbangou et l'imam Kohone Layama. Ces trois représentants des autorités religieuses ont décidé dès le début de la crise de contribuer autant qu'ils le pourraient à apaiser les tensions et à se rendre ensemble sur le terrain, ce qui n'est pas le cas des autorités politiques. La cohésion qu'ils manifestent au nom des mêmes valeurs humaines peut contribuer à l'apaisement des tensions, mais force est de constater que cela ne suffit plus.

Selon nos interlocuteurs, la religion est instrumentalisée à des fins politiques et économiques. Il existe évidemment un phénomène de prédation des richesses de la population d'origine musulmane qui sont traditionnellement les commerçants de la RCA. Le pillage, le nettoyage ethnique puis l'appropriation sont les trois étapes de ce conflit entre les communautés dont l'aspect religieux n'est certainement pas le plus important.

L'épuration en cours est un drame humanitaire, politique et économique. En effet, avec la fuite des musulmans, c'est toute la structure commerciale qui disparaît, et ne s'improvise pas commerçant qui veut.

C'est la raison pour laquelle il faut, dans toute la mesure du possible – et si ces populations le souhaitent – maintenir ces communautés musulmanes à Bangui. Faute de quoi la marche vers la partition pourrait être irrésistible. Cette dimension est évidemment déterminante pour l'avenir du pays. Il est difficile de trouver un juste équilibre entre le fait de traiter les situations de détresse de ces populations dont la vie est menacée et la volonté des agences onusiennes de voir les forces internationales aider ces populations à rejoindre le Nord ou l'Est du pays, accroissant ainsi le risque de partition.

Mme Samba Panza dans l'interview donnée au Monde indique clairement le chemin à suivre pour éviter la partition : *« d'abord, il faut restaurer l'autorité de l'Etat. Les brigades de gendarmerie doivent être rouvertes et les commissariats rééquipés. Il faut que l'administration revienne. Ensuite, un processus de réconciliation doit reprendre à la base. Il faut que les communautés réapprennent à se fréquenter. Il faut aussi un dialogue politique avec nos frères de l'est et leur apporter des projets alors qu'ils se sentent complétement abandonnés. »*

Il n'empêche que nous ne pouvons qu'être frappés par le niveau de la haine et de la peur qui s'exprime et qui rendra long et difficile le processus de réconciliation. Nous avons pu constater cela lors du déplacement que nous avons fait, à la rencontre de la population musulmane, dans le quartier PK5 de Bangui.

Les autorités religieuses, tout comme les autorités politiques, sont dépassées par l'ampleur de la crise et l'effondrement de toutes les structures. Nous avons entendu un appel à la communauté internationale, et, comme un refrain, la sollicitation faite notamment à la France, qui « détient toutes les clés », de se substituer aux autorités défaillantes. Nous avons réaffirmé, là encore, que, si la communauté internationale détenait certaines des clés de la sortie de crise, rien ne pourrait se faire sans la participation active des Centrafricains eux-mêmes.

Enfin, les comptes rendus de la presse ont tendance à glisser de l'idéologie et du conflit religieux dans les deux groupements que sont la Seleka et les anti-balaka. En fait, ces groupements, très hétérogènes, sont, dans une très large partie, composés de bandits de grands chemins et de maffieux ou d'opportunistes qui prospèrent sur le conflit et le manipulent à leur profit.

M. Jacques Berthou. – La réconciliation : c'est l'un des principaux points d'inquiétude. La séquence idéale qui passe par quatre étapes : sécurisation, reconstruction de l'Etat, réconciliation, élections. Elle est très loin d'être assurée. Nous avons déjà parlé de la reconstruction de l'Etat pour laquelle des moyens considérables en hommes, en formation, en argent doivent être coordonnés par l'ONU.

Pour dire les choses crûment, nous n'avons pas eu l'impression d'une volonté de tout mettre en œuvre pour lancer et, à fortiori, pour faire aboutir le processus de réconciliation. On nous dit que l'on tire les leçons du passé en commençant par la base des communautés villageoises pour aboutir in fine à une grande messe inclusive ; on nous dit que le processus est en marche, mais, objectivement, on ne le voit guère et, plus grave, la volonté semble faire défaut. Or la sécurisation, qui est le socle indispensable de tout le reste, ne se suffit pas à elle seule. L'apaisement des tensions ne peut se faire que s'il y a justice et réconciliation.

Le point central de ces hésitations tient à l'incapacité de mettre la justice en pointe, c'est-à-dire de rechercher et de juger ceux qui ont commis des crimes. Derrière ces hésitations, il y a en particulier le sort réservé aux deux anciens Présidents Bozizé et Djotodia qui conservent une influence certaine et qui n'ont pas renoncé au pouvoir.

La présidente par intérim a récemment déclaré : *« Je suis contre l'impunité. La réconciliation nationale sans justice n'a pas de sens. Pour le moment seul M. Bozizé fait l'objet d'un mandat d'arrêt de la justice centrafricaine, lancé avant que je n'arrive. Des enquêtes sont en cours pour déterminer les responsabilités des uns et des autres dans les exactions commises depuis 2012. »*

Il n'y aura pas de réconciliation sans justice et l'absence de justice perpétue le cycle de la violence. Là encore, le sentiment d'impuissance des autorités, au-delà des mots et de la clairvoyance des analyses, est manifeste.

En conclusion, très provisoire, les populations comme les responsables, comptent beaucoup trop sur la France. On lui demande de tout faire et toute perspective de retrait partiel est dénoncée avec vigueur. Il y a indiscutablement une tentation de la déresponsabilisation que nous avons constatée chez l'ensemble de nos interlocuteurs.

Nous n'avons cessé de leur dire que la France ne peut tout faire. Elle dispose d'un certain nombre de clés, mais pas de toutes les clés. Elle assume ses responsabilités mais les autorités de RCA doivent assumer les leurs.

A ce stade, le principal risque pour notre pays, et au-delà pour la communauté internationale, est de voir la stratégie menée ne pas recouper la courbe de la montée en puissance des Centrafricains eux-mêmes qui doivent prendre leur destin en main sans recopier les schémas précédents qui ont conduit à cette implosion.

Notre stratégie c'est qu'à une opération militaire, Sangaris, décidée dans l'urgence pour éviter ce qui aurait pu dégénérer en logique génocidaire, se substitue progressivement une opération sécuritaire autour d'Eufor RCA et de l'opération de maintien de la paix de l'ONU (12 000 h), avec la mise en place d'une police, d'une gendarmerie, de prisons, d'une justice. C'est le rétablissement de la chaîne pénale. Nos forces armées ne sont en effet pas faites pour des opérations de police et d'interposition. En septembre, la force de l'ONU, par l'approche globale qu'elle est seule à permettre, devra aider à reconstruire l'Etat sur la base

d’une situation de retour à la sécurité, condition du développement. Ce transfert s’accompagnant d’un allègement de notre dispositif.

Le pendant de cette stratégie logique c’est que les autorités centrafricaines prennent leur part du processus, et notamment de la réconciliation, de la justice et de la prise en compte de la jeunesse qui est un élément absolument fondamental. Cela suppose un certain sens de l’Etat et de l’intérêt général dont nous attendons qu’il se manifeste chez ceux à qui cette responsabilité incombe.

M. Christian Cambon. – Je voudrais souligner l'intérêt de ces déplacements qui nous permettent de découvrir comment les choses se passent concrètement. C'est en particulier le cas pour les conditions matérielles de vie de nos militaires auxquelles nous sommes particulièrement attentifs. S'agissant de la RCA, nous avons pu voir la proximité du camp de réfugiés à M'Poko qui rend les conditions de sécurité difficiles. Les conditions de vie, le rationnement d'eau, l'absence de climatisation... tout cela pose problème alors même que nos soldats prennent tout cela avec une dignité admirable. Il faut mettre cela en regard des menaces qui planent actuellement sur le budget de la défense qui, si elles sont avérées, devront conduire l'exécutif à dire clairement que nos interventions en OPEX seront demain impossibles.

M. Jean-Louis Carrère, président. – J'ai pu constater aussi les conditions souvent spartiates des cantonnements en OPEX en particulier en Afghanistan. Nous avions fait part de quelques remarques au ministre de la défense à notre retour qui se sont traduites par des améliorations au niveau des petits équipements. D'une manière générale, nos soldats ont une réputation de "rusticité" qui est regardée avec une certaine admiration surtout si on la compare aux autres armées européennes. S'agissant du respect de la LPM, nous avions voté en ayant conscience que les moyens étaient "juste insuffisants". C'est la raison pour laquelle j'avais insisté pour que nous adoptions un amendement visant les 2% du PIB norme OTAN en cas de retour à bonne fortune. Je considère inenvisageable une réduction de ces crédits sauf à remettre en chantier un nouveau Livre blanc et une nouvelle LPM.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Il est évident qu'une ponction de quelques milliards d'euros ne procurerait qu'un avantage minime au regard des dégâts énormes qu'elle entrainerait. Revenant à la RCA, je voudrais faire une remarque sur la présidente par intérim, Mme Samba-Panza et du gouvernement en général. Le discours qui est tenu est souvent bien reçu et les analyses clairvoyantes, mais cela n'embraye sur rien et n'a que très peu d'effets concrets et ne se traduit pas par des engagements sur le terrain.

Mme Michelle Demessine. – Je partage ce point de vue. Les personnalités qui sont au pouvoir de transition sont excellentes pour le dialogue avec les capitales occidentales et les bailleurs de fonds mais cela n'a pas d'efficacité sur le terrain.

La réunion est levée à 11 heures 47

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 14 mai 2014

- Présidence de Mme Annie David, présidente -

Réduction d'activité des moniteurs de ski – Examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 10 heures.

Mme Annie David, présidente. – Nous examinons les amendements sur la proposition de loi n° 299 (2013-2014) visant à mettre en place un dispositif de réduction d'activité des moniteurs de ski ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, afin de favoriser l'activité des nouveaux moniteurs, adoptée le 21 janvier dernier par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, dans le texte n° 514 (2013-2014), adopté par la commission le 7 avril 2014.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Les deux amendements déposés par M. Pozzo di Borgo visent respectivement à supprimer les articles 1er et 2 de la proposition de loi. Autant dire que les adopter reviendrait à supprimer la proposition de loi elle-même. Or, celle-ci a été adoptée à une très large majorité par notre commission la semaine dernière. Par conséquent, je ne puis que vous demander de donner un avis défavorable à ces deux amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements nos 1 et 2.

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1er Définition d'un dispositif de réduction de l'activité des moniteurs de ski ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite visant à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes moniteurs de ski diplômés			
M. POZZO di BORGO	1	Suppression de l'article 1er.	**Défavorable**
Article 2 Règles que doit respecter le dispositif de réduction d'activité des moniteurs de ski ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite			
M. POZZO di BORGO	2	Suppression de l'article 2.	**Défavorable**

Nomination de rapporteurs

La commission procède ensuite à la nomination de :

- M. Gérard Longuet en tant que rapporteur sur la proposition de loi n° 612 rectifié (2012-2013) visant à la réduction des charges sur salaires des entreprises ;

- M. Claude Jeannerot en tant que rapporteur sur la proposition de loi n° 1848 (AN - XIVe législature) relative aux pouvoirs de l'inspection du travail.

La réunion est levée à 10 h 15.

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION

Mercredi 14 mai 2014

- Présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Nomination de rapporteurs

M. Pierre Laurent est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 411 (2013-2014) présentée par M. Pierre Laurent, et plusieurs de ses collègues, visant à favoriser une exploitation cinématographique indépendante.

M. Jean-Pierre Leleux est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 428 (2013-2014) présentée par M. Philippe Marini instaurant la gestion collective des droits de reproduction et de représentation d'une œuvre d'art graphique, plastique ou photographique par un service de moteur de recherche et de référencement.

Audition de M. Bruno Genevois, président de l'agence française de lutte contre le dopage (AFLD)

La commission auditionne M. Bruno Genevois, président de l'agence française de lutte contre le dopage.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Nous sommes réunis aujourd'hui pour procéder à l'audition de M. Bruno Genevois, président de l'agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

Cette audition intervient un peu moins d'un an après la remise du rapport de la Commission d'enquête sénatoriale sur l'efficacité de la lutte contre le dopage dont nos collègues Jean-François Humbert et Jean-Jacques Lozach étaient respectivement président et rapporteur. Nous attendons, monsieur le président, que vous nous disiez ce que vous avez pensé des propositions de cette mission mais aussi des évolutions que vous avez pu constater depuis lors.

Le sport occupe une place de plus en plus importante dans les médias ; il est pratiqué par de nombreux jeunes… et moins jeunes. Il peut être un formidable vecteur de transmission de valeurs et d'éducation. Mais il peut aussi donner à voir des aspects les plus sombres de l'âme humaine au travers d'un goût immodéré pour la victoire à tout prix, le mépris des règles et l'appât du gain, sans oublier toutes les dérives et discriminations (sexisme, racisme, homophobie…) qu'il peut engendrer.

L'AFLD a un rôle essentiel à jouer pour que le sport reste un facteur de progrès et d'épanouissement. Voilà pourquoi notre commission souhaite connaître les actions que vous menez, les difficultés que vous pouvez rencontrer, ainsi que vos attentes concernant l'éventuelle évolution de votre statut d'agence publique indépendante.

Nous attendons également de votre part quelques éclairages concernant le projet de loi d'habilitation à légiférer par ordonnance pour mettre en œuvre le nouveau code mondial antidopage que le Gouvernement pourrait prochainement déposer devant le Parlement.

Pour nous éclairer sur toutes ces questions, je vous cède tout de suite la parole. Notre rapporteur, Jean-Jacques Lozach vous interrogera ensuite ; puis le débat s'engagera avec l'ensemble des sénatrices et sénateurs de notre commission.

M. Bruno Genevois, président de l'agence française de lutte contre le dopage. – Plusieurs propositions de la commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage ont déjà fait l'objet d'une mise en œuvre. C'est le cas du protocole d'accord signé avec la direction générale des douanes pour accroître les échanges d'informations et du recrutement d'une investigatrice auprès de la police nationale.

Par ailleurs, je souhaiterais appeler l'attention de la commission sur trois points particuliers. En premier lieu, il convient d'observer que la France est dans le peloton de tête dans la lutte contre le dopage. Cela tient au fait que notre pays a eu recours à la loi et a créé une agence indépendante. En outre, la France a une conception large de la lutte contre le dopage, qui doit concerner tous les sportifs et pas seulement les sportifs de haut niveau et s'inscrire dans une perspective de santé publique au-delà de la question de l'équité des compétitions. Pour cela l'AFLD dispose d'un budget conséquent - 9 millions d'euros - et peut s'appuyer sur les services déconcentrés du ministère des sports ainsi que sur l'expertise du laboratoire national de détection du dopage (LNDD) de Châtenay-Malabry qui lui est rattaché.

En deuxième lieu, notre législation, qui a privilégié la mise en évidence d'une substance interdite dans les urines et dans le sang, doit être modifiée. Ce mode de preuve s'avère certes décisif, lorsque le résultat est positif, mais on constate une baisse des signalements depuis une dizaine d'années, qui ne semble pas correspondre à un recul du dopage si l'on en croit les témoignages de plusieurs anciens sportifs comme le niveau de certaines performances. Ceci invite à renforcer les contrôles au moyen de modes de détection indirects dans la logique du passeport biologique qui permet de déceler la prise de substances au travers des effets provoqués sur l'organisme dans la durée.

C'est ainsi que les comparaisons effectuées sur des profils sanguins permettent de déceler la prise d'érythropoïétine (EPO) et que l'analyse des profils stéroïdiens pourrait prochainement permettre de déceler la prise d'anabolisants. L'usage de cette dernière technique nécessitera une modification de la loi n° 2012-348 du 12 mars 2012 tendant à faciliter l'organisation des manifestations sportives et culturelles.

Les analyses rétrospectives sur une période de quatre ans ont également montré leur efficacité. Le décret d'août 2011 a ainsi permis de développer la conservation d'échantillons.

La commission d'enquête sénatoriale proposait d'adopter une procédure de clémence pour les sportifs qui reconnaîtraient leurs fautes mais l'idée de « dénonciation » ne passe pas très bien dans le milieu sportif et nécessite un effort pédagogique.

Le troisième et dernier point est relatif à la gouvernance de l'agence. Compte tenu des éléments évoqués précédemment et du contexte budgétaire difficile ayant entraîné une diminution des subventions versées à l'AFLD, nous n'estimons pas prioritaires les

changements proposés par la commission d'enquête. J'aimerais développer mes arguments en abordant successivement deux sujets :

- pour ce qui concerne la répartition des compétences en matière disciplinaire, nous pensons que les choix effectués par le législateur sont judicieux car l'action de l'agence en la matière est complémentaire et subsidiaire par rapport à celle des fédérations. Je rappelle que ces dernières disposent d'un délai de quatre mois pour statuer sur un cas, à peine de dessaisissement au profit de l'AFLD : elles ne peuvent donc pas enterrer des procédures. Si elles rendent une décision dans le temps imparti, alors l'agence peut ensuite décider de se saisir du dossier si elle juge cette décision trop clémente ou trop sévère, et elle rend sa décision après une procédure contradictoire. L'agence a ainsi le pouvoir soit d'annuler une sanction soit au contraire d'en étendre les effets à des fédérations voisines dans un objectif d'harmonisation. La commission d'enquête suggère que la compétence disciplinaire soit une compétence directe de l'AFLD, mais cela risquerait fortement de désintéresser les fédérations de la lutte contre le dopage, qu'elles pourraient alors juger comme un élément extérieur ne les concernant pas. Enfin, on ne peut accroître les compétences de l'agence qu'en contrepartie d'une hausse de ses moyens, ce qui semble improbable aujourd'hui ;

- le deuxième sujet est relatif à la proposition de création d'une commission des sanctions, distincte du collège de l'agence, afin de répondre aux exigences posées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme de juin 2009 Dubus c/ France. Le Conseil d'État a jugé, dans un arrêt du 9 novembre 2011, que nos procédures n'étaient pas incompatibles avec la convention européenne des droits de l'homme. La composition de notre collège, par sa diversité, permet de bien appréhender les problèmes dont on imagine mal qu'ils soient traités par un organe distinct.

M. Jean-Jacques Lozach. – Je me réjouis de constater que vous avez suivi nos propositions avec la plus grande vigilance. Malheureusement le dopage reste un sujet d'actualité, comme l'a récemment prouvé la révélation du capitaine de l'équipe de rugby d'Afrique du Sud qui, dans ses mémoires, reconnaît le dopage de l'équipe à la veille de sa victoire en finale de la coupe du monde 1995.

Un modeste projet de loi sera bientôt débattu au Parlement afin d'adapter le code du sport au code mondial antidopage, pour que soient notamment prises en compte les preuves non scientifiques ou non objectives. Ce sont d'ailleurs ces preuves - enquêtes, témoignages, etc. - qui ont permis de reconnaître la culpabilité de Lance Armstrong.

Sera également abordée l'harmonisation internationale et, à ce titre, je rappelle que vous venez de signer une convention avec les douanes qui devrait permettre de tirer les conséquences du constat que nous avons fait de l'incapacité des nombreux services impliqués à travailler ensemble - douanes, police, gendarmerie, AFLD, etc. Les contrôles inopinés vont également prendre une place plus importante. Les choses semblent donc avancer dans la bonne direction au sein de l'agence mondiale antidopage (AMAD), ce qui n'est d'ailleurs pas étranger à l'action de la France.

Je souhaiterais vous poser trois séries de questions :

- au-delà de ce qui est proposé dans le projet de loi, que vous semble-t-il urgent de réformer ? Quelles sont les intentions de la nouvelle ministre et du nouveau secrétaire d'État ?

- comment se présente la situation dans le cadre des compétitions à venir ? Je pense en particulier au Tour de France, après l'élection d'un nouveau président de l'union cycliste internationale (UCI) ayant mené une campagne sur la moralisation du cyclisme et la lutte antidopage : peut-on espérer une amélioration des relations avec l'AFLD ? Par ailleurs, dans quelques jours débutera le tournoi de Roland-Garros et je me réjouis que la fédération française de tennis se soit appuyée sur les conclusions de la commission d'enquête pour faire pression sur la fédération internationale afin que les contrôles soient mieux maîtrisés. La situation est-elle réellement en voie d'amélioration ? Enfin pour l'Euro 2016 êtes-vous en phase de concertation avec l'union des associations européennes de football (UEFA) ?

- la lutte contre le dopage est l'une des dimensions de la question de l'intégrité sportive. Or, j'ai vu ici ou là quelques propositions parmi lesquelles la fusion de l'AFLD avec l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). Selon moi les deux agences ont des natures et missions très différentes : que pensez-vous de cette proposition ?

M. Bruno Genevois. – M. le sénateur Lozach nous propose ici un ensemble de questions particulièrement intéressantes, auxquelles je répondrai en ordre inversé. S'agissant tout d'abord de la fusion entre l'AFLD et l'ARJEL, lors de mon audition par la commission d'enquête sénatoriale le 21 mars 2013, j'avais indiqué que si les deux instances participaient effectivement à la sauvegarde de l'intégrité du sport, leurs méthodes s'avéraient par trop différentes pour être regroupées. En effet, quoi de commun entre la détection de paris suspects et la recherche de substances interdites dans le sang ou les urines d'un sportif ? La commission d'enquête avait d'ailleurs, dans son rapport, fermement écarté l'idée d'une fusion. Interrogé par quelques députés d'une proposition de loi sur ce thème, j'ai récemment fait à nouveau état de mon désaccord sur ce que je considère être une fausse bonne idée.

Concernant la préparation de l'Euro 2016, les contacts que l'AFLD entretient avec les différentes instances concernées sont encourageants. J'ai personnellement reçu, le 12 avril dernier, une délégation de l'union des associations européennes de football (UEFA) et de la fédération internationale de football association (FIFA) sur les contrôles envisagés. Cette rencontre a été suivie d'un courrier du Préfet Lambert, ancien directeur de la fédération française de football (FFF) et président de la société Euro 2016, à l'agence. Pour notre part, nous tentons de promouvoir, auprès de ces instances, un contrôle complet et efficace, *a contrario* de celui, limité et décevant, mis en œuvre lors de la phase finale de la Coupe du monde en Afrique du Sud, dont les résultats sont apparus dérisoires au regard de l'ampleur de la compétition. À cet effet, des discussions sont en cours avec l'UEFA pour permettre un contrôle sur les équipes participantes en amont de l'événement, qui aura lieu entre le 10 juin et le 12 juillet 2016. Si l'UEFA a semblé convaincue par nos arguments, la mise en œuvre d'un tel dispositif dépendra de chaque organisation nationale antidopage. Pendant la compétition elle-même, l'UEFA avait initialement prévu que seuls deux joueurs par équipe seraient contrôlés à chaque match. Cette méthode nous semblait plus qu'insuffisante, dans la mesure où la législation antidopage ne prévoit de sanction que si le dopage est avéré chez plus de deux joueurs d'une même équipe. Elle interdisait donc d'avance toute sanction sportive. Par bonheur, l'agence a été entendue sur ce point. Nous essayons enfin de convaincre le comité exécutif de l'UEFA de partager la pratique du comité international olympique (CIO) en annonçant aux fédérations nationales que les échantillons prélevés sur les sportifs seront conservés pour des analyses *a posteriori*. Les discussions sont encore en cours sur ce dernier point mais semblent bien engagées.

Le débat relatif à la lutte contre le dopage lors du tournoi de Roland-Garros constitue, en revanche, un sujet compliqué. Au lendemain de son audition par la commission

d'enquête sénatoriale, Francesco Ricci Bitti, président de la fédération internationale de tennis (FIT), pendant laquelle il était apparu sur la défensive, a été reçu à l'AFLD. Il y a fait état d'un argument, certes original bien que peu décisif, pour évacuer toute velléité d'un contrôle de l'agence sur le tournoi. Selon lui, seule une dizaine de pays est à même d'effectuer efficacement des contrôles antidopage, alors que la FIT doit être en mesure de faire réaliser ces tests à l'échelle mondiale. Cette lacune justifierait, à son sens, que la compétence antidopage soit réservée à la seule FIT, à l'exclusion de toute autre agence nationale *a contrario* des dispositions du code mondial antidopage qui prévoit la possibilité d'un contrôle additionnel des sportifs par un autre intervenant. Par ailleurs, l'AFLD est toujours en attente d'une réponse de la fédération française de tennis (FFT) s'agissant du contenu (urinaire ou sanguin) des contrôles réalisés à Roland-Garros. Au total, vous l'aurez compris, la FIT ne montre guère d'entrain en matière de coopération antidopage.

Les évolutions apparaissent plus satisfaisantes s'agissant du cyclisme depuis l'élection de Brian Cookson à la présidence de l'UCI. Les procédures de contrôle applicables au Tour de France 2014, présentées à l'occasion de l'annonce du parcours du Tour à la mi-octobre 2013, ont sensiblement accéléré par rapport à l'année précédente. Après un entretien encourageant avec Brian Cookson suivi d'un échange de lettres en date des 25 et 27 février 2014, le dispositif a été mis en œuvre par l'agence avec près d'un mois d'avance. Les contrôles en amont de la compétition ont démarré grâce aux informations de localisation des 160 coureurs qui participeront au Tour 2014 transmises par l'UCI. Ce dispositif permet de contrer les stratégies d'évitement trop souvent à déplorer pendant la compétition. Les contrôles sanguins dits *pre start* sont confiés au laboratoire de Lausanne. Pendant la compétition, l'AFLD et l'UCI détermineront, conjointement et le plus tardivement possible avant l'arrivée, les coureurs qui feront l'objet de contrôles ciblés, méthode sensiblement plus efficace que celle consistant à tirer au sort les sportifs contrôlés. Enfin, les échantillons prélevés seront conservés pour des contrôles ultérieurs.

S'agissant des dispositions législatives et réglementaires, le ministère des sports doit prochainement prendre une circulaire relative au regroupement des correspondants antidopage, même si le récent changement de Gouvernement a retardé cette initiative. En outre, dès que les scientifiques du collège de l'agence auront une certitude sur un profil stéroïdien fiable au regard de la prise d'anabolisants, je demanderai, après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la publication d'un décret semblable à ceux du 27 décembre 2013. Nous attendons également le projet de loi de modernisation du sport, dont l'une des mesures les plus efficaces me semble être la lutte contre le dopage dans les salles de culturisme où la prise d'anabolisants se développe dangereusement. Aujourd'hui, l'agence ne dispose pas des moyens suffisants pour intervenir, dans la mesure où le culturisme ne constitue pas un sport en tant que tel. Ces dérives ont d'ailleurs récemment été dénoncées dans un article du *Monde*. Le projet de loi prévoit, à cet égard, que pourront être prises, à l'encontre des athlètes fautifs, des sanctions sportives ou pénales. Il me semble également essentiel de développer les modes de preuves de dopage autres qu'analytiques. Dans ce cadre, comme la commission d'enquête sénatoriale s'en faisait l'écho, la politique dite de clémence constitue une solution intéressante. Les fédérations sportives n'y sont pourtant guère favorables ; il est vrai que cette proposition ressort plus certainement d'une culture anglo-saxonne.

Enfin, j'aimerais aborder le cas de Lance Amstrong. Si les dénonciations de ses actes par ses co-équipiers ont certes été décisives, il convient de rappeler que ce sont les tests antidopage réalisés en amont sur Floyd Landis, contrôlé positif à la testostérone, et Taylor

Hamilton, sur passeport biologique, qui ont conduit au lancement d'une procédure. Ces échantillons, sur lesquels s'est appuyée l'agence américaine antidopage (USADA), avaient été conservés par l'AFLD et transmis à cette instance lors des rencontres des 12 et 13 mars 2012.

M. André Gattolin. – Je suis également membre de la commission des affaires européennes du Sénat, co-auteur avec mes collègues Dominique Bailly et Colette Mélot d'un rapport d'information sur les perspectives d'avenir d'Europol et d'Eurojust. J'ai été étonné que la lutte contre le dopage et les trafics qui y sont liés ne figurent pas parmi les priorités définies par ces institutions. Il existe, par contre, des objectifs de lutte contre le trafic de drogue et contre la production et la distribution des drogues de synthèse.

Il n'y a pas de demande de coopération des polices européennes dans ce domaine. Or, les trafics, notamment dans le sport de haut niveau, sont importants. Y a-t-il une possibilité d'action au niveau européen ?

M. Michel Le Scouarnec. – Les efforts dans la lutte contre le dopage portent-ils également sur le sport amateur et chez les jeunes ? Les parents et les chefs d'établissements scolaires doivent y être associés. Le combat doit s'effectuer dès le plus jeune âge.

M. Jean-Claude Carle. – À quelques jours de la Coupe du monde de football, j'aurais voulu savoir si toutes les fédérations procèdent à des contrôles ou si elles en font lors de leur championnat. Il me semble avoir lu qu'il n'y a pas eu de contrôle lors de la *Bundesliga*, le championnat allemand.

M. Bruno Genevois. – La Coupe du monde de football en Afrique du Sud est un mauvais exemple. Les prélèvements ont été très réduits et peu significatifs. Au Brésil, il n'y a pas eu de contrôles en amont, il y en aura pendant la compétition mais le laboratoire antidopage brésilien vient de perdre son accréditation par l'agence mondiale et on sera obligé de procéder aux examens en Europe.

Cela m'inquiète, pas tant pour les contrôles urinaires, mais surtout pour les contrôles sanguins.

C'est plus problématique pour ces derniers car les règles sont strictes. Si les prélèvements sont faits en vue du profil biologique, les analyses doivent être faites dans les 48 heures, qui constitue également la durée de recommandation pour les détections directes. Ce sera très difficile d'avoir des contrôles effectifs.

Ce que vous me dites sur la *Bundesliga* est une surprise. Je vais me renseigner. Sachez qu'en France, nous avons par exemple contrôlé tous les joueurs lors de la finale de la Coupe de la ligue. Il en a été de même pour la Coupe de France où un contrôle s'est révélé positif.

Sur le sport amateur et sur les jeunes, je partage l'avis de M. Le Scouarnec. J'ai évoqué les caractéristiques du modèle français de lutte contre le dopage. Sur le plan mondial, le contrôle porte prioritairement sur le sport d'élite. Sur les 190 000 prélèvements, 10 000 ont eu lieu en France. Certains pays ne s'intéressent qu'au contrôle de l'élite. Mais la politique de la France est différente et nous sommes conscients qu'il faut agir auprès des jeunes. Il y a deux périodes de vulnérabilité : celle où le jeune amateur veut devenir professionnel ou de haut niveau et celle où le sportif plafonne dans sa performance et veut garder son niveau coûte que coûte. Nous sommes attentifs à ces aspects-là. Notre politique ne pourra être pleinement

efficace que s'il y a un relais au niveau de la prévention vis-à-vis des jeunes. Je suis favorable, en accord avec le discours de la fédération française de tennis (FFT) au contrôle des championnats cadets et juniors. Il faut marier la prévention et le contrôle car la peur du gendarme demeure. Le secrétaire d'État aux sports, Thierry Braillard, nous a recommandé d'aller dans ce sens.

Enfin, je partage le sentiment de M. Gattolin. Même au niveau national, le dopage n'est pas toujours une priorité. Cela se reflète au niveau international. D'où la nécessité d'y remédier. Mais ce qui m'a toujours frappé, ce sont les inégalités des efforts accomplis selon les pays et selon les disciplines en matière de lutte contre le dopage.

Sur 175 États qui ont ratifié la convention de l'Unesco du 19 octobre 2005 sur la lutte contre le dopage dans le sport, seuls 70 États incriminent pénalement le trafic des substances interdites en toutes circonstances, à l'entraînement comme en compétition. Dès le départ, il y a une faille dans le système. À cela s'ajoutent les priorités définies par nos institutions. Nous n'avons pas le même historique que celui de la lutte contre les stupéfiants. Il est, par conséquent, nécessaire de sensibiliser les responsables dans ce domaine.

M. Maurice Vincent. – Je souhaiterais connaître votre sentiment sur l'intensité et l'efficacité des contrôles effectués dans le cadre européen de la *Champions League* et de l'*Europa League* ?

Un moyen supplémentaire de lutte contre le dopage serait peut-être d'alléger les calendriers. Certes les clubs ont des effectifs assez nombreux, mais parmi les joueurs, les cadres doivent faire face à des successions ininterrompues de matchs qui sollicitent beaucoup leurs organismes.

M. Bruno Genevois. – L'UEFA fait valoir avec satisfaction que les contrôles effectués n'ont pas donné de résultats positifs. J'aimerais partager ce sentiment, mais je note que la plupart des contrôles sont effectués, et donc attendus, lors des compétitions et jamais en amont de façon impromptue.

La question des calendriers est en effet essentielle. Elle se pose peut-être plus encore pour le rugby, sport très exigeant physiquement et demandant plus de récupération, certains matchs de l'équipe de France tombant en même temps que des rencontres du Top 14. Dans le projet de loi de modernisation du sport, et conformément à une recommandation de la commission d'enquête sénatoriale, est prévue une disposition traitant de cette question.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – En complément des observations de M. Le Scouarnec s'agissant de la nécessaire protection de la jeunesse, je déplore que notre législation autorise les pratiques, que je considère pour ma part comme étant délictueuses, consistant à proposer, à la sortie des établissements d'enseignement, des boissons énergisantes, qui plus est dans des bouteilles déjà ouvertes afin de s'assurer de leur consommation immédiate. Plusieurs ministres de la santé ont été mis en échec sous prétexte de préservation de la concurrence, mais nous devons poursuivre nos efforts, pour que soit mis fin à cet encouragement au « pré-dopage ».

Je souhaiterais conclure notre réunion en rendant hommage à Camille Lepage. Cette jeune reporter photographe, qui vient de trouver la mort en Centrafrique, exerçait en indépendante ; cette situation particulière a pu la conduire à prendre de plus en plus de risques

pour que le fruit de son travail soit repris par les organes de presse. Au nom de notre commission, j’adresserai un message de condoléances à sa famille et à ses proches.

La réunion est levée à 12 h 05.

COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURE, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Mardi 13 mai 2014

- Présidence de M. Raymond Vall, président. -

Activités privées de protection des navires – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport et le texte de la commission sur le projet de loi n° 489 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif aux activités privées de protection des navires.

La séance est ouverte à 14h15.

M. Raymond Vall, président. – A notre ordre du jour : le rapport de Mme Herviaux sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif aux activités privées de protection des navires. Nous avons délégué à la commission des lois l'examen au fond des titres II, IV et V : le rapporteur Alain Richard nous en exposera les enjeux.

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – Nous examinons le projet de loi dans une certaine urgence : il nous a été transmis par l'Assemblée nationale le 30 avril seulement ; mais cette urgence est dictée par la réalité du terrain et les nombreux risques auxquels sont exposés nos marins.

Il y a une dizaine de jours encore, quelques heures avant l'adoption de ce projet de loi par les députés, à l'unanimité, l'attaque du tanker *SP Brussels* au large des côtes nigérianes a fait trois morts, deux assaillants et un marin. À bord se trouvaient pourtant deux gardes armés, visiblement en nombre insuffisant par rapport à la taille et à la configuration du navire. Ce tanker avait lui-même déjà été attaqué le 17 décembre 2012 et cinq de ses marins pris en otages, finalement libérés un mois plus tard.

Il y a urgence à légiférer sur cette question, pour protéger les hommes et pour préserver nos activités économiques maritimes. Car il ne s'agit pas d'un cas isolé, loin de là ! Le Bureau maritime international (BMI) a comptabilisé 264 attaques en 2013 et déjà 72 pour le début de l'année 2014. Les pirates sont toujours mieux équipés et plus audacieux ; ils mènent une véritable guerre, n'hésitant pas à retenir en otage et à torturer des équipages pour obtenir des rançons. Pour l'année 2013, on dénombre 304 membres d'équipages pris en otages, 36 kidnappings, un mort et un porté disparu.

L'organisation non-gouvernementale *One Earth Future* a estimé fin 2010 que l'impact économique global de la piraterie atteignait entre 5 et 12 milliards de dollars par an ! Armateurs de France nous a communiqué hier des chiffres pour 2013 : 3 milliards de dollars dans la zone somalienne, en diminution de 50 % depuis 2012 grâce à la forte mobilisation internationale, mais une augmentation dans le Golfe de Guinée, à près de 700 millions. Les armateurs supporteraient 80 % des coûts directs. La moitié concerne les dépenses de carburant dues à l'accélération de la vitesse dans les zones à risques. Plus de 500 millions de dollars

sont dépensés en formation des équipages, primes, mise en place des *Best management practices* de l'Organisation maritime internationale. Les coûts d'assurances représentent environ 300 millions de dollars. Le solde, 700 millions de dollars, recouvre les déroutements pour éviter les zones dangereuses, les compensations au personnel navigant et les rançons.

Les contours de la piraterie maritime sont fluctuants et en constante évolution. Le nombre des attaques baisse dans le détroit de Malacca et au large de la Somalie, mais la menace croît fortement dans d'autres zones telles que le golfe de Guinée, en particulier au large du Nigéria. Les attaques y sont très violentes et visent à saccager et à piller les navires. Contrairement à la Somalie, il ne s'agit pas d'enlever des otages pour obtenir une rançon : la vie humaine y a moins de valeur…

La protection des navires battant pavillon français est une mission dont la Marine nationale s'acquitte fort bien et depuis très longtemps. Elle le fait aujourd'hui dans le cadre de coalitions internationales, comme l'opération *Atalante* sous le drapeau de l'Union européenne dans le golfe d'Aden. Depuis l'attaque du *Ponant* et de thoniers tricolores dans l'océan Indien en 2008, la Marine met également des équipes de protection embarquées (EPE) à disposition des navires français qui transitent dans une zone à risque. Ces équipes ont été déployées 93 fois depuis 2009 et ont repoussé quinze attaques, sans perte ni blessé. La qualité de ce dispositif, essentiellement dissuasif, est reconnue dans le monde entier. Mais la Marine ne peut pas tout. En raison de ses moyens et de ses effectifs, mais aussi de délais logistiques et diplomatiques, elle n'honore que 70 % des 25 à 35 demandes reçues chaque année. Or la protection tend à devenir un facteur essentiel de compétitivité. Les compagnies maritimes françaises perdent des marchés faute de pouvoir garantir systématiquement la protection des navires, des équipages et des cargaisons. La protection, sur certains pavillons, apparaît plus étoffée. L'armateur danois Maersk a interdit à sa filiale française de prendre part à certains marchés, du fait de l'aléa que représente aujourd'hui l'absence de protection des navires français : la perte est évaluée à 15% des rotations ! Cette incertitude alimente le dépavillonnement.

Tous les pays d'Europe ont adapté leur législation pour autoriser l'embarquement de gardes armés privés. Nous sommes les derniers, avec les Pays-Bas, à ne pas offrir cette possibilité. Certes, les armateurs français ont eux-mêmes longtemps été réticents à embarquer du personnel armé. Les débats sur le « mercenariat » des sociétés militaires privées à la fin des années 2000 ont alimenté les crispations. Mais les compagnies françaises aujourd'hui n'ont plus le choix.

Il est devenu impératif d'adapter le cadre juridique, qui en l'état empêche l'émergence de prestataires nationaux et pose des problèmes de responsabilité. Il ne s'agit ni d'abdiquer un élément de souveraineté au profit du secteur privé, ni de privatiser nos forces armées. La Marine n'envisage nullement de réduire son effort en matière d'EPE. L'offre privée ne se substitue pas à l'offre publique, elle la complète.

Le projet de loi repose sur deux piliers : un encadrement strict de l'activité de protection des navires et un contrôle approfondi des intervenants. Le texte donne une définition claire de l'activité visée, cantonnée aux eaux extraterritoriales, dans certaines zones à risque fixées par arrêté du Premier ministre, et limitée à des navires éligibles. La menace visée recouvre toute menace extérieure, y compris terroriste. Les gardes armés seront à bord du navire, le système d'escorte étant jugé moins efficace. Des règles strictes sont prévues en matière d'utilisation des armes, l'usage de la force armée devant rester une prérogative

exclusive de l'État : ainsi, les conditions d'ouverture du feu sont limitées à la seule légitime défense au sens du code pénal.

À la différence du modèle anglo-saxon fondé sur l'autorégulation, le projet de loi prévoit un encadrement et un contrôle rigoureux par l'État. Encadrement de l'accès au secteur, par la mise en place d'un agrément administratif et d'une certification des entreprises. Professionnalisation, puisque gérants et dirigeants devront être titulaires d'une autorisation d'exercer et les agents, d'une carte professionnelle, pour attester de leur honorabilité, leurs compétences et leurs aptitudes maritimes. Les catégories d'armes et de munitions autorisées sont strictement définies, ainsi que les conditions dans lesquelles elles sont acquises, détenues, embarquées et stockées à bord. Enfin un régime de contrôle administratif est instauré sur le territoire national et à bord des navires ; le suivi des activités et des agents sera régulier avec, par exemple, l'obligation de signaler l'embarquement et le débarquement d'une équipe, de déclarer les incidents survenus à bord ou encore de tenir un registre de l'activité.

En pratique, le pivot du dispositif sera le Conseil national des activités privées de sécurité (Cnaps) qui s'occupe déjà, sous tutelle du ministère de l'intérieur, de la régulation des autres activités de sécurité privée. Cela me paraît une mesure de bonne gestion.

Le projet de loi comprend, à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale, six titres et 43 articles. L'article unique du titre Ier définit et autorise l'activité privée de protection des navires. Le titre II est relatif aux conditions d'exercice de l'activité privée de protection des navires, le III porte sur les modalités d'exercice de cette activité, le IV traite du contrôle administratif, le IV définit les sanctions disciplinaires et pénales. Le titre VI, enfin, prévoit l'application outre-mer.

Nous avons délégué à la commission des lois l'examen de dispositions qui s'inspirent largement du code de la sécurité intérieure. Je salue le travail de codification de nos collègues, grâce auquel le texte distingue désormais plus clairement ce qui relève des spécificités de la protection des navires, figurant dans le code des transports, et ce qui relève de la régulation classique d'une activité de sécurité privée, figurant dans le code de la sécurité intérieure. Le projet de loi initial n'était, lui, pas du tout codifié, compte tenu peut-être de la spécificité de la protection des navires, et de la difficulté à la rattacher à l'un ou l'autre de ces deux codes.

Quant à moi je ne vous proposerai pas de modifications de fond. L'équilibre dégagé par l'Assemblée nationale ménage à la fois les impératifs de sécurité, les intérêts économiques et la nécessité du contrôle par l'État sur une activité qui s'exercera au loin. Toutes les parties que j'ai entendues réclament une adoption du texte sans modification, le plus rapidement possible. L'administration m'assure que les décrets d'application seront prêts à temps. Ils font l'objet d'une concertation avec les professionnels depuis le mois de janvier. Ils pourraient être adoptés d'ici deux mois.

Les quelques amendements que je propose tendent à perfectionner juridiquement le texte, non à perturber le consensus actuel. Il s'agit notamment de supprimer la liste de non-éligibilité des navires – une précaution superflue – et de clarifier les conditions d'usage de la force armée dans le cadre de la légitime défense. La formulation actuelle laisse en effet subsister une ambiguïté. Les autres modifications sont de clarification et de cohérence.

Je remercie à nouveau la commission des lois et son rapporteur Alain Richard, pour leur très utile contribution et l'excellent climat de coopération qui a régné entre nous.

Cette future loi ne résoudra pas tous les problèmes, ne serait-ce que parce qu'elle est inopérante dans les eaux territoriales des États souverains, comme le Nigeria, où la majeure partie des actes de piraterie a lieu dès la sortie du port. Mais la fonction première de ce dispositif est la dissuasion. Chaque jour compte. Adoptons le texte rapidement et le monde entier saura que la flotte française reste l'une des plus sûres au monde, grâce aux équipes de la Marine nationale et à nos gardes armés.

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois. – Merci de votre accueil. Le partage des tâches avec Mme Herviaux s'est opéré harmonieusement. La situation qui a conduit au dépôt de ce projet de loi est connue, ce sujet n'est pas nouveau. La Marine nationale procède déjà à des interventions : elles sont bien encadrées, bien organisées, et remboursées par leurs bénéficiaires. Il demeure toutefois des zones intermédiaires dans lesquelles le degré de dangerosité est important, quoiqu'insuffisant pour justifier la présence d'une EPE. Nous disposons, depuis longtemps, d'un bon outil de mesure de la dangerosité : l'activité des assureurs.

La nécessité de la nouvelle profession de sécurité privée n'est pas contestée. Le choix dans ce texte a été de retenir un mécanisme voisin de celui prévu par la loi de juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité, première du genre – certains ici s'en souviennent – et suivie de nombreuses autres. Le système d'encadrement et de régulation des activités privées de sécurité prévu par le code de la sécurité intérieure est aujourd'hui arrivé à maturité. Il fonctionne selon un principe de collégialité, voire de cogestion, puisque l'autorité régulatrice, certes soumise à la tutelle du ministre de l'intérieur, comprend des représentants de l'ensemble des professionnels et des salariés. Le Cnaps, malgré la difficulté des tâches qui lui incombent, remplit sa mission de façon estimable.

Sur ma suggestion, et après débat avec la commission de codification, la commission des lois est allée plus loin que l'Assemblée nationale en procédant à une codification. Ce n'est pas qu'affaire de commodité ou de formalisme juridique : l'empilement des textes méconnaît le principe constitutionnel d'accessibilité de la loi. La solution retenue consiste en ceci : les dispositions relatives à la déclaration et à l'agrément des entreprises, au contrôle de leur activité ou à leur sanction sont intégrées au code de la sécurité intérieure, et assorties d'adaptations en matière de certification. Les règles de procédure, en revanche, continuent à relever du droit commun. Les nombreux amendements que je vous proposerai vont en ce sens. Le code des transports conserve les dispositions relatives à l'exercice des missions de sécurité, notamment à la coordination des rôles entre équipes de sécurité et capitaine du navire.

Ces sociétés de sécurité privées sont peu nombreuses, et il ne s'agira que de petites unités. La question s'est posée de savoir s'il fallait interdire la sous-traitance. Les intervenants de sécurité agréés ne seront pas tous français et interviendront au loin. Je suis pour ma part favorable à cette interdiction et j'ai convaincu la commission des lois. Certes, c'est une source potentielle de surcoût… sauf si la mise à disposition de salariés – sur telle ou telle escale – d'une entreprise à une autre est autorisée, sur ce marché somme toute étroit.

Les faits justifiant l'emploi de la force par ces entreprises sont ceux prévus dans le code pénal. La personne obéissant au commandement de l'autorité publique n'est en principe pas responsable. Mais l'ordre du capitaine est-il un commandement de l'autorité publique ?

En droit, ce n’est pas le cas. Si nous encadrons l’activité privée de sécurité, c’est bien parce que les équipages n’ont pas cette compétence. L’équipe de sécurité doit donc être autonome dans sa tâche. Les autres cas d’exonération de responsabilité prévus par le code pénal, comme la légitime défense, demeurent applicables.

Les propositions de modification sont peu nombreuses. D’abord, renvoyons au décret la fixation, après concertation avec les professionnels, du nombre d’agents nécessaire pour constituer une équipe de sécurité, car les situations sont toutes différentes et nous tiendrons compte des retours d’expérience. Ensuite, le zonage par arrêté du Premier ministre n’apporterait rien, et la responsabilité du gouvernement serait mise en cause si un accident survenait en dehors de ce périmètre. Ne mettons pas en jeu la crédibilité de l’État dans un travail aussi hasardeux. Enfin, le gouvernement a modifié le régime des visites par les services des douanes à bord des navires, le Conseil constitutionnel ayant jugé, à propos d’un texte précédent, que les visites domiciliaires à toute heure étaient contraires à la Constitution. Mais que signifie la distinction entre phase diurne et phase nocturne, pour un navire qui fait route autour du globe ? En cas de nouvelle QPC, je ne doute pas que la nouvelle rédaction des articles 62 et 63 du code des douanes trouvera grâce aux yeux des juges du Palais royal.

M. Michel Teston. – Ce sont les députés, non le gouvernement dans sa rédaction initiale, qui ont souhaité codifier ce texte dans le code des transports. Vous avez rattaché seulement une partie des dispositions au code de la sécurité intérieure. Est-ce bien cela ? Cela s’explique-t-il par des difficultés que vous auriez rencontrées ? Est-ce cohérent ?

M. Charles Revet. – Une fois n’est pas coutume, je me réjouis que nous examinions ce texte en urgence. Nos armateurs nous ont fait part des difficultés économiques qu’ils rencontrent, et du retard pris par la France. Merci pour votre présentation très claire de la situation.

L’objectif principal de ce projet de loi est de confier à des entreprises privées de sécurité la protection des navires. Il se situe ainsi dans la continuité de la loi du 5 janvier 2011 de lutte contre la piraterie, qui a défini les infractions de piraterie, autorisé les juridictions françaises à connaître des actes de piraterie commis en dehors du territoire national, créé un régime sur-mesure pour les personnes arrêtées et retenues à bord. Ce texte soumet les entreprises à une autorisation délivrée par le Cnaps, à l’obtention d’un certificat garantissant leur compétence, à la souscription d’une assurance couvrant leur responsabilité professionnelle, et à la détention d’une carte professionnelle par les agents. N’y voyons pas des contraintes supplémentaires : il s’agit de l’assurance-vie des armateurs !

L’article 9 constitue toutefois une difficulté : les documents de nature contractuelle ou publicitaire ne peuvent faire mention de la qualité d’ancien fonctionnaire de police ou d’ancien militaire que pourrait avoir l’un des dirigeants ou agents de l’entreprise.

Par ailleurs, un comité spécifique pourra recommander au Premier ministre de redéfinir les zones dans lesquelles ces entreprises pourraient exercer leur activité. Cette procédure me soucie : est-ce bien la façon la plus rapide de procéder ?

Pour le reste, je suis favorable à ce texte. La situation est grave au large du Nigéria, pays avec lequel la France travaille de plus en plus. En tant que président délégué du groupe d’amitié France-Nigéria, je me rends souvent dans ce pays ; j’y ai récemment accompagné la ministre, Mme Bricq. Les Nigérians pensent être à même d’assurer seuls la sécurité de leurs marins, ce qui est douteux. Je suis également de près ce qui se passe dans nos

outre-mer. La France a la chance d'avoir une zone économique exclusive formidablement étendue, presque autant que celle des Etats-Unis – et malgré cela, elle ne satisfait que 85% de ses besoins en poissons et crustacés…

M. Michel Teston. – C'est un autre sujet !

M. Charles Revet. – Cela explique en partie l'état de notre commerce extérieur. Bref, il arrive que des bateaux de pêche soient kidnappés ou leur cargaison pillée, au large de la Guyane, sans que l'on puisse faire quoi que ce soit. Ces situations appellent une intervention militaire. Or nous manquons de navires pour sécuriser nos zones économiques exclusives. La France doit d'abord assumer ses responsabilités et protéger ses ressortissants dans ses eaux territoriales. Vous le voyez, nous attendions ce projet de loi.

Mme Hélène Masson-Maret. – Ce nouveau rapport de Mme Herviaux est aussi excellent que les précédents.

Vous avez dit, monsieur Richard, qu'il ne revenait pas au capitaine d'estimer le moment de basculement dans la légitime défense. Or les équipes de sécurité ne pourront employer la force que dans les cas de légitime défense. Mais à quel moment celle-ci est-elle invocable ? En droit français, on le sait, mais sur un navire marchand, qui transporte des biens et des personnes, quand y a-t-il intrusion justifiant la légitime défense ? Ce point me semble flou. Il existe des zones aériennes protégées : ne peut-on créer de semblables périmètres autour des navires en mer ?

L'article 9 interdirait à ces entreprises de faire état de la qualité d'ancien fonctionnaire de police ou d'ancien militaire de ses agents. Alain Richard souligne que l'article L. 612-15 du code de la sécurité intérieure édictait déjà une telle interdiction, et fait valoir que la supprimer introduirait une distorsion de concurrence. C'est contestable : au nom de quoi une entreprise ne pourrait-elle faire état de la compétence de ses salariés ? C'est une forme de label de qualité. De plus, ces entreprises sont en concurrence avec des sociétés étrangères qui elles ne sont pas soumises à de telles obligations : la distorsion de concurrence est ici.

Mme Évelyne Didier. – Merci aux rapporteurs pour leurs explications fort claires.

Ce projet de loi a trois fondements. D'abord, la hausse du nombre des actes de piraterie et l'aggravation de l'insécurité. C'est en effet une réalité préoccupante. Ensuite, le coût d'une telle lutte et nos restrictions budgétaires, qui nous empêchent d'accroître nos capacités d'intervention militaire. Alain Richard a souligné que les interventions de la Marine nationale étaient facturées à leurs bénéficiaires : ne pourrions-nous pas tout bonnement augmenter les prix ? Faire intervenir la Marine est un gage de sécurité, de compétence et de déontologie. Enfin, la compétitivité en baisse de notre marine marchande justifierait ce texte. Or la perte d'attractivité de notre pavillon résulte d'abord de la concurrence des autres pays européens, aux réglementations sociales plus souples. Bref ces deux derniers points me semblent bien faibles pour justifier une loi. Créons plutôt des postes de fusiliers, compétents et dont les conditions d'armement sont sécurisées.

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – Monsieur Teston, le système de codification auquel nous sommes parvenus me convient ; préférer le code de la sécurité

intérieure au code des transports est par moment opportun. Je laisserai Alain Richard vous en dire davantage.

Monsieur Revet, je partage vos sentiments. Madame Masson-Maret, j'étais également désireuse d'autoriser la mention d'ancien policier ou d'ancien militaire. Mais les auditions nous ont révélé qu'il n'était pas possible de le faire dans le cadre du code de sécurité intérieure, et que ces entreprises se comptant sur les doigts d'une main, leur savoir-faire, leur sérieux, sont connus. L'attribution de la carte professionnelle suffit du reste à garantir la compétence du personnel embarqué. On sait enfin quel profil bien particulier ces sociétés rechercheront. Le seul souci est que cette disposition crée en effet une contrainte à laquelle les entreprises étrangères ne sont pas soumises.

La définition plus rapide des zones dans lesquelles ces entreprises peuvent exercer leur activité fait partie des objectifs de ce texte.

Il est exact que la piraterie explose au large du Nigéria. Je doute que l'Etat nigérian, qui entend assurer lui-même la surveillance de ses navires, se soit doté des équipements nécessaires pour y faire face. Le plus souvent, une fois le navire sorti du port, le pays ne contrôle plus rien. De plus, la délimitation des eaux territoriales avec le Ghana ou le Togo fait l'objet de nombreux contentieux. Enfin, le Nigéria n'a hélas apporté la preuve ni sur terre ni sur mer de sa capacité à protéger les personnes, ses ressortissants ou les étrangers…

Le capitaine est en principe le seul maître à bord. Mais l'étendue de ses attributions, dans certaines situations extrêmes, fait débat – marins en état d'ivresse ou sous l'emprise de stupéfiants par exemple. Par définition, la légitime défense ne peut trouver son origine dans un ordre. De toute façon, la présence de gardes armés à bord des navires a une fonction essentiellement dissuasive.

M. Charles Revet. – D'accord, mais quand des pirates abordent un navire, ce n'est pas pour y vendre des oranges !

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – Madame Didier, ce texte n'obéit pas à une logique de coût. La Marine nationale ne répond qu'à 70% à 75% des demandes qui lui sont adressées car certains pays, comme l'Arabie Saoudite, exigent d'être informés du passage de la Marine dans leurs eaux territoriales plusieurs semaines à l'avance ; les armateurs ne peuvent attendre.

Certes, les manquements au principe de concurrence libre et non faussée sont nombreux et pénalisants pour nos navires, mais certains dépavillonnements s'expliquent par l'impossibilité de doter les navires de gardes privés.

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois. – Pourquoi codifie-t-on ? Pour garder une trace de ce qui est en vigueur. On ne le fait pas assez. Dans mes diverses fonctions, je n'ai cessé de plaider pour la codification. Inscrire dans deux codes les mêmes mécanismes de contrôle, c'est s'assurer de les voir diverger dans quelques années. Je l'ai observé de nombreuses fois. Il faut codifier au bon endroit. La possibilité d'exercer des missions de sécurité pour le compte des compagnies ferroviaires figure dans le code de la sécurité intérieure ; les conditions d'exercice de leur activité à bord des trains sont codifiées au code des transports… Le mécanisme que nous avons retenu a en outre l'avantage de faire disparaître la moitié des articles.

S’agissant des conditions d’emploi de la force, le point soulevé par Mme Masson-Maret n’est pas sans précédent. Toutes les professions de sécurité sont soumises au même régime : celui défini par la jurisprudence pénale. On ne peut codifier autrement les conditions de qualification de la légitime défense. Notre rôle s’est borné à identifier le cas dans lequel l’agent de sécurité privé ne saurait se voir exonéré de sa responsabilité.

Ne soyons pas hypocrites : l’interdiction de mentionner des titres professionnels antérieurs satisfait une demande de la police nationale, toujours vigilante à l’égard des sociétés de sécurité privées. Le Conseil national des activités privées de sécurité n’a trouvé aucune trace de sanction pour infraction à cette règle ces trente dernières années, preuve que l’interdiction n’est pas si violente. Nous voulons aller vite, mais ne rêvons pas : créer une entreprise et en faire certifier la structure et le personnel prend un peu de temps, aucune société ne sera opérationnelle au 1er juillet prochain.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1er

L’amendement de coordination législative n° 38 est adopté.

L’article 1er est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Raymond Vall, président. – Les amendements qui suivent ont été adoptés par la commission des lois sur des articles que nous lui avons délégué « au fond » ; ils nous sont présentés par M. Alain Richard.

Article additionnel avant l’article 2

L’amendement n°1 est adopté et devient un article additionnel.

Article 2

L’amendement n° 2 est adopté.

L’article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois.

Article 3

L’amendement n° 3 est adopté.

L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois.

Article 4

L’amendement n° 4 est adopté.

L’article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois.

Article 5

L’amendement n° 5 est adopté.

L’article 5 est en conséquence supprimé.

Article 6

L’amendement n° 6 est adopté.

L’article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois.

Article 7

L’amendement n° 7 est adopté.

L’article 7 est en conséquence supprimé.

Article 8

L’amendement n° 8 est adopté.

L’article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois.

Article 9

L’amendement n° 9 est adopté.

L’article 9 est en conséquence supprimé.

Article 10

L’amendement n° 10 est adopté.

L’article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois.

Article 11

L’amendement n° 11 est adopté.

L’article 11 est en conséquence supprimé.

Article 12

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois. – L’article 12 crée une carte professionnelle provisoire. Dans la rédaction de l’Assemblée nationale, le texte autorisait à prolonger la période provisoire par des autorisations successives d’une année chacune. Une porte doit être ouverte ou fermée. Au bout d’un an, la carte doit être refusée ou attribuée pour le reste de la durée de validité, fixée à cinq ans. L’amendement n°29 précise cela.

L’amendement n° 29 est adopté.

L’article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois.

Article 13

L’amendement n° 12 est adopté.

L’article 13 est en conséquence supprimé.

Article 14

L’amendement n° 13 est adopté.

L’article 14 est en conséquence supprimé.

Article 15

L’amendement n° 14 est adopté.

L’article 15 est en conséquence supprimé.

Article 16

L’amendement n° 15 est adopté.

L’article 16 est en conséquence supprimé.

Article 17

L’amendement n° 17 est adopté.

L’article 17 est en conséquence supprimé.

Article 18

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois. – Par un choix politique, la rédaction initiale définit des zones où les entreprises de sécurité privées pourront intervenir, de manière violente éventuellement. La commission des lois, par l’amendement n°18, a choisi de supprimer ce zonage, défini par décret, certes après consultation des professions concernées, mais non des services de renseignement, qui ne siègeront pas au comité consultatif… Je le répète, en cas d’incident grave hors périmètre défini par l’Etat, ce ne sera pas un succès pour ce dernier. Dès lors que la profession est encadrée, pas besoin de restreindre ainsi les zones d’intervention.

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – Je présente un autre amendement, qui reprend une partie de l’amendement de M. Richard, en supprimant le dispositif d’éligibilité ou non éligibilité des navires, mais qui maintient le zonage. L’Etat prend peu de risques, car les zones qu’il définit sont très larges. Or cette délimitation facilite les choses en pratique, car les armateurs pourront limiter à la zone dangereuse la présence des hommes armés à bord – ou demander à ceux-ci de ranger leurs armes lorsque le danger est passé, afin de préserver la sérénité à bord. Les autres Etats européens ont tous fait le choix de circonscrire ainsi les zones

à risques. C'est une préconisation de l'Organisation maritime internationale. Je suis défavorable à l'amendement n°18.

M. Raymond Vall, président. – L'armateur devra prendre ses responsabilités. L'amendement de la commission des lois favorise l'autorégulation.

M. Henri Tandonnet. – Sans compter que les zones à risque sont mouvantes !

L'amendement n° 18 n'est pas adopté.

L'amendement n° 35 est adopté.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 19

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois. – L'amendement n° 19 renvoie au décret le soin de fixer le nombre minimal d'agents embarqués : c'est une matière règlementaire.

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – Juridiquement, M. Richard a raison. Mais quel est le bon seuil minimum ? Ce point fait débat. L'article résulte cependant d'un accord entre les armateurs, le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Aussi j'émets un avis défavorable. Sur le grand tanker attaqué au large du Nigéria, il n'y avait que deux personnes armées, ce qui était largement insuffisant pour se défendre.

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois. – Est-ce à la loi de fixer le seuil ?

M. Charles Revet. – C'est à l'armateur de décider.

L'amendement n° 19 n'est pas adopté.

L'article 19 est adopté sans modification, ainsi que l'article 20.

Article 21

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – L'article 21 rappelle que l'emploi de la force par les gardes armés s'effectue dans le cadre du droit commun prévu par le code pénal en matière de légitime défense. Dans sa rédaction actuelle, il laisse entendre que l'application de l'article 122-4 – qui atténue la responsabilité d'un agent obéissant à une autorité légitime – est *a priori* exclue. Dans les faits, le juge pourra y faire référence, s'il considère le capitaine du navire comme une autorité légitime. En rétablissant la référence à l'article 122-4, l'amendement n° 36 corrige une rédaction trop ambiguë.

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois. – Suggérer que le législateur a voulu qualifier le capitaine d'autorité légitime ne me semble pas judicieux. S'il est appliqué ainsi, l'article sera contre-productif.

M. Raymond Vall, président. – Trop d'éléments échappent à la compétence du capitaine pour qu'on puisse le qualifier d'autorité légitime. Il n'est pas compétent pour déclencher un tir à l'extérieur du navire, par exemple.

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – La suggestion vient du ministère de la justice. Je précise que l'article n'est pas normatif. Mais il aura un effet d'affichage : dans les discussions internationales, il faut s'entendre sur ce que recouvre la légitime défense.

Mme Hélène Masson-Maret. – Le capitaine est-il d'accord pour être l'autorité légitime à bord du navire ?

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois. – Pourquoi créer des entreprises de sécurité spécialisées, si c'est pour les placer sous les ordres d'un capitaine qui n'est pas un professionnel de la sécurité ?

Mme Hélène Masson-Maret. – Qu'en pensent les armateurs ?

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois. – C'est comme si l'on plaçait les convoyeurs de fonds sous l'autorité du chef de gare, lorsqu'ils viennent chercher les fonds dans des wagons de trains SNCF.

M. Raymond Vall, président. – On pourra reprocher au capitaine de ne pas avoir demandé des tirs de semonce, de n'avoir pas pris de décisions suffisamment rapides, dans un domaine qui est pourtant défini comme ne relevant pas de sa compétence.

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois. – Il faut s'en tenir au dispositif du code pénal.

L'amendement n° 36 est adopté.

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 22 est adopté sans modification.

Article 23

L'amendement n° 37 est adopté.

L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 24

L'amendement de coordination législative n° 39 est adopté.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La suppression de l'article 25 est maintenue.

Les articles 26 et 27 sont adoptés sans modification.

Article 28

L'amendement de coordination législative n° 40 est adopté.

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement n°20 de la commission des lois, sous réserve de remplacer « arrêté » par « voie réglementaire ».

L'amendement n° 20 ainsi modifié est adopté.

L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 29 et 30 sont adoptés sans modification.

Article additionnel après l'article 30

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois. – L'amendement n°30 prévoit d'inscrire dans le code de la sécurité intérieure un renvoi au code des transports pour les modalités d'exercice spécifiques de l'activité de protection des navires.

L'amendement n° 30 est adopté et devient un article additionnel.

M. Raymond Vall, président. – Voici une nouvelle série d'amendements de la commission des lois sur des articles dont nous lui avions délégué l'examen « au fond ».

Article 31

L'amendement n° 31 est adopté.

L'article 31 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois.

Article 32

L'amendement n° 21 est adopté.

L'article 32 est en conséquence supprimé.

Article 33

L'amendement n° 22 est adopté.

L'article 33 est en conséquence supprimé.

Article 34

L'amendement n° 32 est adopté.

L'article 34 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois.

L'article 34 bis est adopté sans modification.

Article 35

L'amendement n° 33 est adopté.

L'article 35 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois.

Article 36

L'amendement n° 23 est adopté.

L'article 36 est en conséquence supprimé.

Article 37

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois. – L'amendement n°34 diversifie l'activité de la société de sécurité à bord, en ajoutant le conseil et la formation en matière de sûreté.

L'amendement n° 34 est adopté.

L'article 37 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois.

Article 38

L'amendement n° 24 est adopté.

L'article 38 est en conséquence supprimé.

Article 39

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois. – L'amendement n° 25 élargit la liste des autorités exerçant un contrôle en matière de sécurité maritime.

L'amendement n°25 est adopté.

L'article 39 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois.

Article 40

L'amendement n° 26 est adopté.

L'article 40 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois.

L'article 41 A est adopté sans modification.

Article 41

L'amendement n° 27 est adopté.

L'article 41 est en conséquence supprimé.

L'article 42 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 42

M. Charles Revet. – D'habitude l'outre-mer fait l'objet de textes particuliers. Là, c'est l'inverse : on supprime ce qui existait de particulier pour l'outre-mer.

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois. – Il n'aura pas pu échapper aux parlementaires que la France est devenu un pays fédéral. La Constitution prévoit que l'ensemble de la législation s'applique dans les départements d'outre-mer ; dans les collectivités d'outre-mer en revanche, il revient au législateur d'apprécier si la législation est applicable ou non. Les dispositions qui ont trait à l'exercice de l'autorité publique ont bien sûr vocation à s'appliquer partout. Tel est l'objet de mon amendement n°28.

L'amendement n° 28 est adopté et devient un article additionnel.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Audition de M. Nicolas Hulot, président de la Fondation pour la Nature et l'Homme, envoyé spécial du Président de la République pour la protection de la planète

La commission entend M. Nicolas Hulot, président de la Fondation pour la Nature et l'Homme, envoyé spécial du Président de la République pour la planète.

M. Raymond Vall, président. – Je ne présenterai pas Nicolas Hulot, vous connaissez tous l'action qu'il mène depuis de nombreuses années. En créant dès 2001 l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, qui est toujours présidé par Paul Vergès, le Sénat a contribué à porter la question écologique sur les territoires. Quelles sont les priorités à mettre en œuvre en matière énergétique ? Comment rendre efficace le Sommet de Paris sur le climat ? Comment mobiliser l'opinion française ? Les questions sont nombreuses.

M. Nicolas Hulot, envoyé spécial du Président de la République pour la protection de la planète. – Le Sénat s'est emparé des sujets écologiques depuis bien longtemps : je sais que je suis en territoire ami. Depuis dix-huit mois, j'exerce la mission d'envoyé spécial du Président de la République pour la protection de la planète. L'ampleur du titre peut faire sourire. Elle est néanmoins très adaptée aux enjeux universels auxquels nous sommes confrontés pour la première fois dans l'histoire des sociétés. Nous serons tous gagnants, ou tous perdants. Personne n'a intérêt à un échec de la conférence de Paris en 2015. Je m'étonne que certains pays continuent de se défausser de leurs responsabilités dans les négociations multilatérales onusiennes. Le dernier rapport du Giec montre que la fenêtre d'opportunité se referme un peu plus chaque jour. C'est l'avenir de nos enfants et de nos petits-enfants qui se joue. Depuis vingt ans, la prise de conscience grandit, mais sa traduction en mesures concrètes peine à suivre l'emballement des phénomènes climatiques, dont l'aggravation n'est pas linéaire. Nous sommes lancés dans une cruelle course contre la montre.

La conférence de Paris suscite espoirs et inquiétudes. Celle de Copenhague était déjà le rendez-vous de la dernière chance. Les coûts humain et économique vont se développer de manière exponentielle. Le troisième volet du dernier rapport du Giec confirme à 98,5 % – j'admire la prudence des scientifiques – la responsabilité anthropique du

changement climatique, à l'œuvre sous des formes variées, y compris sous nos latitudes. Le coût économique est parfaitement mesurable. Aux Etats-Unis, les catastrophes naturelles ont coûté 4 milliards de dollars en 1980, 20 milliards en 2000 ; en 2012, le seul ouragan Sandy a coûté 60 milliards et la sécheresse dans le New-Jersey, 40. Le Giec confirme les prévisions de son premier rapport – l'amplification et la multiplication des extrêmes climatiques. Je m'en désole et m'en réjouis à la fois : les événements sont nos meilleurs alliés pour convaincre ceux qui doutent encore.

En dépit des accords internationaux, le rythme des émissions de gaz à effet de serre ne cesse d'augmenter. La Chine nous a rattrapés en volume global, mais non en volume par habitant. Le rapport du Giec, qui coïncide avec celui de la Banque mondiale, indique que si nous laissons la température augmenter de deux degrés Celsius au cours du siècle, les économies et les démocraties seront directement menacées. Si le sujet suscite souvent une attention sincère, un malentendu subsiste quant à la teneur des enjeux climatiques, optionnels pour certains, conditionnels pour d'autres, dont je fais partie – c'est-à-dire que les changements climatiques conditionnent tous les enjeux de solidarité auxquels nous sommes attachés. Ils amplifient l'injustice, multiplient les inégalités, creusent la souffrance. Ils sont un facteur aggravant de la raréfaction des ressources, je songe à l'état des océans, à l'accès à l'eau potable, à la productivité des terres agricoles. Nous marchons en spectateurs éclairés vers une catastrophe annoncée. Plus on attend pour s'engager, plus le coût en terme de PIB augmente, Nicholas Stern l'a montré.

Pourquoi ajournons-nous sans cesse notre mobilisation ? Le positivisme opère encore, qui fait croire que le progrès est irréversible et que le temps règlera tous les problèmes. Les fondamentaux de notre modèle économique sont solidement ancrés. Nous devons à la fois répondre aux exigences présentes de nos concitoyens, faire face à l'héritage des siècles précédents et, pour la première fois dans l'histoire, réfléchir aux impératifs de long terme. Sacrifiera-t-on l'avenir au présent ou le présent à l'avenir ? Durant les dix-huit mois de ma mission, j'ai rencontré des interlocuteurs du monde entier, y compris dans des pays aux postures radicales. Certains pays considèrent que la responsabilité du changement climatique doit être rejetée sur ceux de l'OCDE et de l'hémisphère nord qui ont saturé l'atmosphère de gaz à effet de serre. A l'inverse, les pays du nord engagent les pays émergents à prendre leur part de responsabilité, en arguant qu'ils ont pris le pas en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Sur notre continent, certains veulent développer l'investissement dans les modèles économiques de demain. Pour d'autres, plutôt les pays de l'est, l'Europe n'en a que trop fait. L'unanimité affichée lors de l'adoption du paquet énergie-climat a fait long feu.

Une sortie par le haut à la conférence de Paris dépend d'étapes intermédiaires, en particulier le sommet Ban Ki-moon à New-York à l'automne prochain. A Copenhague, les chefs d'Etat étaient entrés dans le jeu au dernier moment, ce qui a pesé dans l'issue des débats. Il semble aujourd'hui que des discussions se déroulent en coulisse entre les Américains et les Chinois. Aux Etats-Unis, les récentes déclarations du président Obama sont porteuses d'espoir. Même si le Congrès n'est pas disposé à ratifier un engagement international, les esprits bougent, y compris dans le camp républicain. L'économie américaine subit l'impact des éléments climatiques. Les agences militaires, CIA en tête, estiment que la menace climatique pèse autant que la menace terroriste sur la sécurité nationale. Du point de vue des technologies de l'environnement, les entreprises américaines sont en pointe. La lutte contre le réchauffement climatique leur offre une opportunité économique intéressante. Selon Al Gore, le président serait en mesure de prendre un engagement international en se passant de la ratification du Congrès – le *Clean Air Act* mis en œuvre directement par les grandes agences ayant fait précédent. M. Obama a une certaine marge d'action pour s'engager. Il

souhaite certainement rester dans l'Histoire autrement que comme le premier président noir des Etats-Unis. L'Histoire retiendra ce que les Etas-Unis auront fait ou pas.

Quant à la Chine, jusqu'à présent, elle ne s'engageait qu'à reculons dans le processus de lutte contre le réchauffement climatique, sous la pression internationale. Désormais, l'enjeu est interne. La pollution a un coût économique. À Shanghai, l'activité économique a dû s'arrêter pendant une semaine, pour assainir l'air. Les dirigeants craignent des mouvements de masse en protestation contre un air trop pollué. Le terme de « civilisation écologique » est entré dans le vocabulaire chinois, c'est un signe : on peut espérer une réponse proche. La situation se décrispe également dans les pays du Golfe. Les Emirats Arabes Unis font partie du Dialogue de Carthagène, un espace de discussion informel et très ouvert sur le changement climatique. L'Arabie Saoudite, le Koweit et le Qatar sont disposés à œuvrer pour que le sommet de Paris soit une réussite, par exemple en encourageant les pays du G77 à poser leurs propres engagements au lieu d'attendre de voir ce que font les autres. Des partenariats intéressants sont possibles, car ces pays disposent d'une manne économique extraordinaire et de fonds souverains à faire pâlir d'envie, sans avoir les capacités humaines nécessaires à la recherche-développement. On peut ainsi envisager une coopération entre la France, les pays du Golfe et l'Afrique. Les dés ne sont pas encore joués pour le sommet de Paris. Le rôle de la France est important mais limité dans un processus qui est d'abord onusien. Le pays hôte peut développer des arguments, montrer le scénario positif d'un nouveau modèle économique, mais peut-il oser la rupture ?

J'ai eu l'occasion de visiter le plus grand centre de recherche au monde sur les énergies renouvelables, au Colorado. Il regroupe 2 à 3 000 chercheurs du monde entier. Le futur est en marche, effaçant toute vision archaïque des énergies renouvelables. Les choses vont aller vite. J'ai une foi absolue dans l'efficacité des énergies renouvelables exploitées en bouquet. La courbe du rendement énergétique croise celle du coût. Le développement de technologies nouvelles, comme le stockage des énergies intermittentes ou le transport durable, suscite l'optimisme. En France, nous avons tout un secteur de pointe dans le domaine de l'environnement et de l'efficacité énergétique. Le foisonnement des initiatives se heurte hélas à un mur de scepticisme du côté des banquiers, ce qui étouffe dans l'œuf nombre d'initiatives. Le rôle de la BPI sera à cet égard essentiel. La diplomatie française est dévouée au sujet. Laurent Fabius se montre volontaire. L'enthousiasme et la fierté sont les sentiments qui dominent au sujet de la conférence. Nous avons besoin de cette émulation collective pour réussir.

M. Raymond Vall, président. – Une parenthèse avant de donner la parole à nos collègues, pour vous indiquer les changements intervenus dans notre commission. Sophie Primas remplace Michel Doublet, démissionnaire de son mandat de sénateur, Chantal Jouanno remplace Vincent Capo-Canellas, parti à la commission des lois, Anne-Marie Escoffier revient au Sénat et remplace Stéphane Mazars, Thierry Repentin retrouve également son siège de sénateur et remplace André Vairetto, enfin Jean-Pierre Bosino, suppléant de Laurence Rossignol, nous rejoindra dans quelques jours.

Revenons à présent aux changements climatiques…

M. Ronan Dantec. – Il est facile de dramatiser le propos à l'approche de la conférence. Attention, pourtant, car si nous brandissons la menace de la dernière chance, et si finalement l'accord n'est pas à la hauteur des espérances, une telle pression laissera la place au climato-fatalisme et à une démobilisation générale. Nous devons livrer une analyse lucide de la situation, en nous rappelant que certains pays, comme la Russie, le Canada, l'Australie,

sont hostiles à tout accord contraignant. Avant le sommet de Paris, une autre négociation se tiendra à New-York, en septembre, pour adopter les Objectifs du développement durable. Sans accord à New-York, il n'y en aura pas à Paris. Un argument efficace est de faire valoir que les accords sur le climat sont des accords sur le développement. Les Emirats sont prêts à jouer la carte du développement en Afrique. Paris doit être la vitrine de l'action concrète. Nous devons tenir un discours crédible autour du modèle économique des énergies renouvelables, montrer combien il se développe rapidement sur l'impulsion des villes ou des entreprises, car des dynamiques sectorielles sont lancées dans le monde entier. Une question doit être posée dans la conjoncture actuelle où il nous faut réaliser 50 milliards d'économies : quels sont les égoïsmes français à combattre pour permettre un accord à Paris ?

M. Michel Teston. – Le président chinois promeut une stratégie économique et écologique. Quelle sera la position de la Chine lors de la conférence de Paris ? L'Union européenne parlera-t-elle d'une seule voix ? Y aura-t-il un accord sur la question des nouveaux hydrocarbures en Europe ? Les Etats africains sont peu pollueurs mais ont des besoins immenses en matière de développement. Comment trouver un équilibre entre leur développement économique et la protection de la nature ?

Mme Odette Herviaux. – Votre optimisme me va droit au cœur. Nous en avons besoin. Finissons-en avec les amalgames, les simplismes et le catastrophisme. Lorsque nous avions auditionné des représentants du Giec, lors de la préparation des deuxième et troisième volets de leur rapport, j'avais apprécié les précautions verbales de leur discours, indiquant une vraie position de chercheurs. Les tempêtes à répétition qui ont sévi cet hiver au large de la Bretagne ne sont-elles qu'un phénomène météorologique isolé ou vont-elles devenir de plus en plus fréquentes, porteuses de conséquences catastrophiques ? Comment être précis et empêcher les amalgames, en particulier ceux véhiculés par les médias ? Comment les collectivités territoriales peuvent-elles anticiper ? Comment aider le législateur à prendre les bonnes décisions en amont ?

Mme Chantal Jouanno. – Merci pour cet exposé engagé et optimiste. Le rapport de la Banque mondiale, d'une qualité exceptionnelle, rappelle celui de Nicholas Stern. Le rapport sur les objectifs du millénaire pour le développement est également important. Nous attendons avec impatience la publication dans Science d'un rapport sur la montée des eaux liée à la fonte des glaciers.

Un mot sur les principes de négociation internationale, dominés par l'idée d'une responsabilité commune mais différenciée. Un nouveau principe pourrait-il s'imposer lors de la conférence de Paris, pour avancer enfin ? Nous voyons bien les limites des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre pays par pays : ils peuvent, comme en France, être remplis tandis que l'empreinte carbone augmente. Ce dernier concept est-il appelé à prendre l'importance qu'il mérite ?

La mesure du PIB est un vieux débat conceptuel. La réflexion engagée par Joseph Stiglitz et Amartya Sen a-t-elle été poursuivie ailleurs qu'à l'Unesco ? Le problème des déplacés environnementaux sera-t-il pris en compte dans la préparation de la conférence ? La Chine investit massivement en Afrique – un nouveau programme a encore été lancé il y a quelques jours – ce qui pose de graves problèmes d'empreinte carbone. Je n'ai pas encore vu de rapprochement entre l'Union européenne et l'Afrique sur ces sujets. Et vous ? Où en est l'Agence internationale de l'énergie renouvelable ? Comment pouvons-nous agir pour faciliter les négociations avec d'autres acteurs que les Etats ? Les collectivités territoriales

sont souvent très en avance en matière environnementale, et nous serions heureux de contribuer au succès de la conférence.

M. Benoît Huré. – Merci pour vos propos pleins d'espérance sur ces enjeux urgents. Dans une compétition mondiale qui s'est accélérée, s'exonérer de ses responsabilités environnementales est une façon – à courte vue – d'améliorer sa compétitivité. A défaut de gouvernance et d'autorités internationales, les pays qui prennent en compte ces exigences écologiques décrocheront. Or le réchauffement climatique n'a pas de frontières. En d'autres temps, nous avons vu naître le concept des Nations unies. Il est temps de s'en inspirer. Au plus fort de la crise, pendant la présidence française de l'Union européenne, était né le concept de gendarme de l'environnement au niveau mondial, qui avait déplu à un certain nombre de grands pays développés. Le film d'Al Gore était pourtant parvenu à sensibiliser les opinions publiques : c'est une courroie de transmission plus efficace dans les grands pays libéraux…

Mme Évelyne Didier. – Merci pour ces propos. Comment entendez-vous sensibiliser les médias ? Car ces problèmes ne se régleront pas sans eux, ni sans les populations. Mais de quelle pédagogie faut-il faire preuve ? Faire planer la menace d'une hausse des températures de deux degrés n'impressionne guère : certains croient qu'ils pourront faire du vin en Lorraine ou bronzer plus facilement… Ces questions sont follement complexes, qui font intervenir des aspects énergétiques, révèlent la prééminence de tel ou tel État, et sont dépendantes de l'évolution des technologies.

On heurte des égoïsmes, dit Ronan Dantec. On heurte surtout des *lobbies* capitalistes, qui tiennent le monde et l'économie, et sont uniquement soucieux de profits immédiats, quelles qu'en soient les conséquences à long terme ! Comment leur faire comprendre que préparer l'avenir est dans leur intérêt ? Les investissements de long terme, en recherche et développement, les intéressent de moins en moins.

Une île des Canaries est en train de devenir autonome énergétiquement. Le Maroc développe des centrales solaires. Preuve qu'une action est possible. Comment faire en Europe pour progresser, à court et à long termes, vers l'autonomie énergétique ? Dans une économie mondialisée, les États raisonnent en fonction de leurs intérêts propres, en Chine comme aux États-Unis. Ils ne s'engageront que lorsqu'ils seront prêts, et alors, ils nous imposeront leurs normes. La question est : quand ? Quoi qu'il en soit, le pessimisme est un luxe que nous ne pouvons nous permettre. Soyons optimistes !

M. Henri Tandonnet. – Comment les collectivités territoriales, des régions, des départements, des métropoles, des petites communes, peuvent-elles vous aider ?

M. Raymond Vall, président. – J'allais vous poser la même question. Nous sommes en train de mobiliser l'IGN, Météo France et l'Inria par exemple, pour repérer les initiatives des collectivités et constituer des cartes d'anticipation du réchauffement climatique à vingt ou trente ans. Les élus ont besoin, pour élaborer leurs Scot, de projections à trente ans. Nous avons également émis l'idée de constituer une coopération, sous l'égide du ministère des affaires étrangères, destinée à faire profiter d'autres collectivités, africaines ou autres, des innovations lancées par nos territoires. Nous aurions besoin pour cela d'un ambassadeur. Vous semblez tout désigné pour le poste !

M. Nicolas Hulot. – Il est dans mon rôle d'identifier ce qui fait partie des solutions à apporter aux problèmes climatiques, et de les promouvoir. Nous recensons déjà les

bonnes pratiques. Des événements en amont de la conférence de Paris les mettront en valeur. Certains projets sont opérationnels, d'autres sont à l'état de promesse.

Si les négociations se faisaient au niveau des villes, ma tâche serait grandement facilitée. La moitié des actions utiles se font à ce niveau. Ce que l'on appelle les villes durables sont désormais une réalité très sophistiquée, que l'on pense aux innovations en matière de bâtiment à énergie positive, à l'économie circulaire ou aux transports durables. En ville, les choses vont vite, je ne m'inquiète pas. Nous collaborons de plus avec le réseau R20, sorte de G20 des régions, présidé par l'ancien gouverneur de Californie Arnold Schwarzenegger et Michèle Sabban, vice-présidente de la région Ile-de-France ; ce réseau est chargé de valoriser les initiatives qui fonctionnent.

Où placer le curseur de la réussite ou de l'échec à la conférence de Paris, s'interroge Ronan Dantec. La perception de l'échec peut être pire que l'échec lui-même : prenons garde à ne pas démobiliser ou démoraliser les citoyens. Copenhague a plutôt été un échec, mais des choses y ont été actées.

La situation écologique de la planète demeure très difficile, et fait de nombreuses victimes. J'ai reçu récemment les représentants de petits États insulaires, du Bengladesh ou encore d'États du Sahel : sans vouloir faire pleurer dans les chaumières, l'augmentation de la température moyenne d'un seul degré serait pour eux une tragédie. Il y va de la préservation des modes de vie humains.

Ce qui fait pour l'heure défaut, c'est une volonté coordonnée. La dernière initiative diplomatique du président Chirac fut en faveur de la création d'une agence mondiale de l'environnement – dont les compétences demeuraient toutefois à définir. Or cette idée, pour moi incontournable, n'a finalement pas été intégrée au texte final de Rio+20. Ajourner éternellement ces progrès nécessaires, c'est aller droit à l'échec. Nos crises – financières, économiques, écologiques – sont des crises de l'excès. La seule organisation à même de réguler ces excès serait l'OMC : il faut lui adosser une agence mondiale de l'environnement.

Tout le monde est d'accord pour dire qu'une hausse de la température de deux degrés, comme l'avance le rapport du Giec, est un maximum. Pour la contenir, il faut être très ambitieux sur les engagements, sans décourager les populations pour autant. La commissaire européenne à l'environnement Connie Hedegaard, radicale, estime que l'on a déjà fait trop de concessions ; d'autres estiment que l'important est de faire un pas en avant. Dans les fonctions qui sont les miennes, je joue nécessairement de ces deux registres : il n'y a pas d'issue favorable si l'on ne fait rien ; il existe un chemin pour atteindre nos objectifs. Reste à convaincre le plus grand nombre de s'y engager, car l'Europe seule ne peut pas grand-chose.

D'aucuns objectent que la contrainte écologique est un handicap économique. Je suis convaincu que ceux qui partiront le plus tôt feront les meilleurs investissements en faveur du modèle économique de demain. À court terme, le problème réside dans la transition écologique et son financement. Si cette question n'est pas abordée à la conférence bancaire de 2014, nous aurons un problème. Il faut définir des priorités, et nous montrer ambitieux mais souples. La transition énergétique coûtera entre 40 et 60 milliards d'euros par an. Comment faire ? Des réflexions sont en cours ; des solutions existent. Nous devrons soulever la question des financements innovants. Devrons-nous privilégier un engagement juridiquement contraignant, s'il demeure circonscrit à l'échelon national ? Pourrons-nous accepter que certains pays comme la Chine refusent les contrôles extérieurs du respect de leurs

engagements ? Je sens l'émergence progressive d'une volonté partagée car tout le monde a désormais conscience des problèmes.

Mme Herviaux a raison de le souligner, ne confondons pas météorologie et climatologie. Les évolutions du temps et celles qui affectent le climat ne sont pas nécessairement corrélées. Le dernier rapport du Giec confirme toutefois que les événements extrêmes – précipitations, sécheresses – sont plus réguliers et plus intenses qu'auparavant.

Un mot sur les énergies renouvelables. Le Maroc a décidé la construction de centrales solaires à concentration – n'oublions pas que l'énergie solaire ne passe pas exclusivement par le photovoltaïque. Les Émirats Arabes Unis expérimentent pour leur part à Masdar un système de stockage d'énergie solaire à concentration à partir de sel. D'autres systèmes, ailleurs, sont à l'étude, reposant sur les *smart grids* et l'interconnexion. La France a un immense potentiel dans les énergies marines, mais elle a pris du retard et n'a pas encore abordé la phase industrielle. Les courants marins, près des côtes, ont ces avantages de fournir du courant en continu et de ne pas poser de difficultés de raccordement. Les îles, notamment les îles tropicales, peuvent également tirer profit du gradient thermique. La houle est une autre source d'énergie. La biomasse est insuffisamment exploitée, notamment la filière forêt : nos chablis partent en Chine et nous reviennent parquets…

Toutes les entreprises savent que l'efficacité énergétique est une source de compétitivité. Se libérer des contraintes énergétiques est un bon moyen de rééquilibrer sa balance commerciale. Le pari de l'Allemagne est très controversé : mais notre voisin, contrairement à ce que l'on dit parfois, sait très bien où il va, même si cela implique un coût de l'énergie plus lourd à court terme. En France, quoi que l'on pense du nucléaire, celui-ci permet une transition énergétique plus sûre et nous évite d'en passer obligatoirement par l'énergie fossile non conventionnelle. Du reste, on ne pourra sortir du nucléaire par un coup de baguette magique.

L'ambition européenne a faibli, ce dont, comme vous, je me désole. La Commission a retenu des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais aucun objectif en termes d'efficacité énergétique ou d'énergies renouvelables, le Royaume-Uni en ayant fait une ligne rouge afin de laisser ouverte l'hypothèse d'un retour aux énergies fossiles conventionnelles. Là encore, soyons souples : la priorité demeure la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La Chine envoie des signaux contradictoires. Lorsque nous étions à Washington, on nous a laissé entendre que des discussions étaient discrètement en cours entre la Chine et les États-Unis. Rien de concret n'en est encore sorti.

M. André Gattolin. – En tout cas, aucun engagement chiffré.

M. Nicolas Hulot. – C'est pourquoi le sommet de Ban Ki-moon sera plus important que la conférence du Pérou fin 2014. La situation européenne est plus compliquée qu'auparavant : les prochaines élections auront un impact déterminant sur les ambitions de notre continent.

Nul besoin de revenir sur le constat : les rapports du Giec font état d'une responsabilité humaine, à une probabilité de 98,5 %. Il reste des sceptiques : pourtant, qui voudrait monter dans un train qui a 98,5 % de risque de s'écraser ? Personne.

Un mot sur le rôle des médias. Au journal télévisé de France 2, on m'a donné deux minutes trente pour défendre la taxe carbone, juste après la présentation des résultats d'un sondage très négatif sur la création d'une nouvelle taxe. C'était en effet une mission kamikaze.

En politique, la division sur toute question entre l'opposition et la majorité ne favorise pas la pédagogie. D'autant que les médias s'en régalent ! Un moyen pédagogique efficace serait d'afficher une solide unanimité. Monter l'opinion contre l'écotaxe est chose aisée ; convaincre de son bien-fondé est hélas plus difficile. Livrer un message commun, avec des explications complémentaires, dissiperait la confusion et faciliterait la persuasion. Pour lutter contre les amalgames, je passe beaucoup de temps dans les rédactions, de ma propre initiative, sans être invité pour une interview ou un débat. Cela valorise les journalistes en charge des questions d'environnement et diffuse l'information auprès de ceux qui connaissent moins bien le sujet.

Seule une petite partie de la communauté internationale était présente à Kyoto et l'accord conclu était volontaire. La conférence de Paris, elle, doit déboucher sur un accord global, juridiquement contraignant. C'est une première mondiale.

Des réflexions ont pris forme sur les indicateurs, sans qu'aucune suite y soit donnée. Aucun principe n'a pris le relais de la responsabilité différenciée, car certains Etats y sont très attachés. Je suis navré de voir que la Chine s'est substituée à l'Europe en Afrique. Il a suffi de dix à quinze ans pour que les Chinois imposent leurs méthodes et s'emparent d'un certain nombre de ressources. La diplomatie forte déployée par les Chinois est parfois mal vécue. Les opérateurs chinois ne respectent pas toujours les normes sociales ou écologiques – en matière de trafic des espèces menacées ou d'exploitation des zones forestières, par exemple – ce qui décourage d'autant plus les industriels européens. L'Europe a tout intérêt à aider l'Afrique à se développer sans reproduire ses erreurs passées. Elle y contribuera en développant le transfert de technologies.

Le sujet heurte des *lobbies* : c'est peu dire. Un vrai problème de démocratie est en jeu. La transparence est indispensable. Si tous les *lobbies* ne sont pas néfastes, certains, hostiles aux mutations technologiques, déploient des moyens illimités pour s'y opposer. L'agence Irena souffre d'un problème de gouvernance. Marie-Hélène Aubert, conseillère diplomatique de François Hollande sur le changement climatique, entend s'engager sur la question. Irena a son avenir devant elle plutôt que derrière elle.

Les Africains considèrent qu'on a autant besoin d'optimistes que de pessimistes : les premiers construisent des avions, les seconds des parachutes. Mais tous peuvent être tentés d'abandonner leur sort au destin. Plutôt qu'optimiste ou pessimiste, il faut être déterminé, oser la rupture, notamment en France, pour que la transition énergétique soit le modèle économique de demain.

M. Raymond Vall, président. – Nous vous remercions.

La réunion est levée à 17 h 10.

Mercredi 14 mai 2014

- Présidence de M. Raymond Vall, président. -

Modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation – Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis sur la proposition de loi constitutionnelle n° 183 (2013-2014) visant à modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation.

La réunion est ouverte à 9 h 35.

M. Raymond Vall, président. – Depuis le temps qu'il nous en parlait, Jean Bizet est allé jusqu'au bout ! Il nous présente son rapport pour avis sur une proposition de loi constitutionnelle dont il est le premier auteur, et qui modifie la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation.

M. Jean Bizet, rapporteur pour avis. – J'ai préparé ce texte car j'ai vu que le principe de précaution, qui est un principe auquel je crois, a évolué, pour ne pas dire dérivé. Notre travail de parlementaire ne s'arrête pas avec la promulgation d'une loi : le service après-vote comprend le contrôle de son application et du respect de l'intention du législateur.

La révision constitutionnelle de 2005 relative à la Charte de l'environnement a donné lieu à des débats passionnés, notamment au sujet de l'article 5 de la Charte, qui concernait le fameux principe de précaution. Déjà consacré en droit français par la loi Barnier de 1995, ce principe allait être inscrit dans notre norme suprême. Pour les uns, il s'agissait de prendre davantage la mesure des grands risques environnementaux et de prendre conscience d'une communauté de destin terrestre imposant la garantie d'une nouvelle génération de Droits de l'homme. Pour les autres, ce principe risquait de constituer un frein au développement économique et à l'innovation.

Rapporteur pour avis de cette réforme constitutionnelle pour la commission des affaires économiques, j'avais entendu, avec le rapporteur de la commission des lois, Patrice Gélard, un grand nombre de personnalités, des universitaires, des membres d'associations, ainsi que des représentants des entreprises. Ces derniers, sans être hostiles à l'idée de précaution, craignaient que, figé dans le texte constitutionnel, un tel principe ne se transforme en principe d'inaction ou d'abstention, empêchant toute prise de risque et tout investissement.

Nous avions alors défendu une version pondérée, réservée et délibérative du principe de précaution. L'article 5 de la Charte, modifié au cours de l'examen parlementaire, encadrait son application par des conditions strictes : irréversibilité du dommage ; stricte limitation aux autorités publiques de la possibilité de le mettre en œuvre ; caractère provisoire et proportionné des mesures prises dans ce cadre.

Au lendemain du scandale du sang contaminé et de la crise de la vache folle, la demande sociale était très forte d'un engagement des autorités publiques face aux nouveaux

risques alimentaires, sanitaires et environnementaux. Ce climat d'inquiétude et de méfiance ne s'est d'ailleurs pas vraiment dissipé. Pour autant, le principe de précaution équilibré qui trouvait ainsi place dans notre bloc de constitutionnalité devait se conjuguer avec d'autres principes : prévention (article 3), réparation (article 4), droits d'information et de participation (article 7).

Près de dix ans après, me voici de nouveau rapporteur pour avis de la proposition de loi constitutionnelle que j'ai co-signée avec un certain nombre de mes collègues, pour préciser la définition du principe de précaution. En effet, une interprétation souvent excessive, voire déraisonnable, des dérives, mais aussi des difficultés d'application ont renforcé les craintes que l'on pouvait avoir, au point que certains demandent sa suppression de notre Constitution.

Plusieurs facteurs expliquent ce retournement. D'une part, la prise de conscience de la gravité des risques environnementaux s'est accompagnée d'une tendance à la gestion émotionnelle des crises, dans l'urgence, dictée par les attentes d'une société gagnée par l'inquiétude et l'anxiété. Comme le fait remarquer Alain Feretti, membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et auteur de l'étude récente « *Principe de précaution et dynamique d'innovation* », le principe de précaution a été dévoyé par un phénomène d'emballement médiatique, rythmé par les sujets du journal télévisé, qui empêche toute prise de recul et toute réaction efficace et coordonnée.

Cette tendance s'accompagne d'ailleurs d'une disqualification de l'expertise scientifique, en raison d'une perception avant tout sociale et politique des catastrophes. Des organismes comme le CNRS font état d'une forme de pression extérieure, de nature à freiner les travaux de recherche, comme c'est déjà flagrant dans le domaine des biotechnologies.

En outre, plusieurs rapports pointent des difficultés dans l'application concrète du principe de précaution : c'est le cas du récent rapport du Commissariat général à la stratégie et à la prospective ou encore de celui des députés Alain Gest et Philippe Tourtelier, qui a abouti à l'adoption d'une résolution le 1er février 2012. Sont mis en avant le manque de rigueur et de transparence dans l'évaluation de la valeur relative des expertises, ou encore les faiblesses de l'organisation du débat public, qui n'est pas encore rentré dans notre tradition. Dans ce contexte, l'interprétation qui a été faite du principe a renforcé un climat de précaution défavorable à l'innovation.

De plus en plus de travaux soulignent ce handicap de la France dans un contexte de compétition internationale toujours plus rude. Pourtant dotée de nombreux atouts, elle souffre d'une absence d'écosystème favorable à l'innovation. Faiblesse des coopérations entre recherche privée et recherche publique, faiblesse du secteur privé dans les dépenses de R&D, cloisonnement entre monde de la recherche et monde de l'entreprise, système éducatif qui stigmatise l'échec, fiscalité pénalisante etc., autant d'éléments constitutifs d'une ambiance peu propice à l'innovation qui constitue pourtant la clé de notre compétitivité.

C'est exactement ce que met en avant le rapport de la commission « Innovation 2030 », présidée par Anne Lauvergeon. Nous invitant lors de son audition en juillet dernier à nous demander « *comment faire pour que nous ayons en 2030 une France qui ne passe pas à côté des grandes innovations, y compris de rupture* », elle avait insisté sur une devise qui était en quelque sorte le fil rouge de son rapport : « *Le principe de précaution doit être rééquilibré par le principe d'innovation* ». Elle rejoignait ainsi les réflexions de Louis Gallois sur le pacte de compétitivité, ou celle du rapport de M. Fezetti que je viens d'évoquer,

adopté à l'unanimité des membres du CESE, et qui préconise une meilleure articulation entre principe d'innovation et principe de précaution.

Je rejoins pour ma part ces analyses et j'ai donc déposé une proposition de loi constitutionnelle visant à équilibrer le principe de précaution présent dans notre Constitution par celui d'innovation. En effet, selon moi, il ne serait pas raisonnable de déconstitutionnaliser le principe de précaution, dans la mesure où cela constituerait un véritable recul pour le droit de l'environnement, sans pour autant remédier aux difficultés que j'ai évoquées. En outre, le principe continuerait de s'appliquer puisqu'il est consacré par le droit communautaire comme par la loi française. En revanche, je suis convaincu qu'un meilleur encadrement est aujourd'hui indispensable. Il doit se traduire concrètement par une véritable dynamique d'action et d'innovation.

C'est précisément l'objet de cette proposition de loi constitutionnelle ; elle exprime plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation, puisque sa bonne application repose, en fait, sur le développement des connaissances scientifiques et de l'innovation.

Elle complète l'article 5 de la Charte, relatif au principe de précaution, afin de préciser que les autorités publiques doivent veiller, en plus de la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et de l'adoption de mesures provisoires et proportionnées, à ce que cette mise en œuvre constitue un « encouragement à la recherche, à l'innovation et au progrès technologique ».

L'article 7, relatif au droit à l'information et à la participation à l'élaboration des décisions publiques pouvant avoir un impact sur l'environnement, est également modifié afin de prévoir, d'une part, la diffusion des résultats de la recherche et le recours à une expertise pluridisciplinaire, d'autre part, la définition par la loi des conditions de l'indépendance de l'expertise scientifique et de la publication des résultats.

L'article 8 enfin, affirmera également que la promotion de la culture scientifique contribue à l'exercice des droits et devoirs définis par la Charte.

Innovation et précaution, sont les deux versants d'une même ambition : celle d'un développement économique responsable face aux grands risques environnementaux. Une ambition vivante et dynamique, mais toujours consciente que, selon les mots d'Hölderlin, « là où croît le péril, croît aussi ce qui sauve ». Le principe de précaution a dérivé parce que nos concitoyens l'ont vécu comme une protection contre la mondialisation. Il fallait le préciser et l'encadrer. En émettant un avis favorable à cette proposition de loi constitutionnelle, nous donnerons un signal très positif en faveur de l'innovation.

M. Raymond Vall, président. – Merci. Je salue la présence parmi nous de Mme Escoffier. Deux ministres !, notre commission se renforce…

Mme Hélène Masson-Maret. – Je suis fière d'être cosignataire de cette proposition de loi constitutionnelle, car mettre à l'honneur le terme d'innovation clarifie et amplifie le sens du principe de précaution aujourd'hui dévalorisé. Adjointe au maire pendant douze ans, j'ai vu comment les services techniques l'invoquaient pour refuser des projets. J'ai bien vu aussi en préparant mon rapport sur le patrimoine naturel de la montagne qu'il suscitait la colère des élus, qui s'y heurtent à tout propos. Sans doute les actions humaines, en ce début du XXIe siècle, vont-elles souvent à l'encontre de ce principe ; il ne faut pas pour autant

interdire la prise de risque. Je félicite donc Jean Bizet. Il serait absurde de retirer le principe de précaution de la Constitution, mais il convient de le transformer en une incitation à agir.

M. Michel Teston. – Je salue le travail de Jean Bizet, ce qui ne signifie pas que je sois favorable à ses propositions. Son texte réécrit substantiellement la Charte de l'environnement, et notamment son article 5, alors qu'elle est le résultat d'un travail de concertation de près de quatre années, que d'aucuns considèrent comme exemplaire. Son analyse du principe de précaution, qu'il voit comme une sorte de verrou à l'innovation, est contestable et insuffisamment argumentée. Enfin, je crains que son objectif ne soit en fait de renverser la jurisprudence du Conseil constitutionnel après la décision du 11 octobre dernier, aux termes de laquelle l'article 6 de la Charte de l'environnement, s'il impose la conciliation du principe de précaution avec les exigences du développement économique, n'institue pas un droit ou une liberté garantis par la Constitution. Compte tenu de ces interrogations, le groupe socialiste est opposé à ce texte.

M. Hervé Maurey. – Jean Bizet n'a nullement affirmé que le principe de précaution posait de graves problèmes. Je suis étonné par la réaction du groupe socialiste à sa position mesurée et raisonnable. Le travail de notre collègue reflète son implication sur ces problématiques depuis une dizaine d'années. Il est nécessaire de préciser le principe de précaution sans le remettre en cause. Nous devons affirmer qu'il ne doit pas faire obstacle à l'innovation et à la recherche : il en va de la vigueur de notre développement économique et de notre compétitivité internationale ! Ce principe semble en effet parfois devoir tout freiner, interdire toute recherche ou toute innovation. Je suis plus réservé sur la référence faite dans l'exposé des motifs aux textes constitutionnels du Brésil, de la Chine ou de l'Inde : la Chine n'est pas un modèle de démocratie, et ces pays ne sont pas au même stade de développement économique que nous. Enfin, l'article 7 relève-t-il du domaine législatif, et même constitutionnel ? Il me semble qu'il s'agit plutôt de mesures réglementaires.

M. Ronan Dantec. – Je partage l'avis de Michel Teston. Le libellé de cette proposition de loi me dérange. Il sous-entend que le principe de précaution s'opposerait à l'innovation. Ce n'est pas le cas. Il est déjà question, dans l'article 5 de la Charte, de connaissances scientifiques, de procédures d'évaluation des risques… Il s'agit plus, à mon sens, d'un problème de société que d'un problème législatif, qui porte non sur le fond de la loi mais sur son interprétation. Nous devons donc recréer du consensus. Le principe de précaution s'applique quand le risque est disproportionné par rapport à l'avantage attendu. Certes, il a tendance à être dévoyé par les médias. Au risque de faire bondir certains d'entre vous, je considère que l'expérimentation d'OGM en plein champ appelle l'application du principe de précaution. Ne cherchons pas à modifier l'équilibre auquel nous étions parvenus sous l'impulsion du précédent président de la République, et qui faisait alors consensus. Mieux vaudrait nous engager dans une réflexion politique sur la mise en œuvre du principe de précaution. Qui doit déterminer ce qui en relève ? Où pouvons-nous créer du consensus sur son application ? Car c'est dans le détail que les divergences surviennent. Pour avoir rapporté la loi Blandin, que Jean Bizet n'avait pas votée, l'alinéa 6 sur la transparence et la publication des résultats me réjouit. Cependant, je ne toucherais pas maintenant à l'article 5 de la Charte.

M. Charles Revet. – Je félicite le rapporteur pour son travail. S'il se montre un peu provocateur, c'est pour la bonne cause ! L'innovation n'est pas nécessairement incompatible avec le principe de précaution, et elle doit être développée. Le principe de précaution doit donc être encadré, afin d'éviter les dérives et les blocages. Je suis favorable à ce texte.

Mme Odette Herviaux. – Je salue le travail du rapporteur, dont l'exposé était brillant. À la première écoute, on ne peut que partager certaines de ses préoccupations. Mais est-il bien nécessaire de revenir sur la Constitution, alors que le principe de précaution, qui ne s'oppose pas à l'innovation et à la recherche, y a été inscrit à la suite d'un travail collectif long et consensuel ? Ce qui pose problème, c'est la vision de plus en plus journalistique et médiatique de la recherche. La réponse adéquate à une question sociale n'est pas d'ordre constitutionnel.

Mme Sophie Primas. – J'adhère à la proposition de loi, qui me paraît symbolique. Le principe de précaution a répondu à des dérives. Je m'étonne des réactions de la majorité, quand le président de la République, le Premier ministre et M. Montebourg se montrent très portés sur l'innovation et la recherche. Inscrire dans la Constitution l'innovation comme principe serait un symbole fort. Du reste, l'innovation renforce le principe de précaution, par les nouvelles technologies, comme on le voit dans les problèmes phytosanitaires.

Mme Chantal Jouanno. – Je remercie Jean Bizet pour son travail et sa constance. Le principe de précaution existait déjà dans la sphère politique et médiatique avant d'être inscrit dans la Constitution. Cette inscription a eu pour effet de l'encadrer, puisqu'il y est précisé qu'il ne s'applique qu'à l'environnement – alors que les médias en parlent surtout dans le domaine de la santé – et que les dommages envisagés doivent être irréversibles, ce qu'ils sont presque toujours, et graves, ce qui est plus difficile à prouver, notamment, par exemple, pour les recherches sur les OGM en plein champ, dont l'impact sanitaire n'est pas avéré. En termes de jurisprudence, seules deux décisions se sont appuyées, en France, sur le principe de précaution. J'étais ministre lors de la tempête Xynthia : nous connaissions parfaitement les risques. Il faut faire de la recherche sur les phytosanitaires, les ondes, le Bisphénol A, les perturbateurs endocriniens… La modification de l'article 5 de la Charte ne pose pas de problème. Celle de l'article 7 est peut-être plus contestable : est-ce du ressort de la loi ? Je l'ignore.

M. Henri Tandonnet. – Merci à Jean Bizet d'être en quelque sorte notre baromètre sur ce sujet. Il a montré que le principe de précaution se transformait en principe de protection. Ce principe doit s'appuyer sur la recherche scientifique, il faudrait le dire plus nettement. Il s'agit d'une loi constitutionnelle : y aura-t-il une négociation plus large pour qu'elle franchisse les prochaines étapes ?

M. Jacques Cornano. – Je souhaite exprimer mon inquiétude sur les contraintes que le principe de précaution impose aux initiatives économiques. J'ai vu à Marie-Galante à propos d'un PLU, comment il a bloqué un projet global.

M. Jean Bizet, rapporteur pour avis. – Je me réjouis que ce texte ne laisse pas indifférent, sans créer pour autant de clivage profond. Bien sûr, je ne prétends pas avec une proposition de loi égaler le travail de quatre ans qui a abouti à la Charte. Je serais heureux qu'elle aboutisse à une prise de conscience par les parlementaires des inquiétudes qui se répandent dans la société. Nous ne sommes pas loin d'un consensus. En 2005, les socialistes et les Verts n'avaient pas voté la Charte… À l'époque, il m'avait fallu les explications du doyen Gélard et les auditons des juristes pour renforcer ma conviction.

Certes, l'Inde, la Chine, le Brésil, ne sont pas des modèles en matière d'environnement. Pour autant, la fracture entre pays émergents et pays développés devra bien un jour être réduite. D'ores et déjà, le principe de réciprocité doit fermer nos frontières à des

produits fabriqués sans souci des normes environnementales. En revanche, le paragraphe IV-A de la constitution indienne signale qu'il est « du devoir de chaque citoyen de l'Inde de développer un tempérament scientifique, humaniste et un esprit de curiosité et de réforme ». Ces pays doivent encore progresser en matière environnementale : en Chine, il est parfois impossible de sortir tant l'air est pollué. Ils vont développer de grands projets de recherche pour lutter contre ces problèmes, tant mieux. Ne nous laissons pas enfermer dans le principe de précaution, qui ne doit pas être un rempart de l'inaction. Les esprits évoluent : les sondages montrent que la première préoccupation de nos concitoyens est désormais l'emploi, et non plus la sécurité. Nous devons donc transformer le principe de précaution pour qu'il ne soit pas de plus en plus vécu comme un principe de blocage, ce qu'il n'est pas.

M. Charles Revet. – Très bien !

M. Raymond Vall, président. – Le groupe RDSE n'a pas encore pris position. Je reconnais que Jean Bizet, qui s'est beaucoup investi, a effectué un travail important.

M. Charles Revet. – Comme toujours !

M. Raymond Vall, président. – Pourquoi ne pas énoncer un principe d'expérimentation ? L'objectif est bien de créer les conditions pour que des expérimentations aient lieu, sans affaiblir le principe de précaution, qui ne doit pas être dénaturé.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi constitutionnelle.

M. Jean Bizet, rapporteur pour avis. – Merci. Je souhaite lancer le débat et construire un consensus – mon objectif n'est pas, comme l'a imaginé M. Teston, de faire évoluer la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

La réunion est levée à 10 h 30.

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme M. Jean-Jacques Filleul rapporteur sur la proposition de loi n° 505 (2013-2014), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public.

- Présidence commune de M. Raymond Vall, président et de M. Daniel Raoul, président de la commission des Affaires économiques -

Audition de MM. Éric Denoyer, président-directeur général de Numericable Group, et Jérôme Yomtov, directeur général délégué de Numericable (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques)

La commission entend MM. Éric Denoyer, président-directeur général de Numericable Group, et Jérôme Yomtov, directeur général délégué de Numericable, en commun avec la commission des affaires économiques.

Le compte-rendu de cette réunion figure à la rubrique de la commission des Affaires économiques.

Audition de MM. Jean-Yves Charlier, président-directeur général et Olivier Henrard, secrétaire général de SFR (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques)

La commission entend MM. Jean-Yves Charlier, président-directeur général et Olivier Henrard, secrétaire général de SFR, en commun avec la commission des affaires économiques.

Le compte-rendu de cette réunion figure à la rubrique de la commission des Affaires économiques.

- Présidence de M. Raymond Vall, président -

Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

La séance est ouverte à 16h30.

La commission, en commun avec la commission des Affaires économiques, entend Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable, et de l'énergie.

M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable. – La commission des affaires économiques et celle du développement durable vous accueillent avec grand plaisir, madame la ministre. Deux commissions : c'est dire l'étendue de vos attributions. Nous voulons aussi témoigner de l'intérêt que nous portons tant aux questions d'actualité qu'aux enjeux de la transition énergétique en général. Nous aborderons certainement la loi biodiversité, la réforme du code minier, ou encore la réforme ferroviaire. Bref, cette audition est très attendue par l'ensemble de nos collègues. Notre commission, qui a pris position sur le schéma national des infrastructures de transport et connaissance des travaux de M. Duron, sera en outre attentive à vos propos relatifs au financement de ces infrastructures.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. – Je me réjouis de cette première audition de la ministre de l'écologie devant nos deux commissions pour aborder des dossiers majeurs à la fois pour le pays et pour nos concitoyens, dont la transition énergétique n'est pas le moins important. Après un premier trimestre chargé – c'est un euphémisme –, quel sera le calendrier législatif du projet de loi de transition énergétique, ainsi que de la réforme du code minier ? Que comptez-vous faire pour la filière des énergies renouvelables, et plus spécifiquement en matière de concessions hydrauliques ? Quelle est votre position sur Alstom ? Enfin, pour clore cette première salve de questions, quelle sera la place du nucléaire dans le mix énergétique de demain ?

Mme Ségolène Royal, ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie. – Merci de m'avoir conviée à échanger avec vos deux commissions. Il est vrai que ces sujets sont au croisement de leurs attributions respectives. Ma priorité va à la création

d’emplois industriels dans l’économie verte, les économies d’énergie, les énergies renouvelables, les infrastructures propres. C’est un défi à relever, mais aussi une chance. J’ai un objectif : en créer 100 000 grâce à la transition énergétique. Pour que ce chiffre soit atteint, il faudra la mobilisation des entreprises, des grands groupes – dont j’ai rencontré la plupart des dirigeants –, des PME et sous-traitants. Vendredi prochain, je réunirai les dix grandes filières des industries du futur, dont certains de nos fleurons, pour accélérer le rythme de cette mutation.

Deuxième objectif : mettre en mouvement les territoires. Rien ne se fera sans eux. Vous le savez, vous qui voyez l’excellence environnementale sur le terrain. En tant qu’ancienne présidente de région, je sais que les impulsions nationales mettent du temps à se concrétiser sur place. Nos territoires devraient saisir la chance offerte par les nouveaux contrats de plan État-régions, en accélérant la signature de leurs volets mobilité, biodiversité, et haut débit numérique, afin d’engager les chantiers prioritaires.

Troisième objectif : mobiliser les filières économiques. La transition énergétique est une opportunité de créer des emplois non délocalisables, très qualifiés, ainsi que des nouveaux métiers. La rénovation énergétique des bâtiments, par exemple, est une bouffée d’oxygène pour des milliers de PME et d’artisans sur nos territoires.

Pour remplir ces objectifs, j’ai identifié six grands chantiers. D’abord, bâtir un nouveau modèle énergétique. C’est l’objet du projet de loi relatif à la transition énergétique, que nous finalisons. Le gouvernement veut accélérer les choses. Le texte sera rapidement transmis au Conseil économique, social et environnemental, puis au Conseil national de la transition écologique (CNTE) ; il sera débattu à l’Assemblée nationale en commission d’ici juillet. Nous dynamiserons les filières d’énergies renouvelables. De nouveaux marchés d’éoliennes en mer ont été attribués il y a quelques jours. Nous devons faire davantage en matière d’énergie marine et de biomasse ; vos contributions sur ces sujets sont les bienvenues. Nous travaillons notamment à alléger le cadre réglementaire, à raccourcir les délais des procédures et à limiter les risques contentieux, sans bien sûr porter atteinte au droit au recours.

La rénovation énergétique des bâtiments sera également accélérée, et financée. La Banque publique d’investissement, désignée banque de la transition énergétique, remplit son office. La Caisse des dépôts et consignations est également mobilisée. Nous travaillons à l’ingénierie financière la plus efficace. Les collectivités l’ignorent parfois, mais elles peuvent bénéficier auprès de la Caisse des dépôts de prêts de 100 millions d’euros, sans apport, pendant 20 à 40 ans, afin de financer les travaux de rénovation énergétique dans les écoles ou les bâtiments communaux. Nous devons favoriser les circuits courts dans la commande publique. L’organisation de la conférence bancaire et financière de la transition énergétique est en préparation pour mettre tous ces points au clair. La réforme du code minier également.

Deuxième chantier : protéger et reconquérir l’eau, la biodiversité et les paysages. C’est l’objet du projet de loi biodiversité, qui n’est pas sans lien avec le projet de loi sur la transition énergétique. C’est un domaine fascinant, qui passionne les Français, assoiffés de connaissances sur les espèces naturelles. Je suis très favorable à la science participative, à la transmission au plus grand nombre de la connaissance et du respect de la nature. D’ailleurs, les ateliers scientifiques destinés aux écoliers attirent également les parents et grands-parents.

Le troisième axe de mon action concerne la santé et la prévention des risques. J’ai fait adopter par le CNTE la stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens. Je me suis rendue sur le terrain, et la mise en œuvre des engagements pris a été accélérée. Les industriels

ont pris conscience de cette nécessité, et sont désormais mobilisés. Le Bisphénol A, notamment présent dans les tickets de caisse, et source de malformations congénitales, sera interdit au 1er janvier 2015. La présence de phtalates dans les jouets sera mieux contrôlée, les parabènes seront soumis à une obligation d'étiquetage. Une liste des produits interdits sera dressée. J'encourage les industriels à innover pour trouver des produits de substitution, car ces interdictions ont vocation à être adoptées au niveau européen. Les premiers à réussir à mettre au point des produits de substitution seront les pionniers dans leur secteur et gagneront ainsi des parts de marché. C'est ainsi que l'on transforme une contrainte en opportunité.

Nous élaborons une stratégie nationale de gestion du risque d'inondation. Je connais bien le problème, pour avoir présidé une région traversée par la tempête Xynthia. Les inondations menacent les zones littorales, mais aussi les rivières. Nous travaillons également au Plan déchets 2020, qui sera créateur d'emplois : limiter les déchets à la source, c'est se rendre plus performant. Là encore, la logique de l'économie circulaire transforme les contraintes en chances. En la matière, plus vite l'on agit, mieux l'on se positionne. Il y a là des conquêtes industrielles à lancer, y compris au moyen de partenariats européens.

Nous préparons simultanément la négociation européenne sur les OGM. Vous avez adopté une proposition de loi interdisant leur culture. Nous approfondirons ce sujet, qui touche à l'agri-écologie. La profession évolue vite, ce qui est réconfortant. Les labels et les normes de diminution des pesticides sont un argument de vente, donc un atout pour les agriculteurs, d'autant que les consommateurs sont de mieux en mieux informés.

Les transports sont du ressort de Frédéric Cuvillier. Il serait intéressant que toutes les régions signent le volet mobilité des nouveaux contrats de plan État-régions, qui concerne les routes, les autoroutes, le fret ferroviaire ainsi que les transports urbains. J'ai relancé les préfets sur ce sujet. C'est un préalable important à la conférence bancaire, qui étudiera le financement de ces projets, et les partenariats à nouer avec la Caisse des dépôts. Le projet de loi relatif à la réforme du ferroviaire vous sera présenté par Frédéric Cuvillier.

Cinquième chantier : la croissance verte. Elle passe par le développement des filières d'avenir, dans le cadre des 34 plans industriels. Vous êtes bien entendu conviés à la réunion sur les dix filières du futur que j'organise vendredi au ministère. Nous accompagnerons la mise en œuvre du volet énergie des investissements d'avenir. Enfin, nous veillerons à moderniser et à simplifier le droit de l'environnement, qui est dans notre pays l'un des plus complexes, sans être plus protecteur que chez nos voisins. La protection de l'environnement ne doit en tout cas pas se retourner contre l'économie.

Enfin, dernier chantier que je conduis : celui des grands rendez-vous internationaux. Les 5 et 6 mai s'est tenue à Rome la réunion des ministres de l'énergie du G7, à laquelle j'ai participé. Nous avons évoqué les projets européens, qui diffèrent nécessairement d'un pays à l'autre en raison des choix énergétiques de chacun. Cela n'empêche nullement de rechercher une voie commune. L'idée est de tirer tous les États membres vers le haut afin de trouver le mix énergétique le plus efficace et le plus susceptible de lutter contre le réchauffement climatique. Un conseil des ministres européens de l'environnement se tiendra le 12 juin, des ministres de l'énergie le 13 juin, afin de préparer le Conseil européen, lui-même préfigurant la conférence de Paris sur le climat en 2015

Cette conférence est très difficile et très attendue. Les drames climatiques, la montée des mers, la disparition de certaines îles, la fragilisation des côtes, les déplacements de population liés aux dérèglements climatiques, les conflits liés au contrôle de l'accès à l'eau

potable font heureusement l'objet d'une prise de conscience accrue de notre responsabilité à l'égard des générations futures. C'est pourquoi nous devons agir pour la transition énergétique et réduire nos émissions de gaz à effet de serre.

Préalablement à cette conférence, une réunion de l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement se tiendra en juin. Nous devrons montrer une Europe exemplaire, afin d'entraîner les autres continents dans notre sillage. Chacun pourra exprimer ses préoccupations et faire état des menaces qu'il affronte, et ainsi favoriser une prise de conscience géographique multiforme mais cohérente. La Conférence de Paris aura alors toute son importance pour préparer un monde meilleur.

M. Martial Bourquin. – J'ai écouté votre exposé avec beaucoup d'intérêt. L'économie ne s'oppose pas à l'environnement, c'est au contraire un moteur d'innovation.

Je vous ai écrit pour vous faire part d'un problème qui a trait à la biodiversité et à la santé en Franche-Comté. Trois rivières comtoises, le Doubs, la Loue et le Dessoubre, que connaissent bien les amateurs de Gustave Courbet, sont malades, très malades, à tel point que samedi prochain, une manifestation est organisée pour tenter de les sauver. La Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, la préfecture, le Conseil général et le conseil régional seront mobilisés. En deux ans, aucune solution n'a été trouvée. Nous travaillons avec les universités pour enrayer la disparition du cheptel piscicole. L'émoi que suscite une telle situation est considérable, car ces rivières sont des lieux de pêche connus dans le monde entier. L'activité touristique en souffre fortement.

Certes, les collectivités territoriales ont un rôle à jouer, mais l'État aussi en demandant l'arrêt du traitement des grumes de bois de forêt au bord des rivières et le classement en zone vulnérable aux pollutions par les nitrates de l'aire géographique des appellations d'origine protégée. La particularité de la région, qui fait la beauté des tableaux de Courbet, réside dans son sol karstique, qui laisse couler le lisier directement dans le lit des rivières.

Votre position sur le Bisphénol A est courageuse. Mais *quid* du Roundup ? Ne faudrait-il pas en interdire également l'utilisation sur sols karstiques ? *(Protestations sur certains bancs)* Continuons à faire de l'intensif, et nous détruirons les écosystèmes.

M. Louis Nègre. – Anticiper plus que subir : cette politique me plaît.

L'écotaxe, devenue une éco-redevance, fait l'objet d'un rapport de la part de l'Assemblée nationale. La synthèse que j'ai lue me semble équilibrée. Vous avez évoqué deux pistes. D'une part, la taxation des poids lourds étrangers : comment la concilier avec les règles européennes ? D'autre part, la taxation supplémentaire sur les autoroutes. Où en êtes-vous de vos réflexions ? Sur le terrain, nous attendons avec impatience des réponses. L'enjeu est tout de même de 800 millions d'euros… Vous êtes prête à aller vite, avez-vous dit. Mais sur le troisième appel à projets État-régions dans le cadre du volet mobilité et l'Agence de financement des infrastructures de transport, c'est le flou total.

Un mot sur le meccano industriel Alstom – General Electric – Siemens. Vous avez d'abord jugé General Electric meilleur que Siemens, puis vous êtes revenue sur cette position. Nous avons besoin d'éclaircissements.

Enfin, Arnaud Montebourg et vous-mêmes défendez la voiture électrique. Mais qui, au gouvernement, s'en occupe ? Qui est le pilote dans l'avion, ou plutôt dans la voiture ?

Mme Bernadette Bourzai. – Vous avez déclaré que la mise en concurrence pure et simple des concessions hydrauliques présentait des risques pour l'intérêt général de la gestion de la ressource en eau, de l'équilibre écologique des vallées et des conditions de distribution de l'électricité. Vous vous êtes donc prononcée pour la conservation d'un contrôle public, et avez proposé de créer des sociétés d'économie mixte à majorité publique s'inspirant du modèle de la Compagnie nationale du Rhône. Or le 23 avril dernier, le Premier ministre a annoncé privilégier la mise en concurrence. Au Sénat, une proposition de loi déposée notamment par Roland Courteau et moi-même tend à prolonger les concessions, afin de réaliser des investissements importants. Les récentes discussions à Bruxelles sur les attributions de marchés publics rendent ce scenario possible. Les vallées de la Dordogne, du Lot et de la Truyère pourraient donner lieu à des investissements de 2 milliards d'euros. Ne conviendrait-il pas d'examiner la solution la plus adaptée à chaque vallée afin de conserver à ces installations leur mission d'intérêt général tout en rendant possibles les investissements indispensables à l'économie de nos territoires ?

M. Ronan Dantec. – Merci pour votre parole, forte et claire. Nous vous rejoignons sur la dynamique économique créatrice d'emplois, et sur l'importance du rôle des territoires dans la transition énergétique. Celle-ci n'est toutefois possible que si le modèle économique garantit un retour sur investissement suffisant pour financer les investissements nouveaux. Il faut donc des fonds, donc mobiliser l'argent privé – la conférence bancaire aura un rôle clé –, mais aussi l'argent public, de l'État ou des collectivités territoriales. Sont sur la table : la taxe carbone ; les certificats d'économie d'énergie, grâce à la Caisse des dépôts et consignations ; et l'écotaxe, destinée à financer les infrastructures de transport. Quel lien faites-vous entre le renforcement de ces flux et votre volontarisme en matière de création d'emplois ?

M. Jean-Claude Lenoir. – La semaine prochaine nous offrira une occasion de revenir sur toutes ces questions, à l'occasion du débat sur le climat et l'énergie.

J'aimerais que le gouvernement affiche clairement la couleur sur la transition énergétique. Que souhaite-t-il réellement ? Personne ne le sait ! Quelles sont ses intentions s'agissant du nucléaire ? Dimanche dernier, le Premier ministre a rappelé la place qu'il occupe dans notre mix énergétique. Celle-ci est-elle confortée dans le texte en préparation ? Votre prédécesseur a annoncé la fermeture de la centrale de Fessenheim pour 2016 : est-ce possible, et est-ce encore d'actualité ?

Comment compenserons-nous l'énergie qui ne sera plus produite par le nucléaire ? Reviendrons-nous au charbon, comme l'Allemagne ? Un quotidien, apprécié par les sympathisants communistes, dénonçait hier cette stratégie, le charbon étant particulièrement polluant. La France doit être exemplaire, c'est vrai. Mais les énergies renouvelables ont un défaut : le caractère intermittent de leur production. Comment, en outre, équilibrer l'offre et la demande ?

Souhaitez-vous que le Conseil européen affiche une ambition en matière énergétique ? Dans l'affirmative, comment concilier les différentes stratégies conduites par les États européens ?

L'économie circulaire en matière d'électricité me laisse perplexe. Est-ce à dire que les régions seront conduites à construire leur propre système énergétique ? Est-ce la fin de la péréquation tarifaire, socle de notre système économique et social ?

Quelle est votre position sur le gaz de schiste ? Le gouvernement va-t-il appliquer la loi du 13 juillet 2011, c'est-à-dire autoriser les expérimentations à fin de recherche ?

M. Alain Fouché. – Un mot sur la prévention des risques. Un article du *Monde* du 2 mai indiquait que Greenpeace avait tenté d'empêcher un tanker russe de livrer à Rotterdam du pétrole extrait d'une plateforme offshore de l'Arctique à Total, son PDG ayant pourtant, auparavant, fait état de sa réticence à exploiter le pétrole dans la région en raison du risque de marée noire et pour ne pas entacher l'image de sa compagnie. Cela signifie que Total encourage cette exploitation ? Que peut-on faire contre cela ?

M. Yves Rome. – La ministre a rappelé très justement le lien étroit qui unit le développement durable à l'économie. Nous espérons tous que la transition énergétique sera la plus rapide possible. Elle nécessite une ambition économique large, étendue aux grandes infrastructures du numérique qui irrigueront les perspectives ambitieuses rappelées par la ministre.

Nous ambitionnons tous de laisser aux générations futures l'environnement le mieux préservé possible. La France, sous le feu des projecteurs en 2015, devra être exemplaire. Le canal Seine-Nord Europe, accompagné par des décisions européennes récentes, est un moyen d'y parvenir. Ce grand projet, qui concerne le nord de la France et le nord de l'Europe, marque la volonté de notre pays de faire face aux enjeux climatiques. Pour le concrétiser, nous avons besoin d'une mobilisation forte des collectivités territoriales aux côtés de l'État. Au passage, la clause de compétence générale serait bien utile pour obtenir des financements des régions et des départements, ces derniers ayant affiché leur volontarisme.

Un mot sur la simplification normative en matière environnementale. Le président de conseil général que je suis peut vous le dire : entre une décision de déviation routière et le premier coup de pioche, il peut s'écouler dix ans…

M. Jean Bizet. – C'est vrai !

M. Yves Rome. – L'environnement ne doit pas devenir l'ennemi de l'économie.

M. Joël Labbé. – Vous avez évoqué les OGM, les pesticides et l'agrochimie en général. Prise de conscience des consommateurs, certainement ; des agriculteurs, c'est relatif. Voyez le débat que nous avons eu au Sénat sur les OGM. Ils ont été interdits, mais le match n'est pas terminé. La procédure d'autorisation européenne n'est pas totalement satisfaisante. Stéphane Le Foll et vous-même souhaitez renforcer l'évaluation de leurs risques environnementaux et de leurs conséquences socio-économiques, et redéfinir le cadre de coexistence des OGM avec les non-OGM – ce qui est difficile. Nous attendons beaucoup du Conseil des ministres de l'environnement du 12 juin prochain pour infléchir la position européenne sur ce point.

Mme Ségolène Royal, ministre. – Martial Bourquin, je dispose des documents relatifs à la protection des rivières franc-comtoises. Le sujet est sensible. Nous travaillons à une nouvelle politique de l'eau ; l'État doit assumer ses responsabilités, c'est certain. Nous examinons les pistes sur la table : arrêter le traitement des grumes au bord des rivières, car le

déversement de produits polluants est inadmissible ; utiliser des produits de substitution, avec un délai d'adaptation pour ne pas pénaliser les entreprises qui les utilisent. Je m'apprête à saisir l'Office national des forêts (ONF) pour accompagner les forestiers et faire évoluer leurs méthodes – vous êtes le bienvenu pour assister aux réunions que j'organiserai avec les experts. Le déversement de lisier n'est pas plus tolérable : nous devons nous équiper plus largement en unités de méthanisation. Dans la région que j'ai présidée, cela fait dix ans que ces pratiques sont interdites, et l'implantation de bandes enherbées rendue obligatoire sur le bord des rivières, en privilégiant les plantes naturellement filtrantes. Il faut étendre ce système.

L'utilisation du Roundup n'est pas acceptable non plus au bord des rivières et sur les lieux de captage d'eau potable. Mercredi prochain sera la journée mondiale de la biodiversité. J'ai lancé une opération zéro pesticide, qui concernera au premier chef les espaces communaux. Il n'est pas normal que certains bâtiments, comme les écoles, y soient encore exposés. La loi votée en janvier n'interdit les pesticides dans les espaces verts publics qu'à compter de 2020, alors que certaines communes sont déjà sans pesticides, ce qui est formidable. Pourquoi attendre ? Les méthodes sont maîtrisées. Dans le même ordre d'idées, la France est importatrice de miel à cause de l'utilisation de produits phytosanitaires sur les lieux de floraison : c'est extravagant. Les agriculteurs se rendent pourtant compte que limiter l'usage de ces produits améliore la qualité de l'ensemencement des productions végétales.

Louis Nègre, s'agissant de l'écotaxe, nous attendons les conclusions du rapport de l'Assemblée nationale. J'ai moi-même été auditionnée – comme par le Sénat, du reste –, mais n'ai pu prendre connaissance des conclusions du rapporteur. Chacun a fait son travail, chacun a sa liberté de parole – j'ai la mienne. Attendons le résultat du travail parlementaire et tirons-en les conclusions les plus intelligentes possibles, le plus rapidement possible, car nous attendons les financements. J'ai signé le volet mobilité du contrat de plan État-région : je sais de quoi nous avons besoin.

J'ai rencontré les dirigeants de Siemens ce matin. Depuis que l'État a affirmé sa préoccupation à l'égard d'Alstom et de cette filière stratégique, les offres se sont améliorées. Une décision sera prise dans les prochaines semaines tenant compte des stratégies industrielles, du bilan pour l'emploi, etc.

Comme souvent en matière d'industrie verte, les véhicules électriques dépendent à la fois des ministères de l'écologie et de l'industrie. Arnaud Montebourg a suivi le déploiement des bornes de recharge. Le projet de loi sur la transition énergétique traitera la question de la mobilité propre.

Bernadette Bourzai, l'électricité hydro-électrique est la plus propre et la moins coûteuse. La France a la chance d'être bien équipée. Prolonger les concessions des opérateurs semble judicieux car ils pourront investir ; je serai lundi à Bruxelles pour défendre cette solution.

Ronan Dantec, 70 % des actions en matière de transition énergétique relèvent de l'échelon national. Le renforcement des flux financiers constituera l'un des volets du futur projet de loi. Nous y travaillons. La transition énergétique favorise la croissance. L'Allemagne a dépensé 22 milliards pour améliorer la performance énergétique des bâtiments. Cela n'a pas été sans effet sur la croissance ! A cause de notre modèle de production énergétique, nous avons fait moins d'efforts et davantage gaspillé. Nos factures de chauffage figurent parmi les plus élevées en Europe. Grâce à la transition énergétique, les

clients verront leur facture d'électricité baisser. Je souhaite que tous les nouveaux bâtiments aient un bilan énergétique neutre ou positif. Fixons un cadre stable et clair, les entreprises seront rassurées et investiront.

Jean-Claude Lenoir, le Président de la République a fixé le cadre de notre politique nucléaire. Nous devons être fiers de notre modèle, tout en préparant l'avenir. Il faut augmenter les énergies renouvelables, développer les économies d'énergie, et trouver des solutions pour stocker l'électricité. C'est la clef ! L'Europe de l'énergie doit s'appuyer sur des groupes compétitifs. Pour la première fois, d'ailleurs, j'ai réuni tous les acteurs de l'hydrolien en mer. Il faut accélérer l'investissement dans les réseaux intelligents et le stockage de l'énergie. Des progrès ont été réalisés.

Une politique européenne de l'énergie est nécessaire. Il ne s'agit pas de parvenir à un modèle unique. L'objectif est de lutter contre l'effet de serre. Les pays du Sud, à qui nous avons exporté notre mode de développement, nous regardent. L'explosion, dans une mine de charbon, hier en Turquie a fait des centaines de morts. En Ukraine, le gaz est un instrument de chantage. L'énergie doit être une source de vie, non de guerre ni un enjeu dans un rapport de force.

Tant que les techniques n'auront pas évolué, le gouvernement s'opposera à l'exploitation du gaz de schiste en France au moyen de la fracturation hydraulique…

M. Jean-Claude Lenoir. – Et la recherche ?

Mme Ségolène Royal, ministre. – Pas en grandeur nature, en tout cas.

Yves Rome, le canal est une alternative à la route. Tout est affaire de financement. Je n'ai pas encore examiné dans le détail ce dossier.

Il est indispensable de simplifier les procédures. Pourquoi ne pas regrouper les recours pour réduire les délais ? La protection de l'environnement n'en souffrira pas, tandis que les entreprises ont intérêt à savoir de manière sûre si elles peuvent construire ou non. N'opposons pas les entreprises et les écologistes. Il s'agit simplement de disposer de règles de droit rapides, claires et stables.

Joël Labbé, la prise de conscience du monde agricole est relative concernant les dangers des OGM et des produits phytosanitaires, c'est vrai. Mais, là encore, si les règles sont instables, les opérateurs ne sont pas encouragés à modifier leurs pratiques. Il faut réduire le volume des produits phytosanitaires utilisés et développer la recherche pour trouver des produits de substitution. Il est aussi indispensable de faire la transparence sur le lien entre l'usage de ces produits et certaines maladies qui frappent les ouvriers agricoles…

M. Bruno Sido. – Comme leurs patrons !

Mme Ségolène Royal, ministre. – Mais ce sont les ouvriers qui sont en première ligne.

M. Thierry Repentin. – La loi sur la transition énergétique contiendra-t-elle des mesures relatives à la prolongation des concessions des opérateurs d'hydroélectricité ? Certains territoires souhaitent plus de concurrence. La Cour des comptes a souligné le manque à gagner dû à un manque de concurrence.

Le Premier ministre a appelé de ses vœux une Europe des grands projets, en particulier d'infrastructures de transport. Le canal Seine-Nord Europe et la ligne ferroviaire Lyon-Turin sont les seuls projets à pouvoir être cofinancés par la ligne budgétaire pour l'interconnexion en Europe, dotée de 15 milliards d'euros grâce à l'insistance du Président de la République lors de la conclusion du budget européen pour la période 2015-2020. Si nous lançons ces projets ils seront cofinancés à hauteur de 40 %, sinon cet argent servira à d'autres ! Dans le cas de la ligne Lyon-Turin, la France doit répondre à un appel à projets avant l'automne. Négocierez-vous avec Bruxelles pour obtenir l'autorisation de prolonger les concessions autoroutières afin de financer ces grands projets ?

Le conseil européen des 20 et 21 mars dernier, consacré à la compétitivité industrielle, a souligné, à la demande de la France, l'importance de trouver une solution pour accompagner les industries électro-intensives. Ces entreprises sont pénalisées par rapport à certains grands pays qui ont mis en place des aides. La Commission a publié en avril des lignes directrices, proposant de baisser certaines taxes sur l'énergie. Un accord est-il possible ?

M. Ladislas Poniatowski. – Envisagez-vous dans votre projet de loi de remettre à plat la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) et la contribution au service public de l'électricité (CSPE) ? La TCFE, a été détournée de sa mission et constitue dans les faits une recette des collectivités territoriales, un quart seulement de son produit revenant aux syndicats d'électricité. La CSPE, également acquittée par les consommateurs finals d'électricité, sert à payer le tarif social, la péréquation des tarifs dans les DOM-TOM et la Corse, et, pour 90 %, le développement des énergies renouvelables. En refusant la hausse des prix de l'électricité, vous avez ainsi dit non aux énergies renouvelables ! La hausse de la taxe était nécessaire pour rembourser à EDF les avances qu'il verse pour acheter l'électricité photovoltaïque ou éolienne. Avec l'hydrolien, le montant de la CSPE explosera et, là encore, il faudra rembourser EDF. La TCFE devrait aussi contribuer à financer le développement des énergies renouvelables. En refusant d'augmenter le prix de l'électricité, les gouvernements successifs augmentent la dette de l'État à l'égard d'EDF.

Mme Hélène Masson-Maret. – Dans un sondage Ifop réalisé en avril, 90 % des Français se déclarent favorable à la transition énergétique. Mais les moyens ne font pas consensus, comme le révèle l'écotaxe.

Conformément à la feuille de route du Président de la République, vous envisagez de fermer la centrale de Fessenheim en 2016. Comment comptez-vous financer les travaux et le dédommagement réclamé par EDF ? De plus cette fermeture ne suffira pas à ramener la part de l'énergie nucléaire en-dessous du seuil de 50 % d'ici à 2025. La France est dans une impasse, avec l'obligation de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici à 2030. Il convient de noter que le nucléaire n'émet pas de gaz de serre... Quelles énergies renouvelables entendez-vous favoriser ? La Cour des comptes a critiqué certains modes de financement des énergies renouvelables, comme pour les panneaux photovoltaïques. Quels seront vos arbitrages ?

M. Bruno Sido. – L'objectif du Président de la République de réduire à moins de 50 % la part de l'électricité issue du nucléaire sera-t-il maintenu ? Le problème des énergies renouvelables concerne le stockage. Avec le député Christian Bataille, nous avions publié un rapport pour analyser la situation allemande. Faute de moyens de stockage, les Allemands sont contraints de nous exporter de l'électricité à un prix négatif. En tant que président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), j'ai été

approché par un des quatre grands producteurs. Ils sont inquiets et souhaitent être entendus. Nous les auditionnerons. Le Gouvernement prendra-t-il le risque de suivre la même voie ? Les mêmes inconvénients produisant les mêmes effets, la situation risque d'être pire encore en France où la part du nucléaire est bien plus importante. Sans compter qu'à Fessenheim, les Suisses et les Allemands qui détiennent respectivement 17 % et 16 % de la centrale nous réclameront aussi des indemnités…

Le sujet est grave. Quels sont les objectifs du gouvernement ?

Mme Évelyne Didier. – Madame la ministre, je salue votre nomination, ainsi que le périmètre de votre ministère, propre à dégager des synergies. Espérons qu'il ne bougera plus.

Le code minier a pour objet de fixer les règles d'exploitation et de régler la question des dégâts miniers pour rassurer les populations. Thierry Tuot a avancé des pistes de réforme. Or les acteurs sont dans l'expectative. Il a fait aussi des propositions pour sécuriser les procédures, suggérant de consulter, avant toute nouvelle opération, les autorités compétentes pour éviter les recours. Quand débattrons-nous du sujet ?

Je note avec satisfaction que mon collègue Jean-Claude Lenoir lit *l'Humanité* !

Je souscris à votre vision : mieux vaut encourager que punir. Mieux vaut une écologie incitative que punitive. Les résultats sont meilleurs, d'autant que nos services de police ou douaniers n'ont plus les moyens de procéder toujours à des contrôles sur place.

Au sein du Conseil national des déchets, nous réfléchissons à leur rôle dans l'économie circulaire. Mais celle-ci ne se résume pas à cette question. Il conviendrait de mettre en avant d'autres pistes. Enfin, je salue votre fermeté s'agissant des perturbateurs endocriniens.

M. Michel Teston. – L'interdiction de la fracturation hydraulique est essentielle. En 2011, dans une réunion publique en Ardèche, vous aviez exprimé votre position. Depuis, le gouvernement a décidé de réformer le code minier pour reconnaître les droits d'information du public. Quand en débattrons-nous au Parlement ?

Les grandes centrales de production de chaleur utilisent de grandes quantités de bois, avec des coupes locales importantes et des importations massives. Comment entendez-vous réguler l'approvisionnement de ces centrales ?

Mme Ségolène Royal, ministre. – Pour financer la ligne Lyon-Turin, la prolongation des concessions d'autoroutes a été évoquée. La Commission européenne semble ouverte, tant la Direction générale (DG) des transports et de la mobilité que la DG de la concurrence, car financer le rail grâce au transport routier contribue au transport propre.

Les intérêts des industriels électro-intensifs ont été pris en considération lors du Conseil européen des 20 et 21 mars. Notre ministère a fait beaucoup avec le ministère de l'industrie. Nous avons soutenu la cogénération et les travaux d'effacement qui bénéficient aux gros consommateurs d'électricité ; nous cherchons à améliorer les relations entre EDF et le consortium Exeltium, et à modérer les tarifs de transports. Nous avons maintenu les exemptions de taxes. Nous veillons à préserver la compétitivité des électro-intensifs tout en leur indiquant la nécessité de faire des efforts pour réduire leur consommation. Tel est bien leur intérêt. Ainsi nous retournons une contrainte, qui encourage le contournement, en un

intérêt bien perçu. Tout en affirmant avec fermeté l'objectif d'amélioration énergétique, nous veillons à ne pas déstabiliser la filière et à la protéger contre ses concurrents.

La hausse annoncée du prix de l'énergie par EDF n'était pas liée à la hausse de la CSPE. Je suis lasse d'entendre affirmer que les énergies renouvelables coûtent cher. Toutes les énergies coûtent cher, y compris le nucléaire si l'on inclut le traitement des déchets et le démantèlement des centrales. Cessons d'opposer les filières ! En outre la part de la CSPE destinée aux énergies renouvelables s'établit à 75 % et non 90 %. Il faut maîtriser le coût des énergies renouvelables ; il commence d'ailleurs à baisser tandis que le prix des nouveaux réacteurs nucléaires sera sans doute plus élevé. Mettons les chiffres sur la table. Il ne s'agit pas de stigmatiser telle ou telle filière mais de faciliter les choix des élus. Le nucléaire existe. Nous pouvons en être fiers. Mais il n'y pas de tabous. Il faut décider en toute connaissance de cause pour améliorer notre mix énergétique. Tel est l'enjeu. C'est l'intérêt d'ailleurs de nos électriciens. Après Fukushima, notre modèle sera plus facilement exportable s'il repose sur un mix énergétique. Notre texte jettera les bases d'un débat serein et renforcera la démocratie dans les choix énergétiques. L'enjeu est crucial : nos choix détermineront nos modes de vie et nos choix industriels pour 50 ans.

Pour maîtriser les coûts, il est possible d'investir dans la recherche, grâce aux investissements d'avenir, de maîtriser les prix par le jeu des appels d'offre, de baisser les coûts de production, et de mettre en place les compteurs intelligents, permettant de mieux connaître sa consommation et de la maîtriser. Il devient possible d'envisager des territoires à énergie positive, avec des compteurs intelligents et une mise en commun de la gestion de l'énergie, réconciliant efficacité énergétique industrielle et démocratie. L'accès à l'information est fondamental à cet égard.

Le Président de la République a fixé le cadre concernant le nucléaire. Nous débattrons, de manière transparente, lors du projet de loi sur la transition énergétique, des objectifs de réduction de la part du nucléaire et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre pour définir des trajectoires d'évolution.

Evelyne Didier, merci de votre soutien s'agissant des perturbateurs endocriniens. Le Parlement débattra du code minier avant la fin de l'année. Nous tenons compte du travail de Thierry Tuot et entendons finaliser notre projet de réforme avant la fin de l'été.

L'économie circulaire ne se réduit pas, en effet, à la gestion des déchets, mais concerne avant tout la conception des produits. Il s'agit d'un enjeu d'innovation et de réflexion sur les matériaux.

L'importation de bois pour alimenter les centrales de production de chaleur constitue un sujet important. Il faut développer la traçabilité pour s'assurer du bilan carbone d'une filière. Nous définirons dans la loi le bilan carbone et les décisions à prendre aux vues du coût carbone pour ces filières.

Merci pour vos questions riches et variées sur ces sujets sensibles. Nous avons à réaliser ensemble cette œuvre importante.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. – Nous nous retrouverons mercredi en séance publique pour un débat sur le climat et l'énergie en Europe.

La réunion est levée à 18h20.

Jeudi 15 mai 2014

- Présidence de M. Raymond Vall, président -

Activités privées de protection des navires – Examen des amendements de séance

La commission examine les amendements de séance sur le projet de loi n° 489 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif aux activités privées de protection des navires.

La réunion est ouverte à 10 heures.

M. Raymond Vall, président. – Nous avons dix-neuf amendements à examiner.

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – La plupart ont été déposés, d'une part, par Alain Richard – les titres II, IV et V du texte ont été délégués au fond à la commission des lois –, d'autre part, par le Gouvernement.

Article 2 A

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – L'amendement n° 3 écarte expressément la possibilité que l'activité de protection des navires soit exercée par des services internes d'entreprises dont ce n'est pas le but exclusif.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3.

Article 3

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – L'amendement n° 7 supprime l'article 3, par lequel la commission des lois avait prévu la contribution au Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) des entreprises privées de protection du navire. Celle-ci a émis un avis défavorable à cet amendement. Je vous propose un avis de sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 7.

Article 6

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – Par l'amendement n° 8, le Gouvernement précise que la liste des prescriptions de la norme de certification est fixée par décret en Conseil d'État. L'avis de la commission des lois est défavorable, pour des raisons de sémantique. Je propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 8.

Article 9 (supprimé)

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – Par l'amendement n° 1 rectifié, Mme Masson-Maret et M. Revet rétablissent l'article 9. Il ne nous paraît pas nécessaire d'introduire

une telle dérogation, le vivier de personnels susceptibles de remplir ces missions étant suffisamment réduit – anciens fusiliers marins, commandos… – pour apaiser les craintes. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°1 rectifié.

Article 12

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement n° 9 du Gouvernement, de précision.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 9.

Articles additionnels après l'article 12

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – De même, avis favorables aux amendements n° 19, 20 et 10 du Gouvernement.

La commission émet un avis favorable aux amendements n° 19, 20 et 10.

Article 18

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – Notre commission avait supprimé la liste des navires non éligibles à la protection. Par l'amendement n°17, le Gouvernement la rétablit, en raison du développement d'une forme de tourisme du sensationnel. Avis favorable : il faut penser à tout !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 17.

Article 23

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – L'amendement que je vous soumets propose que le nombre d'armes autorisées pour une équipe privée de protection des navires soit déterminé par décret simple. La fixation des types d'armes justifie sans doute un décret en Conseil d'État, pas celle de leur nombre.

La commission adopte l'amendement n° 21.

Article 31

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – La commission des lois a émis un avis favorable à l'amendement n° 11 du Gouvernement, de précision. Même avis.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 11.

Article 34

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – De même, avis favorable à l'amendement n° 12 du Gouvernement …

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 12.

Article 34 bis

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – …et à l'amendement n° 13 du Gouvernement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 13.

Article 36 (supprimé)

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – Le Gouvernement n'est pas favorable à l'adoption de l'amendement n° 4, déposé par M. Richard, en raison de ses conséquences constitutionnelles qui doivent être étudiées de manière plus approfondie. Je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat.

La commission émet un avis de sagesse à l'amendement n° 4.

Article 37

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – L'amendement n° 14 du Gouvernement est de conséquence. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 14.

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – Les risques encourus si l'équipe est sous-dimensionnée sont réels, comme l'a hélas montré l'exemple du *Tanit*, où l'affaire s'est soldée par trois morts et un blessé. Une sanction est donc indispensable : avis défavorable à l'amendement n° 6 de suppression, déposé par M. Revet.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

Article 39

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – L'amendement n° 5 est de conséquence. La commission des lois a émis un avis défavorable, je vous propose d'en faire de même.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.

Articles additionnels après l'article 42

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement n° 16, présenté par le Gouvernement, relatif à la transposition des dispositions pour la Polynésie française.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16.

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – De même, l'amendement n° 15 donne quelques précisions sur leur application outre-mer, notamment à Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 15.

M. Ronan Dantec. – Et *quid* de la Corse ou de l'île de Sein ?

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – Elles font partie de la métropole !

M. Raymond Vall, président. – La commission mixte paritaire se tiendra mercredi 21 mai à 11h30 à l'Assemblée nationale. Les membres titulaires en seront M. Raymond Vall, Mme Odette Herviaux, M. Alain Richard, M. Michel Teston, Mme Hélène Masson-Maret, M. Jean-Jacques Hyest et M. Jean-Marie Bockel, et les suppléants seront M. Jean-Louis Carrère, M. Mohamed Soilihi, Mme Evelyne Didier, M. Charles Revet, Mme Esther Sittler, M. Gérard Cornu et Mme Marie-Françoise Gaouyer.

La réunion est levée à 10h25.

COMMISSION DES FINANCES

Mardi 13 mai 2014

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

La réunion est ouverte à 9 h 40

Nomination de rapporteurs spéciaux

La commission nomme tout d'abord M. Jacques Chiron rapporteur spécial de la mission « Égalité des territoires, logement et ville », en remplacement de M. François Rebsamen, et Mme Nicole Bricq rapporteure spéciale du prélèvement européen (« Affaires européennes »), en remplacement de M. Jacques Chiron.

Comptes bancaires inactifs et contrats d'assurance vie en déshérence - Désignation des candidats à la commission mixte paritaire

La commission procède ensuite à la désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence.

MM. Philippe Marini, François Marc, Jacques Chiron, Mmes Frédérique Espagnac, Marie-France Beaufils, MM. Francis Delattre et Vincent Delahaye sont désignés comme candidats titulaires et MM. Jean Germain, Gérard Miquel, Mme Michèle André, M. François Fortassin, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Philippe Dominati et Philippe Dallier comme candidats suppléants pour faire partie de l'éventuelle commission mixte chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence.

Sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public - Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède enfin à l'examen des amendements au texte de la commission n° 516 (2013-2014) sur le projet de loi n° 481 (2013-2014) relatif à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public.

Articles additionnels avant l'article 1er

M. Jean Germain, rapporteur. – L'amendement n° 7 de Marie-France Beaufils est satisfait par les dispositions de l'article 32 de la loi de séparation et de régulation des activités bancaires. Je demande donc le retrait de cet amendement. À défaut, j'y serai défavorable.

Mme Marie-France Beaufils. – Nous verrons en séance publique.

M. Philippe Marini, président. – Hormis les membres du groupe CRC, la commission adopte l'avis proposé par le rapporteur.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 7 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jean Germain, rapporteur. – Même avis s'agissant de l'amendement n° 8.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 8 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jean Germain, rapporteur. – L'amendement n° 13 demande un rapport sur l'application de l'article 32 de la loi de séparation et de régulation bancaires. Le décret d'application de cet article 32 n'a pas encore été publié, ce qui montre que la préoccupation exprimée par cet amendement est légitime. C'est en fait un amendement d'appel, mais je ne pense pas qu'un rapport soit utile pour accélérer le processus ; en revanche, un engagement du Gouvernement pourrait rassurer sur ce point le groupe CRC et l'ensemble du Sénat. C'est une question que je poserai en séance.

M. Philippe Marini, président. – En effet, je pense qu'il serait utile de vous référer à notre débat récent sur l'application des lois, et notamment celle de la loi bancaire.

Mme Marie-France Beaufils. – Il s'agit bien d'un appel, nous verrons s'il est entendu.

M. Philippe Marini, président. – C'est un amendement d'appel, mais je m'associerai en séance au rapporteur et aux auteurs de l'amendement pour solliciter les éléments nécessaires.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 13 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jean Germain, rapporteur. – L'amendement n° 9 vise à augmenter le montant maximum de l'aide pouvant être accordée à une collectivité. Je suis défavorable à cet amendement car le fonds pourra prendre en charge jusqu'à 45 % de l'indemnité de remboursement anticipé (IRA), ce qui garantit que les collectivités territoriales bénéficieront d'une aide substantielle, mais qu'elles ne seront pas totalement exonérées de leur responsabilité, puisqu'elles devront encore s'acquitter de plus de la moitié de leurs IRA. J'ajoute qu'en augmentant le montant maximum de l'aide attribuée à une collectivité, l'aide perçue par les autres diminue automatiquement…

M. Philippe Marini, président. – Cet amendement est recevable financièrement dans la mesure où le fonds est « fermé » ; mais les effets de répartition signalés par Jean Germain vont se produire et l'insuffisance du fonds apparaîtra assez vite criante.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.

M. Jean Germain, rapporteur. – L'amendement n° 10 propose de relever le taux de la taxe de risque systémique. Cette taxe serait également rendue non déductible de l'impôt sur les sociétés. Je rappelle que le secteur bancaire financera près des deux tiers du fonds, qui disposera au total de 1,5 milliard d'euros. Une augmentation de sa capacité de 1,2 milliard d'euros par an pendant quinze ans paraît donc hors de proportion par rapport au

problème que nous cherchons à résoudre. Il faut également souligner que les banques les plus fortement contributrices à la taxe de risque systémique n'ont pas distribué de prêts structurés. Je propose donc un avis défavorable.

M. Éric Bocquet. – Nous sommes naturellement d'avis contraire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

Article 1er

M. Jean Germain, rapporteur. – Les amendements nos 1 et 11 visent à supprimer la validation des contrats de prêt en cas de défaut de mention du taux effectif global (TEG). Je suis bien sûr défavorable à ces amendements qui remettent en cause le principe même du présent projet de loi.

M. Philippe Marini, président. – Il n'en résulterait que de toutes petites conséquences, que vous nous avez très bien expliquées dans votre rapport, indiquant que se concrétiserait un risque financier pour l'État pouvant atteindre 17 milliards d'euros.

Mme Marie-France Beaufils. – Nous ne partageons pas l'avis du rapporteur.

La commission émet un avis défavorable aux amendements nos 1 et 11.

Article 2

M. Jean Germain, rapporteur. – Les amendements nos 2 et 12 visent à supprimer la validation des contrats de prêt en cas de mention d'un TEG erroné. L'article 2 est le pendant de l'article 1er. Pour les mêmes raisons que celles invoquées précédemment, je suis également défavorable à ces amendements de suppression.

M. Albéric de Montgolfier. – Le calcul d'un TEG n'est pas une opération d'une complexité extraordinaire et je m'étonne que les banques continuent à pouvoir mentionner des TEG erronés ! Le taux, avec le capital et la durée sont les trois éléments essentiels d'un contrat de prêt.

M. Jean Germain, rapporteur. – Le TEG n'a aucun intérêt dans le cas des emprunts structurés que nous évoquons ; c'est une question formelle.

M. Vincent Delahaye. – Je partage le sentiment du rapporteur : pour un prêt habituel, le TEG peut signifier quelque chose, mais ce n'est pas le cas pour ces emprunts. Il s'agit ici d'un élément purement formel et non substantiel.

M. Philippe Marini, président. – Ce qui est en cause, c'est le poids financier qu'aurait pour l'État une défaillance du principal établissement de crédit en cause. L'article 2 et l'article 1er traitent d'un seul et même sujet : ils forment un tout. Nous devons apprécier le caractère ou non disproportionné des conséquences de la jurisprudence intervenue.

M. Albéric de Montgolfier. – Je me rallie à ces arguments.

Mme Marie-France Beaufils. – Le groupe CRC ne partage pas l'avis du rapporteur.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 2 et 12.

Article 3

M. Jean Germain, rapporteur. – L'amendement n° 5 vise à élargir le bénéfice du fonds de soutien créé en loi de finances pour 2014 aux organismes HLM de droit privé. Je suis défavorable à cet amendement car les organismes HLM de droit privé ne sont pas concernés par la validation législative ; dès lors, il ne me semble pas opportun de créer une asymétrie en leur ouvrant le bénéfice du fonds. Surtout, j'ajoute qu'en augmentant le nombre de bénéficiaires, on diminue automatiquement l'aide perçue par les bénéficiaires actuels, c'est-à-dire notamment par les collectivités territoriales.

M. Éric Bocquet. – Nous nous abstenons sur cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.

Articles additionnels après l'article 3 bis

M. Jean Germain, rapporteur. – L'article 2224 du code civil pose le principe d'une prescription quinquennale pour les actions personnelles ou mobilières. L'amendement n° 3 propose, pour les actions liées à des contrats de prêts, d'allonger ce délai de prescription du temps écoulé lors des renégociations entre les parties. Je suis défavorable à cet amendement et je rappelle que les actions en responsabilité engagées contre les banques pour défaut d'information ou de conseil ne sont pas soumises au délai de prescription quinquennale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

M. Vincent Delahaye. – L'amendement n° 6 que j'ai présenté vise à profiter de ce projet de loi pour demander des informations qui existent sans doute déjà ici ou là, mais il nous manque une vision d'ensemble. Il existe un excellent rapport de la Cour des comptes sur Dexia, mais ce n'est pas un rapport du Gouvernement. Il serait bon de disposer d'un bilan global, chaque année, sur le fonds, l'état des contentieux et la situation de Dexia.

M. Jean Germain, rapporteur. – Comme je l'ai indiqué s'agissant des rapports demandés par le groupe CRC, le rapport prévu par l'article 32 de la loi de séparation et de régulation des activités bancaires doit faire le point sur l'ensemble des questions liées aux emprunts structurés.

L'article 4 de la loi de finances rectificative de novembre 2011 prévoit aussi un rapport faisant le point sur la situation financière de Dexia.

Enfin, l'activité du fonds de soutien fera l'objet d'un rapport annuel prévu par l'article 92 de la loi de finances pour 2014.

Néanmoins, si la demande de notre collègue est satisfaite d'un point de vue juridique, ce qui justifie ma demande de retrait, j'appellerai l'attention du ministre pour dire que plusieurs de ces rapports n'ont pas été déposés, alors que la demande en a été faite, ce qui est fort regrettable pour l'information du Parlement.

M. Philippe Marini, président. – Vous considérez que ce rapport serait redondant avec ceux qui sont déjà prévus par différentes dispositions législatives.

M. Jean Germain, rapporteur. – Oui, mais nous n'avons pas encore obtenu ces rapports.

M. Philippe Marini, président. – Ne seriez-vous pas susceptible de proposer plutôt une position de sagesse ?

M. Jean Germain, rapporteur. – Mon avis sur l'amendement n° 6 est le même que celui relatif aux amendements du groupe CRC demandant des rapports. Je demanderai en séance un engagement du Gouvernement et, à défaut, je me rallierai à ce que vous proposez, monsieur le président, mais je le ferai pour les différents amendements. C'est une question d'équité !

M. Philippe Marini, président. – Soyons en séance publique pour insister sur l'importance d'une information précise, périodique et sincère sur ce sujet.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 6 et, à défaut, y sera défavorable.

Intitulé du projet de loi

M. Philippe Marini, président. – L'amendement n° 4 de Pierre-Yves Collombat vise à modifier l'intitulé de la loi et comporte le mot souvent connoté d' « amnistie »…

M. Jean Germain, rapporteur. – Je suis défavorable à cet amendement qui reflète la subjectivité d'appréciation de son auteur.

M. Roland du Luart. – C'est bien dit !

M. Éric Bocquet. – Le groupe CRC s'abstient sur cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

PROJET DE LOI RELATIF À LA SÉCURISATION DES CONTRATS DE PRÊTS STRUCTURÉS SOUSCRITS PAR LES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC **EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION** **Mardi 13 mai 2014**		
Articles additionnels avant l'article 1er		
N°	Auteur	Avis de la commission
7	Mme Marie-France Beaufils	**Demande de retrait**
8	Mme Marie-France Beaufils	**Demande de retrait**

13	Mme Marie-France Beaufils	**Demande de retrait**
9	Mme Marie-France Beaufils	**Défavorable**
10	Mme Marie-France Beaufils	**Défavorable**
Article 1er Validation des contrats de prêt ne comportant pas de TEG		
N°	Auteur	Avis de la commission
1	M. Pierre-Yves Collombat	**Défavorable**
11	Mme Marie-France Beaufils	**Défavorable**
Article 2 Validation des contrats de prêt comportant un TEG erroné		
N°	Auteur	Avis de la commission
2	M. Pierre-Yves Collombat	**Défavorable**
12	Mme Marie-France Beaufils	**Défavorable**
Article 3 Champ d'application de la loi		
Article additionnel après l'article 3		
N°	Auteur	Avis de la commission
5	Mme Marie-Noëlle Lienemann	**Défavorable**
Article 3 *bis* Rapport sur la réforme du TEG		
Articles additionnels après l'article 3 *bis*		
N°	Auteur	Avis de la commission
3	M. Pierre-Yves Collombat	**Défavorable**
6	M. Vincent Delahaye	**Demande de retrait**

Intitulé du projet de loi		
N°	Auteur	Avis de la commission
4	M. Pierre-Yves Collombat	**Défavorable**

La réunion est levée à 10 h 05

Mercredi 14 mai 2014

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

La réunion est ouverte à 10 h 10

Stabilité financière : a-t-on progressé depuis 2008 ? - Audition conjointe de MM. Jean Beunardeau, directeur général de HSBC France et directeur de la banque de financement, d'investissement et de marchés en France, Didier Duval, responsable sécurité financière et prévention de la fraude au sein de la direction de la conformité du Groupe Crédit Agricole, Gérard Rameix, président de l'Autorité des marchés financiers, et Christian Walter, professeur d'économie à l'Institut catholique de Paris, titulaire de la chaire éthique et finances (sera publiée ultérieurement)

Au cours d'une réunion tenue le matin, **la commission procède à l'audition conjointe sur le thème : « Stabilité financière : a-t-on progressé depuis 2008 ? », de MM. Jean Beunardeau, directeur général de HSBC France et directeur de la banque de financement, d'investissement et de marchés en France, Didier Duval, responsable sécurité financière et prévention de la fraude au sein de la direction de la conformité du Groupe Crédit Agricole, Gérard Rameix, président de l'Autorité des marchés financiers, et Christian Walter, professeur d'économie à l'Institut catholique de Paris, titulaire de la chaire éthique et finances**.

Cette audition sera publiée au prochain compte-rendu.

La réunion est ouverte à 14 h 30

Audition de M. Pierre-René Lemas, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

Au cours d'une réunion tenue l'après-midi, **la commission procède à l'audition de M. Pierre-René Lemas, proposé par le président de la République aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution**.

M. Philippe Marini, président. – Nous entendons Pierre-René Lemas, candidat proposé par le président de la République pour exercer les fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, à la suite de Jean-Pierre Jouyet, nommé secrétaire général de l'Élysée. En application de l'article 13 de la Constitution, nous voterons, à l'issue de cette audition, afin de confirmer ou d'infirmer le choix du président de la République. Nos votes s'additionneront à ceux des membres de la commission des finances de l'Assemblée nationale, devant lesquels Pierre-René Lemas s'est exprimé ce matin. C'est au désavantage du Sénat, car notre commission est inférieure en nombre ! Je ne dis pas pour autant qu'il faut augmenter le nombre de sénateurs…

M. Albéric de Montgolfier. – … ou plutôt réduire celui des députés !

M. Philippe Marini, président. – Le vote et son dépouillement, qui interviendra d'ailleurs simultanément à l'Assemblée nationale, auront lieu immédiatement après l'audition.

Pierre-René Lemas, pouvez-vous nous rappeler les étapes de votre parcours et nous livrer votre vision stratégique pour la Caisse des dépôts et consignations ? Que change la création de Bpifrance dans les responsabilités du directeur général, en un moment où des entreprises emblématiques de notre tissu industriel connaissent des problèmes stratégiques ? Comment envisagez-vous d'articuler l'action de la banque publique d'investissement (BPI) avec celle de la Caisse des dépôts et consignations et quel sera l'avenir des participations issues du fonds stratégique d'investissement (FSI) ? Comme Jean-Pierre Jouyet, vous êtes un proche du président de la République. Cela influera-t-il sur la manière dont vous exercerez vos fonctions ?

M. Pierre-René Lemas, candidat à la direction générale de la Caisse des dépôts et consignations. – C'est avec une certaine émotion que je me présente devant la commission des finances de la Haute Assemblée, que j'ai servie, au cabinet de son président, pendant un an. Je suis honoré de présenter ma candidature au poste de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, institution placée depuis 1816 sous la surveillance et la protection du Parlement. C'est sa première garantie, sa force et sa spécificité. Je salue les représentants du Sénat à la commission de surveillance, François Marc et Jean Arthuis. Depuis deux siècles, ce lien direct entre la Caisse des dépôts et consignations et la représentation nationale garantit l'indépendance de son directeur général par rapport à l'exécutif – la question reste néanmoins attendue et de tradition. La Caisse des dépôts et consignations ne peut s'assimiler à l'État, même si celui-ci nomme son responsable et fixe ses orientations. Le directeur général doit néanmoins exercer ses fonctions en toute indépendance, sinon cette grande institution perdrait un de ses fondements.

En trente ans de vie professionnelle, je crois avoir démontré cette indépendance à maintes reprises : je suis un préfet de la « vieille école », celle où l'on a appris à dire oui quand on est d'accord, et non quand on ne l'est pas, en assumant son choix. Dans la situation nouvelle qui serait la mienne à la direction générale de la Caisse des dépôts et consignations, mon premier souci serait d'éviter toute rupture, de maintenir le cap, en m'appuyant sur l'énergie et le sens de l'intérêt général des équipes, dont je connais aussi la compétence.

Il y a trente ans, j'ai fait le choix du service public et des territoires. La cohérence d'un parcours s'élabore en chemin… J'ai débuté ma carrière comme sous-préfet et suis entré au cabinet du ministre de l'Intérieur, auprès de Gaston Deferre puis Pierre Joxe. J'ai été le directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé des collectivités locales Jean-Michel Baylet. Nommé sous-directeur des départements d'outre-mer, j'ai été en charge des finances au

ministère des départements et territoires d'outre-mer. Pendant quatre ans, j'ai exercé les fonctions de directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, sous Pierre Joxe, Jean-Michel Baylet, Philippe Marchand et Jean-Pierre Sueur. J'ai été adjoint au Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, sous l'autorité du ministre d'alors, Charles Pasqua. Dans toutes ces fonctions, j'ai contribué pendant dix ans à élaborer et à mettre en œuvre toutes les lois de décentralisation et d'aménagement du territoire – qu'il s'agisse de la montagne, du littoral ou de la ville, de la loi sur l'outre-mer, des réformes sur le développement durable et le développement rural, de celle sur le statut de la Corse, ou encore de la loi sur l'administration territoriale de la République (ATR).

J'ai beaucoup sillonné la France, rencontré beaucoup d'élus, en animant avec Jean-Pierre Fourcade le Comité des finances locales ou en participant aux missions de la Commission interministérielle d'aide à la localisation des activités (CIALA). Cela m'a conduit à travailler souvent avec la Caisse des dépôts et consignations et ses directions régionales – que les services de l'État jalousaient... J'ai contribué à la création du réseau « *Invest in France Network* », première mouture de ce qui deviendra l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII). Nommé directeur de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction au ministère de l'Équipement, j'ai travaillé à l'élaboration de la politique publique en matière d'urbanisme, sous Bernard Pons, Pierre-André Périssol, Jean-Claude Gayssot et Louis Besson. Beaucoup de réformes ont vu le jour : accession à la propriété, prêt à taux zéro, fiscalité de l'investissement locatif, financement des logements sociaux, remplacement du plan d'occupation des sols (POS) par le plan local d'urbanisme (PLU) et création des schémas de cohérence territoriale (SCOT) par la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU).

Durant cette période, je connaissais la plupart des villes de France, non par leur centre-ville, mais par leur parc HLM. Comme directeur général de Paris Habitat, l'office public de l'habitat de la capitale, j'ai ensuite appliqué les règles que j'avais moi-même conçues, en les maudissant parfois !

J'ai également été préfet de l'Aisne au moment des restructurations militaires, puis de Corse dans des moments difficiles, pendant trois ans, enfin de la région Lorraine à l'époque de sa mutation industrielle. Entre 2001 et 2003, j'ai exercé les fonctions de secrétaire général du ministère de l'Intérieur sous Daniel Vaillant, puis Nicolas Sarkozy. Grâce à ces expériences, j'ai mesuré la distance qui sépare une circulaire de l'administration centrale de la réalité des territoires.

J'ai souvent retrouvé la Caisse des dépôts et consignations, dans ces fonctions variées, si bien que j'ai travaillé en lien étroit avec ses dirigeants, de Robert Lion à Jean-Pierre Jouyet. J'ai contribué à transformation de la CAECL en Crédit local de France. C'était bien avant les mésaventures de Dexia. J'ai travaillé à faire aboutir la réforme des fonds d'épargne, avec le soutien de Jean-Pierre Jouyet. Enfin, j'ai rendu possible, avec d'autres, la création de la Compagnie des Alpes, filiale de la Caisse des dépôts et consignations. Nommé auprès du chef de l'État depuis deux ans, j'ai assisté à la création de Bpifrance et j'ai participé aux arbitrages sur les orientations et la gouvernance. Je ne prétends pas tout connaître de la Caisse des dépôts et consignations ; ses collaborateurs ont beaucoup à m'apprendre. Je sais que le groupe est divers, dans ses activités financières et dans ses domaines d'intervention. Je suis libre de tout préjugé, de tout corporatisme, de tout *a priori*. La confiance et la responsabilité sont à mon sens les piliers d'un bon management.

En deux ans, Jean-Pierre Jouyet a défini pour la Caisse des dépôts et consignations des ambitions, des objectifs et des orientations que la commission de surveillance a avalisés. Je les ferai miens. Le logement, les infrastructures, la transition écologique et énergétique, le développement des entreprises, sont les domaines privilégiés assignés à la Caisse des dépôts et consignations, à quoi j'ajouterais la revalorisation des métiers historiques de mandataire et de dépositaire. Il faut faire preuve de pragmatisme, adapter les stratégies tout en maintenant ce cap. Je suis d'accord avec la commission de surveillance qui juge le bilan de la Caisse des dépôts et consignations solide, mais rigide. Les taux sont bas, mais le coût de la ressource est élevé. Un équilibre reste à trouver entre flexibilité et stabilité financière. L'intérêt général est la valeur fondamentale du groupe. Mais je n'oublie pas que parmi les principes du service public, il y a l'adaptabilité…

Comme investisseur, la Caisse des dépôts et consignations gagnerait à être plus sélective dans ses choix et à développer une logique de co-investissement. Elle doit s'attacher à trouver un mode de fonctionnement équilibré avec ses filiales – notamment Bpifrance – et travailler en complémentarité avec elles, autour d'objectifs industriels clairs. Dans son rôle de prêteur, la Caisse des dépôts et consignations pourra tirer parti de l'augmentation du plafond du livret A et de l'enveloppe de 20 milliards d'euros consacrée au financement de projets territoriaux. Le volume des fonds d'épargne et les objectifs de construction de logements maintiendront à un niveau élevé le taux de distribution des prêts. La Caisse des dépôts et consignations a vocation à devenir le prêteur de référence aux collectivités et sur les durées longues.

Je salue l'efficacité de Bpifrance qui en moins d'un an a mis en place les outils dont les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire ont besoin. Le savoir-faire de la Caisse des dépôts et consignations positionne l'institution comme un outil de référence de la gestion publique, sur des sujets aussi divers que la gestion des retraites, des fonds des notaires, des comptes personnels à la formation ou encore des contrats d'assurance et comptes bancaires en déshérence. Comme opérateur enfin, elle doit renforcer son rôle dans le secteur concurrentiel et mener une réflexion sur ses participations. Un équilibre reste à trouver entre une nécessaire adaptation et le respect des intérêts patrimoniaux. Certaines filiales, comme la CNP, seront confrontées à des défis stratégiques dans les mois qui viennent. Je défendrai avec détermination les intérêts stratégiques et patrimoniaux du groupe.

La Caisse des dépôts et consignations possède un réseau territorial dont le savoir-faire et l'ingénierie technique et financière sont sans équivalent. Au moment où l'État mène une réflexion pour transformer ses structures territoriales, il est important que la Caisse des dépôts et consignations continue à jouer son rôle. Du reste, la Caisse n'a pas diminué son niveau d'investissement dans les territoires. En clarifiant ses conditions d'intervention et celles de ses filiales, elle maintiendra le réseau mobilisé. Être actif et réactif, telle est la priorité.

Aux niveaux européen et international, il serait souhaitable que la Caisse des dépôts et consignations resserre ses liens avec ses partenaires, mais aussi avec les investisseurs étrangers, dont les fonds souverains, qu'il faut attirer en France. Elle doit s'appuyer davantage sur le savoir-faire de ses filiales, dont les compétences financières sont reconnues. Elle possède les atouts du service public et ceux de son ambition industrielle. C'est un modèle équilibré qu'il convient de préserver et de promouvoir en renforçant la cohésion et la cohérence du groupe. La Caisse des dépôts et consignations est un édifice solide mais hétérogène. Elle s'appuie sur un socle de valeurs historique – intérêt général, foi dans le service public, indépendance, lien avec les équipements du territoire, rapport particulier au

temps long – capable de mobiliser le plus grand nombre. La modernisation et le développement de cette belle institution est une mission passionnante.

M. François Marc, rapporteur général. – C'est avec plaisir que nous vous accueillons dans cette maison où vous avez servi avec compétence et abnégation. Vous avez une connaissance avérée de la Caisse des dépôts et consignations, de ses activités, de ses compétences, de sa situation présente et des orientations qu'elle doit prendre. En tant que membre de la commission de surveillance, j'ai plaisir à constater la connaissance détaillée que vous avez déjà du groupe. Parmi les priorités des financements par la Caisse des dépôts et consignations figurent le logement, les collectivités territoriales, les infrastructures, le financement de la dépendance. D'après votre expérience, quels sont les engagements à prendre pour faciliter la rénovation thermique des logements ? Vous avez mentionné une enveloppe de 20 milliards d'euros consacrée au financement de projets des collectivités. Cette utilisation des fonds d'épargne a-t-elle vocation à être pérenne ? Sur quels segments portera-t-elle en termes de durée et de produits ? La question est d'actualité, car hier, nous avons voté une loi contre les emprunts toxiques, en débattant du cas de la société de financement local (SFIL), société à laquelle la Caisse des dépôts et consignations a prêté 11,5 milliards d'euros. Par ailleurs, lors de l'examen du projet de loi sur les comptes en déshérence, Michel Sapin a déclaré que les fonds placés sous la responsabilité de la Caisse des dépôts et consignations pourraient être utilisés pour financer l'investissement en faveur des personnes de grand âge. Quel est votre point de vue ?

M. Pierre-René Lemas. – En matière de logement, l'encours des prêts de la Caisse des dépôts et consignations atteint un niveau historique. Compte tenu des objectifs de l'État – 150 000 logements sociaux par an – elle ne pourra que continuer sur cette lancée. Des évolutions sont possibles dans la nature des prêts et dans la manière dont ils sont consommés, la répartition entre construction et rénovation, notamment thermique. Cependant, la Caisse des dépôts et consignations n'est pas maître en la matière et l'optimisation de l'utilisation des fonds d'épargne ne pourra se faire qu'à l'issue d'un dialogue avec l'État. La rénovation énergétique est une priorité majeure, globale, écologique et économique. Elle se heurte néanmoins au manque de savoir-faire technique en la matière : comment, par exemple, réduire le gaspillage d'énergie dans les bâtiments de briques rouges que l'on trouve à la périphérie de Paris ? Il y a un an, la Caisse des dépôts et consignations a publié un rapport sur le financement de la rénovation thermique des logements. Celle-ci concerne aussi les logements privés ; il a été envisagé de créer un fonds de garantie sur les emprunts des ménages pour des travaux thermiques. Ce fonds pourrait être alimenté par les producteurs d'énergies. Le sujet est ouvert. La Caisse des dépôts et consignations a un rôle important à jouer dans la transition énergétique ; j'inviterai les équipes à travailler sur le cas des copropriétés privées, le segment le plus fragile en matière de précarité énergétique.

En plus de son rôle de financeur, la Caisse des dépôts et consignations s'est engagée dans un important programme de construction au travers de sa filiale SNI qui travaille également sur le logement intermédiaire. Il est important que la SNI garde distincts ses deux champs d'intervention – d'une part, le logement social, d'autre part, le secteur privé – car les logiques institutionnelle et financière ne sont pas les mêmes.

La Caisse des dépôts et consignations a été appelée à participer aux conséquences du naufrage de Dexia. Elle s'est engagée sur un niveau de prêts important, 12,5 milliards d'euros. Elle a pu trouver ces ressources sur le marché, mais il n'est pas raisonnable qu'elle y reste trop longtemps exposée et pour un montant trop élevé ; ce n'est pas dans la tradition de

la Caisse. Je n'en dirai pas plus, sinon que c'est un dossier crucial, dans lequel il faut avoir à l'esprit la décision du Conseil constitutionnel l'an passé sur les dispositions votées.

C'est une marque de confiance de la part du Gouvernement que de confier à la Caisse des dépôts et consignations la gestion des comptes en déshérence. Une partie de ces fonds pourront être utilisés pour financer les équipements du grand âge. La décision dépend du Gouvernement.

Mme Nicole Bricq. – Le modèle économique de la Caisse des dépôts et consignations a été profondément transformé par la crise financière. J'ai suivi l'élaboration du nouveau modèle prudentiel, plus contraignant. J'ai siégé quatre ans à la commission de surveillance et quatre ans au comité d'investissement, dans une période mouvementée. La Caisse des dépôts et consignations doit agir en investisseur avisé, mais l'expérience m'a montré qu'il était difficile pour un directeur général de résister aux demandes concernant des entreprises traversant des « trous d'air ». C'est à l'usage que l'on voit l'indépendance du dirigeant.

Comment concilier la création de la BPI et le développement du rôle de la Caisse dans le capital-développement ou les fonds d'amorçage ? La Caisse des dépôts et consignations est coactionnaire de Bpifrance, à égalité avec l'État, représenté par le Trésor. La gouvernance s'annonce difficile. Pouvez-vous détailler ce que vous entendez par « complémentarité avec la BPI » ? Avec qui se feront les co-investissements que vous suggérez ?

M. Roger Karoutchi. – Vos qualités et compétences ne sont pas en cause, mais vous êtes plus un « fils de Beauvau » qu'un « fils de Bercy ». À quelle logique répond votre arrivée à la tête de la Caisse des dépôts et consignations ? Vous auriez aussi bien pu faire un très grand préfet d'Île-de-France, par exemple, le plus haut poste de la préfectorale… Il y a quelques années, la nomination de conseillers de l'Élysée à la direction d'institutions financières a suscité des attaques virulentes ! Or c'est aujourd'hui un homme du sérail que le chef de l'État propose pour la direction de la Caisse des dépôts et consignations. Comment concevez-vous votre indépendance par rapport à l'exécutif ?

M. Yvon Collin. – Au risque de contrarier Roger Karoutchi, je trouve que le *curriculum vitae* de Pierre-René Lemas le qualifie tout à fait pour ce poste.

Quelle sera votre doctrine d'engagement des fonds d'épargne : comment arbitrerez-vous entre risque et rendement, entre l'intérêt général et l'intérêt des épargnants ? Quel est votre sentiment sur le dossier très sensible du très haut débit ? Où en est-on ? Enfin, comment la Caisse des dépôts et consignations s'assure-t-elle contre le blanchiment des capitaux et l'évasion fiscale ? Quelle garantie a-t-elle de n'être pas en relation d'affaires avec des partenaires financiers fragiles ?

M. Philippe Dominati. – Lorsque nous avons entendu Jean-Pierre Jouyet, il y a moins de deux ans, il nous a dit qu'il n'exercerait pas de responsabilités dans les filiales de l'établissement, notamment à la CNP – soit dit en passant, et c'est l'expression que nous avions alors utilisée, comment peut-on être capitaine d'un navire et ne pas aller dans les soutes ? Quoi qu'il en soit, il a ensuite changé de cap à 180 degrés. Les engagements pris devant les commissions parlementaires servent-ils à quelque chose ? Si ce n'est pas le cas, est-il bien utile de procéder à ces auditions ?

J'en viens à la gouvernance : je m'inquiète moi aussi. Quelle sera votre indépendance ? Votre candidature a-t-elle été examinée par la commission de déontologie ? Certains sujets sont particulièrement délicats : la privatisation de SFR, ou le dossier de la SNCM, dans lesquels une intervention politique sous-jacente est à l'œuvre. Aurez-vous dans de telles affaires l'indépendance nécessaire ? Cela m'amène à vous poser une question inévitable au vu de votre parcours : depuis 2007, vous avez exercé des responsabilités très importantes à cinq postes différents, dans chacun desquels vous n'êtes donc resté qu'un peu plus d'un an. Votre prédécesseur est parti avant le terme de sa deuxième année. Nous avons besoin, dans un organisme financier de cette nature, de continuité. Vous engagez-vous, quelques soient les circonstances, à remplir la totalité de votre mandat ?

M. Philippe Marini, président. **–** Comme disaient les Jésuites, *perinde ac cadaver*…

Mme Fabienne Keller. – L'État a donné en mission à la Caisse des dépôts et consignations la gouvernance d'une partie du « grand emprunt ». Vous avez souligné votre attachement au temps long. C'est dans cet esprit que l'État a choisi la Caisse des dépôts et consignations comme opérateur, dans plusieurs dossiers stratégiques, pour un total de 6 milliards d'euros. Quelle est votre analyse des difficultés de gouvernance actuelles du grand emprunt ? Deux anciens premiers ministres, Alain Juppé et Michel Rocard, ont démissionné de leurs responsabilités à cause du changement de gouvernance, celle-ci étant ramenée dans le giron du ministère des finances, alors qu'elle était auparavant transversale. Et quelle place cette mission particulière aura-t-elle dans l'ensemble de celles de la Caisse des dépôts et consignations, dont les savoir-faire techniques seront, dans ce dossier, particulièrement précieux?

M. Jean-Pierre Caffet. – Concernant l'utilisation des fonds d'épargne, vous nous avez donné des explications seulement partielles. Les ressources excèdent, de plusieurs dizaines de milliards d'euros, les besoins exprimés. Or, au 1er janvier 2016, les plafonds du livret A et du livret de développement durable seront relevés. Utiliserez-vous, avec l'accord de votre tutelle, cette manne pour des projets d'intérêt général ? La difficulté serait alors, bien sûr, la transformation d'une ressource à vue en prêts à maturation longue.

M. Edmond Hervé. – Je suis très heureux de constater que la République peut toujours compter sur de très hauts fonctionnaires compétents et parfaitement loyaux. Le cursus de M. Lemas témoigne de son indépendance. Il est important qu'il y ait dans notre République une certaine continuité de responsabilités au sommet des institutions administratives. Je note aussi que le tiers de la carrière de M. Lemas s'est déroulé en province : ces onze ans et demi sont à mettre en parallèle avec ses deux années à l'Élysée.

M. Michel Berson. – Vous avez rapidement évoqué la contribution de la Caisse des dépôts et consignations au règlement des difficultés financières des hôpitaux. Aujourd'hui, 50 % des centres hospitaliers de notre pays ne parviennent pas à équilibrer leur budget. La Caisse des dépôts et consignations pourrait-elle venir à leur aide, par exemple en leur octroyant des prêts à taux bonifié ? Cela faciliterait leur rénovation, et réduirait les frais financiers, qui pèsent lourds dans leur budget.

M. Philippe Adnot. – Je ne crois absolument pas à l'intérêt de l'indépendance de la Caisse des dépôts et consignations : elle est le bras armé de l'État. Aucun d'entre nous, s'il était en responsabilité, ne se priverait de cette capacité. La seule question à laquelle nous avons à répondre est : Pierre-René Lemas possède-t-il la compétence nécessaire pour exercer

cette responsabilité, a-t-il l'indépendance d'esprit pour dire ce qu'il pense tout en étant un serviteur de l'État ? Vous devinez ce que j'en pense.

M. Philippe Marini, président. **–** Philippe Dominati a évoqué la commission de déontologie. Elle a pour mission, depuis 1995, de contrôler le départ des agents publics et de certains agents de droit privé qui envisagent d'exercer une activité dans le secteur privé et dans le secteur public concurrentiel. La question pertinente est donc : le groupe de la Caisse des dépôts et consignations comporte-t-il des activités susceptibles de relever du secteur public concurrentiel ?

M. Pierre-René Lemas. **–** J'ai saisi le secrétaire général du gouvernement lorsque s'est posée la question de ma candidature à la direction générale de la Caisse des dépôts et consignations. Je tiens sa réponse, datée du 14 avril 2014, à la disposition de votre commission. Il avait, c'est la procédure, à son tour saisi la commission de déontologie. Celle-ci a répondu qu'en application d'une jurisprudence constante, elle ne se considérait pas compétente au cas d'espèce.

Le mot d'indépendance est utilisé par commodité : il désigne en réalité la capacité, le cas échéant, à résister à la pression des administrations centrales, des ministères ou d'autres autorités pour défendre les intérêts légitimes d'une grande institution qui ne se confond pas, loin s'en faut, avec une administration centrale. C'est une autre manière de dire que la Caisse des dépôts et consignations est un instrument de l'État d'une nature particulière, qui est depuis 1816 sous la protection du Parlement. L'indépendance de mes prédécesseurs est un sujet qui mériterait des analyses historiques complexes : de 1816 à la réforme initiée par Édouard Balladur, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations était en effet nommé à vie – à l'origine par le roi. C'est la raison pour laquelle le législateur de 1816, puis celui de 2008 ont tenu à préciser que la Caisse des dépôts et consignations était placée sous la protection spéciale du Parlement.

Je ne puis donc que vous soumettre le plus modestement possible ma candidature, tel que je suis, en étant passé par Beauvau, en étant passé par la défense, en étant passé par Ajaccio, et même, si vous m'y autorisez, en étant passé par la Lorraine.

Comme l'ont suggéré Nicole Bricq et plusieurs autres intervenants, la Caisse des dépôts et consignations doit agir en investisseur avisé. Cela vaut pour la Caisse comme pour la BPI. Il y a eu un modèle prudentiel, qui a fait l'objet de beaucoup de travaux. Des pressions se sont exercées, à l'occasion de la transposition de directives européennes, pour que la spécificité de cette institution soit remise en cause. C'est tout le contraire qu'il faut faire, car elle ne saurait être purement et simplement assimilée à une institution bancaire. Ce sujet reviendra sans doute devant le Parlement au cours des prochains mois, à l'occasion de la transposition de directives. Je crains qu'à l'heure actuelle il ne soit pas clos.

Le montant des fonds propres est un point d'une grande importance. Le capital économique de la Caisse des dépôts et consignations se monte à 26 ou 27 milliards d'euros. Les fonds propres et les dépôts juridiques ont peu évolué ces dernières années, mais le recours à l'endettement s'est accru : les émissions de long terme ont augmenté. Quant aux participations stratégiques, elles ne datent pas d'hier, et sont logées dans le FSI. La BPI les a confortées. On se rappelle ce qui a été fait pour la Banque postale. Si bien que ces participations stratégiques représentent aujourd'hui des montants très significatifs par rapport aux fonds propres. C'est une contrainte qui pèse sur la Caisse des dépôts et consignations. Le niveau des prêts octroyés par la section générale, notamment pour le financement d'Airbus ou

celui de la SFIL, pèsent aussi lourdement. La production de résultats positifs est aujourd'hui très conditionnée à des éléments exogènes : l'évolution des taux, celle des marchés d'actions, celle du marché immobilier dont les perspectives sont ce qu'elles sont. Les marges d'intérêt ont tendance aussi à faiblir du fait du niveau historiquement bas des taux d'intérêt. Les revenus des participations sont dès lors une composante essentielle du résultat. Or ils sont très marqués par la conjoncture, donc volatils. Ajoutez à cela que la Caisse des dépôts et consignations n'a pas de capital, pas d'actionnaires : ses fonds propres sont en fait des résultats accumulés depuis 1816. Il n'y a pas d'augmentation de capital possible et c'est uniquement en parlant par image que l'on dit que l'État est actionnaire de la Caisse des dépôts et consignations. Les fonds propres ne peuvent augmenter que de manière modérée, compte tenu des règles de versement à l'État adoptées en 2010. Il faut donc être tout à la fois prudent et ambitieux pour rendre à la Caisse des dépôts et consignations des marges de manœuvre.

La Caisse ne peut plus tout faire. La crise est passée par là, il n'est plus question de partir dans des aventures solitaires et la logique – qui est aussi celle de la BPI – doit rester celle de participations minoritaires. L'actionnariat à parité avec l'État au sein de la BPI est un choix, assumé. La BPI n'a pas le monopole du financement des entreprises ni des prises de participations. Néanmoins il serait absurde que les deux institutions complémentaires, dont l'une est la filiale de l'autre, n'aient pas une vision cohérente de l'ensemble de ce sujet. Un travail doit être fait au sein de la Caisse des dépôts et consignations sur la politique de participation, allant du placement à l'investissement stratégique. Sur cet arc théorique, il y a aujourd'hui des marges de réflexion et d'évolution. Je réponds du même coup au sénateur Collin sur la doctrine d'engagement.

Quant au blanchiment des capitaux, un dispositif très pointu a été mis en place à la Caisse des dépôts et consignations pour se prémunir contre le risque de travailler avec des partenaires financiers fragiles… ou indélicats.

Le haut débit a fait l'objet d'arbitrages du gouvernement. La Caisse des dépôts et consignations est un acteur majeur du déploiement de ces réseaux. L'intervention dans les zones intermédiaires, ni denses ni désertes, est une question qui reste ouverte.

L'évolution des quatre acteurs de la téléphonie mobile fait que la Caisse des dépôts et consignations, engagée sur des projets, se trouve un peu démunie lorsque ces projets n'aboutissent pas, comme ce fut le cas avec Orange.

Quant à la stabilité évoquée par Philippe Dominati, je ne suis pas de ceux qui changent frénétiquement de métier tous les jours. La dernière responsabilité que j'ai exercée auprès du chef de l'État pendant deux ans a, je l'espère, été globalement utile. Si je vous présente ma candidature, c'est bien pour l'ensemble d'un mandat. Peut-être serai-je amené à vous demander de le renouveler dans cinq ans ?

En juillet 2013 la réforme de l'épargne réglementée a tenu compte en partie du fait que le volume de liquidités, sur les fonds d'épargne, pouvait poser problème. Il a été décidé qu'une partie de ces fonds pourrait être restituée aux banques, moyennant un système de double garantie et de cliquet.

S'agissant du financement des hôpitaux, je ne peux que manifester mon ouverture. Des choses ont déjà été faites : la Caisse s'est beaucoup mobilisée dans les dernières années pour participer au financement de travaux d'urgence dans les hôpitaux. C'est une priorité qui mérite d'être regardée.

Enfin, je ne puis, dans ma position, m'exprimer sur la gouvernance du grand emprunt, mais uniquement sur sa mise en œuvre, dont la Caisse des dépôts et consignations et la BPI sont toutes deux les opérateurs.

M. Philippe Marini, président. – Monsieur le préfet, vous nous avez répondu de manière très détaillée, en réalité comme si vous étiez déjà en fonctions depuis un certain temps ! Nous vous remercions.

Avis sur une candidature aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations – Résultats du scrutin

La commission procède ensuite au vote sur la proposition de nomination du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations et au dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des finances des deux assemblées.

MM. Claude Haut et François Trucy, secrétaires, sont désignés en qualité de scrutateurs.

M. Philippe Marini, président. – Mes chers collègues, voici le résultat du vote :

- Nombre de votants : 33
- Blancs : 5
- Suffrages exprimés : 28
- Pour : 20
- Contre : 8

Ce vote sera agrégé à celui de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La commission émet un avis favorable à la nomination de M. Pierre-René Lemas en tant que directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.

La réunion est levée à 16 h 15

COMMISSION DES LOIS

Mardi 13 mai 2014

- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Accueil d'une nouvelle commissaire

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je salue Isabelle Lajoux, nouvelle sénatrice de Côte-d'Or, qui a bien voulu rejoindre notre commission. Nous sommes heureux de l'accueillir.

Activités privées de protection des navires - Examen du rapport pour avis

La commission examine ensuite le rapport pour avis de M. Alain Richard sur le projet de loi n° 524 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux activités privées de protection des navires.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Ce projet comble un manque qui devenait pénalisant pour l'armement français : alors que les navires de nos concurrents embarquent des équipes de protection pour se prémunir d'agressions violentes (piraterie, terrorisme), les nôtres n'ont jusqu'à présent d'autre solution que de recourir, à titre onéreux, à la Marine nationale. Dans ces conditions, le juge de paix final est l'assureur : il surfacture le risque lorsqu'un navire se rendait dans une zone réputée dangereuse tandis que les navires étrangers bénéficient de tarifs beaucoup plus bas. Le Gouvernement et la profession ont en conséquence engagé une négociation qui a abouti, d'où la décision du Gouvernement d'inscrire ce projet de loi en procédure accélérée.

Il s'agit de créer et d'organiser une nouvelle profession de sécurité – comme nous l'avions fait avec la loi du 12 juillet 1983 émanant d'une proposition de loi de Georges Sarre, désormais insérée dans le code de la sécurité intérieure, qui régit les convoyeurs de fond, les détectives privés et les autres professions de sécurité privée. La dernière réforme de ce code a consisté, en 2011, à confier l'autorité sur ces professions à un établissement public, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). C'est lui qui, au nom de l'État, donne et suspend les agréments ; piloté par un collège présidé par M. Bauer, il est administré par un préfet.

Le schéma que nous examinons aujourd'hui s'inscrit dans la logique des sociétés privées de sécurité, mais il comporte une série d'adaptations au droit maritime, en particulier pour tenir compte de la règle selon laquelle le capitaine est le seul maître à bord.

Nous avons rencontré un problème de codification, les députés ayant intégré ces dispositions au code des transports, alors que tout le dispositif reproduisait le code de la sécurité intérieure. Or il est bien connu qu'il ne faut pas que deux codes différents statuent sur les mêmes matières. La solution à laquelle nous sommes arrivés a l'agrément de nos collègues de la commission du développement durable et l'aval de la commission supérieure de codification : les articles définissant le régime d'enregistrement et de surveillance des

entreprises de sécurité relèveraient du code de la sécurité intérieure, les modalités, l'emploi et l'encadrement à la mer restant dans le code des transports. Je vous présenterai, en conséquence de ce schéma de codification, de nombreux amendements.

Enfin, l'article 34 *bis* reprend un article qui avait été censuré par le Conseil constitutionnel au motif que les garanties qu'il prévoyait en matière de visites à domicile n'étaient pas suffisantes ; je vous suggèrerai de considérer que celles-ci le sont désormais – c'est une chose à regarder avec vigilance.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article additionnel après l'article 1er

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 1 introduit la nouvelle profession dans le code de la sécurité intérieure.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 2

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 2 crée, dans la suite du code de la sécurité intérieure, un chapitre comportant les articles propres aux activités de protection des navires, avec leurs règles spécifiques de contrôle de ces sociétés, notamment l'obligation de certification des personnels, nécessaire pour des activités de combat.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 3

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Comme dans beaucoup de domaines, les contrôlés payent le contrôle dont ils font l'objet. Cela se fait par une taxe, qui n'est pas affectée mais qui correspond en réalité aux charges de fonctionnement du CNAPS. Dès lors que les armateurs entrent dans le régime de droit commun des activités de sécurité privée, ils doivent l'acquitter, d'où l'amendement n° 3.

L'amendement n° 3 est adopté.

Article 4

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Pour cette activité particulière, l'autorisation individuelle de chaque entreprise de sécurité doit être accompagnée d'une certification reposant sur une série d'épreuves professionnelles : tel est l'objet de l'amendement n° 4.

L'amendement n° 4 est adopté.

Article 5

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 5 est le premier d'une série constatant que l'article prévu dans le projet de loi n'a plus d'utilité, puisque la règle se trouve dans le code de la sécurité intérieure.

L’amendement n° 5 est adopté.

Article 6

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 6 rédige l’article 6 qui prévoit la certification des sociétés de sécurité et la délivrance, pour la période de test précédant la certification, d’une autorisation d’exercice provisoire de six mois. Comme le dispositif de certification doit être précisé par décret, aucun agrément ne sera délivré avant la fin de l’année.

L’amendement n° 6 est adopté.

Article 7

L’amendement de coordination n° 7 est adopté.

Article 8

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 8 réécrit la règle de séparation entre activités privées et autorité publique, qui était mal écrite dans le code de sécurité intérieure en reprenant la rédaction de l’article 8, qui est meilleure.

L’amendement n° 8 est adopté.

Article 9

L’amendement de coordination n° 9 est adopté.

Article 10

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Les sociétés de sécurité, qui ne devaient être agréées que pour l’activité de présence armée sur les navires, ont souhaité, bien légitimement, pouvoir exercer aussi celles de conseil et de formation en matière de sûreté maritime. L’amendement n° 10 introduit cette dérogation.

L’amendement n° 10 est adopté.

Article 11

L’amendement de coordination n° 11 est adopté.

Article 12

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Puisqu’il n’est évidemment pas utile d’embarquer des équipes à Marseille alors que la zone dangereuse commence à Port-Saïd, le CNAPS sera obligé d’agréer, sur dossier, des personnes qu’il n’aura pas vues – d’où la nécessité d’instituer une carte professionnelle provisoire. Je rectifie l’amendement n° 29 pour préciser que la durée de validité de la carte professionnelle est de cinq ans. Au demeurant, cette activité ne s’exercera qu’à bord des navires, et en aucun cas depuis une embarcation extérieure.

L’amendement n° 29 rectifié est adopté.

Article 13

L’amendement de coordination n° 12 est adopté.

Article 14

L’amendement de coordination n° 13 est adopté.

Article 15

L’amendement de coordination n° 14 est adopté.

Article 16

L’amendement de coordination n° 16 est adopté.

Article 17

L’amendement de coordination n° 17 est adopté.

Article 18

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Nos collègues de l’Assemblée ont souhaité, avec l’accord du Gouvernement, que soient fixées par décision du Premier ministre et après avis d’un comité consultatif, les zones dans lesquelles cette activité serait autorisée. Or, nous sommes en réalité confrontés à un phénomène de marché : une fois les zones dangereuses évaluées approximativement, ce sont les assureurs qui décident. Mieux vaut considérer que, dès lors qu’un navire se trouve hors de la mer territoriale, il incombe à l’armateur d’estimer dans quelles zones il doit recourir à ses frais à une équipe de sécurité. On débarrasse ainsi les gouvernements futurs d’un risque de mise en cause.

L’amendement n° 18 est adopté.

Article 19

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Des discussions ont eu lieu entre professionnels sur les effectifs de ces équipes de sécurité : le minimum est-il de trois ou quatre personnes ? L’amendement n° 19 renvoie au décret le soir de le décider.

L’amendement n° 19 est adopté.

Article 28

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Ce n’est pas à nous de dire quel est le ministre compétent pour prendre des arrêtés sur le renouvellement des cartes professionnelles : l’amendement n° 20…

M. Jean-Pierre Sueur, président. – … dit que c’est le ministre de l’intérieur qui en définit les modalités.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Je le rectifie : le I comme le II ne viseront plus qu’un arrêté, sans préciser quel ministre le prend.

L’amendement n° 20 rectifié est adopté.

Article additionnel après l’article 30

L’amendement de coordination n° 30 est adopté.

Article 31

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 31 précise que les agents du CNAPS peuvent contrôler les registres tenus par l’entreprise de sécurité.

L’amendement n° 31 est adopté.

Article 32

L’amendement de coordination n° 21 est adopté.

Article 33

L’amendement de coordination n° 22 est adopté.

Article 34

L’amendement de coordination n° 32 est adopté.

Article 35

L’amendement de coordination n° 33 est adopté.

Article 36

L’amendement de coordination n° 23 est adopté.

Article 37

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Je rectifie l’amendement de coordination n° 34 pour supprimer l’aliéna IX de l’article.

L’amendement n° 34 rectifié est adopté.

Article 38

L’amendement de coordination n° 24 est adopté.

Article 39

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 25 précise les sanctions pour opposition à contrôle, tout en tenant compte du changement de numérotation de l’article.

L’amendement n° 25 est adopté.

Article 40

L'amendement de coordination n° 26 est adopté.

Article 41

L'amendement de coordination n° 27 est adopté.

Article additionnel après l'article 42

L'amendement de coordination n° 28 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous arrivons au terme de l'examen des amendements.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Dans l'examen de ce texte, nous sommes dans la position originale de rendre un avis tout en bénéficiant d'une délégation portant sur un grand nombre d'articles.

M. Jean-Jacques Hyest. – Le 7e alinéa de l'article 1er parle des « agents ». Des agents de quoi ?

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Il fallait réintroduire le mot pour tous les articles qui suivent, mais l'on peut mieux faire…

La commission émet un avis favorable aux articles dont elle s'est saisie, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

La réunion est levée à 10 heures

Mercredi 14 mai 2014

- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président -

La réunion est ouverte à 9 heures

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je salue à nouveau Mme Isabelle Lajoux, qui avait déjà assisté à notre séance d'hier, et je souhaite la bienvenue à M. Luc Carvounas qui, depuis qu'il est sénateur, aspire à venir à la commission des lois. Ses vœux ont été exaucés et nous sommes heureux de bénéficier de ses compétences.

Contrôleur général des lieux de privation de liberté - Examen des amendements au texte de la commission

La commission examine tout d'abord les amendements sur son texte n° 498 (2013-2014) pour la proposition de loi n° 492 (2013-2014), modifiée par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Mme Catherine Tasca, rapporteure. – Je comprends les préoccupations de notre collègue M. Pozzo di Borgo, mais je fais remarquer que son amendement est déjà

satisfait, car les membres représentant la France à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sont élus parmi les députés et les sénateurs, qui sont expressément visés par la loi du 30 octobre 2007. Ils peuvent donc saisir le Contrôleur général des lieux de privation de liberté à ce titre.

J'ajoute que l'adoption de cet amendement ferait échouer notre souhait de vote conforme et retarderait l'entrée en vigueur de cette proposition de loi qui fait pourtant l'objet d'un large consensus chez l'ensemble des professionnels concernés.

La commission demande le retrait de l'amendement n°1, et, à défaut, émet un avis défavorable.

La commission adopte l'avis suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1er B		
M. POZZO di BORGO	1	**demande de retrait sinon avis défavorable**

Contrôle de la mise en application des lois - Communication

La commission entend ensuite une communication du président Jean-Pierre Sueur sur l'application des lois.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Depuis 2011, les assemblées ont considérablement renforcé le contrôle de la mise en application des lois tout en appréhendant différemment, en accord avec le Gouvernement, les statistiques de mise en application des lois.

Auparavant, les commissions permanentes du Sénat examinaient au 30 septembre les mesures réglementaires relatives à toutes les lois adoptées lors de la session qui s'achevait à la même date. Ce système de comptabilisation aboutissait à des taux de mise en application artificiellement bas pour les dernières lois de la période de référence pour lesquelles le Gouvernement n'avait pas eu matériellement le temps de prendre les mesures correspondantes.

Il a donc été décidé de procéder différemment en décalant dans le temps la période de référence des mesures réglementaires prises en compte : sont aujourd'hui intégrées dans les statistiques toutes les mesures prises dans les six mois suivant la dernière loi comptabilisée dans la période de référence.

Concernant la mise en application des lois pour la session, c'est-à-dire le suivi de la prise des mesures réglementaires prévues par les lois promulguées, je voudrais souligner trois données particulièrement éclairantes, parmi toutes celles que vous retrouverez dans le rapport.

Il semble en premier lieu que le renforcement du suivi a, pour la première fois, porté ses fruits : 92 % des lois promulguées au cours de la période de référence sont devenues pleinement applicables au plus tard au 31 mars 2014.

Cette situation apparaît satisfaisante mais elle est, pour partie sans doute, liée au fait que le nombre de mesures d'application prévues au cours de la période de référence, a chuté au regard des périodes précédentes : seules douze mesures d'applications ont été prévues, contre 170 l'an dernier.

Je tiens également à préciser que la charge de travail de notre commission entre le 1er octobre 2012 et le 30 septembre 2013 s'est encore amplifiée. Certes, le nombre de lois promulguées en 2012-2013 n'est que de 14, mais il s'agit toutefois d'un élément fortement lié aux vicissitudes du calendrier parlementaire, dans la mesure où un nombre bien plus important de textes a, en fait, été examiné au cours de la période. Si l'on compte les textes promulgués ultérieurement et ceux qui sont toujours en cours de navette ou ont finalement été rejetés, notre commission a, au final, examiné quarante-et-un textes au fond au cours de la période, auxquels s'ajoutent vingt-sept avis, dont vingt-et-un budgétaires, niveau d'activité jamais atteint auparavant.

Soulignons enfin que l'usage de la procédure accélérée, qui constituait indéniablement la donnée statistique la plus inquiétante concernant les lois examinées par notre commission lors des périodes précédentes, est devenu moins fréquent. Alors que l'an dernier, 85,8 % de l'ensemble des textes promulgués, avait fait l'objet de cette procédure, ce taux tombe cette année à 50 %.

L'usage de la procédure accélérée réduit considérablement le temps que les parlementaires peuvent consacrer à l'examen d'un texte. Nous pouvons donc nous réjouir tout en restant vigilants.

Je n'insiste pas sur ces éléments statistiques que vous aurez l'occasion d'examiner plus en détail dans le rapport, mais je voudrais attirer votre attention sur l'application de deux lois, pas seulement à travers les mesures règlementaires d'application, mais d'une manière plus large.

Le premier exemple concerne la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe. Cette loi n'appelait pas de mesures d'application mais son entrée en vigueur, et les questions posées par sa mise en œuvre n'en sont pas moins intéressantes.

Tout d'abord, la célébration d'un mariage entre un français et un ressortissant d'un pays n'autorisant pas le mariage des personnes de même sexe et lié à la France par une convention bilatérale a sans doute constitué la principale difficulté rencontrée au lendemain de l'adoption de la loi.

Afin de garantir le droit de se marier à tout Français, y compris lorsque son futur conjoint est ressortissant d'un État qui ne reconnaît pas le mariage entre personnes de même sexe, la loi a introduit une nouvelle règle de conflit de lois (article 202-1 alinéa 2 du code civil), permettant d'écarter la loi personnelle de l'un des futurs époux qui n'autoriserait pas l'union entre personnes de même sexe.

Cependant, cette règle de conflit de lois peut être mise en échec en application du principe de hiérarchie des normes. En effet, comme le rappelle la circulaire de présentation de la loi du 29 mai 2013, le deuxième alinéa de l'article 202-1 du code civil ne pourrait s'appliquer aux ressortissants des pays avec lesquels la France est liée par des conventions bilatérales qui prévoient que la loi applicable aux conditions de fond du mariage est la loi personnelle de chacun des époux.

Dans la dépêche du 1er août 2013 diffusée aux procureurs généraux, le ministère de la justice a précisé qu'une distinction pouvait être opérée entre les conventions qui renvoient expressément à la loi nationale de chacun des époux, qui ne pourraient être écartées, et celles qui ne visent que la situation des ressortissants français, qui pourraient donner lieu à une interprétation plus souple. Cette analyse a permis que soit envisagée favorablement la célébration des mariages concernant les ressortissants du Laos, du Cambodge, de l'Algérie et de la Tunisie.

C'est dans ce contexte que sont intervenues les premières décisions judiciaires sur ce sujet.

Le tribunal de grande instance de Chambéry a jugé, le 11 octobre 2013, que le droit au mariage pour les personnes de même sexe faisait désormais partie de l'ordre public international français, qui permet au juge d'écarter l'application d'une loi étrangère incompatible avec les valeurs et les droits fondamentaux français, malgré l'existence d'une convention internationale contraire à laquelle la France est partie. Il a ainsi écarté l'application de l'article 5 de la convention franco-marocaine du 10 août 1981 relative au statut des personnes et de la famille et à la coopération judiciaire.

La cour d'appel de Chambéry a confirmé ce jugement dans un arrêt du 22 octobre 2013. Elle a jugé que la liberté de se marier est un droit fondamental protégé et que les ressortissants étrangers qui vivent en France doivent pouvoir bénéficier de l'accès à ces « *droits légitimes conforme au nouvel ordre public international dans les conditions équivalentes à celles des ressortissants de pays qui n'ont pas conclu de conventions bilatérales et dont les législations ne reconnaissent pas non plus le mariage homosexuel* ».

Dès lors, elle a considéré qu'il convenait d'écarter « *l'application de la convention franco-marocaine au profit des principes supérieurs du nouvel ordre public international, instaurés par la loi du 17 mai 2013, et en conséquence de ne pas reconnaitre en l'espère une supériorité du traité sur la loi suivant le principe habituel de la hiérarchie des normes* ». Vous noterez que ce point peut donner lieu à quelques débats, car cette jurisprudence semble aller plus loin que l'interprétation de la règle de conflit de lois donnée par la dépêche du 1er août 2013, qui ne prévoyait d'écarter les conventions bilatérales que lorsqu'elles ne renvoient pas expressément à la loi personnelle du ressortissant étranger.

Cette décision fait l'objet d'un pourvoi en cassation, à l'initiative du parquet général, dont l'issue devrait permettre de fixer la jurisprudence sur cette question.

Les questions relatives à l'adoption par les couples de personnes de même sexe ont également posé des difficultés.

L'adoption est désormais ouverte sous toutes ses formes, dans les conditions prévues par le titre VIII du code civil, à tous les couples mariés, qu'ils soient homosexuels ou hétérosexuels.

À ce jour les seuls cas d'adoption dont ont eu à connaître les tribunaux concernent des hypothèses d'adoption de l'enfant du conjoint, le cas de figure le plus fréquent étant celui d'une femme se rendant à l'étranger pour faire une insémination artificielle, la conjointe sollicitant ensuite l'adoption de l'enfant.

Ces questions relèvent de l'appréciation des tribunaux, le juge restant seul compétent pour décider d'une adoption, qui, selon l'article 353 du code civil, ne peut être prononcée que si les conditions de la loi sont remplies et si l'adoption est conforme à l'intérêt de l'enfant.

Le tribunal de grande instance de Lille a été la première juridiction française à autoriser par jugement en date du 14 octobre 2013 l'adoption en la forme plénière par une épouse, en application de la loi du 17 mai 2013, des deux enfants de sa conjointe.

Un premier refus d'adoption vient d'être prononcé par le tribunal de grande instance de Versailles. Dans une décision du 30 avril 2013, la juridiction a refusé l'adoption d'un enfant conçu par le biais d'un protocole d'assistance médicale à la procréation réalisée en Belgique, par l'épouse de sa mère, au motif de fraude à la loi.

Cette position n'est toutefois pas l'analyse majoritaire qui est retenue pour le moment par les juridictions ayant eu à statuer sur cette question.

En matière d'assistance médicale à la procréation, contrairement à la gestation pour autrui, il n'y a pas de prohibition d'ordre public. Le seul fait de recourir à l'assistance médicale à la procréation à l'étranger ne serait donc pas contraire à un principe essentiel du droit français, et ne constituerait pas, en soi, une fraude à la loi susceptible de fonder le refus d'une adoption par le conjoint.

Au demeurant, rien ne permet de savoir qu'un enfant est issu d'une assistance médicale à la procréation et encore moins d'une assistance médicale à la procréation réalisée à l'étranger, aucune mention ne figurant à cet égard sur l'acte d'état civil de l'enfant. Si un tribunal de grande instance s'oppose à l'adoption sur ce fondement, c'est que les parents l'ont indiqué dans la procédure.

Le deuxième exemple d'application que je souhaiterais mettre en avant concerne la loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France.

Un décret d'octobre 2013 portant application des dispositions de l'article préliminaire et de l'article 803-5 du code de procédure pénale relatives au droit à l'interprétation et à la traduction a été pris conformément à ce que prévoyait l'article 4 de la loi, mais parachève aussi la transposition de la directive.

Le décret définit, entre autres, la nature des « *documents essentiels à l'exercice de la défense ou au caractère équitable du procès* » devant être traduits. Il précise également que la traduction peut être orale et peut ne porter que sur les passages pertinents pour permettre à la personne d'avoir connaissance des faits qui lui sont reprochés, ces passages étant définis par le procureur de la République, par le juge d'instruction ou par la juridiction de jugement. Le décret dispose que la traduction doit avoir lieu dans « *un délai raisonnable* ».

Le décret a enfin précisé les modalités de désignation de l'interprète ou du traducteur afin d'assouplir le régime de leur désignation, tout en maintenant le principe de la confidentialité de l'interprétation et des traductions.

Les conséquences matérielles et financières liées à la présence d'un interprète ainsi qu'à la traduction des pièces sont importantes : les interprètes-traducteurs sont souvent déjà fortement sollicités et ils sont parfois rémunérés avec beaucoup de retard.

Les risques de difficultés pratiques d'application de l'article 4 de la loi sont donc réels.

M. Pierre-Yves Collombat. – Quelles sont les suites données à ce rapport ?

Je constate que les lois d'origine parlementaire sont en régression, alors même qu'on y inclut des textes tels que la proposition de loi fixant le nombre et la répartition des sièges de conseiller de Paris, qui était une commande gouvernementale !

Je remarque également qu'il ne manque presque rien pour que la proposition de loi sur les sections de communes soit applicable, mais malgré cela, elle est considérée comme n'étant toujours pas en application : pour quelle raison ?

Il me semble que le problème est celui de la navette. Il y a très peu de chances, sauf volonté farouche des groupes d'inscrire un texte dans leur espace réservé, qu'un texte adopté au Sénat soit ensuite discuté par les députés. Cette difficulté vide de sa substance la révision constitutionnelle. Ne faudrait-il pas prendre attache avec l'Assemblée nationale ?

Je suis très méfiant à l'égard des pourcentages : on nous dit que la mise en application des propositions et des projets de loi est identique, mais on ne parle pas des mêmes quantités de textes !

M. Jean-René Lecerf. – Parmi toutes ces lois, l'une d'elles pose problème avant même d'avoir été mise en application : la loi organique du 17 mai 2013, en raison du report des élections départementales et régionales. Qu'advient-il, par exemple, des comptes de campagne ? Qu'en est-il des emprunts qui sont refusés à des collectivités au motif qu'on ne sait pas qui les remboursera ?

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je répondrai à M. Collombat que M. le Président du Sénat a pris l'initiative d'une réunion d'ici la fin de la fin de la session dans la perspective de laquelle nous avons été invités à présenter des propositions de réforme. Je pense qu'il est nécessaire de changer la Constitution. Une des difficultés est la semaine de contrôle en séance : il conviendrait ainsi de passer d'une semaine pour l'examen des propositions de loi à une dizaine de jours. Il serait également utile d'indiquer dans la Constitution qu'une proposition de loi adoptée à l'unanimité par une assemblée soit inscrite à l'ordre du jour de l'autre assemblée. La sagesse des groupes doit également jouer. Je prends l'exemple du groupe RDSE qui va permettre le vote de la proposition de loi sur la révision des condamnations pénales. Cela rompt avec la tentative parfois constatée de faire de l'affichage lors de ces séances.

M. Jean-Jacques Hyest. – Pour les propositions de loi sénatoriales qui émanent des commissions à la suite de travaux d'information, la seule solution est la menace de ne pas inscrire les propositions de loi de l'Assemblée nationale. J'ai parfois eu recours à cette méthode lorsque j'étais président de la commission des lois : elle est très efficace !

Prévention de la récidive et individualisation des peines - Audition de M. Antoine Garapon, magistrat, secrétaire général de l'Institut des hautes études sur la justice

Puis la commission procède à des auditions sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines.

Elle entend tout d'abord M. Antoine Garapon, magistrat, secrétaire général de l'Institut des hautes études sur la justice.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir M. Antoine Garapon, magistrat, docteur en droit, juge des enfants pendant de nombreuses années avant de rejoindre l'Institut des hautes études sur la justice comme secrétaire général en 1991. Il est l'auteur notamment de *Bien juger, Essai sur le rituel judiciaire* en 1997, de *Les nouvelles sorcières de Salem, Leçons d'Outreau* en 2006 et de *La raison du moindre État, Le néolibéralisme et la justice* en 2010. Membre du comité de rédaction de la revue *Esprit*, il anime l'émission *Le bien commun* sur France Culture, que nous connaissons bien.

M. Antoine Garapon, magistrat, secrétaire général de l'Institut des hautes études sur la justice. – Plutôt que m'intéresser aux dispositions techniques du projet de loi, je parlerai de l'esprit qui s'en dégage. Quel est le sens de la peine dans une société en peine de sens ? Ce projet de loi fait rupture, mais ne va pas intellectuellement jusqu'au bout de ses propositions.

Ce projet de loi consacre d'abord une rupture symbolique en substituant à l'idée de peine comme souffrance celle de la peine comme contrainte. Plus qu'un tournant sémantique, c'est un tournant conceptuel. Pour Paul Ricœur, la peine est un défi pour la philosophie puisqu'en imposant une souffrance, elle reconduit le mal sans pouvoir le justifier. Prisonnière de sa gangue archaïque, elle ne résout pas le problème du mal : nul lien logique entre le mal commis et le mal infligé : « Quoi de commun entre le souffrir de la peine et le commettre de la faute ? ». L'équivalence relève du mythe : la souillure que constitue l'atteinte à l'ordre public doit être annulée – sinon résolue – par une autre souillure, la peine infligée. Comme disait Camus à propos de la peine de mort, les institutions ne peuvent pas justifier le mal qu'elles infligent. Ricœur dit : « Le mal, c'est ce contre quoi on lutte, quand on a renoncé à l'expliquer ». La peine est, elle aussi, de l'ordre d'un sacré obscur. En l'infligeant, on renonce à l'expliquer. On pourrait penser que la contrainte pénale ne change pas grand-chose par rapport à l'actuel sursis avec mise à l'épreuve ; mais pour la première fois, le législateur rompt le lien entre sanction et souffrance. C'est une avancée majeure. Les passions que soulève ce projet de loi confirment ce caractère novateur. Mais ce travail en négatif – la coupure entre peine et souffrance – se poursuit-il positivement, par des mesures concrètes ?

Autre nouveauté du projet de loi : un grand pragmatisme dans la méthode. Une conférence de consensus a dressé un état des connaissances, de manière à construire ce que les Anglo-saxons appellent une *« what works policy »* : une politique de ce qui marche – la France est très en retard quant aux études de ce type, soit dit en passant. D'où le trépied : risques, besoins, réceptivité. Autre preuve de ce pragmatisme, le souci d'accompagner toutes les transitions et d'éviter les sorties sèches.

Le projet de loi propose un nouveau vocabulaire de la sanction, très moderne. Le prononcé d'une peine est un moment d'intimité pour une société ; on ne ment pas quand il

s’agit de punir. Le texte crée un nouveau rapport à l’espace, au temps, au sujet, et au lien social. La peine devient ambulatoire. En un siècle qui n’est plus celui de l’enfermement, de l’assignation, des lieux de regroupement comme l’usine, la prison ou l’hôpital, la peine est nomadisée, décentralisée : on contrôle sans interdire de circuler, comme le font le contrôle médicamenteux de la libido ou le bracelet électronique. La sanction cesse d’obéir à la perspective classique d’un temps programmé, pour être sans cesse réévaluée. Elle conçoit différemment le sujet, qui devient tout à la fois le problème et la solution ; c’est dans la personnalité et la trajectoire que l’on trouve la sanction. Les Anglo-saxons accordent une grande importance à la réceptivité : une peine qui fonctionne est une peine bien reçue par la personne qui en est l’objet. Avec l’idée d’un horizon de vie responsable, enfin – une vie exempte de risques pour autrui –, on échappe à la catégorie de la morale pour entrer dans celle de la réduction des risques.

Ce projet de loi est résolument moderne, mais il est toutefois paradoxal : il fait quelque chose sans le dire. La querelle de mots autour de la « probation », qui n’a pas le même sens en français et en anglais, a conduit à retenir l’expression « contrainte pénale », problématique quand il n’y a plus de peine. La contrainte est l’instrument de la sanction, mais elle ne dit rien de sa finalité. Je vous propose donc de l’appeler « sanction civique ». Le Conseil de l’Europe bute souvent sur la difficulté à traduire en français l’anglais « *community* », que les mots « société » ou « cité » rendent imparfaitement. Il faut, pour en rendre compte, réactiver l’adjectif « civique ». Nous sommes sortis, hélas, du consensus humaniste de l’après-guerre. Il y a quelque chose d’utilitariste dans cette mesure qui recherche l’efficacité concrète, éprouvée, qui n’a pas de dimension thérapeutique mais vise l’efficacité sociale. Mais au-delà de l’instrument, il faut être capable de redonner du sens, c’est-à-dire, selon Paul Ricœur, de définir ce qui lie le mal commis et la réaction sociale qu’il suscite.

Le lien social, désigné par le mot « civisme », est en effet la condition, le moyen et la finalité de ce nouvel esprit des institutions. Nous sommes condamnés à vivre en société avec nos conflits : c’est notre humaine condition, pour jouer avec les mots. Il faut considérer l’homme comme à la fois souffrant et agissant, fragile et capable. Plutôt que de traiter les sujets fragiles à partir du principe organisateur républicain, quasi religieux, de la Loi – avec une majuscule – ou à partir du principe libéral des droits d’un individu totalement rationnel et libre de gouverner sa vie, il faut partir de la réalité concrète des individus, faite de conflits et de faillibilité. La dissémination d’une fonction régalienne sera une des clés de la réussite de cette réforme. Elle dépend de la collaboration de nombreux acteurs, dont la plupart ne sont pas des acteurs publics : associations, voisins, *community*. Il faudra donc stimuler, organiser, financer le tissu social autour de la peine, qui dans notre pays relève encore exclusivement du régalien. Or cela n’est plus possible ; nous n’en avons plus les moyens. Accepter cette vérité douloureuse – ce qui est peut-être plus difficile pour un Français que pour d’autres – est une des conditions pour avancer. Ne recherchant plus la rédemption ou la transcendance de la Loi – je pense à Pierre Legendre – mais aussi étranger à la conception foucaldienne, qui a inspiré, mais aussi désarmé intellectuellement et moralement les travailleurs sociaux, ce projet de loi conceptualise un accompagnement qui rend au lien social toute sa dignité démocratique.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je vous remercie pour cet exposé philosophique, dont nous avons mesuré toute la portée.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. – Ce que vous avez dit correspond à ce que beaucoup pensent ici. La nouvelle sanction devra être exécutée avec le concours de

l'ensemble de la société civile, comme auraient dû l'être les travaux d'intérêt général, lesquels ont connu un succès mitigé. La sanction n'est plus seulement l'affaire de l'administration publique mais celle de tous. Dès lors, ne faudrait-il pas différer un peu son application après son vote ? Nous pourrions ainsi vérifier que l'administration pénitentiaire, et notamment les services pénitentiaires d'insertion et de probation (Spip), seront dotés des moyens suffisants pour l'appliquer. Cela laisserait le temps à une formation continue adéquate, susceptible de toucher le plus d'acteurs possibles, dont bien sûr les magistrats et les agents de l'administration pénitentiaire.

M. Pierre-Yves Collombat. – Merci pour la façon dont vous avez posé le problème. L'administration de la justice ne peut pas faire abstraction de la réception des jugements. Vous avez bien fait de montrer le paradoxe du texte. La peine a un caractère archaïque, non rationnel – à preuve, les taux de récidive. Mais peut-on s'en passer ? Les pays scandinaves – la Norvège, notamment – remplacent la peine par le conditionnement : la justice est administrée comme les trains ou la distribution de gaz. Or nous y constatons aussi des débordements archaïques, des massacres… Je ne sais pas s'il y a un lien entre les deux. Ayant lu avec intérêt votre ouvrage sur le sujet, je me demande si une telle administration de la justice, qui fait l'économie du rituel jusqu'à peut-être un jour supprimer les magistrats, n'aboutit pas aux résultats inverses de ceux qu'elle recherche.

M. Jean-Jacques Hyest. – Il me semble y avoir un hiatus dans ce que vous dites, entre Paul Ricœur, qui réfléchit sur le mystère du mal, irréductible au risque pour autrui, et l'utilité sociale que recherche ce projet de loi. Cet esprit du consensus humaniste d'après-guerre que nous regrettons aussi, ne peut-on pas le perpétuer ? Il y a un précédent important, la loi pénitentiaire. L'absence de peine dont vous parlez ne peut d'ailleurs être généralisée, elle ne concerne que les fautes donnant lieu à des courtes peines, ce qui met à mal votre démonstration. La loi pénitentiaire prévoyait l'obligation d'aménager la peine en deçà de deux ans ; ici, c'est le manque de moyens pour l'appliquer qui vous amène à faire autrement. L'administration pénitentiaire coûte cher, la lutte contre la détention provisoire est inefficace – et certaines dispositions du projet de loi pourront même l'augmenter. Si les moyens étaient suffisants pour appliquer la loi pénitentiaire, nous pourrions éviter les courtes peines, dont nous sommes certains qu'elles n'ont aucune efficacité. Ce projet est formidable selon vous ; mais nous aurions pu nous en dispenser si nous avions appliqué la loi pénitentiaire.

M. Yves Détraigne. – Votre exposé est philosophique et cela est bien entendu nécessaire ; mais il n'est pas en phase avec les réalités. Vous ne parlez pas de l'impact de la sanction pour les victimes, ni des moyens à mettre en œuvre pour contrôler le respect de la contrainte pénale. La prison pour de courtes peines, cela peut être l'école du crime, comme le dit Robert Badinter. Mais sans moyens pour contrôler l'effectivité de la contrainte pénale, non seulement la récidive ne sera pas évitée, mais les victimes auront le sentiment que rien n'a été fait.

M. Jean-René Lecerf. – Je remercie M. Garapon pour ses travaux stimulants, qui me rappellent le bon souvenir qu'a été mon passage dans son émission. Je souligne un point, sans acrimonie car je recherche le consensus sur ces sujets-là : le sens de la peine ne figurait pas dans le projet de loi pénitentiaire initial, il a été ajouté par la majorité sénatoriale de l'époque contre l'avis de la gauche qui y voyait un caractère moralisateur. La majorité de l'Assemblée nationale l'a rejeté, craignant une loi bavarde. Et ce n'est qu'à la CMP que le Sénat avait pu l'imposer. Or, le sens de la peine, soit la nécessité de vivre une vie responsable exempte d'infractions, est essentiel pour éclairer la politique pénale. J'espère que l'amélioration de la rédaction du texte recevra un accord unanime, cette fois.

La construction d'un tissu social autour de la peine ne concerne pas seulement ce qu'on a appelé la probation, mais aussi la prison. Pourquoi la loi pénitentiaire est-t-elle partiellement un échec ? Parce que nous avons été incapables de tisser ces réseaux. L'obligation d'activité, par exemple, a été considérée comme reposant sur la seule administration pénitentiaire, qui ne la voit pas comme une priorité.

La contrainte pénale ne serait plus une peine ? Pour moi, elle en est une ; la prison n'a pas ce monopole ! Si nous voulons que la loi soit acceptée, il ne faut pas que la contrainte pénale, ni l'aménagement de peine, soient perçus comme un cadeau fait aux délinquants, alors qu'ils peuvent être plus gênants, pour certains, qu'un court séjour en prison. Mais ils donnent plus de chances à la réinsertion.

Mme Virginie Klès. – C'est l'intervention de M. Détraigne qui me pousse à prendre la parole : pour moi, le point de vue de la victime doit sans doute être pris en compte dans l'évaluation du préjudice ou du délit, mais pas dans la peine. La sanction de l'auteur et la reconstruction de la victime ne doivent pas être confondues.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. – Rappelons que ce texte ne concerne pas les crimes et qu'il s'inscrit dans la logique de la loi pénitentiaire, qu'il prolonge. Le droit des victimes n'a, en effet, aucun lien avec la sanction. Le procureur de la République demande une sanction, la partie civile demande des réparations. Il faut que l'opinion publique le comprenne…

M. Jean-Jacques Hyest. – Elle le comprend de moins en moins !

M. Antoine Garapon. – Ne construisons pas les victimes comme une catégorie à part. En tant que juge des enfants, j'ai eu à connaître d'affaires gravissimes d'incestes et d'abus sexuels. Les victimes, dont la vie est pourtant détruite, ne demandent pas forcément un temps d'incarcération plus long, extrêmement culpabilisateur pour elles, gênant pour leur travail thérapeutique. Cela est bien sûr très différent du cas des victimes de l'insécurité dans la rue. Mais rappelons que le lieu le plus dangereux, où le risque d'être tué est le plus grand, c'est le lit conjugal ! La loi promeut une nécessité d'information des victimes. Or toutes ne souhaitent pas être associées au procès : certaines sont vindicatives, d'autres non. La victime a pris aujourd'hui une connotation politique ; or il n'y a pas, pour Ricœur, de condition ontologique : vous n'êtes pas victime parce que noir, femme, immigré, mais bien victime d'un événement, d'une action, donc forcément de façon transitoire.

La contrainte pénale concerne certaines infractions. La peine comme rétribution, y compris dans sa dimension archaïque, a encore un sens pour un certain nombre de crimes et délits. Mais il existe une zone intermédiaire d'inadaptés sociaux, que les juges des tutelles voient entrer très tôt dans ce régime et qui n'ont pas encore accédé à une vie adulte et responsable. Ni la peine, ni la victime, ni le droit pénal ne sont des catégories uniques.

Ce projet de loi est absolument dans la continuité de la loi pénitentiaire, même s'il ne fait pas l'objet du même consensus, ce que je regrette. Traditionnellement, les questions juridiques et en particulier pénales recueillent un consensus plus fort dans les pays anglo-saxons et en Europe du Nord. Les questions de sécurité deviennent un thème clivant dans notre société. Je regrette cette politisation qui complique la bonne exécution d'une justice humaine.

Je ne vois pas d'opposition entre humanisme et utilitarisme. Je ne crois pas trahir la pensée de Paul Ricœur en réfléchissant à ce que serait la bonne dose de chacun des deux principes. La philosophie a quelque chose à dire sur la réalité ; toutes les pratiques de justice reposent sur ces conceptions plus ou moins partagées et qui doivent être présentes pour que la peine fasse sens.

Le symbolique et le rituel sont extrêmement importants. Dans la justice américaine, les *deals* ouvrent la perspective d'organiser une justice pénale sans juge. Seuls 2 à 3 % des grandes affaires vont au procès…

M. Jean-Jacques Hyest. – Des affaires civiles…

M. Antoine Garapon. – Des affaires pénales aussi. Les autres font l'objet de transactions. De plus en plus d'avocats ne plaident jamais.

M. Pierre-Yves Collombat. – Et, pourtant, il y a de plus en plus de massacres…

M. Antoine Garapon. – L'idée se répand selon laquelle nous pourrons nous dispenser de l'intervention des juges en déterminant la peine par un pur calcul économique. Les *big data* donnent aussi l'impression que, par l'exploitation des données de masse, nous pourrons prévoir et prévenir certains délits.

M. Jean-Jacques Hyest. – C'est effrayant !

M. Antoine Garapon. – Il y avait autrefois des profils sériels ; ils sont aujourd'hui très précis et individualisés.

M. Pierre-Yves Collombat. – Précis, mais faux !

M. Antoine Garapon. – Ils entretiennent l'idée que le jugement n'est plus un jugement de valeur mais de réalité.

M. Jean-Jacques Hyest. – Voilà de l'utilitarisme sans humanisme !

M. Antoine Garapon. – Nous voyons ce risque se profiler dans la législation française : dans le diagnostic à visée criminologique (DAVC) ou les enquêtes sur les situations familiales, les rapports doivent être présentés en termes de risques et d'avantages. Ce qui sera attendu du juge, ce sera d'être un *risk manager*, et son calcul des risques sera contesté en cas de récidive. Nous sommes à l'aube d'un bouleversement considérable. Le strict jugement d'équilibrage l'emportera. Mais quelle place restera-t-il pour le symbolique et le rituel ?

Nous n'avons plus les moyens d'une justice qui ait les qualités d'un rappel à la loi pour tous. Nous devons apprendre à utiliser plus intelligemment le symbolique. À trop vouloir tirer sur la robe noire, sur le rituel, on l'appauvrit. Il doit être réservé aux affaires les plus graves. Mon expérience des jurys populaires m'a appris que les citoyens en sortent très impressionnés par le travail de la justice et de la police. Mais un tel travail ne peut être fait que pour le petit nombre des procès d'assises. Il faut donc repenser l'économie symbolique de la justice.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je remercie Antoine Garapon pour les lumières qu'il nous apporte, à nous, législateur, qui nous efforçons d'améliorer les textes.

Prévention de la récidive et individualisation des peines - Audition de M. Denis Salas, magistrat, secrétaire général de l'Association française pour l'histoire de la justice

Elle entend ensuite M. Denis Salas, magistrat, secrétaire général de l'Association française pour l'histoire de la justice.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous sommes très heureux d'accueillir maintenant M. Denis Salas. Il est magistrat, secrétaire général de l'Association française pour l'histoire de la justice, et directeur scientifique de la revue *Les Cahiers de la Justice* ; il a également été membre du conseil d'administration de l'Observatoire international des prisons (OIP). Il a débuté sa carrière comme juge des enfants au tribunal de grande instance de Senlis, puis à celui de Nanterre, où il a ensuite été juge d'instruction. Il est aujourd'hui vice-président du tribunal de grande instance de Paris. Il est également l'auteur de nombreux ouvrages et d'articles sur l'institution judiciaire.

M. Denis Salas, magistrat, secrétaire général de l'Association française pour l'histoire de la justice. – Merci, monsieur le président. On dit toujours que le droit de punir articule la sécurité et la liberté, mais c'est plutôt un compromis entre une réaction nécessaire à l'émotion suscitée par le délit ou par le crime, et la peine encourue en vertu de la loi. Le droit de punir tient à la nécessité de punir pour réparer le trouble causé à la société, et comporte l'exigence d'une individualisation de la peine selon la personnalité. Une innovation de ce projet de loi réside dans la césure entre le procès pénal et l'ajournement de la peine, le temps d'une investigation concernant la personne déclarée coupable dans un délai de quatre mois. Ce n'est pas seulement une mesure procédurale : une fois la culpabilité décidée, il est important de prendre un temps de réflexion pour décider de la peine la plus adaptée. Cette mesure est déjà en usage dans le droit des mineurs ; nous demandions depuis longtemps son extension, afin d'éviter l'automaticité de l'emprisonnement, en particulier dans le cadre des comparutions immédiates.

Votre réflexion sur ce projet de loi s'inscrit dans un moment particulier de l'histoire de la justice. Les années de l'après-guerre avaient vu se développer la doctrine de l'amendement, c'est-à-dire de l'amélioration du condamné, dans le cadre d'une réflexion globale se réclamant de l'humanisme chrétien, animée par le MRP, notamment François de Menthon et Pierre-Henri Teitgen, qui furent tous deux gardes des sceaux. Ils ont porté les deux grandes lois de 1945 : l'ordonnance sur les mineurs délinquants et la réforme pénitentiaire. Ce moment fondateur de notre droit pénal a été l'œuvre d'anciens déportés, qui connaissaient l'incarcération et qui étaient convaincus de la nocivité de l'enfermement en tant que tel. Ils pensaient la peine comme une pénitence salvatrice, dans le souci principal du reclassement de l'individu.

À partir des années quatre-vingt, une autre doctrine a prévalu : celle de l'utilitarisme, de la dissuasion par la mise en place de tout un arsenal pénal ; on n'a plus parlé de « traitement », mais de « réponse pénale », plus de « culpabilité » mais de « dangerosité » et de « mesures de sûreté », etc…

Nous assistons, depuis la décennie 2000, à une érosion de la philosophie de l'amendement et à une montée en puissance du modèle de la dissuasion, avec des conséquences connues, en particulier l'accroissement du taux d'incarcération, de 38 % depuis 10 ans, à 110 pour 100 000 habitants, contre 80 en Allemagne. La récidive n'a pas diminué

pour autant, tandis que le budget de l'administration pénitentiaire dépasse désormais celui des juridictions.

Ce mouvement n'est pas absolument irréversible, et la loi pénitentiaire de 2009 a trouvé un prolongement dans la conférence de consensus et dans le présent projet de loi. La peine n'est plus synonyme de privation de liberté, une place importante est faite aux aménagements et les normes européennes sont traduites en droit interne.

Je rappelle trois points soulevés par la conférence de consensus. L'emprisonnement, tout d'abord, n'apporte à la société qu'une sécurité provisoire ; le risque de récidive est lié non pas à la gravité des faits commis, mais à la capacité de réinsertion des condamnés. Deuxième idée : la peine de probation, pensée comme peine hors les murs, crédible en elle-même, engloberait l'ensemble des peines non carcérales. Troisièmement, la libération conditionnelle est un droit, non une faveur.

Le projet de loi introduit une nouvelle peine de contrainte pénale, en milieu ouvert. La rédaction insiste beaucoup sur les interdits et les obligations, moins sur l'accompagnement. La mesure s'applique à des peines d'emprisonnement encourues inférieures à cinq ans, et sa durée varie de six mois à cinq ans. J'ai beaucoup consulté mes collègues : les magistrats ne comprennent pas le sens de cette peine, parce qu'ils ne savent pas si elle est une alternative à l'incarcération, ni ce qu'elle apporte par rapport au sursis avec mise à l'épreuve (SME). Le message n'est pas clair. Si vous décidez de faire de cette peine une déclinaison du SME, vous aurez manqué votre objet, parce que la peine sera perçue comme une alternative de plus. Vous êtes attendus sur ce point par le corps judiciaire. Il faudrait dire clairement que c'est une peine, en tant que telle, décrochée du délit et donc de l'emprisonnement. Chaque fois qu'une juridiction estimera, après un examen de la personnalité, qu'un suivi renforcé est utile, elle pourra le prononcer : ce sera une peine non pas alternative, mais vraiment substitutive à l'incarcération. Le suivi pourra être court – il est par exemple de six mois à trois ans au Royaume-Uni. Une fois l'individu remis à flot grâce à un logement, un travail, le suivi peut s'interrompre. Je ne comprends pas pourquoi il est envisagé un délai allant jusqu'à cinq ans.

Cette peine de probation redonnera sens aux capacités d'insertion. Pour les jeunes majeurs délinquants, ce peut être une peine réaliste et utile, évitant les courtes peines d'emprisonnement, qui désocialisent et favorisent la récidive. Peine réaliste aussi, parce que c'est un accompagnement qui prévoit les rechutes sans forcément les incriminer. Beaucoup de délits sont punis par des peines d'un ou deux ans d'emprisonnement – l'usage de stupéfiants, les blessures involontaires, l'abandon de famille, la conduite sans permis, les délits de fuites, les conduites en état alcoolique – qui devraient pouvoir, dans certains cas évalués par le juge, faire l'objet d'une contrainte pénale, avec peut-être un ajournement *ab initio* prononcé par le tribunal correctionnel afin de mener une enquête de personnalité.

La loi Bérenger avait créé le sursis en 1891. On oublie toujours qu'il y avait à cette époque une obsession de la récidive, et que ce n'est pas l'arsenal pénal qui nous en a libérés, mais précisément le sursis : c'est lui qui a fait baisser massivement le taux d'incarcération et qui, ajouté à toutes les mesures d'instruction publique et de droit des mineurs, a permis cette modération pénale et cette réinsertion de toute une partie de la population.

Vous pouvez inventer à votre tour, aujourd'hui, dans une société marquée par la précarité et la fragilité des liens sociaux, une peine symbolique qui ferait effectivement le pari

clair et réfléchi de l'aide individuelle et qui convaincrait l'opinion que la vraie sécurité passe aussi par là.

Deuxième réflexion : le projet de loi a renoncé à la libération conditionnelle d'office suggérée par le jury de la conférence de consensus. De fait, une libération conditionnelle automatique, qu'il suffirait d'attendre, me semble faire l'impasse sur le dialogue, l'effort, le processus difficile de reconquête de sa liberté par le détenu. Dans son ouvrage *Le Pari de la réinsertion*, Philippe Laflaquière montre bien comment, pour les longues peines, la libération conditionnelle est un réapprentissage concret de la liberté. Loin d'être acquise comme un droit, elle est un long cheminement. L'expression de « libération sous contrainte », employée dans le projet de loi, définit ce parcours difficile, qui commence à mi-peine et se dénoue aux deux tiers de la peine. Simplement, ce processus doit être accompagné par le juge d'application des peines et les conseillers d'insertion et de probation ; or je crains que leur formation de juristes ne les prédispose pas à appréhender toute la complexité de ce parcours qui est plutôt de la compétence d'un travailleur social. Il y aura donc là un effort de formation à faire.

Dernier point : l'abaissement à un an pour les primo-délinquants et à six mois pour les récidivistes du quantum de peine devant faire l'objet, en principe, d'un aménagement de peine. Comment comprendre qu'une loi sur l'individualisation des peines vienne ainsi renforcer l'incarcération des récidivistes, alors que c'est souvent le cumul des petites peines qui provoque la rechute ? Il faudrait voir dans le récidiviste non pas une figure de l'incorrigible, mais celui qui attend qu'on l'aide dans sa vulnérabilité et qu'on le reconnaisse dans sa demande de droits sociaux.

Sur ce que le projet ne contient pas, je ferai trois réflexions. M. Delarue vous l'a dit lui aussi, il ne faut pas oublier le milieu fermé dans la préparation à la réinsertion. L'individualisation est une écriture collective : législative, judiciaire, administrative. Elle commence dès la prison. Un détenu auditionné par la conférence de consensus l'avait bien dit : on sort de prison avec, en poche, une somme variant entre 0 et 50 euros ; il y a dans les prisons un quartier des arrivants, pour atténuer le choc de l'incarcération, mais pas de quartier des sortants pour atténuer le choc de la libération. Il faudrait préalablement obtenir un logement, amorcer les procédures compliquées pour obtenir un RSA et une carte vitale. C'est ainsi que l'on pourrait articuler la politique pénitentiaire et les politiques sociales.

Comment comprendre l'oubli de la justice des mineurs dans un projet de loi qui concerne l'individualisation des peines ? Celle-ci a été inventée pour eux ; or on leur applique aujourd'hui la tolérance zéro. Des textes de 2007 et de 2011 ont démantelé, pour reprendre le mot de Pierre Joxe, l'ordonnance de 1945. Certes, le projet de loi supprime les peines plancher, mais ne dit pas un mot des tribunaux correctionnels pour mineurs ou des comparutions à délai rapide, qui sont totalement contraires à l'esprit de l'ordonnance. Il y a urgence à repenser nos politiques pénales pour les mineurs.

Dernier point : n'oublions pas les victimes. Le projet de loi contient un message implicite à leur intention, un refus de dire une fois de plus que l'accumulation des peines va compenser le mal qui leur a été fait. Si nous continuons cette fuite en avant avec des lois pénales visant à répondre à la supposée attente des victimes, nous sommes dans une impasse. La réinsertion repose sur l'idée que l'auteur du délit appartient à la même société que sa victime. C'est un message humaniste très fort. On pourrait imaginer une contrainte pénale réparatrice, comme il en existe au Canada ou en Italie, qui relie les individus par-delà le délit. Cela se fait beaucoup pour les mineurs. Un exemple : à la suite d'une violence légère

commise par des jeunes dans un bus, les chauffeurs se mettent en grève. Le parquet organise une rencontre entre eux, une parole est échangée, des excuses formulées, un dédommagement fixé et accepté par les agents. Et la paix sociale est restaurée. C'est aussi cela, le but de la contrainte pénale : recomposer le vivre-ensemble, ce que la justice pénale ne parvient pas à faire aujourd'hui puisqu'elle sépare les auteurs et les victimes.

À l'inverse du message habituel de la dissuasion ou de l'utilitarisme, qui consiste à dire : « tu n'as que ce que tu mérites », ce droit de la probation dit : « tu seras puni, mais tu gardes ta place parmi nous », ou encore, selon le mot de Paul Ricoeur : « tu vaux mieux que tes actes ». C'est à la fois une responsabilité politique, une responsabilité pénale, et une solidarité qui sont exigées. Jaurès disait en 1908 au sujet de l'abolition de la peine de mort : « C'est trop commode de créer un abîme entre les coupables et les innocents. Il y a des uns aux autres une chaîne de responsabilité, une part de solidarité. Nous sommes tous solidaires de tous les hommes, même dans le crime ». Nous attendons aujourd'hui, à notre tour, une politique qui prenne à son compte cette part de solidarité dans le traitement pénal.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je remercie M. Salas pour cet exposé. Cette parole me touche – mais je ne suis pas certain que je la reprendrais à mon compte. Jaurès a tant écrit, on ne peut toujours partager ses affirmations ! Lui-même du reste ne serait pas content que l'on soit systématiquement d'accord avec lui.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. – On a beaucoup parlé des mineurs, qui ne sont pas concernés par ce texte. La nouvelle peine de probation ne s'applique pas à eux, mais il y a dans le droit des mineurs des mesures semblables. J'en ai parlé avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, Dominique Raimbourg ; si on fait le moindre amendement au droit des mineurs, on ouvre grand une porte donnant sur des problèmes innombrables. On ne peut pas tout faire en même temps. Un texte sur ce sujet, dont la protection judiciaire de la jeunesse est maître d'ouvrage, est pratiquement terminé, mais je n'ouvrirai pas la porte aujourd'hui à un débat sur le droit des mineurs, qui obscurcirait les discussions, sans doute difficiles, que nous aurons sur ce projet de loi.

M. Jean-Jacques Hyest. – Je me réjouis, Monsieur Salas, que vous ayez cité un de mes maîtres, M. Teitgen, qui m'a enseigné le droit européen à la faculté de droit de Paris. Il doit se retourner dans sa tombe quand il entend ce qu'on dit de l'Europe aujourd'hui, mais c'est une autre question.

Que le but de la peine soit la réinsertion, on le sait très bien ; l'insertion commence le premier jour de l'incarcération. Une libération non préparée, c'est la quasi-certitude d'une récidive : avec vingt ou trente euros en poche, que faire ? Il y a certes des associations, où œuvrent des gens admirables, mais certains sont parfois contraints de devoir voler pour manger. L'objectif de la loi pénitentiaire était bien le suivi individualisé ; s'il était réalisé, nous n'aurions même pas besoin de cette loi. La difficulté du projet, dont les magistrats nous font part, est qu'ils comprennent mal la contrainte pénale, qui est forcément une peine alternative puisque le code pénal définit les peines en fonction de la hiérarchie des amendes et des peines d'emprisonnement, lesquelles peuvent être diversement aménagées. Pour être cohérent avec la législation existante, il faudrait tout reprendre pour faire de la contrainte pénale une peine véritablement substitutive. Si j'étais amené à juger, j'aurais certainement du mal. Efforçons nous, en tant que législateur, de ne pas donner trop de maux de tête aux magistrats.

Certains ont critiqué les peines plancher, mais on nous propose, à l'envers, des réductions de peine automatiques. C'est contradictoire : si l'on individualise la peine, on ne peut automatiser sa réduction. Si on appliquait vraiment la loi pénitentiaire, si on diminuait encore la détention provisoire, bien des problèmes seraient résolus.

Vous nous parlez de la césure du procès pénal - autant dire franchement qu'elle vise à combattre la comparution immédiate, qui est une justice d'abattage. Votre césure est une forme intelligente du délibéré, qui est déjà à la disposition des juges. Ce projet de loi contient beaucoup de théorie mais, concrètement, si on appliquait toutes les bonnes mesures de la législation existante, dans un esprit humaniste et non uniquement utilitariste, on pourrait se dispenser d'un débat qui va être extrêmement difficile vis-à-vis de l'opinion publique.

M. Jean-René Lecerf. – Le caractère automatique de la libération conditionnelle pourrait faire l'objet d'amendements lors du débat. Il y a là un problème de cohérence : on ne va pas supprimer les peines plancher pour mettre en place des peines plafond ! Si l'on fait confiance aux magistrats pour l'individualisation de la peine, cette confiance doit s'étendre à sa réduction.

J'ai du mal à comprendre la réduction du seuil de l'aménagement de peine. M. Badinter nous a demandé de lutter contre cette réduction, de deux ans à un an et de un an à six mois pour les récidivistes, d'aménagements que nous avions eu beaucoup de mal à préserver dans la loi pénitentiaire, et encore après le vote de cette loi. Je finis par me demander si cette réduction n'a pas moins d'importance à partir du moment où la contrainte pénale peut concerner des peines allant jusqu'à cinq ans. Quant à l'hypothèse d'une peine d'une durée intermédiaire entre un et deux ans, à laquelle l'aménagement ne pourrait plus s'appliquer, la contrainte pénale deviendrait une sorte de substitution à une peine de prison que l'on ne déciderait plus.

Mme Catherine Tasca. – Je reviens à la question de la justice des mineurs. Je souscris à la position stratégique défendue par Jean-Pierre Michel : compte-tenu de la nature du débat politique et de l'état de l'opinion, ouvrir un débat sur la justice des mineurs à l'occasion de l'examen de ce projet de loi serait condamner à l'échec la réflexion très positive qui l'entoure. Mais nous devons, en tant que législateur, avoir en toile de fond de notre réflexion ce problème de la justice des mineurs. Il y a en effet des enseignements à tirer de la loi de 1945 et de la pratique de la justice des mineurs, d'autant plus que l'on constate aujourd'hui un rajeunissement de la population carcérale.

Quant au texte tel qu'il est, la mesure de contrainte pénale doit être éclairée par nos débats : tant sur le sens de la peine que sur ses modalités concrètes, il faudra aller plus loin dans le débat parlementaire que ce que nous propose le texte actuel. Si nous optons pour une politique de réduction des peines d'incarcération au profit d'aménagements de peine et de mesures de probation, nous allons nous trouver au pied du mur sur les moyens concrètement consacrés à la mise en œuvre de cette politique. Ma grande crainte est là : chaque fois que nous traitons de la justice dans ce pays, nous nous heurtons à l'obstacle que représente l'évolution des moyens.

Vous avez fait le lien avec les rapports de Jean-Marie Delarue sur la sortie de prison. Comment, en effet, pourrions-nous élaborer des mesures d'aménagement permettant d'éviter la prison sans continuer de réfléchir à la mise en œuvre des peines d'emprisonnement, qui continueront d'exister ? Vous avez évoqué la possibilité de créer un quartier des sortants. C'est une idée juste ; encore faut-il que puissent entrer dans la prison des travailleurs sociaux,

des bailleurs de logements, des responsables d'entreprises susceptibles d'employer les détenus libérés…

M. Jean-Jacques Hyest. – Les conseils généraux n'y sont guère favorables…

Mme Catherine Tasca. – Le problème de la justice pénale, c'est celui des moyens, qui conditionne la formation des personnels et l'accompagnement des détenus. Il ne doit pas être écarté de nos travaux sur le texte de la loi.

Ce texte, enfin, s'inscrit évidemment dans la continuité de la loi de 2009 ; les travaux parlementaires doivent mettre en lumière cette cohérence, surtout si nous voulons faire un travail d'explication à l'intention de l'ensemble des Français. Nous risquons sans cela de donner l'impression d'un saut dans l'inconnu. C'est une force pour le nouveau projet de loi que de s'adosser à la loi de 2009.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je tiens à remercier M. Salas pour ses éclairages ; je reviens sur ses propos initiaux touchant la nécessité d'un ajournement de la décision de la peine, une fois la culpabilité prononcée. J'ai peur que ce temps ne soit trouvé trop long par les victimes, qui semblent d'ailleurs oubliées dans ce projet de loi. Quel signal peut-on leur donner pour compenser cette mesure en faveur des condamnés ?

M. Denis Salas. – Je commencerai par répondre à M. Mohamed Soilihi sur la question de l'ajournement. Le but de cette mesure est de permettre à la défense de demander au tribunal le délai nécessaire à une enquête de personnalité et d'éviter par là une décision précipitée d'emprisonnement, prise sous la pression du flux des affaires.

On peut parfaitement expliquer aux victimes que l'auteur de leur préjudice reste en liberté sous contrainte pénale, et qu'il pourra d'autant mieux les dédommager qu'il continue à travailler : la continuité de la vie professionnelle accroît les chances de réparation. Il ne faut pas présumer systématiquement de la part des victimes une demande de punition. On a utilisé à l'excès l'obsession sécuritaire ! Une réparation, ce peut être aussi des excuses, des explications ou un aveu à l'audience... L'impatience des victimes peut être désamorcée si on leur explique que l'aménagement des mesures pénales va dans le sens de la reconstitution du lien social et de leur propre indemnisation. Le maintien du condamné en milieu professionnel constitue plutôt une garantie, y compris pour les victimes. Tout le monde y trouve son compte, ce qui n'est certainement par le cas si l'on se précipite sur l'incarcération irréfléchie que le système lui-même commande au tribunal. Combattons les effets de système par l'ajournement pour enquête de personnalité, afin de prononcer une peine intelligente pour le prévenu et pour les victimes. C'est une réforme forte que vous avez là entre les mains, dont les tribunaux et les avocats ne manqueront pas de s'emparer pour éviter le déferlement pénitentiaire induit par les comparutions immédiates.

Des questions posées par M. Hyest, je retiens en particulier celle des moyens humains, reprise d'ailleurs par Mme Tasca. Le Gouvernement et Mme Taubira en particulier se sont engagés à ce que les moyens de cette réforme suivent. C'est effectivement un point crucial puisque, la contrainte pénale étant un suivi individualisé, elle demande un travail long, difficile, qui s'inscrira dans le temps et demandera non une décision d'incarcération, mais plusieurs entretiens d'ajustement des obligations. Le conseiller d'insertion et de probation (CIP) devra régulièrement mettre à jour son savoir. Qui plus est, ces conseillers, de même que les juges d'application des peines, ont des formations de juristes qu'il conviendra de compléter, ce qui complique l'enjeu des moyens.

M. Lecerf m'a interrogé sur la libération conditionnelle et la cohérence du projet de loi. J'étais pour ma part très réservé sur la libération conditionnelle d'office, pas seulement à cause de son automaticité, mais parce que j'ai compris en travaillant sur les longues peines à quel point le processus aboutissant à la libération conditionnelle est une construction commune entre le CIP, le JAP et le condamné. C'est un travail qui lui demande une volonté constante. La libération conditionnelle d'office me paraissait au contraire un facteur de démotivation et de passivité désastreux. Comme si on pouvait attendre une libération conditionnelle, alors qu'elle se construit au jour le jour. Il y avait là un malentendu que le projet de loi a permis d'élucider.

Quant aux réductions d'aménagement de peine, il y a évidemment une incohérence à miser sur l'individuation de la peine et sur le milieu ouvert, tout en resserrant le filet de l'incarcération, notamment pour les récidivistes. Vous aurez à arbitrer cette incohérence dans le projet.

Enfin, il faudra peut-être un autre texte pour les mineurs, au terme d'une réflexion qui est encore à mener. On comprendrait mal, en effet, qu'on individualise la procédure pour les majeurs et que, pour les mineurs, il ne se passe rien. On peut craindre un débat politique incontrôlé, mais il faut parfois surmonter ses appréhensions. Il en va du renforcement de cet aspect du droit hérité de 1945, que nous avions jusqu'ici préservé, mais qui est aujourd'hui menacé de démantèlement complet. Les juges des enfants peuvent encore tenir, mais pour combien de temps ? Faute d'intervention politique, nous risquons de perdre un droit que le monde entier nous envie pour sa force symbolique, sa confiance en l'homme et en la jeunesse. Au contraire, le pessimisme qui prévaut aujourd'hui à l'égard de la jeunesse délinquante se ressent chez les praticiens et dans le public.

Ne cédons pas au pessimisme ambiant. Revenons à l'esprit humaniste de notre droit pénal des mineurs que le monde nous envie.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Merci pour votre contribution, nourrie par l'expérience.

Prévention de la récidive et individualisation des peines - Audition de Mme Pierrette Poncela, professeure à l'Université Paris Ouest Nanterre, directrice du Master Droit pénal

Elle entend enfin Mme Pierrette Poncela, professeure à l'Université Paris Ouest Nanterre, directrice du Master Droit pénal.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Madame Pierrette Poncela, vous êtes professeure à l'Université Paris Ouest Nanterre, où enseignait le regretté Guy Carcassonne. Vous avez fondé le Centre de droit pénal et de criminologie et co-dirigez le Master « droit pénal et procédure pénale ». Vous avez en outre publié de nombreux ouvrages, dont un sur les droits et devoirs de la personne détenue.

Mme Pierrette Poncela, professeure à l'Université Paris Ouest Nanterre, directrice du Master Droit pénal. – Mon parcours académique m'a conduit à m'intéresser au droit pénal, puis à la philosophie du droit et à la criminologie, avant de me concentrer à nouveau sur le droit pénal. Cette expérience me conduit à ne plus voir ce sujet avec les mêmes yeux. J'ai exercé au Barreau de Paris dans les années 1990 avec pour spécialité l'exécution

des peines. J'ai participé à différentes commissions, notamment à celle sur la libération conditionnelle en 2000, à celle préparatoire à la loi de 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, et la commission préalable à la loi pénitentiaire de 2009 que j'ai défendue avec le président Jean-Olivier Viout dans un numéro de la *Gazette du Palais*. Dans un ouvrage écrit avec Guy Casamont, *Il n'y a pas de peine juste*, nous nous interrogions sur le sens de la peine, sujet au cœur de mes réflexions.

Le projet de loi concerne à la fois le prononcé des peines, qui relève du code pénal, et l'exécution des peines, qui relève du code de procédure pénale. Ce texte qui a donné lieu à une présentation tapageuse, et dont les prémisses sont erronés, se révèle bancal et fait beaucoup de déçus. Comme le dit la reine Marguerite à la fin de la pièce *Le Roi se meurt* d'Eugène Ionesco : « C'était une agitation bien inutile, n'est-ce pas ? »

Plusieurs dispositions méritent d'être soutenues. La première est la suppression des peines planchers, introduites par la loi du 10 août 2007 à la suite d'un fait divers. Ces peines sont inutiles car le droit prévoyait déjà l'aggravation des peines encourues en cas de récidive. Cette loi, qui subsidiairement augmente la population carcérale, est tellement injuste que les magistrats l'ont contournée en prononçant des sursis avec mise à l'épreuve. Une autre mesure positive est l'inversion de la règle en vigueur pour la révocation du sursis : à l'heure actuelle, si la juridiction garde le silence, le sursis est révoqué. En outre, l'exigence de motivation de la peine, valable pour les peines d'emprisonnement ferme en matière délictuelle, est étendue aux peines prononcées à l'égard des récidivistes.

Qu'est-ce que la récidive ? Il s'agit d'un terme imprécis, hégémonique : désormais, on fait comme si la peine avait pour fonction de prévenir la récidive et non de préparer la réinsertion. La notion de récidive au singulier n'a aucun sens. Le taux de récidive varie en fonction des infractions. On cite beaucoup de chiffres, on évoque un taux de 50 %. Mais, si l'on consulte les chiffres du ministère de la justice, on constate que ce taux n'atteint pas 50 %, loin de là, et la situation est très différente selon les infractions : les infractions routières ou les petits vols ne sont pas des homicides ou des viols.

Je souhaite battre en brèche une autre idée reçue : le pénalo-centrisme, selon laquelle la récidive serait la conséquence de la peine de prison, comme si cette dernière en était la seule cause. C'est méconnaitre le rôle des personnels pénitentiaires qui s'efforcent par leur travail quotidien en prison de prévenir la récidive ! Parfois la détention est l'occasion de changer, de passer des examens, d'apprendre un métier. Puis vient la sortie. La prison n'efface pas la vie antérieure, ses blessures, ses exclusions, les difficultés que l'on connaissait avant. L'accès aux dispositifs de droit commun s'avère compliqué, le casier judiciaire est un obstacle – l'État, d'ailleurs, a des règles de recrutement très rigoureuses avec ceux qui ont un casier. La politique pénale n'est pas suffisante. Elle doit se conjuguer avec la politique sociale et économique, avec la lutte contre la ségrégation urbaine. À la maison d'arrêt de Nanterre, beaucoup de détenus viennent des cités avoisinantes où le contexte social et économique incite des jeunes, souvent en échec scolaire, à s'investir dans les trafics. Cela pose aussi la question de l'école. Dresser un bilan comptable des récidives ne suffit pas pour prouver que la peine de prison ne vaut rien. Elle s'inscrit dans un ensemble.

D'autres mesures méritent d'être précisées ou corrigées. Est-il pertinent d'évoquer le sens de la peine ? Comme l'expliquait Gilles Deleuze, le sens n'est pas donné à l'origine mais constitue un aboutissement. Les peines, en effet, donnent lieu à différentes pratiques et chacun donne, ou non, un sens à sa peine. En revanche, la peine a des fonctions. Or le texte,

très mal rédigé, ne contient pas d'amélioration à cet égard. Les articles 132-24 du code pénal et 707 du code procédure pénale sont beaucoup mieux rédigés !

Le texte introduit une nouvelle forme d'ajournement du prononcé de la peine. Pourquoi pas... Toutefois, ses modalités pratiques ne sont pas définies. Les investigations ne devront pas se limiter à l'examen de la personnalité mais prendre en compte aussi la situation sociale, culturelle et économique de l'intéressé.

En outre, les personnes pouvant bénéficier d'un aménagement de peine ne devront pas avoir été condamnées à une peine supérieure à un an d'emprisonnement, contre deux actuellement, et à six mois, contre un an, pour un récidiviste. C'est incompréhensible. L'étude d'impact, très optimiste d'une manière générale, prévoit une hausse du nombre de personnes en détention de 7000. Espérons que le Gouvernement remédiera à cette absurdité et déposera un amendement. Le numéro 124 d'*Infostat* sur la mise à exécution des peines de novembre 2013 montre ainsi que l'aménagement des courtes peines n'a en rien retardé l'exécution des peines lorsque cela était nécessaire.

Je ne suis pas opposée par principe à la libération sous contrainte pour les peines inférieures ou égales à cinq ans, mesure phare du projet de loi. Mais elle doit alors être prononcée d'office pour tous, aux deux-tiers de la peine. Comme en Suède, elle s'accompagne d'un régime de semi-liberté, d'un placement à l'extérieur ou d'une surveillance avec un bracelet électronique. Cela remplacera avantageusement la surveillance électronique de fin de peine, qualifiée de grâce électronique, à la suite de la suppression malheureuse des grâces présidentielles du 14 juillet. Le texte, en outre, n'est pas clair pour les peines supérieures à cinq ans ; la libération conditionnelle n'est pas supprimée. Je ne comprends pas. Dans ce cas, il importe de maintenir un examen obligatoire de la situation à mi-peine.

La question des périodes de sûreté n'est pas traitée. Celles-ci ont été mises en place par la loi de 1978 à la suite d'un fait divers retentissant. Cette loi a aussi créé la commission d'application des peines et prévu la présence du procureur de la République. À l'époque, les débats ont été houleux au Parlement, mais, une fois introduit, le mécanisme est resté. Je suis favorable à la suppression de la période de sûreté, à défaut celle-ci doit rester facultative. Elle n'est pas nécessaire. En effet, la libération conditionnelle, pour les peines de plus de cinq ans, n'est jamais automatique et relève de l'appréciation des juges d'application des peines. De plus, les permissions de sortie, interdites en cas de condamnation à une peine de sûreté, constituent un élément important pour préparer une libération conditionnelle. Supprimons les peines de sûreté ! Mais sans doute la parole de l'universitaire et du praticien est-elle plus libre que celle des parlementaires…

D'autres dispositions sont inutiles. « Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires » disait déjà Montesquieu. Tel est le cas de la contrainte pénale. Le texte est confus et mal rédigé. Toute peine représente une contrainte, et l'expression est un pléonasme ; mieux vaudrait parler de probation. Par un effet d'affichage, elle donne l'impression de créer une nouvelle peine. Mais celle-ci est absolument inutile. Le sursis avec mise à l'épreuve existe déjà et est très utilisé ! Au contraire, mieux vaudrait l'améliorer. L'argument, avancé lors de la conférence de consensus, selon lequel on manque de peines en milieu ouvert, ne tient pas. Elles existent depuis 1975. Avec Robert Roth, j'ai montré que la France était un des pays qui disposait du plus de peines en milieu ouvert dans son arsenal juridique. Elles se sont d'ailleurs multipliées depuis 1975 : les travaux d'intérêt général en 1983, puis le jour amende, le placement sous surveillance électronique, et surtout, mécanisme très spécifique, l'autorisation donnée aux juges, en matière correctionnelle, de prononcer, à la place de la

peine principale, l'une ou l'autre des peines complémentaires encourues en milieu ouvert. Tout dépend des magistrats. Ne faisons pas mine non plus de découvrir la probation ! Les conseillers d'insertion et de probation existent. N'oublions pas également les alternatives aux poursuites, prononcées par le procureur de la République. Elles concernent 45 % des dossiers, 60 % pour les mineurs. On se trompe si l'on se concentre sur la création d'une nouvelle peine sans emprisonnement. Celle-ci n'est pas nouvelle dans son principe : les peines de travail d'intérêt général ne sont déjà pas des peines d'emprisonnement. La revue *L'envolée*, réalisée par des détenus, des anciens détenus ou leurs familles, a publié un numéro très instructif sur la réforme pénale. La contrainte pénale ne change rien par rapport au sursis avec mise à l'épreuve : en cas de non-respect des obligations, les personnes seront toujours emprisonnées, mais au terme d'une procédure plus lourde. De même que la loi de 2004 avait été portée par les policiers, ce texte constitue une revanche des juges d'application des peines, qui ont mal vécu l'accroissement des pouvoirs des procureurs dans la loi pénitentiaire de 2009. Les obligations de la contrainte pénale sont d'ailleurs les mêmes que celles du sursis avec mise à l'épreuve. Seul a été ajouté le travail d'intérêt général. Plutôt que de perdre notre temps avec cette mesure, améliorons plutôt le sursis avec mise à l'épreuve !

Enfin, ce texte oublie certains points indispensables. D'abord, bien sûr, les moyens, mais c'est une autre histoire…

En premier lieu, il convient de procéder à un travail de fond de dépénalisation. Le rapport de MM. Raimbourg et Huyghe sur la surpopulation carcérale préconise notamment de développer le recours aux sanctions administratives. Celles-ci sont de plus en plus en encadrées par le juge. Le Conseil d'État a rendu l'an dernier une série d'arrêts à ce sujet ; le niveau des garanties se rapproche du droit pénal.

Il faut aussi définir des peines principales différentes de l'emprisonnement, comme pour la dégradation par graffitis ou tags, passible d'une peine de travail d'intérêt général.

Il importe également de supprimer la rétention de sûreté, comme le préconise le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Toute peine doit avoir une fin, et pas n'importe laquelle : 40 ans, ce n'est pas raisonnable ! Le condamné doit pouvoir l'envisager, sinon l'objectif de réinsertion sociale est absurde ou hypocrite. Il faut donc réduire la longueur des peines, et notamment supprimer la réclusion perpétuelle à perpétuité, comme l'ont fait quinze autres pays européens qui ne s'en portent pas plus mal ; il faut aussi lever les obstacles aux mesures d'application des peines pour les personnes en état de récidive. L'article 730-2 du code de procédure pénale, introduit en 2011, crée une usine à gaz pour les personnes condamnées à de longues peines pour certains crimes. Supprimons les commissions pluridisciplinaires des mesures de sûreté, gadget inutile et contre-productif introduit par les lois sur la récidive. Alors qu'elles doivent rendre leur avis au terme de 6 mois, il faut souvent attendre 18 mois et, entre-temps, le projet élaboré est devenu caduc et tout est à recommencer. Une fois l'avis rendu, interviennent les centres nationaux d'évaluation. Certes ils font du bon travail, mais toutes les personnes n'en ont pas besoin : bien des détenus ont déjà fait l'objet de multiples expertises. Le sujet est d'importance. Des personnes souffrent. Le couplet sur la souffrance des victimes, qui est bien réelle et doit être respectée, est trop facile. Les détenus souffrent également. Songez à Pierre-Just Marny, condamné à 48 ans de détention. Après avoir purgé une grande partie de sa peine en métropole, il est renvoyé dans un établissement pénitentiaire de Martinique, presque aveugle. Il demande une libération conditionnelle. Mais une nouvelle loi le soumet à un examen devant un centre national d'évaluation. Comme il n'y en avait pas en Martinique, il devait retourner en métropole : il s'est pendu… Ce drame est

l'effet de lois absurdes, de peines trop longues qui poussent au désespoir les détenus et font souffrir les personnels de l'administration pénitentiaire.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Merci pour votre sincérité et votre clarté pédagogique.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. – Merci pour cette parole libre et radicale. Je souscris à nombre de vos propositions, même si je ne suis pas sûr qu'elles soient politiquement réalisables.

Je suis comme vous très hostile aux alternatives aux poursuites. Le parquet n'a pas acquis l'indépendance nécessaire pour prononcer des sanctions. En outre, les conséquences de certaines mesures sont souvent mal comprises. Ainsi, accepter un rappel à la loi équivaut à reconnaître l'infraction et peut servir de base ensuite à une condamnation à des dommages et intérêts ou à une sanction disciplinaire pour un fonctionnaire.

De plus, ne faudrait-il pas considérer que notre droit pénal comporte trois sanctions : la peine de prison, assortie éventuellement d'un sursis simple ; une peine distincte de l'emprisonnement, qui ne s'applique pas en matière criminelle, réunissant la mise à l'épreuve ou le travail d'intérêt général, ce qui aboutit à la suppression du sursis avec mise à l'épreuve ; et enfin la sanction pécuniaire.

M. Christophe Béchu. – Mes positions sont très éloignées… Je ne poserai qu'une question. Il faut être attentif à la souffrance, dites-vous. Mais, par définition, toute privation de liberté représente une souffrance. L'humanisme conduit à respecter la dignité des personnes. Mais attention à ne pas aboutir à l'inverse des peines planchers en définissant des peines plafonds, susceptibles d'être toujours abaissées ! Le procès constitue l'occasion de définir une peine adéquate dans le respect de notre droit et des principes républicains et humanistes. La souffrance des victimes doit aussi être prise en considération, même si vous pensez qu'il est facile de l'évoquer.

M. Jean-René Lecerf. – Vos positions prennent l'opinion à contre-pied et feraient le jeu des extrêmes si elles étaient appliquées !

Je suis favorable au développement de la libération conditionnelle mais il exige que le juge d'application des peines puisse décider avec un minimum de garanties. Le centre national d'évaluation, pluridisciplinaire, donnera plus de garanties que le simple examen par un psychiatre, qui concluait parfois de manière péremptoire à la dangerosité ou à la non-dangerosité. J'étais maire de Marcq-en-Baroeul où a été assassinée Natacha Mougel : les critiques ont portées sur les juges mais elles auraient dû viser plutôt le psychiatre et la rapidité de son examen. Multiplions les centres nationaux d'évaluation, qui permettent un examen pluridisciplinaire, sur plusieurs semaines.

Je ne partage pas votre avis, ni celui du rapporteur, sur la rétention de sûreté. Cette loi de 2008 n'a pas échoué ; elle a été à peine mise en œuvre : elle n'était pas rétroactive puisqu'elle durcissait la loi pénale. La suppression de la rétention de la sûreté ne risque-t-elle pas d'aboutir à l'effet inverse de celui que vous recherchez ? Les jurés, sachant qu'il n'y aura plus d'évaluation de la dangerosité de l'individu, ne seraient-ils pas tentés de prononcer des peines plus longues pour protéger la société ?

Mme Pierrette Poncela. – Je ne suis pas opposée aux alternatives aux poursuites. Vu le nombre d'affaires réglées de la sorte, il est difficile de les supprimer. La procédure peut être améliorée pour remédier, notamment, au déficit d'information. Néanmoins, avec la composition pénale, des efforts ont été réalisés pour mieux indemniser les avocats et les inciter à être présents.

Le groupe de travail informel, composé en majorité de juges d'application des peines, à l'origine de cette réforme pénale, avait proposé de réduire notre arsenal à trois peines. Cette proposition confère trop de pouvoirs aux juges d'application des peines. Je suis attachée à la proportionnalité de la peine, garantie essentielle des libertés, trop souvent négligée ces dernières années, plus importante encore que l'individualisation des peines qui concerne l'exécution. N'appauvrissons pas notre système très riche en peines de milieu ouvert. Le sursis à l'emprisonnement avec mise à l'épreuve n'est pas si mal : la personne doit être consciente qu'il s'agit d'une mise à l'épreuve.

Toute peine est une souffrance. J'évoquais la souffrance des détenus condamnés à de longues peines, aux effets délétères. Ces personnes n'ont plus de perspectives raisonnables de sortie. Comment leur demander de s'investir dans un projet ? Pour le Conseil de l'Europe, une longue peine est une peine supérieure à dix ans, mais cette notion est difficile à définir. Toujours est-il qu'à partir d'un certain seuil s'opère un basculement où la réinsertion est perdue de vue, alors qu'elle est fondamentale. La sanction a lieu lorsque la peine est prononcée : n'oublions jamais qu'une peine a pour objet de séparer la victime du coupable et le coupable de son acte.

Bien sûr, Monsieur Lecerf, les centres nationaux d'évaluation font un très bon travail. Mais méfions-nous des catégories : chaque sujet est unique. La personnalisation est préférable à l'individualisation. Dans certains cas, les dossiers contiennent déjà plusieurs expertises, et l'expertise supplémentaire d'un centre d'évaluation n'est peut-être pas indispensable.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Merci. Nous poursuivrons nos auditions le 4 juin dans la matinée, le 10 juin l'après-midi et le 17 juin l'après-midi, où nous entendrons la garde des sceaux, Mme Taubira.

M. Yves Détraigne. – La parole sera donnée à la défense !

La réunion est levée à 12 h 30

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Mardi 13 mai 2014

- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président -

La réunion est ouverte à 17 h 10

Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédure pénales s'est réunie au Sénat le mardi 13 mai 2014.

Elle procède d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président, et M. Jean-Yves Le Bouillonnec, député, vice-président, M. Jean-Pierre Michel, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat, et Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Les échanges entre nos deux commissions ont été excellents. Je souhaite que cette commission mixte paritaire soit fructueuse : il y va de l'intérêt général. Il importe de renforcer les droits de la défense et d'améliorer les procédures d'enquête. Avec Jean-Pierre Michel, nos points de vue convergent largement.

M. Jean-Pierre Michel, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Les modifications apportées par l'Assemblée nationale complètent et précisent le texte voté par le Sénat en première lecture. Sous réserve des quelques modifications rédactionnelles que nous vous proposerons conjointement, je vous inviterai à adopter le projet de loi dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

À l'article 1er, qui vise à reconnaître des droits au suspect entendu dans le cadre d'une audition libre, l'Assemblée nationale a apporté plusieurs clarifications bienvenues.

Deux points méritent examen. Le premier concerne le droit du « suspect libre » d'être assisté lors de son audition par un avocat. Sur proposition de sa commission des lois, l'Assemblée nationale a précisé que les modalités d'accès à l'aide juridictionnelle devraient être «brièvement rappelées [au suspect], le cas échéant au moyen d'un document ou d'un affichage dans les locaux des services d'enquête ». Nous vous proposerons une rédaction commune pour simplifier cette rédaction.

En outre, la rédaction de l'Assemblée nationale pose l'obligation d'indiquer dans la convocation écrite, que l'officier de police judiciaire pourra adresser à la personne suspectée, le droit d'être assistée par un avocat, les lieux où elle peut obtenir des conseils juridiques ainsi que la nature de l'infraction, « sauf si les nécessités de l'enquête ne le permettent pas ». Cette formulation risque d'ouvrir la voie à des contestations de la part des avocats des personnes interrogées. En accord avec la chancellerie, nous vous proposerons une rédaction plus souple, qui précise qu'il appartiendra aux seuls officiers de police judiciaire de juger si le déroulement de l'enquête permet de mentionner, sur la convocation, la nature de l'infraction reprochée.

À l'article 3, relatif à la garde à vue, l'Assemblée nationale a procédé à plusieurs modifications d'ampleur inégale, susceptibles d'être adoptées en l'état, sous réserve d'ajustements rédactionnels. Je salue la solution assez habile que l'Assemblée nationale a trouvée pour les gardes à vue prolongées en matière d'escroquerie en bande organisée. Dans sa décision du 4 décembre 2013 sur le projet de loi relatif à la fraude fiscale, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il était disproportionné d'autoriser des gardes à vue de quatre jours pour des infractions de corruption et de fraude fiscale en bande organisée. La rédaction votée par le Sénat, sur proposition du Gouvernement, rendait impossible, par cohérence, le recours à des gardes à vue prolongées pour des faits d'escroquerie en bande organisée, ce qui a légitimement inquiété les services d'enquête. Le texte adopté par les députés prévoit un régime dérogatoire, à condition d'être spécialement motivé, dans trois hypothèses : si les faits portent atteinte à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes ; s'ils portent atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ; ou si l'un des faits constitutifs de l'infraction a été commis hors du territoire national. En outre, le report de l'intervention de l'avocat au-delà de 48 heures ne sera plus possible pour ces faits. Cet amendement, travaillé avec les services de la chancellerie, constitue une bonne façon de nous conformer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel tout en autorisant les services d'enquête à pouvoir continuer à réaliser des gardes à vue de quatre jours pour des faits susceptibles d'être particulièrement complexes, comme dans le cas de la fraude à la taxe carbone par exemple. Je soutiens cette rédaction.

À cet article 3, nous ne vous proposerons qu'une précision rédactionnelle s'agissant des modalités concrètes dans lesquelles une personne gardée à vue peut demander au magistrat de mettre un terme à la mesure lorsqu'elle n'est pas effectivement présentée à ce dernier.

Les modifications apportées par les députés aux autres articles du projet de loi ne posent pas de difficultés.

L'article 1er *bis*, introduit au Sénat pour permettre à la victime d'être assistée par un avocat lors des confrontations, a été voté conforme.

En outre, les députés sont revenus en séance publique sur l'amendement voté en commission des lois ouvrant à l'avocat l'accès à l'intégralité du dossier en garde à vue. Lors de la première lecture, nous avions souligné les difficultés qu'une telle modification pourrait entraîner. En outre, le droit communautaire permet d'exclure une telle possibilité : nous ne sommes pas en infraction sur ce point.

Enfin, l'Assemblée nationale a introduit un article 6 *ter*, afin de permettre à une personne détenue faisant l'objet d'une procédure disciplinaire d'avoir accès aux enregistrements de vidéo-surveillance pour l'exercice des droits de la défense. Dans plusieurs cas, en effet, des détenus se sont vu refuser l'accès à de tels documents alors que les images

de vidéo-surveillance permettaient d'établir les faits qui leur étaient reprochés. Le Défenseur des droits a été saisi. Une récente décision de la cour administrative d'appel de Lyon a validé ce type de pratique, qui soulève un problème du point de vue du respect des droits de la défense. D'une façon plus générale, le 25 avril 2014, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'« il appartient au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux personnes détenues ; que celles-ci bénéficient des droits et libertés constitutionnellement garantis dans les limites inhérentes à la détention ». Or, à l'heure actuelle, les conditions d'accès au dossier disciplinaire et les restrictions apportées aux droits de la défense sont définies par un décret et par une circulaire du 9 juin 2011. Avec la rapporteure de l'Assemblée nationale, nous vous proposerons de les inscrire dans la loi.

M. Guy Geoffroy, député. – Lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale, le groupe UMP s'est abstenu dans une démarche prospective : nous souhaitions voir ce qu'il adviendrait en séance publique. Les mesures votées, que Jean-Pierre Michel ne remet pas en cause, sont positives. C'est pourquoi, selon toute vraisemblance, forts de ces éclaircissements, nous voterons en faveur du texte en CMP comme en séance. Toutefois, je regrette que mes remarques concernant les termes employés pour désigner les personnes en audition libre n'aient pas été entendues. Le texte hésite entre « suspects » et «personnes soupçonnées ». N'est-il pas paradoxal qu'une personne mise en examen bénéficie *ipso facto* de la présomption d'innocence tandis qu'une personne entendue dans le cadre d'une audition libre soit considérée comme « suspecte » ? Il conviendrait de réfléchir à une modification de la terminologie et mettre l'accent sur le soupçon plutôt que sur la suspicion. Je déplore que nous ne l'ayons pas fait avant.

M. Dominique Raimbourg, député. – L'article 6 prévoit la délivrance aux parties d'une copie du dossier dans son intégralité. Le bulletin n° 1 du casier judiciaire en fait-il partie ? Sa communication est très réglementée et rarement autorisée. Avec ce texte, sa transmission deviendrait possible, ce qui pourrait placer les intéressés en situation difficile : dès lors qu'ils chercheront un emploi, les employeurs, à la vue d'une ligne blanche sur le *curriculum vitae*, soupçonneront une période d'emprisonnement et demanderont communication du bulletin n° 1 du casier judiciaire.

M. Jean-Pierre Michel, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il devrait être possible de supprimer le mot « suspect » du texte et de retenir celui de « personne soupçonnée » : la CMP peut décider de le faire.

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La sémantique est neutre à cet égard. Une personne soupçonnée est suspectée et une personne suspectée est un suspect ! Néanmoins, si la résonance du terme « suspect » est trop forte, je ne vois pas d'obstacles à utiliser l'expression « personne soupçonnée ».

M. Jean-Yves Le Bouillonnec, député, vice-président. – Dans le code de procédure pénale comme dans le code pénal, les termes de suspect et de personne soupçonnée sont déjà utilisés de manière indifférenciée. Cette proposition pourrait être de nature à créer un risque d'incohérence.

M. Guy Geoffroy, député. – C'est un argument en faveur de ma proposition. Cessons d'utiliser le terme de suspect pour les personnes entendues dans le cadre d'une audition libre.

M. Jean-Pierre Michel, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Puisque nous sommes d'accord, je propose de retenir, à l'article 1er, la rédaction suivante : « *La personne à l'égard de laquelle il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ne peut être entendue librement, etc.* ».

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – Il conviendra d'harmoniser dans les autres dispositions du texte.

Article 1

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – M. Michel vient de nous présenter la première modification au texte de l'Assemblée nationale proposée pour l'article 1er.

M. Jean-Jacques Hyest. – Son titre parle de « personnes suspectées ».

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Écrivons alors : « personnes soupçonnées » dans l'intitulé.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – La modification proposée au texte de l'Assemblée nationale relatif à l'article 61-1, 5°, ne pose pas de problème : les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle devront être rappelées « par tout moyen » à l'intéressé.

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – À condition de remplacer « le suspect » par « l'intéressé » dans cet alinéa.

M. Philippe Gosselin, député. – N'y a-t-il pas un problème de coordination entre le masculin de « l'intéressé » et le féminin de « elle est entendue » ?

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – Si : je propose donc que nous remplacions « l'intéressé » par « elle ». L'adjectif « informé » doit donc être accordé.

Mme Elisabeth Pochon, députée. – Nous devons aussi remplacer le « il » qui suit par « elle ».

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – En effet.

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 1 prévoit que la convocation écrite envoyée à la personne soupçonnée ne mentionne l'infraction reprochée, les droits à un avocat et à une assistance juridique, les modalités de désignation d'un avocat d'office et les lieux où cette personne peut obtenir des conseils juridiques avant cette audition, que lorsque le déroulement de l'enquête le permet : ce critère relevant de la seule appréciation de l'officier de police judiciaire, le risque de contentieux sera réduit. Cette mesure entrerait en vigueur le 1er janvier 2015.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – Là encore, nous remplaçons les termes « personne suspectée » par « personne soupçonnée ».

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1er dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 2

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – Les seules modifications au texte de l'Assemblée nationale proposées pour l'article 2 sont de coordination. Il faut faire également référence à la victime dans ces dispositions.

M. Guy Geoffroy, député. – Nous devons aussi remplacer le terme « suspectée » par « soupçonnée » aux articles 77 et 154 du code de procédure pénale modifiés par cet article.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – Trois modifications au texte de l'Assemblée nationale proposées pour l'article 3 sont rédactionnelles.

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 2 précise les conditions dans lesquelles une personne gardée à vue peut demander au procureur de la République ou au juge des libertés et de la détention de mettre un terme à sa garde à vue lorsqu'elle n'est pas présentée à ce magistrat. Plutôt qu'un droit à formuler des « observations écrites » à ce dernier, ce qui pourrait poser des difficultés aux personnes ne parlant ou n'écrivant pas le français ou des problèmes de mise en œuvre dans les locaux de garde à vue, elle prévoit que les observations soient consignées dans un procès-verbal qui devra être communiqué au magistrat avant que celui-ci ne statue sur la prolongation de la mesure.

La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – Les deux modifications au texte de l'Assemblée nationale proposées pour l'article 4 sont rédactionnelles.

M. Jean-Pierre Michel, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Pour cet article, gardons-nous les termes « personne suspectée » ?

Mme Elisabeth Pochon, députée. – Oui, car il traite des personnes en garde à vue, et non des personnes entendues en audition libre.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 5

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – Les modifications au texte de l'Assemblée nationale proposée pour l'article 5 sont rédactionnelles.

La commission mixte paritaire adopte l'article 5 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 5 bis

L'article 5 bis *est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

Article 6

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – Les trois modifications au texte de l'Assemblée nationale proposées pour l'article 6 sont rédactionnelles.

M. Jean-Pierre Michel, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 2 *bis* corrige également une erreur de rédaction.

La proposition de rédaction n° 2 bis *est adoptée.*

M. Jean-Pierre Michel, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je m'étonne que M. Raimbourg n'évoque pas le problème du casier judiciaire…

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – Monsieur Raimbourg, avez-vous une proposition de rédaction à nous soumettre sur cet article ?

M. Dominique Raimbourg, député. – Il faut exclure l'accès des parties au bulletin n° 1, sauf dérogation du magistrat en faveur de l'avocat.

M. Jean-Yves Le Bouillonnec, député, vice-président. – Dans la pratique, que se passe-t-il ? Dans mon souvenir, le bulletin n° 1 était fourni aux avocats et non aux parties.

M. Dominique Raimbourg, député. – Quand j'ai cessé de pratiquer, il y a sept ans, le bulletin n° 1 n'était pas délivré aux avocats, sauf dérogation spéciale. Il l'était encore moins aux parties…

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La directive prévoit un accès égal des parties et de l'avocat aux pièces du dossier. Le bulletin n° 1 et les éléments de personnalité sont des pièces du dossier, qui doivent être transmises aux avocats… et la directive nous invite à ne pas discriminer les parties.

M. Jean-Pierre Michel, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le problème vient en effet de la directive. M. Raimbourg pourrait l'évoquer en séance, afin que Mme la garde des Sceaux fasse une réponse et précise qu'actuellement, le bulletin n° 1 n'est transmis que sur demande expresse.

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous pourrions supprimer tout simplement les mots ajoutés par l'Assemblée nationale. Cela ne changera rien dans la pratique.

M. Jean-Pierre Michel, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ce serait le retour au texte du Sénat...

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – … ce qui éviterait de mentionner le bulletin n° 1 dans la loi. Cela me semble la meilleure solution. S'il le souhaite, le Gouvernement pourra déposer un amendement.

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – C'est la solution la plus sage. La demande des avocats était très forte, car les magistrats ne sont pas toujours enclins à leur fournir cette pièce.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – M. Michel est-il de cet avis ?

M. Jean-Pierre Michel, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Tout à fait. Nous supprimons donc les termes : « y compris les éléments de personnalité et le bulletin n° 1 du casier judiciaire ».

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6 bis ***A***

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 3 précise que le décret d'application de l'article 803-5 du code de procédure pénale ne se limite pas à préciser ce que sont les pièces essentielles du dossier de la procédure. Cet article sera complété par un alinéa ainsi rédigé : « Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret, qui définit notamment les pièces essentielles devant faire l'objet d'une traduction. »

M. Jean-Jacques Hyest. – Elle utilise le mot « notamment » !

M. Jean-Pierre Michel, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – À bon escient, pour une fois.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – Nous sommes hostiles aux « notamment » inutiles …

M. Guy Geoffroy, député. – Il y aurait donc des cas où ce mot est utile ?

La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 bis *A dans la rédaction issue de ses travaux.*

Article 6 bis

L'article 6 bis *est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

Article 6 **ter**

M. Jean-Pierre Michel, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 4 élargit le champ des dispositions adoptées par les députés, en tirant les conséquences d'une récente décision du Conseil constitutionnel. Le 4° de l'article 726 du code de procédure pénale sera complété par la phrase : « ce décret détermine les conditions dans lesquelles le dossier de la procédure disciplinaire est mis à sa disposition et celles dans

lesquelles l'avocat, ou l'intéressé s'il n'est pas assisté d'un avocat, peut prendre connaissance de tout élément utile à l'exercice des droits de la défense ». Certes, la Chancellerie n'était pas très favorable à cette proposition de rédaction, mais la loi doit prévoir le contenu du décret, qui ne devra pas viser uniquement la vidéosurveillance. Il est utile de rappeler dans la loi que les personnes détenues bénéficient également des droits de la défense !

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – En effet, le Conseil constitutionnel a indiqué que le législateur devait encadrer lui-même les garanties procédurales dont bénéficient les détenus.

La proposition de rédaction n° 4 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 ter *dans la rédaction issue de ses travaux.*

Article 7

L'article 7 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 8

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – La modification au texte de l'Assemblée nationale proposée pour l'article 8 est rédactionnelle.

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – La modification au texte de l'Assemblée nationale proposée pour l'article 9 est rédactionnelle.

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 11

M. Jean-Pierre Michel, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 5 est de coordination : elle précise la date d'entrée en vigueur des dispositions sur l'assistance des avocats à l'audition libre. Les dispositions du 5° de l'article 61-1 et celles de l'article 61-2 du code de procédure pénale sur l'assistance du suspect libre et de la victime par un avocat étant reportées au 1er janvier 2015, il doit en être de même pour la référence à l'avocat figurant dans la convocation d'un suspect prévu par l'alinéa 9 de l'article 61-1 et pour la référence à l'article 61-2 figurant dans les articles 77 et 154 du même code modifiés par la présente loi.

La proposition de rédaction n° 5 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 dans la rédaction issue de ses travaux.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigé, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales.

La réunion est levée à 18 heures

La réunion est ouverte à 18 heures 05

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la modernisation à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures s'est réunie au Sénat le mardi 13 mai 2014.

Elle procède d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président, et M. Jean-Yves Le Bouillonnec, député, vice-président, M. Jean Pierre Michel, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat, et Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Colette Capdevielle, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Aux termes de ce projet, le Gouvernement nous demande de procéder par voie d'ordonnances. Les versions adoptées par nos deux assemblées comportent des différences très importantes, en particulier sur un point majeur. Votre rapporteur et moi-même nous sommes rencontrés pour voir s'il était possible d'aboutir à un compromis sur l'article 3. Après avoir échangé nos arguments, nous avons dû constater des divergences d'appréciation qui empêchent tout accord global sur le texte. Si nous nous accordons sur une nécessaire réforme du droit des obligations et des contrats ainsi que sur l'urgence, nous nous opposons sur la méthode employée : le Gouvernement veut procéder par voie d'ordonnance alors que le Sénat souhaite mener un véritable travail législatif. Vous avez adopté une position de principe : vous entendez que la réforme passe par une loi. Après réflexion, l'Assemblée nationale s'en est remise au principe de réalité ; nous voici au milieu d'un quinquennat, avec une très lourde charge de travail : le temps nous manque pour examiner un tel texte. Dès lors que nous ne disposons pas de plusieurs semaines pour étudier quelque trois cents articles, les examiner au pas de charge n'aurait pas de sens. Depuis des décennies, la réforme du droit des contrats n'a jamais abouti. L'examen de ce texte ne se justifierait que si nous pouvions y consacrer plusieurs semaines.

Cette réforme a été longuement mûrie : des universitaires, des professeurs de droit tels que Pierre Catala et François Terré y ont travaillé, tout comme la chancellerie et de

nombreux parlementaires. Voulons-nous que ce texte rejoigne le grand cimetière des réformes non menées alors que nous le savons urgent et indispensable, notamment pour les particuliers et les entreprises ? Depuis 1804, le droit des obligations et des contrats n'a, pour l'essentiel, pas été réformé : la jurisprudence adapte le code civil aux mutations de notre société, de sorte que le droit des contrats se trouve dans le *Bulletin* des arrêts de la Cour de cassation : est-ce acceptable ? Cela met en cause la lisibilité de notre droit ainsi que la sécurité juridique. Des pans entiers du droit des contrats, ainsi la période précontractuelle, ne sont pas traités par le code civil.

Pour toutes ces raisons, l'Assemblée nationale a accepté de rétablir l'article 3 et souhaite le maintenir. Du fait de l'incompatibilité de nos positions respectives, je suggère que notre commission mixte paritaire constate son échec.

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il serait dommage que l'article 3, quoique très important, obère les autres dispositions du projet que l'Assemblée nationale a enrichi, par exemple sur les questions d'héritage et de scellés judiciaires. Certaines modifications mériteraient un débat afin de les améliorer encore. D'ailleurs nous avons vu avec votre rapporteure que sur ces questions, nous pourrions aisément converger.

J'ai préparé des propositions de rédaction pour plusieurs dispositions qui appellent notre attention. La première est relative au statut des animaux. Votre rédaction intègre au code civil une disposition au contenu normatif incertain dont la vocation est sans doute proclamatoire. Déjà consacrée sous une autre rédaction dans le code rural comme dans les textes européens, elle soumet les animaux au « régime des biens corporels », sans définir précisément celui-ci, ce que faisait pourtant la proposition de l'association Capitant, dont elle est issue. Elle supprime toute mention des animaux dans le reste des dispositions du code civil relatives aux biens.

Nous avons tous été saisis, depuis le vote de ce texte, de nombreuses craintes, dont celles de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), qui ne sont pas dénuées de fondement : pourquoi des rédactions différentes entre le code civil et le code rural ? N'y a-t-il pas un risque d'incertitude juridique à supprimer toute référence aux animaux dans les autres articles du code civil relatifs aux biens et à les soumettre « au régime des biens corporels » ? La FNSEA défend à ce titre leur assimilation à des biens meubles ou immeubles.

Je vous propose de supprimer la mention symbolique ou de reprendre la formulation du code rural pour désigner les animaux comme des « êtres sensibles » et les soumettre au régime des meubles ou des immeubles par destination. Les exemples d'animaux relevant de ce régime, comme les poissons d'un étang ou les pigeons d'un colombier, seraient réintégrés au code civil.

Le Sénat s'était opposé à l'accès des héritiers au compte bancaire du défunt lors de l'examen de la loi bancaire, mais nos collègues députés ont apporté une garantie supplémentaire susceptible de lever cette opposition. La rédaction de l'article 2 *bis* présente toutefois une lacune : elle autorise les héritiers à accéder au compte bancaire du défunt jusqu'à un certain montant, sans tenir compte du fait que le défunt pouvait être titulaire de plusieurs comptes. Or, pour savoir si la succession dépasse le montant maximum autorisé, il faut en connaître le solde cumulé. C'est pourquoi je suggère que les héritiers remettent à la banque, comme ils peuvent déjà le faire, la fiche de renseignements fournie par le Ficoba

(Fichier national des comptes bancaires et assimilés), qui recense l'ensemble des comptes du défunt, ainsi que le solde de chacun. La banque pourra alors apprécier si la succession est inférieure au montant fixée par décret. Cette disposition est d'ailleurs à l'avantage des héritiers, puisqu'ils seront informés des comptes que détenait vraiment le défunt et dont ils n'avaient peut-être pas connaissance. Elle est conforme aux dispositions que nos assemblées viennent d'adopter dans le texte sur les comptes bancaires en déshérence.

À l'article 8, les députés ont confirmé le dispositif de communication électronique adopté par le Sénat, en supprimant toutefois une des garanties qu'il y avait apportées : lorsque la communication électronique intervient en lieu et place d'une lettre recommandée, le dispositif de communication retenu doit assurer que celui qui a reçu la communication est bien celui auquel elle était destinée. Vous avez estimé, en effet, que rien ne garantissait dans la procédure de la lettre recommandée que celui qui retire le pli au bureau de poste, en raison d'un mandat donné par le destinataire, lui remettra bien ensuite le courrier. Le mandant, qui a signé l'avis et confié un document d'identité au mandataire, s'attend pourtant bien à ce que ce dernier lui remette un courrier. En outre, la garantie proposée par le Sénat pourrait reposer sur une formalité très banale et peu coûteuse : la remise à l'intéressé d'un code confidentiel à réadresser au service émetteur pour lui confirmer la remise du document. Enfin, il y a un sérieux risque d'inconstitutionnalité à laisser coexister deux modes de convocation, la lettre recommandée avec accusé de réception et la convocation électronique, qui ne présenteraient pas le même niveau de garantie. Je propose donc de rétablir la garantie instaurée par le Sénat.

M. Jean-Yves Le Bouillonnec, député, vice-président. – Je souhaiterais traduire ici le point de vue de la majorité de l'Assemblée nationale, que Mme la rapporteure a d'ailleurs déjà exposé. S'il est certes possible d'ouvrir le débat, il est clair que cette commission mixte paritaire n'aboutira pas à un compromis acceptable sur l'article 3. Selon nos traditions, il n'est pas envisageable d'élaborer un texte commun qui, demain, serait désavoué par la majorité de l'Assemblée nationale. Je voulais l'indiquer préalablement à la commission mixte paritaire en gage de respect pour chacun de ses membres.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – Nous pourrions examiner le texte jusqu'à l'article 3 et voir alors, ce qu'il y a lieu de faire. Je n'exclus pas que l'on puisse se convaincre. Je crois à la force du verbe.

M. Jean-Yves Le Bouillonnec, député, vice-président. – Alors que nous savons ne pouvoir aboutir à un accord, je ne vois pas le sens de débattre plus avant. Constatons plutôt notre désaccord sur l'article 3.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – En 33 ans d'expérience, j'ai vécu beaucoup de commissions mixtes paritaires : certaines échouent en quelques secondes, mais d'autres réussissent contre toute attente. Laissons la discussion s'engager.

M. Philippe Gosselin, député. – Notre président est un optimiste impénitent, mais l'article 3 nous oppose.

L'article 1er *bis*, qui a été introduit par l'amendement n° 59 de notre collègue Glavany, a suscité beaucoup d'émotion dès le 15 avril. Le code rural et le code pénal traitent des animaux et il n'est bien sûr pas question de ne plus faire référence à leur caractère sensible. Sans doute conviendra-t-il de prévoir un statut particulier pour les animaux de compagnie. Il ne fallait pas pour autant ouvrir la boîte de Pandore. Nous ne voterons pas cet article. La proposition de rédaction de M. Mézard est plus équilibrée et sécurise la situation

des éleveurs, des agriculteurs et des abattoirs. Au-delà de l'article 3, cet article 1er *bis* m'inquiète beaucoup.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur. – La situation tient pour partie à la procédure accélérée, qui a rendu le dialogue entre nos deux assemblées quasiment impossible. Par exemple, l'amendement sur le statut des animaux est apparu à l'Assemblée sans que le Sénat ait pu en débattre, d'où la difficulté que nous rencontrons. Notre rapporteur a présenté des propositions de rédaction intéressantes, mais l'Assemblée nationale décidera seule du sort qu'elle leur réservera, du fait, là encore, de la procédure accélérée. C'est détestable, surtout pour des textes d'une telle complexité et sur lesquels le dialogue entre les deux assemblées rapproche les points de vue.

Je ne suis pas d'accord avec l'analyse de Mme la rapporteure sur l'article 3. Je ne suis parlementaire que depuis 1986 et j'ai présidé cette commission ; nous avons réussi ce que personne n'imaginait, réformer par la loi les prescriptions en matière civile, sur lesquelles des ordonnances avaient été préparées. L'article 34 de la Constitution dit bien que le droit civil est de nature législative. En outre, les avant-projets ne me satisfont pas. Nous n'avons pas le temps ? Prenons-le !

Mme la garde des sceaux a demandé au Sénat un scrutin public sur cet article. Résultat : une voix pour et 346 voix contre. D'ailleurs, la commission des lois de l'Assemblée était d'accord avec nous, mais le Gouvernement a mobilisé sa majorité ensuite lors de la séance publique.

Puisque cette commission mixte paritaire va échouer, j'appelle nos collègues députés à ne pas considérer que le travail du Sénat est inutile, notamment sur le statut des animaux : ils s'exposeraient à des mécomptes auprès de bien des catégories de nos concitoyens aussi respectables que Brigitte Bardot !

M. Jacques Mézard, sénateur. – Mon groupe s'opposera à l'article 3 : il est extrêmement choquant et même inacceptable, de modifier par ordonnances des dispositions fondamentales du droit des contrats et des obligations. Il y a peu, vous défendiez d'autres principes, mais l'alternance est passée par là. Je suis persuadé que l'immense majorité des députés n'est pas insensible à nos arguments.

Les positions de certaines organisations sur l'article 1er *bis* sont connues. Si vous maintenez l'incohérence entre le code civil et le code rural, les conséquences seront contraires aux objectifs recherchés. Le nouveau texte aurait plus d'inconvénients que l'actuel. Nous poursuivrons le combat.

M. Jean Glavany, député. – Cette discussion générale démontre bien que nous ne parviendrons pas à un accord. Je suis suffisamment vieux parlementaire pour avoir vu M. Hyest, alors député, voter des habilitations à légiférer par ordonnances.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur. – Pas toujours !

M. Jean Glavany, député. – Je ne savais pas que la FNSEA était habilitée à légiférer en commission mixte paritaire. Vous vous méprenez totalement sur mon amendement : il ne concerne pas les chasseurs et ne change rien au droit applicable aux éleveurs, aux gaveurs et même aux organisateurs de corrida. Vous avez tort de parler de la fondation Brigitte Bardot car elle est mécontente de cet article.

Les animaux ont une place particulière auprès de millions de nos concitoyens. Les fondations et les organisations qui militent pour que cette place soit reconnue travaillent depuis des années à un statut de l'animal : au lieu d'accepter le petit pas symbolique que nous proposons, la FNSEA se montre conservatrice, au risque de voir venir en lieu et place un statut de l'animal qui inquiétera vraiment éleveurs et gaveurs. La proposition du rapporteur du Sénat est encore pire puisqu'elle ne reconnaît pas l'animal comme un être vivant et sensible.

M. Jean-Pierre Michel, sénateur. – L'Assemblée maintenant sa position sur l'article 3, le Gouvernement procédera par ordonnances. Or, certaines des dispositions envisagées ne me conviennent pas, notamment l'introduction du juge dans les contrats, alors que je suis attaché à la liberté contractuelle, ou encore la suppression de la notion de la cause dans les contrats – j'en aurais été heureux il y a trente ans car je n'en savais rien quand j'ai passé le concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature (ENM) et mon classement en a souffert…

Le Gouvernement devra faire ratifier ses ordonnances : nous en débattrons alors et cela risque de prendre un certain temps au Sénat. Cela dit, je pense que nous pouvons tout de suite conclure à l'échec de la commission mixte paritaire.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président. – Je regrette la manière dont les choses se sont passées pour l'article 1er *bis* : à partir du moment où une des assemblées n'a pu en débattre, la procédure s'est grippée. Dans mon département, cette affaire suscite questions et inquiétudes. Cet article méritera sans doute d'être modifié.

Quant à l'article 3, j'ai entendu les craintes des juristes qui ont examiné l'avant-projet d'ordonnance : qu'il faille la ratifier ne l'empêchera pas de produire des effets dès sa parution. Or, en l'état, elle supprime, à titre d'exemple, la procédure du retrait litigieux par laquelle un débiteur dont la dette est cédée à un autre créancier, peut la payer au prix auquel celui-ci l'achète, si elle est litigieuse. D'après le professeur Yves Lequette que j'ai reçu, l'article 1699 du code civil coupe ainsi court à la spéculation en offrant au débiteur d'une créance douteuse la possibilité de s'acquitter au meilleur coût de sa dette, sans léser aucun des créanciers. Or, cette disposition est une garantie du droit français contre une spéculation comme celle des *subprimes*. Avec un débat parlementaire, nous pourrions réintroduire cette disposition.

Tous ceux qui le souhaitaient ont maintenant donné leur avis. À ce stade, la majorité de cette commission considère qu'elle est vouée à l'échec, mais il n'était pas indifférent que les opinions s'expriment.

M. Jean-Yves Le Bouillonnec, député, vice-président. – Les commissions mixtes paritaires sont là pour que l'intelligence collective serve l'élaboration de la loi. Nous aurons la possibilité en nouvelle lecture d'améliorer les dispositions de ce texte en tenant compte des observations du Sénat, telles qu'elles viennent en particulier d'être exposées par son rapporteur. De même, au stade de la ratification, l'ordonnance prise en application de l'article 3 reviendra devant nos deux assemblées, qui ont encore du travail devant elles. Nous continuerons à être vigilants sur la construction du droit contractuel dans notre pays mais il est aujourd'hui nécessaire d'agir vite car il est de moins en moins utilisé – pour une grande partie des juristes, il est d'ores et déjà obsolète.

Mme Colette Capdevielle, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Le Gouvernement nous a invités à travailler avec lui sur l'article 3 : les parlementaires intéressés par le droit civil pourront donc nous rejoindre.

En réponse à M. Jean-Jacques Hyest, ce texte est venu en commission des lois un mercredi matin alors que Mme la garde des sceaux assistait au conseil des ministres. L'article 3 ne pouvait être réintroduit en son absence : il ne fallait pas se méprendre sur ce point.

Pour le reste, je rends hommage au travail de votre rapporteur : les trois modifications qu'il a évoquées sont intéressantes et nous travaillerons ensemble pour améliorer le texte.

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Les débats ont été riches et on ne peut les réduire à une opposition caricaturale entre un Sénat idéaliste et une Assemblée nationale pragmatique. Ne croyez pas que la voie de l'ordonnance soit la plus rapide : par le passé, nous avons vu ce qu'il en était lorsqu'il s'est agi de réformer le droit des successions : deux jours de séance à l'Assemblée et deux jours au Sénat ; inversement, la réforme du droit de la filiation par ordonnance aura duré en tout dix-sept mois.

Mme la garde des sceaux estime que l'article 3 hâtera les choses et que le Parlement aura tout son temps pour débattre de l'homologation. Mais alors, pourquoi ne pas prendre le temps de débattre dès maintenant ? Le projet d'ordonnance n'est pas exempt de malfaçons. Le président Sueur en a évoqué une, avec la suppression de l'article 1699 du code civil, qui est pourtant une garantie contre certaines spéculations. Nous prenons le risque de modifier à la va-vite des dispositions qui auraient mérité des débats parlementaires. L'ordonnance sera d'application immédiate et l'homologation n'aura lieu que plusieurs mois après. Qu'en sera-t-il de la sécurité juridique, si nous modifions alors plusieurs articles ?

La commission mixte paritaire a par conséquent constaté qu'elle ne pourrait parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

La séance est levée à 19 heures.

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

Mercredi 7 mai 2014

- Présidence de M. Yves Daudigny, vice-président –

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, sous la présidence de M. Yves Daudigny, vice-président, la mission commune d'information procède à l'audition de M. Michel Houdebine, chef du service des politiques publiques, de la direction générale du Trésor.

Audition de M. Michel Houdebine, chef du service des politiques publiques à la direction générale du Trésor

M. Yves Daudigny, vice-président. – Au cours de nos premières séries d'auditions, nous avons cherché à comprendre les mécanismes économiques qui sous-tendent les politiques d'allègements de cotisations, à situer cette politique parmi les politiques de l'emploi, à tenter quelques comparaisons internationales. Nous avons recueilli le point de vue du ministre et des partenaires sociaux et entendu des économistes ayant procédé à des évaluations. Nous entamons un nouveau cycle consacré à la mutation récente qui affecte cette politique, avec la prise en compte nouvelle de la compétitivité de nos entreprises.

Dans un document de janvier 2012, la direction générale du Trésor a procédé à une évaluation de la politique d'allègements de cotisations, en collaboration avec la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), et a conclu que cette politique « a fait la preuve de son efficacité » et qu'elle constitue « l'un des instruments les moins coûteux à moyen terme en termes de création d'emplois ». Si ce constat semble largement partagé, d'aucuns considèrent que ce dispositif a renforcé la spécialisation de notre économie sur des secteurs intenses en emplois peu qualifiés et affaibli son positionnement dans la concurrence internationale.

Une des questions centrales de nos travaux est celle du ciblage des allègements : quels secteurs en sont les principaux bénéficiaires ? Je remercie M. Michel Houdebine de contribuer à nos travaux en nous apportant son expertise.

M. Michel Houdebine, chef du service des politiques publiques à la direction générale du Trésor. – Les travaux menés avec la Dares ont été publiés dans le n° 97 de *Trésor Eco* et, dans une version plus complète, dans la revue de la Dares. Les dispositifs actuels d'exonérations de cotisations sociales sont le résultat de trois vagues successives d'allègements. Entre 1993 et 1997, suite à un rapport du Commissariat général au plan qui signalait une hausse rapide du taux de chômage des travailleurs peu qualifiés, le Gouvernement a souhaité réduire le coût du travail des salariés dont la rémunération était égale au Smic ou légèrement supérieure, car la population active comportait beaucoup de travailleurs peu qualifiés. Le coût du travail était une barrière à la création d'emplois ; pour ne pas toucher au pouvoir d'achat, il a fallu réduire les coûts associés à la rémunération.

La deuxième vague a accompagné la politique de réduction du temps de travail. Afin que celle-ci ne se traduise pas par une baisse de la rémunération mensuelle, et si l'on ne voulait pas non plus que le coût de l'heure travaillée augmente, il fallait soit accroître la productivité, soit instaurer une modération salariale durable, soit diminuer les cotisations. C'est une combinaison des trois qui a été choisie. A la fin de la mise en place des 35 heures, différentes garanties de rémunération mensuelle coexistaient : le gouvernement de M. Fillon a décidé d'aligner l'ensemble des garanties sur la plus généreuse, et de compenser la hausse du coût du travail qui en résultait par une troisième vague d'allègements généraux, de 18,2 à 26 points de cotisation.

Au cours des vingt dernières années, le niveau des allègements de cotisations s'est donc progressivement accru, les objectifs qui leur ont été assignés se sont multipliés et transformés. Un dernier renforcement du système d'exonération, en faveur des entreprises de moins de vingt salariés, est intervenu début 2008, faisant culminer son coût brut annuel, qui a depuis légèrement décru pour s'établir autour de 20 milliards d'euros par an. Les déterminants du coût brut des exonérations sont le barème des allègements, bien sûr, et la dynamique de la population rémunérée au Smic – qui a atteint un maximum entre 2007 et 2008, pour ensuite progresser de façon beaucoup plus modérée. En France, le salaire net perçu par les salariés touchant le Smic est relativement élevé par rapport à d'autres économies avancées : il est un peu supérieur à 65 % du salaire médian.

M. Yves Daudigny, vice-président. – Qu'en est-il en Allemagne ?

M. Michel Houdebine. – Il n'y a pas de salaire minimal. Dans certaines branches, les travailleurs les moins bien payés gagnent sans doute autant qu'en France, mais dans d'autres, comme la filière porcine, ils reçoivent beaucoup moins : le salaire horaire peut descendre à 4 euros, contre plus de 9 euros pour le Smic.

Si l'on examine le salaire net après impôt au niveau du Smic rapporté au salaire médian, le salaire minimum est plutôt élevé. Mais la France étant atypique par l'ampleur des politiques mises en œuvre, le coût du travail au niveau du Smic se situe dans la moyenne haute des économies de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). On observe une forte progressivité des cotisations entre salaire minimum et salaire médian, autrement dit une forte progressivité du « coin fiscalo-social ».

Comme le coût du travail au niveau du Smic reste relativement élevé par rapport à nos voisins européens, Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Espagne, le Gouvernement a complété le dispositif d'allègements par le crédit d'impôt compétitivité emploi (Cice), par le pacte de responsabilité, pour traiter, outre la question des rémunérations, celle de la compétitivité. Les entreprises pourront donc déduire de leur impôt sur les sociétés 6 % du coût que représentent les salariés dont la rémunération est inférieure à 2,5 Smic, ce qui coûtera environ 20 milliards d'euros par an. Le pacte de responsabilité élargit le nombre de cotisations faisant l'objet d'exonérations : les cotisations recouvrées par l'Urssaf – sauf la cotisation à l'assurance-chômage (4 points) – seront concernées. Il restera toutefois des charges sociales au niveau du Smic : les cotisations patronales à l'Agirc et à l'Arrco. Enfin, une exonération de 1,8 % est prévue pour les salaires inférieurs à 3,5 Smic, pour un coût global de 9 milliards d'euros.

M. Gérard Longuet. – Il s'agit bien des cotisations patronales ?

M. Michel Houdebine. – Oui. A long terme, les cotisations patronales et salariées pourront être traitées pareillement, mais à court terme il en va différemment.

Ainsi, le coût du travail est diminué de 35 % au niveau du Smic. La progressivité du barème n'est pas atypique : seule l'est peut-être sa pente, qui répond au niveau élevé de notre salaire minimal. Le niveau des cotisations patronales au niveau du Smic a continuellement décru depuis 1994…

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Il s'établira à 7 % en 2017.

M. Yves Daudigny, vice-président. – Le Cice ne concerne-t-il pas le Smic ?

M. Michel Houdebine. – Le Cice fait baisser de six points le coût du travail rémunéré au Smic.

M. Gérard Longuet. – En somme, le coût pour la collectivité est le même : mais il est transféré du producteur au consommateur, et au contribuable…

M. Gilbert Barbier. – Et sur l'emprunt !

M. Gérard Longuet. – Le Cice est un crédit d'impôt : les entreprises doivent tout de même débourser les sommes, qui leur seront ultérieurement remboursées.

M. Michel Houdebine. – L'effet escompté n'est guère décalé dans le temps, il reste proche.

M. Gérard Longuet. – Pourquoi avoir choisi ce dispositif ?

M. Michel Houdebine. – Pour avoir un effet sur les bas salaires avec le niveau actuel des cotisations, il aurait fallu réduire les cotisations résiduelles qui sont les cotisations patronales à l'assurance-chômage. C'est pourquoi le Gouvernement a préféré procéder par crédit d'impôt.

Les allègements de cotisations ont plus d'effet sur l'emploi au niveau du Smic que pour des salaires plus élevés. La demande d'emploi des entreprises est moindre aux niveaux de salaire plus élevés ; l'offre de travail, elle, augmente avec la rémunération. L'équilibre se situe là où les deux courbes se croisent. Pour le travail peu qualifié, les courbes se croisent à un niveau inférieur au Smic (comme l'a confirmé une étude menée par le Conseil d'analyse économique, prenant appui sur le cas de l'Allemagne, où le salaire minimum administré n'existe pas), mais l'équilibre s'établit bien sûr au niveau du salaire minimum. En baissant par les exonérations le coût du travail, on augmente, pour un niveau donné de salaire, la demande. On déplace l'équilibre vers le haut. Pour les personnes plus qualifiées, l'équilibre se déplace aussi mais de façon moindre.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Les schémas auxquels vous faites référence sont complexes. Surtout, ces conclusions sont-elles vérifiées par les évaluations ?

M. Michel Houdebine. – Les économistes parlent d'élasticité pour désigner l'augmentation de l'emploi induite par une baisse donnée du coût du travail. Il existe des travaux mesurant cette élasticité au niveau du Smic – où elle est proche de 1 – ou pour l'ensemble de la population active – environ 0,5 – mais nous ne disposons pas de données pour tous les niveaux de salaire. Il est toutefois possible de construire une courbe

hypothétique : l'élasticité doit forcément être inférieure à 0,5 sur certains segments, et il y a consensus sur l'idée qu'elle décroît régulièrement quand le salaire augmente. C'est ce profil d'élasticité, qui fait consensus, que le Haut Conseil du financement de la protection sociale a utilisé pour évaluer les mesures du pacte de responsabilité.

Quel est le coût pour la puissance publique de chaque emploi ainsi sauvegardé ou créé ? Les études sur ce point, centrées sur les mesures prises dans les années 1990, convergent vers un coût brut annuel moyen compris entre 20 000 et 40 000 euros.

M. Gérard Longuet. – C'est une dépense qu'il faut donc renouveler chaque année pour maintenir l'emploi…

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Les autres dispositifs sont-ils trop récents pour être évalués ?

M. Michel Houdebine. – Il est difficile d'évaluer le dispositif mis en place par le gouvernement Fillon.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Nous nous fondons donc sur l'évaluation de dispositifs vieux de vingt ans…

M. Michel Houdebine. – Mais qui sont encore en vigueur. Bien sûr, les coûts évoqués sont bruts : ils ne tiennent pas compte des recettes créées par les emplois supplémentaires.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Certains disent que le coût net est inférieur de moitié. Nous avons entendu ce chiffre dès les premières auditions, mais je comprends que le Trésor ne s'engage pas sur une telle estimation…

M. Michel Houdebine. – Il est très difficile de le mesurer, car tout dépend de la situation de chaque personne : si un travailleur au RSA passe au Smic, le gain pour les finances publiques est de 12 000 euros, soit, en effet, la moitié du coût.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Il est vrai que les parcours sont chaotiques, la précarité augmentant…

M. Michel Houdebine. – Les situations individuelles sont trop différentes pour que l'on puisse procéder à une évaluation unique.

Combien d'emplois les exonérations créent-elles ? Les évaluations divergent, selon que l'on retient une hypothèse de rendement équivalent à ceux observés dans les années 1990, ou d'efficacité décroissante. Cependant, nous disposons de l'évaluation Cahuc-Carcillo sur le dispositif zéro charge créé pour les très petites entreprises (TPE)…

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Les TPE sont un monde à part !

M. Michel Houdebine. – On peut tout de même en tirer ce message : il ne faut pas croire à l'épuisement de l'efficacité de la mesure. Les deux économistes sont parvenus à une estimation d'élasticité de 2 autour du Smic. Le dispositif zéro charge semble avoir eu un effet puissant. Il était certes temporaire…

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Après sa disparition, les emplois ont-ils été conservés ?

M. Michel Houdebine. – Je ne pense pas. C'est le maintien du dispositif qui préserve l'emploi.

La part du travail peu qualifié dans l'emploi a été stabilisée. La qualification moyenne des travailleurs a progressé en France, mais faiblement, en raison de l'effet de stock : il faut du temps pour que les travailleurs non qualifiés sortent du marché du travail.

Quelle est l'effet des exonérations sur la qualification des travailleurs et les salaires ? En principe, l'effet sur les salaires, nul par définition au niveau du Smic, apparaît au-delà. Comme le niveau de cotisation augmente avec le salaire, le coût du travail augmente plus vite que le salaire perçu. C'est une incitation à maintenir les salaires à un bas niveau. Pour le salarié, c'est un frein à la formation, puisque ses nouvelles compétences seront mal reconnues. En somme, le risque est de créer une trappe à bas salaires. S'est-il réalisé ? Les études empiriques ne sont guère concluantes.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Ce que les graphiques ne révèlent pas, la vie le montre !

M. Michel Houdebine. – Notre impression est que le risque s'est peut-être partiellement réalisé, mais dans des proportions modestes. Cela doit nous inciter à ne pas accroître trop fortement la pente du dispositif d'allègements – le Gouvernement s'en est d'ailleurs bien gardé.

Dans les pays n'ayant pas instauré d'allègements sur le travail peu qualifié, où les salaires des travailleurs peu qualifiés sont faibles et le taux d'emploi, élevé – comme par exemple l'Allemagne ou les Etats-Unis – cette situation ne constitue pas un obstacle à la montée en gamme technologique. Les mesures en faveur des bas salaires ne doivent pas être vues comme des mesures favorisant la croissance de long terme.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – En Allemagne, le poids du travail qualifié, par rapport au travail peu qualifié, est plus important que chez nous. C'est ce qui explique que de faibles salaires n'y entravent pas la montée en gamme.

M. Michel Houdebine. – C'est vrai que la qualification des travailleurs est plus élevée en Allemagne qu'en France, comme le montre le niveau de rémunération. Cela découle de la meilleure qualité du système d'éducation et de formation professionnelle. Quoi qu'on en dise, les études de l'OCDE, et notamment les rapports Pisa, révèlent chez nous de réelles faiblesses à cet égard.

Quels sont les secteurs auxquels les allègements profitent le plus ? L'industrie, qui ne représente plus que 13 % de la valeur ajoutée en France, bénéficie d'environ 14 % des allègements généraux et 20 % du montant du Cice. Quel que soit le dispositif, il est difficile de cibler les allègements sur l'industrie, car la structure de l'emploi est à peu près semblable dans les autres secteurs, à part la grande distribution, qui concentre des emplois peu qualifiés, ou la finance, qui rassemble les hautes rémunérations. Cela dit, l'effet pour l'industrie passe aussi par les consommations intermédiaires de services.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Quelle est leur part dans la production industrielle ?

M. Michel Houdebine. – Dans l'industrie, le coût du travail et le coût des consommations intermédiaires sont équivalents. Infléchir les prix de celles-ci est donc aussi efficace que d'agir sur le coût du travail, même si l'impact n'est pas immédiat et mécanique.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – La compétitivité est aussi liée au coût du capital. Le manque d'investissement par les entreprises françaises est-il imputable à l'exigence de rémunération des actionnaires ? La part des dividendes dans la valeur ajoutée semble avoir récemment augmenté… Quant au ciblage des exonérations, pourquoi l'élasticité est-elle plus faible pour les rémunérations élevées ? Comment quantifier l'impact des exonérations de charges centrées sur les secteurs à bas salaires sur la compétitivité ?

M. Gérard Longuet. – Avez-vous croisé vos résultats avec les données sur l'investissement productif par salarié ? Les coûts d'investissement par emploi créé sont de plus en plus lourds, ce qui relativise le facteur salarial. On voit bien en Allemagne ou aux Etats-Unis que les bas salaires n'empêchent pas la hausse de la productivité, si l'investissement par salarié se développe. Salaire, charges et investissement productif sont les trois leviers d'action. J'ai été ministre de l'industrie dans le gouvernement de M. Balladur. Nous souhaitions alors enrichir la croissance en emplois, en multipliant les embauches dans ce que nous appelions les petits métiers. Or on observe aujourd'hui un déficit d'investissement productif par emploi. Les allègements de charges ont un effet à court terme mais la productivité dépend de la qualité de l'outil de travail et du niveau de formation. Avec Maastricht, nous nous sommes engagés à ne plus dévaluer pour réajuster nos coûts relatifs de production ; d'où la tentation de basculer les charges des producteurs sur les consommateurs – mais ceux-ci étant des salariés, ils finissent par demander des hausses de salaires ! Autre option : accroître la part de capital investi par salarié. Quant à la répartition par secteur, n'oublions pas qu'il est parfois difficile de faire le départ entre service et industrie. La distinction entre *business to business* (« *B to B* ») et *business to consumer* (« *B to C* ») me semble plus pertinente.

M. Yves Daudigny, vice-président. – Ramener vers l'emploi des personnes peu qualifiées et accroître notre compétitivité internationale, sont-ce deux objectifs convergents, contradictoires ou indépendants ?

M. Gérard Longuet. – En 1992, président de la région Lorraine, je m'étonnais du montant important des investissements allemands sur notre territoire. C'est que le coût du travail en Moselle était alors inférieur de 20 % à celui que connaissait l'Allemagne ! Aujourd'hui, il lui est supérieur de 3 % à 4 % dans l'industrie. La politique d'exonération de charges ne doit pas se substituer à l'encouragement à la formation brute de capital fixe, ni nous dispenser de veiller à notre compétitivité.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Nous poursuivons, avec un même outil, deux objectifs : lutter contre le chômage des travailleurs non qualifiés et améliorer la compétitivité de nos entreprises. Mais nous avançons sans visibilité ; les évaluations sont incertaines.

M. Michel Houdebine. – C'est vrai, les statistiques montrent un accroissement des dividendes, mesurés en part du PIB. L'Insee a étudié cette tendance ; nous nous y sommes nous aussi intéressés. Un premier facteur explicatif est la séparation des entreprises en plusieurs entités, qui provoque des doubles comptages en comptabilité nationale, alors même que la somme versée aux actionnaires ne change pas. Deuxième explication : les entreprises françaises ont renforcé leurs fonds propres au cours de la dernière décennie, ce qui a accru le

volume des dividendes versés. Si l'on tient compte de ces deux éléments, il n'est pas sûr que la hausse de la part des dividendes qui apparaît dans les statistiques corresponde à une augmentation du volume de rémunération des actionnaires.

M. Yves Daudigny, vice-président. – Avez-vous publié ces réflexions ?

M. Michel Houdebine. – Non. L'Insee non plus, je crois.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Sur quoi se fondent, alors, les économistes qui ont affirmé que la part des dividendes avait augmenté ?

M. Michel Houdebine. – C'est ce que les statistiques paraissent exprimer, tout simplement.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Pourquoi les entreprises ont-elles accru leurs fonds propres ?

M. Michel Houdebine. – Par sécurité, ou faute d'opportunités d'investissements.

M. Gérard Longuet. – Et parce que les banques ne prêtent pas, même si les taux affichés sont très bas…

M. Michel Houdebine. – Les entreprises françaises sont à présent bien capitalisées, contrairement à ce qu'on entend parfois dire.

M. Gérard Longuet. Quelle part des dividendes de nos entreprises part à l'étranger ? La moitié des actionnaires du CAC 40 sont des fonds de pension anglo-saxons, dont le but est de pressurer autant que possible les entreprises !

M. Michel Houdebine. – Les entreprises paient moins cher leur dette que leurs fonds propres, ce qui est logique puisque les créanciers sont les premiers servis en cas de faillite et les actionnaires, les derniers.

M. Gérard Longuet. – Il y a aussi des logiques démographiques : la retraite par capitalisation des pays anglo-saxons se heurte aux mêmes difficultés – accroissement de l'espérance de vie et donc de la durée passée à la retraite – que notre propre système. Résultat : une obligation de rentabilité accrue pour les fonds de pension.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Et c'est nous qui payons !

M. Michel Houdebine. – Ajoutons que la crise les a malmenés…

Que font les entreprises des exonérations de charges ? Selon l'enquête Insee, elles les consacrent d'abord à l'investissement, puis à l'emploi, aux salaires et enfin à une baisse des prix. Des baisses de charges sur des emplois relativement qualifiés se traduisent, à long terme, par des hausses de salaires et, dans une bien moindre mesure, à des créations d'emplois. La transition peut être longue avant que la compétitivité et les marges s'accroissent. Le Gouvernement voulait des mesures qui ciblent les hauts salaires mais avec un effet économique à court terme.

Je partage votre sentiment sur le fait que l'industrie et les services sont de plus en plus difficiles à différencier. Que penser d'*Apple*, par exemple ? Les Etats-Unis le considèrent comme une industrie. En France, cette entreprise serait classée parmi les services.

M. Gérard Longuet. – Un logiciel est à la fois un produit et un service !

M. Michel Houdebine. – Le secteur des services contribue de plus en plus aux échanges internationaux. Je ne crois pas que la politique de l'emploi soit incompatible avec la lutte pour la compétitivité. L'objectif du Cice est de faire baisser de 1 % le taux de chômage. Les baisses de charges destinées à ramener vers l'emploi les travailleurs peu qualifiés ne suffisent pas à développer la compétitivité : il faut aussi investir et accroître la qualification des travailleurs.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Cela pose des problèmes d'évaluation.

M. Michel Houdebine. – Les entreprises françaises, contrairement à ce qui est souvent dit, n'ont pas décroché en termes d'investissement. Elles ont fait davantage d'efforts que leurs homologues européennes pour continuer à investir pendant la crise. Certes, leurs marges se sont sensiblement réduites depuis une dizaine d'années, surtout dans l'industrie, où la modération salariale allemande s'est fait ressentir. Certains investissements ne sont pas productifs – notamment ceux dans l'immobilier – mais elles ont tout fait pour rester dans la course. Combien de temps le pourront-elles avec des marges réduites ? Pour l'heure, elles s'endettent.

M. Yves Daudigny, vice-président. – Merci pour cet exposé.

La réunion est levée à 11 h 10.

La réunion est ouverte à 15 h 45.

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Yves Daudigny, vice-président, la mission commune d'information procède à l'audition de MM. Benjamin Gallezot, adjoint au directeur général, de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et Olivier Passet, directeur des synthèses économiques, du groupe Xerfi.

Audition de M. Benjamin Gallezot, adjoint au directeur général, de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (Dgcis)

M. Yves Daudigny, vice-président. – Nous abordons un nouveau cycle de nos travaux consacré au volet « compétitivité » de l'impact des allègements de cotisations. Considérée dans un premier temps comme un faux problème, la question de la compétitivité a pris une place croissante dans le débat public, le rapport Gallois de 2012 ayant suscité une forme de consensus, au moins sur les constats : dégradation de la part de marché de la France dans le commerce mondial, déficits records de la balance commerciale, y compris hors énergie, baisse continue de l'emploi industriel, déficit d'investissement et d'innovation. Le niveau des prélèvements sur le travail a été au cœur des débats, non plus seulement pour lutter contre le chômage mais avec un objectif d'amélioration des performances de l'économie française. Quelle est selon vous la part de cet élément dans les déterminants de la

compétitivité française ? Il est parfois fait grief aux allègements de cotisations d'avoir perpétué une mauvaise spécialisation de notre économie. Quelle est votre analyse, quels seraient les bons outils ?

M. Benjamin Gallezot, adjoint au directeur général de la Direction de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS). – La particularité de la DGCIS est de regrouper des services du ministère spécialisés dans la micro-économie, qui s'intéressent au secteur industriel, aux services – commerce, tourisme, artisanat, services aux entreprises – et à l'innovation au sens large. Notre vision est moins quantitative, plus qualitative et plus large que celle d'autres administrations. La compétitivité ne se mesure pas seulement par le coût du travail, mais en considérant un ensemble de déterminants qui sont interconnectés – alors que le débat public a tendance à les opposer. Pour les entreprises, notamment les plus soumises à la concurrence internationale – dans l'industrie et de plus en plus dans les services – nous évaluons la compétitivité prix et la compétitivité hors prix. La première tient compte du coût des facteurs et de la productivité. Nous mesurons le coût utilitaire de chaque facteur et la quantité de facteurs nécessaires pour produire ; nous considérons également le coût du travail et les coûts de l'énergie. La productivité est intéressante à étudier afin que nos entreprises parviennent à des procédés plus économes en termes d'énergie ou de coûts, en améliorant l'organisation des mécanismes de production, ou en travaillant à valoriser le produit – sa qualité, son design, la quantité d'innovation technologique mise en œuvre. Une voiture dont les fonctionnalités sont innovantes et le design attrayant sera plus compétitive et se vendra plus chère. Nous encourageons l'innovation grâce à des outils qui s'adressent à toutes les entreprises, le crédit impôt recherche, les aides à l'innovation pour les PME, les aides au capital-risque, la coopération entre le public et le privé en matière de recherche. Une forme d'innovation non technologique a également un rôle à jouer, celle du marketing qui améliore la compétitivité des produits en les rendant attrayants.

Le diagnostic partagé par toutes les études est que la compétitivité coût s'apprécie comme un phénomène relatif, par rapport à la situation des pays voisins. Il est difficile d'établir un diagnostic absolu. Cependant, lorsque l'on constate une dérive des coûts, à gamme comparable, entre un pays et un autre, on en déduit aisément une perte de compétitivité. Au cours de la dernière décennie, les Allemands ont consenti un effort important pour maîtriser leur coût du travail, mais ces dernières années, les évolutions ont été plus dynamiques en Allemagne qu'en France. Le décalage de la France par rapport aux autres pays est ancien sur les charges sociales, mais des politiques d'allègements ont été mises en œuvre. Le Cice et les nouveaux allègements annoncés seront un bol d'air aux entreprises, les feront gagner en compétitivité, et leur permettront d'investir et de se développer.

Sur quelles plages de salaires faire porter les exonérations ? Les allègements sur les bas salaires ont relancé la dynamique de l'emploi. En incluant des plages allant jusqu'à 2,5 Smic pour le Cice et 3,5 Smic pour les nouveaux allègements, on a étendu les mesures d'aide à un plus large éventail d'entreprises industrielles, dont le personnel souvent très qualifié perçoit des salaires plus élevés que dans les services – les usines d'aujourd'hui ne sont plus celles d'antan. L'équilibre obtenu est satisfaisant. Je précise que les entreprises exportatrices achètent des services. Si les entreprises de services non soumises à la concurrence internationale bénéficient des mesures, la modération des prix des services achetés – gardiennage, nettoyage, logistique, transport – se retrouve, incorporé dans le prix des produits exportés.

L'articulation entre la compétitivité coût et la compétitivité hors coût passe par la capacité à investir dans la recherche et le développement, ainsi que dans l'appareil industriel.

Récemment, en France, on a constaté une pression sur les marges des entreprises, qui a amoindri leur capacité à investir. Le vieillissement de l'appareil productif crée des écarts de compétitivité importants entre les entreprises. L'indicateur d'investissement sera un élément essentiel pour mesurer la réussite du pacte de responsabilité. Chaque entreprise doit trouver un équilibre : baisser ses prix pour acheter de la part de marché à court terme ou augmenter son investissement pour en acheter à long terme. Les situations sont diverses selon les secteurs. Quand les produits sont peu différenciés, les entreprises font le choix de baisser leurs prix d'abord pour augmenter les ventes ; elles investissent une fois qu'elles ont reconstitué leurs marges. La dynamique du temps est importante.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Quel a été l'impact du Cice sur le comportement des entreprises ? Il est certainement trop tôt pour le dire, mais peut-être aurez-vous des prévisions à nous livrer. Est-il possible de mesurer précisément ce que les exonérations sur les bas salaires dans les services ont apporté aux entreprises industrielles en compétitivité ? Comment expliquer le déficit d'investissement de nos entreprises ? N'est-il pas dû aux exigences de rémunération de leurs actionnaires ? On parle beaucoup de la politique de l'offre. Pouvez-vous la détailler en fonction de la taille des entreprises et des secteurs ? Certains secteurs devraient être plus soutenus que d'autres et pourtant aucune politique de ciblage ne les prend en compte. Travaillez-vous sur cette question ? J'ai parfois l'impression que la macroéconomie est à mille lieues de la réalité. La microéconomie s'en rapproche davantage.

M. François Magnien, sous-directeur de la prospective, de l'évaluation et des études économiques. – Il est trop tôt pour mesurer les effets du Cice à partir des méthodes classiques, en s'appuyant sur les résultats des entreprises. Une approche par anticipation reste possible. L'Insee a récemment mené une enquête et interrogé un panel d'entreprises pour savoir comment elles envisageaient d'utiliser le Cice. Plus de la moitié d'entre elles ont déclaré leur intention de le consacrer à l'investissement.

M. Benjamin Gallezot. – Le Cice a été préfinancé pour certaines entreprises. Les chefs d'entreprises se sont montrés prudents, car il s'agit d'un crédit. L'avantage du Cice est d'arriver dans une conjoncture de reprise de l'investissement. Depuis quelques mois, les entreprises montrent leur intention d'investir. Le Cice agira comme un *booster*. Il faut dire qu'à force de repousser l'investissement, l'appareil industriel est à présent délabré dans certaines entreprises.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Dans quels domaines ?

M. Benjamin Gallezot. – Pas dans l'aéronautique, évidemment.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Dans la métallurgie ?

M. Benjamin Gallezot. – Non, car la métallurgie s'est beaucoup modernisée, et recentrée sur l'aéronautique. En revanche, les équipementiers automobiles sont dans une situation inquiétante. Parmi les 34 plans industriels, nous avons un plan « Usines du futur » dont l'un des volets concerne le réinvestissement dans l'équipement des entreprises, avec le soutien des régions. Nous n'aurons le premier bilan chiffré qu'à la fin de l'année.

Fallait-il cibler certains secteurs pour les exonérations de charges ? La liste aurait été difficile à établir. La vigilance s'impose pour éviter que des secteurs protégés ne bénéficient d'un effet d'aubaine se traduisant par une hausse des salaires généralisée ou des

dividendes exorbitants. Heureusement, de tels cas sont rares dans l'industrie où le souci des entrepreneurs est surtout de développer leur entreprise.

Dans une période où les conditions financières sont favorables à l'investissement, il faut éviter que le secteur bancaire et financier ne privilégie l'augmentation des marges. Il conviendra de surveiller les comportements et favoriser la médiation du crédit. Les banques n'affichent pas des taux très élevés mais elles refusent de prêter à tel secteur ou tel type d'entreprises, dans telle ou telle zone géographique. C'est anormal. Heureusement la Banque publique d'investissement (BPI) offre aux entreprises des garanties sur la partie bancaire, ainsi que des capitaux – ils font cruellement défaut en France. Sans la puissance publique, les entreprises innovantes ne trouveraient pas à se financer, les acteurs du financement français, assureurs, banquiers, restant très frileux sur le capital-risque.

Nous n'avons pas de statistiques sur les dividendes. La direction du Trésor est en charge du sujet. Il faut distinguer les grands groupes cotés, les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les PME. Les premiers sont soumis à une norme quasi-internationale, car ils sont en compétition avec d'autres entreprises sur le marché mondial.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – C'est la dictature à deux chiffres ?

M. Benjamin Gallezot. – Non, mais le capital étant mobile, elles sont en concurrence avec les autres.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – C'est la dictature du marché…

M. Benjamin Gallezot. – Oui, elles sont soumises au marché financier. Quant aux PME, tout dépend du chef d'entreprise, son âge – certains jeunes ne se paient pas ni ne se versent de dividendes, des entrepreneurs plus vieux perçoivent plus de dividendes que de salaire, etc. Dans les ETI, le taux de distribution des dividendes reste raisonnable – moins de 50 %, peut-être 30 % du chiffre d'affaires – car ceux qui les dirigent veulent en général pérenniser leur entreprise. Le problème se pose surtout dans les grandes entreprises – y compris certaines entreprises publiques qui distribuent des dividendes importants à l'Etat actionnaire, mais c'est un autre sujet.

M. Yves Daudigny, vice-président. – Ce matin, nous avons eu des informations différentes sur le niveau d'investissement des entreprises : il aurait moins baissé en France qu'en Allemagne depuis le début de la crise. Or vous nous dites que notre appareil industriel est très vieux…

Sur une période de 10 à 15 ans, la rémunération du capital a-t-elle progressé en France ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – L'Espagne a annoncé une baisse du coût des cotisations sociales et une nouvelle baisse des salaires. Jusqu'où peut-elle aller ? On a besoin de consommation intérieure en France et en Europe. Comment va évoluer le coût du travail chez nos partenaires et néanmoins concurrents de l'Europe du sud ? Les organisations syndicales nous indiquent que le travail représente 10 % à 20 % du coût de production des biens manufacturés ou des services liés à l'industrie. Or un impact de 4 % à 6 % sur un paramètre qui représente 10 %, est-ce déterminant pour créer un effet-prix dans les secteurs industriels et manufacturés ? Ramenons les choses à leur mesure : pour le sous-traitant automobile, le prix du balayeur ou de quelque autre service est « epsilonesque », comme les

trois-quarts des autres services incorporés. Les Américains ont instauré des aides fiscales différenciées par secteur, dans le cadre d'un plan pour les produits manufacturés. Cela semble efficace ! Je me félicite que le Cice contribue à l'investissement. L'industrie française a d'abord besoin d'aide à l'investissement et à la production, par exemple pour rattraper son retard de robotisation par rapport à l'Allemagne. Quels outils aideraient à l'intensification et la modernisation de l'outil, ainsi qu'à l'investissement ?

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – L'aéronautique est notre fleuron. Pourtant, dans un article paru dans *Les Echos*, un représentant de cette industrie s'inquiétait du problème de la parité euro-dollar, et suggérait la nécessité d'une compensation. Jusqu'où ira-t-on dans l'utilisation des aides publiques ? Les évaluations restent floues pour mesurer l'impact des exonérations sur l'emploi. Celles-ci arrosent tous les secteurs. Entre 200 et 800 000 emplois ont été créés ou sauvegardés de manière constante, pour un coût de 370 milliards. Est-ce bien efficace ? L'argent public ne devrait-il pas être consacré à des politiques plus ciblées ?

M. Benjamin Gallezot. – La législation européenne entrave la possibilité d'une sélectivité. Une réduction d'impôt pour l'industrie serait considérée comme une aide publique et n'est donc pas possible. La situation est différente aux Etats-Unis.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – On pourrait envisager des aides fiscales conditionnées à des accords de filières.

M. Benjamin Gallezot. – Le moyen que nous avons trouvé pour être sélectifs, c'est d'aider toutes les entreprises sur un sujet donné, en faisant en sorte que ce sujet concerne l'industrie. Le crédit d'impôt recherche (CIR) est un exemple. Il a la fausse réputation de servir à autre chose que l'industrie. Mais l'industrie représente 80 % de la recherche privée en France et 80 % du CIR va à l'industrie. Dans certains cas, une aide ciblée serait mieux adaptée, mais l'environnement européen ne l'autorise pas. Si l'on imitait d'autres pays en instaurant des taux bas et en les relevant pour pénaliser certains secteurs, cela en revanche ne poserait pas de problème de législation européenne…

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – C'est une piste.

M. Benjamin Gallezot. – …et nous aurions une meilleure attractivité.

M. Yves Daudigny, vice-président. – On pénaliserait, de manière sélective.

M. Benjamin Gallezot. – L'industrie aéronautique fonctionne bien car elle s'est spécialisée. Dans un Airbus, beaucoup de contenu provient des Etats-Unis, dans un Boeing beaucoup d'éléments viennent d'Europe. Cet effet croisé joue le rôle d'amortisseur.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Pascal Lamy a déclaré que l'écart entre l'euro et le dollar ne posait aucun problème.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – La remarque est valable parce qu'il n'y a que deux constructeurs d'avions…

M. Benjamin Gallezot. – Effectivement.

L'aéronautique est un domaine particulier. L'Etat y a investi depuis très longtemps. C'est une bonne chose, car les carnets de commandes explosent. Si l'Etat n'avait

pas promu cette industrie, la part de celle-ci dans la valeur ajoutée nationale n'atteindrait même pas 12 %. On ne compensera pas le coût du dollar !

Les Espagnols sont allés plus loin que nous dans les inflexions sur le marché du travail, où règne toujours un chômage élevé, avec un bon niveau de qualification et de qualité de la production : une spirale à la baisse en Espagne peut être négative pour nous, mais nos voisins pourront-ils continuer longtemps sur cette voie ? En Italie, la situation ressemble à celle de la France.

M. Dominique Watrin. – En Italie du nord, oui.

M. Benjamin Gallezot. – L'industrie est plus puissante qu'en France mais elle a subi des pertes de compétitivité et elle est affectée par les goulots d'étranglement dans les services. L'investissement ne s'est pas effondré, mais l'outil s'est dégradé.

Les belles usines de la vallée de l'Arve réinvestissent, mais il s'agit d'un écosystème particulier très dynamique. Dans d'autres territoires, on voit des PME dirigées par un chef d'entreprise isolé, qui font le même produit depuis vingt ans : le coût du travail n'y changera rien, à l'inverse du rachat par un chef d'entreprise plus jeune, qui a parfois lieu, heureusement.

M. François Magnien. – Les statistiques sur l'investissement sont parmi les plus fragiles. Leur source est une case remplie par les entreprises dans leur déclaration fiscale, dont le fisc se soucie peu. Vous verrez aussi sur le site de l'Insee des statistiques issues de la comptabilité nationale, qui donnent, comme celles sur la production, des résultats très différents. Le taux d'utilisation des capacités de productions, inférieur de dix points à ce qu'il était avant la crise, montre qu'il n'y a pas de reprise de l'investissement.

M. Dominique Watrin. – Lorsque l'on parle de coût financier, cela ne renvoie pas seulement aux dividendes, mais aussi aux frais financiers : tout un tissu de PME est fragilisé par les délais de paiement des grands groupes. Notre groupe de travail avait évalué cette dette à 6 ou 8 milliards d'euros. Je pense aussi aux rachats d'actions par les grands groupes.

M. Benjamin Gallezot. – La France, où les principales banques des entreprises sont les entreprises elles-mêmes, est un cas unique dans le monde : aux Etats-Unis, le paiement est immédiat à réception de la facture. J'ajoute que ceux qui se plaignent de leurs clients en font autant avec leurs fournisseurs.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Comment faire autrement ?

M. Benjamin Gallezot. – La puissance publique a déjà agi sur la question avec la loi de modernisation de l'économie.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Cela s'améliore ?

M. Benjamin Gallezot. – Oui, mais l'Etat lui-même n'est pas exemplaire. J'ai été étonné d'entendre les chefs d'entreprise demander que la BPI s'occupe d'affacturage. Elle le fait déjà ; c'était un des métiers historiques de la Banque de développement des PME (BDPME). Mais cela n'est probablement pas assez connu des PME.

Les organisations syndicales parlent d'un coût du travail qui représenterait 15 % à 20 % dans le prix. Cela est vrai pour une entreprise ; mais si l'on prend en compte ses sous-traitants, comme dans l'automobile, c'est différent. Nous pourrons vous envoyer des chiffres d'ici fin mai ou début juin ; mon intuition est que le coût du travail direct et du travail induit chez les sous-traitants atteindrait environ 50 %.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Alors l'impact de la baisse du coût du travail doit avoir un impact important sur les prix !

M. Benjamin Gallezot. – Pour un impact important, il faudrait que tous les producteurs de la chaîne baissent leur prix au prorata de la baisse de charge, sauf pour des secteurs comme la raffinerie ou l'aluminium, où la matière première représente 80 % du prix.

La stratégie allemande de baisse des coûts est passée par un rationnement interne, mais aussi par une délocalisation vers les pays d'Europe centrale et orientale.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Peu de gens en parlent.

M. Benjamin Gallezot. – Cela nous met mal à l'aise : nous ne pouvons encourager nos entreprises à délocaliser…

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Les caractéristiques de l'économie allemande sont très différentes.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Des économistes regrettent que nous n'ayons pas passé d'accord-cadre avec les pays du Maghreb, laissant à ceux-ci certaines activités à faible valeur ajoutée. Faute de l'avoir fait, toutes nos entreprises partent, forte ou faible valeur ajoutée.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – La main d'œuvre qualifiée des pays d'Europe centrale et orientale ne se trouve pas partout.

M. Benjamin Gallezot. – Dans le débat sur les modulations des baisses de charges, notre direction a plaidé pour que la baisse de charges ne s'applique pas seulement aux bas salaires, car la création de valeur ajoutée est importante aussi. On ne va tout de même pas détruire de la productivité pour créer de l'emploi !

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Le discours du Gouvernement est confus : on ne sait pas si l'objectif est l'emploi ou la compétitivité.

M. Benjamin Gallezot. – Quand on reprend des parts de marché à l'exportation, on finit par créer des emplois… Il faut cependant aller chercher l'activité là où il y a de la croissance. C'est la source du succès allemand, qui a creusé le différentiel d'innovation avec les pays voisins. Mais un rattrapage est possible grâce à un cercle vertueux.

M. Yves Daudigny, vice-président. – Nous conclurons avec ce cercle vertueux. Je vous remercie.

Audition de M. Olivier Passet, directeur des synthèses économiques du groupe Xerfi

M. Yves Daudigny, vice-président. – Je souhaite la bienvenue à M. Olivier Passet. Le ciblage des allègements est au cœur de nos interrogations : l'impact maximum semble être obtenu avec un ciblage sur les bas salaires, avec un seuil de sortie plus élevé pour éviter les effets de seuil. Avez-vous une analyse différente ? Quel est selon vous le bon ciblage, quels sont les bons instruments ?

M. Olivier Passet, directeur des synthèses économiques du groupe Xerfi. – Nous avons beaucoup de connaissances sur ce sujet délicat, mais aussi beaucoup de méconnaissances et de subjectivité. Il y a des preuves empiriques, que j'ai décortiquées, presque torturées, pour en déceler les failles ; et suffisamment de travaux convergents pour adhérer à certains consensus. La question est de savoir si l'efficacité des allègements, prouvée pour certains secteurs, pour les TPE et pour les faibles qualifications, ne pénalise pas à long terme la croissance et la compétitivité de l'économie française.

Le long terme est difficile à appréhender : il est hors champ pour les spécialistes du marché de l'emploi et aucune maquette n'est fiable pour explorer cet horizon. Le groupe Xerfi travaille quant à lui avec les entreprises, ce qui lui donne un point de vue différent, une idée de la dynamique économique dans le temps. Pour ce qui est de l'évaluation de l'effet des exonérations, le travail de 2012 de la Dares est équilibré, dans un débat où l'idéologie suscite des surenchères : ainsi l'élasticité de l'emploi au coût du travail, autrefois évaluée à 0,7, serait maintenant de 2 ou 3 selon Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo ! Il est prudent de rester au milieu de la fourchette. Les travaux extrêmes ont des biais, ils procèdent d'analyses purement statistiques, portant sur des sous-périodes précises qui ne sont pas replacées dans le cycle économique.

Il est vrai que les baisses de charges ont un impact sur l'emploi, en particulier sur l'emploi peu qualifié. Mais ce qui est moins convaincant, c'est l'analyse qui sous-tend ces travaux, selon laquelle le chômage ne concernerait que les salariés en deçà d'1,3 Smic ; au-delà, la France serait au plein emploi. Cela est faux, caricatural, trompeur et nous éloigne de notre cible, le rétablissement du plein emploi et de la compétitivité.

En effet, la France n'a pas un problème de chômage plus aigu que les autres économies développées. L'écart entre le taux de chômage des non-diplômés et le taux de chômage général est de 6,5 points, mais on retrouve un tel écart partout. Ce sont toujours les derniers entrants, les jeunes, et singulièrement des moins qualifiés, qui sont les plus touchés. Les jeunes sont mieux protégés uniquement dans les pays où prévalent l'éducation duale et l'apprentissage.

Considérons le taux d'emploi des salariés peu qualifiés dans la tranche des 25-59 ans (au-delà, l'âge plus bas de la retraite est un biais, et en deçà, le système éducatif est en cause). Avec 63,2 %, le taux français est de 5,7 points au-dessus de la moyenne européenne et surpasse celui du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Les jeunes, en revanche, y compris les plus diplômés, ont un taux d'activité singulièrement faible, ce qui demande des solutions spécifiques. Toucher au salaire ne suffit pas et ne donne pas d'effets automatiques, comme le montre le fait que des dérogations existent déjà, telles que l'apprentissage, les stages, les emplois aidés. Ce qu'il faut, c'est un système stable et cohérent comme en Allemagne, en Suisse ou aux Pays-Bas, au lieu de dispositifs qui changent d'un gouvernement

à l'autre. De la simplicité : les entreprises rechignent aujourd'hui en France à recourir à l'apprentissage à cause de sa complexité, notamment réglementaire, et de son coût.

Il faut tordre le cou à l'idée que le chômage serait toujours situé en bas de l'échelle des salaires. Les Etats-Unis ont la même distribution que la France entre les différentes qualifications : la file d'attente en bas, universelle, se situe dans les mêmes secteurs, commerce, distribution, hôtellerie, construction. C'est qu'il y a des obstacles qui dépassent l'enjeu du salaire minimum, très bas aux Etats-Unis, en particulier le profil des personnes, difficulté à les intégrer. En France, nous constatons un déclassement qui concerne 30 % des emplois non qualifiés. Les emplois rémunérés jusqu'à 1,3 Smic sont occupés par des diplômés. Qu'on ne nous fasse pas croire qu'il n'est pas utile de créer des emplois qualifiés ! Les files d'attente sont en réalité partout, mais nous ne pouvons les mesurer qu'en bas de l'échelle. Le marché du travail est déséquilibré : il n'y a pas deux marchés du travail, dont un fonctionnerait bien et l'autre mal.

Une autre idée que l'on entend beaucoup est que la France n'a pas suffisamment développé d'emplois dans le commerce, la distribution, l'hôtellerie, dans les services à faible valeur ajoutée. Une étude de Thomas Piketty il y a quelques années montrait un décalage, ramené à notre population, de 2 à 3 millions d'emplois dans ces secteurs par rapport aux Etats-Unis ; on en a conclu qu'ils recélaient un gisement d'emplois et pourraient devenir la voiture-balai du chômage. J'ai donc refait l'exercice pour chaque pays européen. La comparaison avec l'Allemagne montre un décalage, ramené à notre population, de 2,5 millions d'emploi dans l'industrie, de 450 000 dans les services aux entreprises et de 200 000 dans la santé et l'action sociale. La comparaison avec le Royaume-Uni, pays des petits jobs, montre un décalage de 700 000 emplois dans le commerce, l'hôtellerie, la restauration, de 1 million dans l'enseignement et de 400 000 dans la santé et l'action sociale.

L'homothétie avec les Etats-Unis est une fausse évidence. La source principale de ces écarts réside dans l'usage important que ces secteurs font du temps partiel et des mini-jobs. Les écarts ne sont pas si grands si on les ramène à leur équivalent temps plein. Ces emplois peuvent être un appoint, notamment pour les jeunes, et je ferais volontiers mienne l'affirmation de Peter Hartz, selon laquelle il vaut mieux un petit job que rien. La France n'a pas ouvert la possibilité de travailler six à huit heures. Néanmoins, ces emplois d'appoint, fragmentés, n'empêchent nulle part les difficultés d'insertion des jeunes. Or ces idées sont nuisibles : on en déduit que la solution est de développer des emplois non qualifiés dans certains secteurs… Ainsi les dernières études qui concluent à une élasticité de l'emploi au coût du travail peu qualifié de 2 à 3 doivent être prises avec des pincettes. La part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total en France s'est stabilisée, voire a augmenté, puis a diminué avec la crise. La politique de réduction des charges a modifié l'architecture de l'emploi en France.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Cette politique serait donc négative ?

M. Olivier Passet. – Je ne dis pas cela, mais simplement qu'elle ne règle pas tout. Le résultat empirique est là, mais la conception du modèle productif français qui sous-tend ce type de mesures est inquiétante. Le chômage peut toucher à 17 % un métier comme la communication où le salaire excède facilement 3,5 Smic.

Abordant des terrains moins solides, cette zone de subjectivité et d'incertitude que j'évoquais au début de mon intervention, il faut dire quels sont les objectifs et le diagnostic. Le problème de compétitivité que rencontre la France est dû selon moi à une base productive

fragilisée et à un problème d'insertion sur le marché mondial. Tant que ces problèmes ne seront pas résolus, les forces déflationnistes, défensives, d'ajustement des coûts de production par le niveau des salaires, continueront à l'emporter. Si l'on admet qu'il s'agit d'un problème d'offre, cela change les outils pertinents pour régler le problème du chômage. Lionel Fontagné met l'accent à juste titre sur la démographie des entreprises, les problèmes de taille, de positionnement de gammes, de spécialisation. Aucune étude sur le coût de travail ne parle malheureusement de l'influence de la structure de l'économie sur la croissance, comme si toutes les économies réagissaient de la même façon.

Suivant le modèle de la croissance endogène, je suis favorable au développement des secteurs à forte valeur ajoutée, capables de diffuser leur fort contenu en savoir, en compétence, sur l'ensemble des autres secteurs par des effets d'entraînement. On ne peut attendre un tel entraînement des emplois peu qualifiés du commerce ou de la restauration. En revanche, si vous avez une plate-forme comme Amazon sur votre territoire – même si ce n'est pas forcément une bonne affaire d'un point de vue fiscal – cela crée à la fois quelques emplois d'ingénieurs hyper-qualifiés et beaucoup d'emplois dans la logistique ou l'entreposage. Les économistes manquent souvent de cette vision dynamique, au risque de promouvoir un subventionnement systématique des emplois peu qualifiés par la ponction des plus qualifiés.

J'aurais préféré un ciblage plus neutre que celui retenu par le Gouvernement. Je ne vais pas jusqu'à considérer qu'une baisse de 10 % des bas salaires, donc de 4 % du coût du travail global, ne représentant une baisse qu'1 % à 2 % de la valeur ajoutée, n'équivaut à une dévaluation que de quelques centimes. Une baisse de 4 % du coût du travail est extrêmement importante, et, contrairement à une dévaluation monétaire, elle n'est pas compensée en partie par une hausse du coût des achats importés. Cela peut être un choc extrêmement important sur les secteurs à forte valeur ajoutée, d'autant plus qu'il modifie la compétitivité par rapport à l'ensemble des marchés extérieurs, y compris européens. Il s'agit donc d'une dévaluation fiscale, dont la France a besoin. C'est une arme conjoncturelle utile, une bouffée d'oxygène utile pour les entreprises, même si des politiques structurelles doivent l'accompagner, notamment concernant l'investissement. Une baisse des charges uniquement sur les bas salaires équivaut à une relance par la consommation. Une baisse des charges plus diffuse a un rôle à jouer.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Votre intervention change un peu du refrain que l'on entend communément, et bouscule le schéma consensuel sur lequel le Gouvernement s'appuie pour justifier ses mesures – certaines en tout cas.

M. Olivier Passet. – En effet, car plusieurs cartes ont été jouées simultanément.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Mais l'impression donnée est celle de la confusion plutôt que d'une logique cohérente.

M. Olivier Passet. – La promotion de la compétitivité et de l'emploi ne sont pas antinomiques.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – A terme, certes. Mais dans l'immédiat ?

M. Olivier Passet. – La baisse du coût du travail existe, et l'argument de la transmission par les services est recevable. Quant à moi, je plaide surtout pour que nous

réfléchissions à la spécialisation française, et pas seulement en termes quantitatifs. Ce n'est pas parce que l'on crée rapidement des emplois peu qualifiés que la solution est là !

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – J'apprécie aussi votre mention des emplois peu qualifiés occupés par des personnes qualifiées. Il n'y a aucune recherche sur cette question !

M. Olivier Passet. – Il y a des études sur le déclassement, je vous les transmettrai.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Vous arrivez à la conclusion que les petits jobs ont fait entrer certaines personnes dans le monde du travail… Mais les Allemands en reviennent : cela a créé des poches de pauvreté très pénalisantes. Dans la vie, l'autorisation de créer des petits jobs a pour effet que les vrais jobs deviennent des petits jobs. Et quel impact pour l'intégration ? En France, nous avons le travail intérimaire : il n'a jamais favorisé l'intégration. Que préconisez-vous ? Les allègements de charges ne sont-ils pas trop chers au regard des emplois créés ? Existe-t-il d'autres solutions efficaces ?

M. Olivier Passet. – Une trajectoire ascendante des exonérations fluidifie le marché du travail et réduit les files d'attente.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Considérant que la file d'attente du chômage est soumise à un effet domino d'un niveau de qualification à l'autre, vous concluez qu'il faut baisser le coût du travail sur l'ensemble de ces niveaux. Mais tous les secteurs en ont-ils besoin ? En quoi une telle diminution dans la grande distribution pourrait-elle améliorer la productivité française ? J'ai critiqué le rapport Gallois sur ce point, car il faut à mon sens une sélectivité par secteurs. La modification du calcul des cotisations, par exemple, permettrait de faire payer certains secteurs plus que d'autres.

Pour augmenter la productivité par l'investissement, pourquoi ne pas préférer une politique industrielle reposant sur l'intervention publique dans des secteurs hauts de gamme ? Des allégements fiscaux pour encourager la robotisation ne seraient-ils pas mieux employés ? Il existe des secteurs entiers où le chef d'entreprise n'investit pas. Et l'histoire industrielle française est marquée par les grands projets.

M. Olivier Passet. – Nous ne pouvons pas différencier les cotisations sur des critères sectoriels sans contrevenir aux lois de la concurrence. Le crédit impôt recherche est tout de même un peu cela : une subvention à l'emploi qualifié.

La part du chômage des non-diplômés en France était très importante en 1993 : la baisse des cotisations a répondu à un énorme problème et avait une réelle utilité, alors. Mais maintenir une différenciation, cela peut favoriser le déclassement. Je ne dis pas qu'il faut supprimer brutalement un système qui est un instrument de redistribution entre les emplois qualifiés et non qualifiés. Mais il convient d'infléchir la courbe, de rendre le dispositif plus neutre. La France a la progressivité la plus forte des cotisations.

L'investissement public est indispensable à la politique industrielle. Baisser les charges oxygènera les entreprises. Vous évoquez la robotisation : le Commissariat général à l'investissement (CGI) est un outil pertinent. L'Etat, dans le fourmillement des innovations, sélectionne les projets selon des thèmes prioritaires, avec cohérence et sérieux. Cet outil « *bottom up* » devrait être mieux doté.

Je ne fais pas la promotion des mini-jobs, mon obsession est l'apprentissage, le pivot de toute insertion. Le débat s'est focalisé sur les dérogations au Smic : celles-ci sont tout à fait acceptables si elles impliquent une contrepartie de formation. La constance est essentielle, on en voit les résultats en Allemagne et en Suisse.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Comment faire pour favoriser l'apprentissage ?

M. Olivier Passet. – Les entreprises ont besoin d'incitations qui peuvent prendre la forme de subventions. Elles se plaignent des conditions imposées – aménagement de vestiaires, etc. L'obstacle n'est pas le coût du travail, mais les capacités que doivent mettre en œuvre les entreprises.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Peut-être devrait-on faire obligation aux entreprises d'avoir un quota d'apprentis.

M. Olivier Passet. – Les PME se heurtent à la difficulté de recruter des personnes compétentes.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Et motivées !

M. Olivier Passet. – Le problème n'est pas là, mais les grandes entreprises et l'Etat sont servis avant elles. Offrir aux PME le moyen de former elles-mêmes de futurs salariés est une bonne idée.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Dans les années 1970, de grandes entreprises comme Massey-Ferguson avaient leurs propres lieux de formation d'où l'on sortait avec un CAP, et souvent un contrat d'embauche.

M. Olivier Passet. – Je suis parvenu à une conclusion que j'ai vérifiée et revérifiée. Après la crise, on a surestimé toute une série de modèles d'emplois, celui de l'Espagne ou d'autres pays. Que de références différentes brandies alors... Il n'en reste que deux éléments : les mini-jobs, qui ont résolu la question quantitativement, mais ont des effets sociaux nocifs ; et l'apprentissage. En France, l'existence du Smic est source de culpabilité et l'on se focalise donc sur le coût de l'emploi. Au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis, le taux d'emploi est élevé, car on a multiplié les emplois fractionnés sur des horaires atypiques – dans le commerce, notamment. Aucune étude n'atteste que ce type d'emplois est un tremplin. Je reste convaincu que la vraie passerelle est l'apprentissage. Dans certains pays comme la Suède, les *soft skills* sont valorisants pour le jeune, et appréciés par les employeurs, qui y voient une expérience de discipline, une démonstration de la capacité de travail.

En parlant de « politique industrielle », je voulais surtout désigner des outils de financement de l'investissement. L'Etat doit agir comme un capital-investisseur, accompagner les changements de l'économie et intervenir pour trouver des solutions en cofinancement dans les situations difficiles. En Allemagne, la légalisation des mini-jobs a fait sortir du flou un certain nombre d'emplois informels. J'appartiens au camp de ceux pour qui la politique industrielle est le socle de la politique de l'emploi.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Lorsque les exonérations s'appliquent aux salaires les plus élevés dans une entreprise, les sommes ne sont pas toutes réutilisées en faveur des créations d'emploi : une partie sert à augmenter les salaires.

M. Olivier Passet. – Sortons des modélisations pour prendre en compte la situation réelle des entreprises. Prenons le secteur informatique. Les SSII qui sont des sociétés à capital humain n'ont pas bénéficié de la baisse des charges. Elles sont en difficulté, leurs marges sont comprimées. Si elles avaient bénéficié des exonérations, les salariés n'auraient pas été en position d'en tirer profit. Et pourtant ils sont qualifiés. Certaines entreprises ont des positionnements de marché qui leur permettent d'octroyer des hausses de salaires, d'autres non. Une étude de Denis Ferrand, directeur général de Rexecode, a montré que les écarts de coûts sont plutôt du côté des emplois à fort contenu intellectuel.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Les emplois qualifiés coûteraient plus cher en France ?

M. Olivier Passet. – Oui, dans certains secteurs à fort contenu intellectuel. Les petites entreprises qui recrutent des salariés très qualifiés ne fixent pas leur prix, elles sont des *price takers*. Elles considèrent cette dépense contrainte comme un investissement. Baisser les charges sociales sur ce type de main d'œuvre les aiderait beaucoup. Il faut sortir d'une vision binaire du coût du travail.

M. Yves Daudigny, président. – Avez-vous l'écoute du ministère du travail ? Les exonérations de charge évoluent-elles dans le bon sens ? Les entreprises robotisées et mécanisées ne sont-elles pas dans une course sans fin au travail moins cher ? Je pense aux Chinois qui délocalisent leurs usines au Bangladesh.

M. Olivier Passet. – Je ne prétends pas être écouté au ministère du travail. Mon travail est en cours et n'est pas encore publié.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – En parle-t-on dans les médias ?

M. Olivier Passet. – D'autres que moi partagent les idées que j'ai exposées. Hélas ce sont toujours les économistes du même cercle qui occupent les médias, par un effet de connivence académique. Suggérer des baisses de charges au-delà des 1,3 Smic, c'est presque une hérésie ! Les gens de Rexecode sont sensibles à mes idées, ainsi que ceux de Terra Nova, bref ceux de l'économie appliquée, moins ceux du monde académique. J'attends le prochain rapport de Lionel Fontagné pour le Conseil d'analyse économique.

La philosophie d'action qui se développe à partir d'une vision faussée du monde du travail me dérange plus que les arbitrages du Gouvernement. La politique menée actuellement est une politique de soutien déguisé à la consommation. Quand on réduit les dépenses publiques, utiliser la baisse des charges sociales là où elle crée de la masse salariale et du pouvoir d'achat peut avoir du sens. On achète ainsi la baisse de la dépense publique. Pourquoi pas, car personne ne souhaite une croissance négative !

M. Yves Daudigny, président. – *Quid* de la course sans fin au coût du travail moins cher ?

M. Olivier Passet. – Nous sommes dans une course à la robotisation où le coût du travail devient marginal. En automatisant, nous pouvons faire revenir des pans entiers de la chaîne de valeur sur le territoire. Cela développera les services de proximité. A défaut des emplois, faisons au moins revenir le revenu.

Avec l'obsession de la baisse du coût du travail, ne perdons-nous pas du temps dans l'autre course : celle, dangereuse et déstabilisante, de l'automatisation ? Les débats sur la

question sont très avancés aux Etats-Unis, où l'automatisation a fait des ravages, avec une baisse de 7,8 % du taux d'emploi. La numérisation, l'automatisation et l'impression 3D raccourcissent la chaîne de valeur ; 42 % des emplois sont menacés, et nous ne savons pas où ils se recréeront.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Le modèle français est suffisamment redistributif à travers la protection sociale et le service public pour bien diffuser la valeur rapatriée. Qui peut dire aujourd'hui quels emplois vont se développer autour des nouvelles chaînes de valeur ?

M. Olivier Passet. – C'est bien pourquoi la redistribution est aujourd'hui au centre des débats américains, qui recherchent un compromis fordiste perdu. Les Etats-Unis savent faire revenir de la valeur mais ne savent pas comment la diffuser. C'est un sujet majeur. L'économie fait preuve d'une capacité d'innovation incroyable pour inventer des métiers. Dans les commerces, demain, on remplira peut-être un caddie virtuel par quelques clics sur son smart phone, en passant devant des présentoirs. On ne portera plus rien. Que de jobs non qualifiés on pourra créer, dans la catégorie des petits emplois de servage…

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – C'est terrible : cela a commencé avec les *drives*, très pratiques, mais épouvantables pour ceux qui y travaillent. Les préparateurs de commandes s'épuisent très vite.

M. Olivier Passet. – Plutôt que de baisser le coût du travail pour développer des petits jobs dans le commerce, tentons d'inventer le commerce tel qu'il sera en 2020 et ses métiers.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Ces métiers sont d'autant plus valorisables que la valeur ajoutée est sur le territoire. Sans production sur le territoire, nous serons pris dans la course effrénée à la dégradation des conditions sociales. Il est dramatique que la France ne fasse pas le choix de la politique industrielle, alors que nous n'avons pas, culturellement, de crispation sur la robotisation comme les Etats-Unis : moins nous travaillons, mieux nous nous portons…

M. Olivier Passet. – Le cas américain mérite d'être observé avec attention car cette économie sans contrainte sur le salaire minimum vit en ce moment un séisme sur l'emploi. Nous débattrons des mêmes choses que les Américains… dans dix ans.

M. Yves Daudigny, vice-président. – Le coût du travail est moins élevé en Europe de l'Est, en Chine, mais ce pays délocalise aujourd'hui au Bangladesh. C'est une course sans fin ! Le jour où le Bangladesh aura les mêmes salaires que la France, le problème sera réglé mais on a encore de la marge !

M. Olivier Passet. – En réalité, nous avons été moins perturbés par la Chine que par l'Allemagne et les Etats-Unis. Il est intéressant de voir que les pays industrialisés qui s'en sortent sont ceux qui ont su internaliser les faibles coûts des pays émergents : nos chaînes de valeurs nous permettent de bénéficier aujourd'hui des faibles coûts de tous et c'est l'adoption d'un bon positionnement par rapport à ces phénomènes qui est la clé du succès. A l'inverse, c'est à cause de son absence de stratégie industrielle que la France est laminée dans toute une série de domaines.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Il y a quand même eu l'effet des privatisations. Nous avions une culture historique de capital public pour nos entreprises et notre stratégie industrielle était adossée à de grands groupes publics. Quand on les a privatisés, ces groupes ont cessé d'être des moteurs pour la stratégie industrielle française et n'ont pas du tout lutté pour rester sur notre territoire contrairement aux entreprises allemandes, même si celles-ci ont délocalisé certaines de leurs activités dans les Peco. J'y vois une source majeure de la dépression française dans le domaine de l'industrie et je suis convaincue qu'il faut vraiment tout faire pour réindustrialiser notre pays.

M. Yves Daudigny, vice-président. – Monsieur Passet, nous vous remercions pour la qualité de votre exposé et des échanges que nous avons pu avoir avec vous aujourd'hui.

La réunion est levée à 18 h 50.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES

Mercredi 14 mai 2014

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente –

La réunion est ouverte à 15 h 05.

Examen du rapport

La mission procède à l'examen du rapport d'information sur la réforme des rythmes scolaires.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Créée en octobre 2013 à l'initiative du groupe UMP, la mission commune d'information (MCI) sur la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires a procédé à treize séances d'auditions, de novembre 2013 à avril 2014. Elle a ainsi entendu de cinquante à soixante personnes…

Mme Françoise Cartron, **rapporteure**. – environ quatre-vingt personnes…

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Elle a reçu tous les acteurs de la réforme : les scientifiques spécialistes des rythmes scolaires, les responsables de l'Éducation nationale, les associations d'élus, au premier rang desquels les maires, les syndicats d'enseignants, les syndicats d'animateurs, les associations de parents d'élèves, les mouvements d'éducation populaire, ainsi que l'enseignement catholique, le ministère de l'outre-mer, celui de la jeunesse et des sports, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Nous n'avons voulu oublier aucune des dimensions de la réforme, en particulier son application outre-mer. Cette phase s'est achevée avec l'audition du ministre Benoît Hamon le 30 avril.

Notre collègue Françoise Cartron et moi-même avons ensuite effectué quatre déplacements en France, en avril et mai 2014, pour approfondir sur le terrain les problématiques détectées en audition, parfois accompagnées d'un autre collègue. Nous nous sommes donc rendues en Ile-de-France, en Meurthe-et-Moselle, en Gironde et en Haute-Savoie. La mission a envoyé, fin 2013, un questionnaire aux sénateurs. Vous trouverez les principaux enseignements en annexe du rapport qui vous est distribué.

Le bureau de la mission a, de plus, souhaité faire une comparaison avec l'Allemagne et la Finlande. Une annexe du rapport leur est consacrée. Enfin, la direction de la communication a élaboré une vidéo qui illustre nos travaux.

Vous avez pu consulter le projet de rapport à partir d'hier, mardi 13 mai, à 14 heures. Après avoir écouté Françoise Cartron, rapporteure, nous aurons un débat de fond et vous pourrez présenter des propositions de modification. Les sénateurs qui le souhaitent pourront, au nom de leur groupe politique, apporter une contribution de quelques pages qui sera publiée avec le rapport. Les éventuelles contributions devront être transmises au secrétariat de la mission d'ici mercredi prochain, soit le 21 mai.

Françoise Cartron et moi-même avons effectué, lundi dernier 12 mai, un déplacement très instructif en Haute-Savoie : le rapport en fait brièvement état, mais je propose que nous donnions mandat à Françoise Cartron de compléter les informations tirées de ce déplacement dans la version publiée du rapport, si nous l'adoptons aujourd'hui.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Un large consensus existe sur la nécessité d'une réforme des rythmes scolaires : pour une nouvelle répartition du temps d'enseignement, sur le bienfait d'augmenter le nombre de matinées de cours (les enfants y étant plus réceptifs) et enfin, sur l'ouverture des activités périscolaires au plus grand nombre.

Les nombreuses personnalités rencontrées au cours de nos travaux nous ont donné une vision diversifiée de la mise en œuvre de cette réforme ambitieuse. Que celle-ci soit légitime ne nous dispense pas de nous intéresser à son application et à son accompagnement par l'État. L'essentiel de notre travail a consisté à repérer les difficultés, à identifier les bonnes pratiques, à comprendre les raisons des blocages et des inquiétudes pour dégager des solutions opérationnelles.

La grande diversité des contextes locaux interdit de prôner un modèle uniforme d'organisation du temps scolaire et des activités périscolaires. Pour apprécier les choix opérés sur chaque territoire, il faut tenir compte des contraintes géographiques particulières et de l'existence, préalable ou non, d'une tradition de collaboration entre la commune, les associations et l'Éducation nationale, mais aussi des souhaits exprimés par les conseils d'école et des contraintes externes imposées par les conseils généraux en matière de transport ou par l'Éducation nationale en matière de gestion des remplacements. Ce sont ces dernières qui ont souvent empêché le choix du samedi matin, même là où les parents y étaient favorables.

Parce que la construction de partenariats éducatifs locaux pour une prise en charge globale des temps scolaire et périscolaire de l'enfant est un processus complexe, la rentrée de septembre 2014 doit être appréciée comme une première étape. Il est illusoire de croire qu'un schéma abstrait, aussi parfait soit-il sur le papier, sera conservé intact à l'épreuve du terrain. Une approche modeste et empirique doit être adoptée. C'est pourquoi les maires doivent concevoir la réforme sur le moyen terme en organisant une montée en puissance progressive sur plusieurs rentrées.

En outre, il ne faut pas qu'une inflation d'activités périscolaires alimente les inquiétudes sur l'accroissement des inégalités et alourdisse le coût de la réforme sans bénéfice éducatif global.

En matière de régulation des activités périscolaires, certaines bonnes pratiques peuvent être retenues comme la mise en place d'instruments simples d'inscription – valant engagement pour l'année – aux temps d'activités périscolaires (TAP) afin de garantir la prévisibilité des flux d'enfants ou le développement d'instruments d'information et de retour d'expérience en direction des parents, lorsque la taille de la commune s'y prête. On peut ainsi leur présenter les activités et les animateurs avant la rentrée et dresser avec eux un bilan à intervalles réguliers.

Le décret du 7 mai 2014 pris par Benoît Hamon ouvre des possibilités d'expérimentation intéressantes, tout en maintenant le socle des cinq matinées au moins de classe. Pour tirer parti de ces dispositifs expérimentaux, sans désorganiser les communes qui sont en ordre de marche, je préconise de faciliter l'écriture des projets des communes en

situation particulière en utilisant les opportunités ouvertes par le nouveau décret, sans pour autant obliger les communes aux organisations arrêtées et validées d'accéder aux demandes de renégociation. Il faut alléger la pression qui pourrait s'exercer sur les maires. Je préconise également de faciliter le recours au samedi matin, surtout en cas de concentration des activités périscolaires le vendredi après-midi, car la pire solution pour les enfants serait un grand week-end de deux jours et demi sans classe.

Il est aussi nécessaire de procéder à l'évaluation des expérimentations autorisées dans le cadre du décret par un groupe mixte constitué paritairement de représentants de l'Éducation nationale et des collectivités territoriales.

Il convient de traiter point par point les différents sujets d'achoppement pour parvenir à une généralisation apaisée des nouveaux rythmes. L'application des nouveaux rythmes en maternelle constitue un des points de crispation majeurs. Sans nier la complexité de la mise en œuvre en maternelle, mais en s'inspirant des bonnes pratiques déjà repérées, je propose de différencier l'application de la réforme en maternelle en préservant sa spécificité, sans alignement systématique sur l'école élémentaire.

Outre son efficacité pédagogique, une organisation différenciée, qui respecte le stade de développement des très jeunes enfants, a le mérite de privilégier des propositions simples telles que des temps d'activités calmes et de repos sur la pause méridienne. Afin d'accompagner au mieux ces projets, il faut développer les formations conjointes entre acteurs de la maternelle (enseignants, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles – ATSEM – et animateurs) en encourageant la mise en place de formations par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ouvrant droit à des qualifications qui pourraient être reconnues équivalentes aux brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et de directeur (BAFD). En effet nous avons constaté tout au long de nos travaux une pénurie d'intervenants disposant des qualifications actuellement reconnues.

Pour que les communes bénéficient des aides des caisses d'allocations familiales (CAF), au moins 50 % des intervenants doivent être titulaires du BAFA ou du BAFD ou d'un diplôme équivalent, 30 % des personnels pouvant être en cours de formation. Compte tenu des délais restreints pour mettre en place les nouvelles activités périscolaires, ainsi que de la pénurie d'animateurs qualifiés, il est indispensable de reconnaître comme équivalents au BAFA et au BAFD, pour l'encadrement d'activités périscolaires, les titres, diplômes, qualifications et fonctions conduisant à l'encadrement d'enfants mineurs lors d'actions de formation ou d'animation : non seulement les professeurs des écoles (actuellement seuls les professeurs de la ville de Paris sont dans ce cas, ce qui crée une inégalité de traitement avec les professeurs des écoles), mais aussi les enseignants d'écoles de musique, musicothérapeutes, psychomotriciens, ou encore comédiens professionnels ayant déjà une expérience de formation de publics scolaires.

Enfin, les activités périscolaires conduites dans le cadre des trois heures libérées par la réforme bénéficient d'un taux d'encadrement allégé par rapport au régime antérieur d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), à raison d'un animateur pour 14 enfants de moins de 6 ans et d'un animateur pour 18 enfants âgés d'au moins 6 ans (au lieu d'un animateur pour 10 mineurs de moins de 6 ans et d'un animateur pour 14 mineurs d'au moins 6 ans). Cette démarche expérimentale est limitée à trois ans, et subordonnée à la conclusion d'un projet éducatif territorial (PEDT). Pour des facilités de gestion et d'adaptation, les nouveaux taux d'encadrement dérogatoires ont été étendus à l'ensemble des activités d'ALSH. Les mêmes arguments justifient, au regard des expérimentations en cours, d'aligner

et de stabiliser les taux d'encadrement de l'ensemble des activités d'ALSH sur l'actuel régime dérogatoire des TAP.

En outre, il convient d'éviter de creuser un fossé entre l'enseignement public et l'enseignement privé, qui participe au service public de l'éducation, mais il ne saurait être question de coercition : un travail de persuasion doit être mené. Je compte sur l'effet d'entraînement de la réforme dans l'enseignement public et sur la capacité de conviction des instances nationales de l'enseignement privé. Le secrétaire général de l'enseignement catholique, le syndicat majoritaire chez les enseignants du privé, les associations de parents ne sont pas hostiles à la réforme. Appuyons-nous sur eux. Il appartient au ministre de l'Éducation nationale de promouvoir par un dialogue avec les instances nationales de l'enseignement catholique la participation à la réforme des établissements privés. Les difficultés d'accès aux financements devront également être réglées afin de sécuriser les écoles privées pionnières et de rassurer l'ensemble du réseau.

De l'avis de nombreux élus rencontrés par la mission, l'engagement des directions académiques des services de l'Éducation nationale (DASEN) et des corps d'inspection n'a pas toujours été à la hauteur. Afin d'y remédier, il convient de mobiliser tous les services académiques pour un accompagnement souple et attentif des maires, notamment pour ceux nouvellement élus.

Il conviendrait aussi de diffuser les contours de la refonte des programmes du primaire, au-delà de la charte publiée par le Conseil supérieur des programmes en avril et de veiller à ce que les TAP sensibilisent les élèves à l'art, à la culture, aux langues, au sport et à l'environnement, sans se substituer à l'enseignement de ces disciplines par l'Éducation nationale. Je propose également d'aider les enseignants à repenser leur pédagogie dans le cadre de ces nouveaux temps scolaires grâce à la formation continue et de rénover la formation des corps d'inspection de l'Éducation nationale…

Mme Françoise Laborde. – Merci !

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – …en réformant l'École supérieure de l'Éducation nationale (ESEN).

Des difficultés logistiques sont apparues dans certaines grandes villes mais aussi dans des communes rurales isolées. Le décret du 7 mai 2014 et sa circulaire d'application ouvrent de nouvelles marges de manœuvre : la possibilité de regrouper toutes les activités périscolaires sur un après-midi allègera la contrainte pesant sur les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) dispersés. Il favorisera une certaine mutualisation et un meilleur cadre de travail pour les intervenants.

Il serait également souhaitable de reprendre les discussions avec les conseils généraux afin de ne pas contraindre trop fortement les PEDT et de ne pas alourdir les charges des communes qui doivent assumer la mise en place du périscolaire. À plus long terme, la poursuite de la refonte des rythmes en aval sur le collège devrait alléger la pression sur les conseils généraux en favorisant une mutualisation des transports scolaires sur les premier et second degrés.

Parce qu'il est bien souvent nécessaire d'utiliser des salles de classe pour des activités périscolaires, surtout dans les communes qui ont peu d'équipements collectifs, il convient de favoriser la mutualisation des locaux comme des équipements – évitons les

doublons de matériel… Pour apaiser les relations en s'inspirant de bonnes pratiques repérées lors des auditions et des déplacements de la mission, il pourra être utile de formaliser des procédures de gestion des temps de transition entre le scolaire et les TAP ainsi que d'adopter des chartes de bonne conduite entre enseignants et animateurs.

J'en viens, enfin, au financement des activités périscolaires. Il est impératif de lever les incertitudes : le financement par l'État et les CAF doit se poursuivre. Afin de favoriser la mise en place des activités périscolaires, les communes et intercommunalités bénéficient de deux types d'aides : les aides du fonds d'amorçage créé par l'article 67 de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, et celles des caisses d'allocations familiales.

Le fonds d'amorçage prévoit une aide forfaitaire de 50 euros par élève et une majoration forfaitaire de 40 euros par élève pour les communes des départements d'outre-mer et pour les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine « cible » ou de la dotation de solidarité rurale « cible ». La prestation de service spécifique (PSS) versée par les CAF s'élève à 0,5 euro par heure et par enfant présent, dans la limite de 3 heures par semaine et de 36 semaines par an, soit au maximum 54 euros par enfant et par an.

Au total, une commune disposant de l'aide forfaitaire du fonds d'amorçage (soit 50 euros) peut bénéficier de 104 euros par enfant et par an, et de 144 euros si elle est éligible à la part majorée du fonds d'amorçage. Ce montant est assez proche du surcoût médian de la réforme, soit 150 euros, tel qu'il est apparu dans les 1 100 réponses à l'enquête conduite par l'Association des maires de France auprès de 3 852 communes ayant mis en œuvre la réforme des rythmes scolaires en septembre 2013, ou dans les exemples que nous avons recueillis.

Si l'échantillon constitué par les soixante-deux collègues qui ont répondu à notre questionnaire ne prétend pas à la représentativité, il a le mérite d'inclure des communes envisageant l'extension de la réforme à la rentrée prochaine : le coût moyen s'y établit à 186 euros et le coût médian à 168 euros – plus élevé, le coût moyen traduit la priorité accordée par certaines communes aux activités périscolaires.

En partant des normes d'encadrement et avec un coût horaire des animateurs légèrement inférieur à 17 euros par enfant et par an, nous arrivons à un chiffrage de 110 euros, auquel il faut ajouter des dépenses en matériel et d'équipement, qui n'ont toutefois pas vocation à être reconduites. Avec les transports ou la cantine du mercredi midi, les coûts peuvent globalement s'élever à 250 ou 300 euros par enfant et par an, en particulier quand il n'y a pas d'antériorité des activités périscolaires.

La mission commune d'information a relevé les nombreux obstacles pratiques dans le versement des aides par les CAF, dont la complexité des procédures a dissuadé bien des communes petites ou moyennes de déposer des dossiers : comme pour les activités en ALSH, il convient de souscrire une déclaration « jeunesse et sports » dès lors que l'activité a lieu dans un centre de loisirs. En outre, le financement se base sur les effectifs présents, suivant un relevé mensuel, ce qui implique un lourd dispositif de suivi tout au long de l'année et un dossier doit être établi dans chaque école. Enfin, certaines caisses ont pris prétexte du nouveau décret pour reporter leurs financements. Leurs règles sont tellement complexes que nous avons dû auditionner la CNAF à deux reprises pour nous y retrouver…

Les aides devraient être versées en fonction des besoins des communes, et non de leur capacité à se retrouver dans le dédale des conditions posées par les CAF. Le choc de

simplification des procédures, qu'a appelé de ses vœux le chef de l'État, doit s'étendre à la CNAF : un guichet unique et un dossier unique doivent être mis en œuvre pour les aides financières de l'État et des CAF. Il faudra également prendre en compte le seul critère du nombre d'enfants inscrits, et non plus présents, pour l'éligibilité aux aides de l'État et des CAF. En outre, il est nécessaire de pérenniser le montant et les conditions de versement de l'aide servie par les CAF pour les TAP, afin d'offrir aux communes la visibilité nécessaire à la conduite de leurs activités sur le long terme.

Ce même besoin de lisibilité et d'inscription dans la durée s'étend aux aides de l'État, aujourd'hui servies par le fonds d'amorçage, reconduites pour les deux prochaines années scolaires. Les coûts de l'organisation nouvelle nécessitent un accompagnement financier pérenne, qui prenne en compte la situation et les spécificités des différentes communes. C'est pourquoi je propose de créer, dès la loi de finances pour 2015, une dotation de compensation de la réforme des rythmes scolaires (DCRS) prenant le relais du fonds d'amorçage. Comme pour le pacte de confiance et de responsabilité, son montant serait établi par la commission consultative sur l'évaluation des charges du Comité des finances locales, qui représente les différentes catégories de collectivités territoriales.

Telles sont les observations que je vous propose d'adopter dans le cadre du rapport de notre mission commune d'information, afin d'exprimer, au nom du Sénat, les propositions visant à améliorer la mise en œuvre de la réforme et à accompagner financièrement les communes, confrontées à des dépenses nouvelles dans un cadre budgétaire contraint.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je me félicite de cette mission commune d'information, tant la réforme des rythmes scolaires pose des problèmes, notamment aux maires nouvellement élus. Les propositions du rapport sont pertinentes.

En 2011, j'ai beaucoup réfléchi à cette problématique avec deux autres collègues au sein de la Conférence nationale sur les rythmes scolaires, créée à l'initiative de Luc Chatel, et qui s'est réunie chaque semaine pour auditionner tous les professionnels. Je n'en regrette que plus les conditions de mise en œuvre d'une réforme très attendue.

Nous étions tous d'accord pour revenir à la semaine de quatre jours et demi en refondant le calendrier annuel, hebdomadaire et quotidien. Or, des erreurs de méthode ont dénaturé le projet. Pourquoi avoir publié deux décrets successifs alors qu'une loi aurait donné à la représentation nationale l'occasion de délibérer sereinement ? Ce faisant, on a reproduit l'erreur que l'on avait reprochée à M. Darcos qui avait supprimé le samedi matin sans débats ou analyses préalables.

Dans le cadre de la refondation de l'école de la République, il aurait fallu mener une réflexion sur les programmes et sur la formation des enseignants. En outre, je suis très déçue par le deuxième décret qui autorise à concentrer les TAP sur une seule demi-journée. Si, comme cela est probable, le vendredi après-midi est retenu, nous nous dirigeons tout droit vers des week-ends de deux jours et demi, ce qui est contraire aux préconisations des chronobiologistes et de la Conférence nationale sur les rythmes scolaires qui insistent sur l'étalement des temps d'apprentissage. Ce décret est donc une fausse bonne idée, une véritable inversion de la réforme de M. Peillon.

D'autre part, la Conférence nationale sur les rythmes scolaires avait mis en garde contre deux écueils : la précipitation et le coût d'une telle réforme. Je trouve que le rapport de

la mission n'insiste pas assez sur le premier point. En outre, les conditions nécessaires à la réussite de cette réforme ont été sous-évaluées, notamment tout ce qui touche aux locaux, aux transports scolaires et à la formation des intervenants. Je suis atterrée de voir des inspections académiques conseiller de recruter des emplois d'avenir pour encadrer les activités périscolaires. Quel bricolage !

Les enseignants n'ont pas eu le temps de repenser leur pédagogie en fonction de la nouvelle organisation. D'ailleurs, nous avons constaté que la réussite des nouveaux rythmes scolaires était fonction du travail effectué très en amont sur l'aménagement du temps de l'enfant. Si l'on avait laissé du temps au temps, cette réforme ne serait pas source d'inégalités entre les territoires et une école à deux vitesses ne se mettrait pas en place.

Avec Mme Férat, nous avions proposé, lors de l'examen de la loi sur la refondation de l'école, de tirer les enseignements d'une phase expérimentale avant toute généralisation à la rentrée 2014. Pensez aux nouveaux maires qui se demandent comment ils vont bien pouvoir mettre en œuvre cette réforme. Il aurait fallu se donner trois ans pour en mesurer les bénéfices pour les enfants. Il est indispensable de repasser par la loi pour qu'un débat parlementaire ait lieu sur cet ambitieux projet : nous pourrions ainsi préciser les responsabilités de chacun et les aides accordées aux communes pour éviter des inégalités criantes. Nous aurions aussi pu prévoir une péréquation pour venir en aide aux communes les plus démunies.

De plus, cette réforme met à mal la libre administration des communes en leur imposant l'organisation d'activités périscolaires : c'est troublant. Elle aurait surtout dû être globale et toucher aussi bien au temps de l'année que de la semaine et de la journée et établir une distinction entre les élémentaires et les maternelles pour tenir compte de l'âge des enfants.

Mme Dominique Gillot. – Grâce à l'énergie et à la disponibilité des membres de cette mission les plus présents, l'analyse du rapport est fine et concrète. Il ne cache pas les difficultés de compréhension et d'organisation rencontrées par la réforme ; j'en ai eu ma part en septembre 2013 dans ma commune, mais elles ont été surmontées par la concertation : en janvier, tout était apaisé. Le nouveau maire, qui s'était pourtant engagé dans sa campagne à tout changer, ne trouve pas d'appui : parents d'élèves, enseignants pour 70 % d'entre eux, ATSEM veulent continuer. J'attends donc avec impatience le 6 juin, date où il doit préciser ce qu'il fera.

Des réponses ont été apportées ; les assouplissements prévus par le nouveau ministre résoudront les cas les plus compliqués. Un point mériterait cependant une explication : le regroupement du temps périscolaire le vendredi après-midi est à proscrire totalement. Il est de la responsabilité de l'éducation nationale de ne pas valider des projets d'organisation déséquilibrés. N'exagérons pas les erreurs de méthode, comme le fait Catherine Morin-Desailly, sinon, nous n'avancerions jamais.

Cette réforme est un des chantiers à entreprendre pour remettre l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur du projet. Entre 2007 et 2008, le nombre d'heures de classe est passé de 27 à 24 ; ce chiffre est identique en 2014. C'est la seule faille que je vois dans cette loi : ne pas revenir aux 27 heures. Pourquoi avoir réduit ce temps ? D'abord pour tenir la promesse du précédent président de la République de « rendre les enfants à leur famille »… Cette malheureuse formule reste dans les esprits et l'on voit des parents considérer une demi-journée de travail scolaire supplémentaire comme un désavantage. Ensuite, il a fallu faire des

économies ; Vincent Peillon n'a pas eu tous les moyens nécessaires, en ayant déjà engagé la création de 60 000 postes et le rétablissement d'une formation initiale des maîtres.

Le mécontentement a germé, encouragé par toutes les personnes hostiles à la politique du Gouvernement – devenues par là même hostiles à l'intérêt supérieur de l'enfant – qui ont monté en épingle des difficultés pratiques, que d'ordinaire les maires auraient mis un point d'honneur à régler.

Les propositions de notre rapporteure sont équilibrées, efficaces et précises. Les nouveaux maires seront accompagnés. La loi doit être appliquée à tous les enfants ; sinon, c'est la mort de l'école publique, c'est l'école à la carte, facteur de fracture sociale, d'inégalités et de discriminations.

M. Gilbert Roger. – Ce qui manque, c'est l'affirmation que la réforme doit apporter un « plus » éducatif, pour apprendre à lire, à écrire et à compter, à connaître l'histoire et la géographie du monde et de notre pays. Nous avons besoin d'évaluer ces progrès s'ils ont lieu. Quant au fameux BAFA, demander à un professeur de musique de se former pour cela au CNFPT est inadapté ! N'ennuyons pas avec ce genre de choses les maires et les professionnels !

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – L'objectif de la réforme est que les enfants apprennent mieux ; or ils le font mieux le matin qu'en fin de journée. Il faut que les enseignants modifient leurs pratiques, et ils ne sont pas suffisamment accompagnés. La proposition 13 répond à votre inquiétude sur le BAFA en prévoyant un système d'équivalences. Encore à midi, j'ai pu dire à la nouvelle ministre combien l'administration de la jeunesse et des sports avait été absente de la réforme. Je partage les propos de Mme Gillot ; ce qu'elle dit de son expérience personnelle à Éragny est confirmé par nos auditions : les parents d'élèves et les enseignants se sont déclarés enchantés et inquiets pour l'avenir. Je suis sûre que le dispositif résistera à l'alternance municipale. Il est parfois difficile d'avoir raison trop tôt.

La concertation lancée par Luc Chatel, arrivée après vingt ans de constat partagé, avait buté sur les modalités de mise en place. Vincent Peillon a initié une opération difficile, mais avec foi. Vous le savez, ces questions ne relèvent pas du domaine législatif – la réforme de Xavier Darcos n'était d'ailleurs pas passée par la loi. Néanmoins, les rythmes scolaires ont été évoqués lors des débats parlementaires sur la refondation de l'école de la République.

Mme Catherine Morin-Desailly. – D'une part tout était déjà décidé, de l'autre, cela n'apparaît que dans l'annexe de la loi !

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Le deuxième décret d'application, s'il vous a beaucoup déçue, a satisfait les acteurs de terrain en prenant en compte certaines spécificités, notamment géographiques. Le regroupement du temps périscolaire autour d'un après-midi par semaine se justifie pour recruter des intervenants de qualité dans les cas de mutualisation en zone rurale, ou dans une grande ville, avec un roulement de manière que seule une école sur quatre aura ses activités le vendredi après-midi. Ce décret ne dénaturera pas la réforme, puisque le recteur, donc l'État, devra donner son accord pour mettre en place des regroupements le vendredi après-midi, en fonction du projet éducatif. La proposition 5 du rapport vise également à réserver le choix du vendredi après-midi aux communes qui auront aussi fait le choix du samedi matin.

Vous voulez favoriser l'expérimentation et redoutez dans le même temps une école à deux vitesses. La différence entre les volontaires pour l'expérimentation et ceux qui ne le sont pas est pourtant une source d'inégalités. Nous souhaitons tous une réforme globale, qui concerne aussi les vacances. Mais le changement resterait un vœu pieux si l'on attendait de pouvoir tout faire d'un coup.

Mme Françoise Laborde. – Ce rapport repère les difficultés et les bonnes pratiques. En rencontrant la présidente et la rapporteure hier matin, j'ai été ravie d'apprendre ce matin que leur caractère fort avait ouvert la voie à un rapport fort et consensuel.

La proposition 10 de favoriser la mutualisation des locaux comme des équipements me paraît un vœu pieux ; s'agit-il des gros ou des petits équipements ? Les trois premières propositions sont en revanche très importantes : les trois quarts d'heures chaque jour ne suffisent pas pour que les enfants s'installent dans l'activité. Je préconise des activités de deux fois une heure et demie. La demi-journée est pratique pour les écoles rurales ou pour développer de grands projets.

J'ai entendu la remarque sur l'encadrement par des emplois d'avenir ; cependant, pour le service minimum en cas de grève, confier les enfants au cantonnier ne semblait pas poser de problème… Plaisanterie à part, il ne serait pas inintéressant de les confier à un pâtissier, à un plombier pour leur donner une idée des métiers manuels. Ils ont des capacités ; ont-ils besoin d'un BAFA ? Ce rapport a le mérite d'exister et d'aider à avancer. Continuons à aller de l'avant !

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je n'ai pas parlé de consensus : j'ai dit que les propositions prenaient en compte toutes les auditions.

Mme Françoise Laborde. – Dernière remarque : la proposition 11 préconise que les écoles catholiques se penchent sur la question : toutes les écoles privées ne sont pas catholiques ! En outre, je suis choquée que certaines écoles sous contrat avec l'État n'appliquent pas les lois et décrets de la République.

Mme Colette Mélot. – Nous en sommes tous d'accord, une réforme des rythmes scolaires s'impose. La France a le plus petit nombre de jours de travail scolaire et le plus grand nombre d'heures hebdomadaires.

Pourquoi arrive-t-on à cette situation confuse ? Le ministre a certes fait preuve de précipitation ; mais il a surtout voulu associer à cette réforme la mise en place d'activités périscolaires. Je comprends pourquoi : il ne pouvait pas laisser les enfants dans la rue à trois heures et demie. Les communes se sont trouvées en difficulté, notamment en milieu rural. Les maires ne savent pas comment s'y prendre ni ce que cela va leur coûter. Ils sont affolés, et n'ont pas encore tout vu !

Il faudrait se donner du temps, au lieu d'imposer une mise en place à la hussarde. Pourquoi cette mission commune d'information, qui éclaire la situation, ne le recommanderait-elle pas ? La réforme des rythmes peut être mise en place, mais les activités peuvent attendre. C'est indispensable si nous ne voulons pas perdre de vue l'intérêt de l'enfant.

Mme Sophie Primas. – La loi de refondation de l'école comprenait deux volets majeurs : les rythmes scolaires et l'école numérique. Certes, le retour des cinq matinées de

travail scolaire a de l'intérêt, mais le potentiel d'enrichissement des méthodes éducatives que représente le numérique est plus important que celui des activités périscolaires. Leur qualité variable est un facteur d'inégalité sociale et territoriale : dans les Yvelines, les enfants de tel village doté d'un club hippique pourront faire du poney, ce que ne feront pas les enfants des Mureaux… Plutôt que d'abonder un fonds d'amorçage, l'argent public, si rare, ne pourrait-il pas plutôt financer les équipements et la formation pour l'école numérique ? Cela ne risquerait pas au moins d'augmenter les inégalités. En tant que maire, j'ai choisi de ne pas déployer d'activités périscolaires, mais plutôt d'investir dans l'école numérique, et je ne bénéficierai pas du fonds d'amorçage ; c'est injuste ! Je regrette que cette question n'ait pas été assez abordée. Nous aurions pu ouvrir le fonds d'amorçage à des communes qui donnent la priorité au deuxième volet de la loi.

M. Jacques Legendre. – J'ai mal vécu les critiques de Mme Gillot pour qui les opposants à cette réforme se désintéresseraient des enfants. Nous voulons tous que nos enfants réussissent ; les comparaisons internationales montrent que ce n'est pas toujours le cas. La diminution de trois heures du temps scolaire y a sans doute contribué. J'y étais défavorable ; c'était une erreur et nous militons tous pour le retour des quatre jours et demi. L'argent public est rare ; entre l'arrivée du périscolaire et plus de temps scolaire, que fallait-il choisir ? Lorsque le ministre laisse deviner que les activités périscolaires pourraient être concentrées le vendredi après-midi, cela devient inquiétant.

Une petite proposition à cet égard : Vincent Peillon avait défini les cours du samedi matin comme une dérogation, au contraire du mercredi matin, et les autorités refusent dans mon département des demandes des conseils d'école dans ce sens. Je préférerais que la concentration des activités périscolaires le vendredi après-midi ne soit autorisée que pour les écoles qui ont cours le samedi matin.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – C'est dans le rapport…

Mmes Christiane Demontès et Françoise Laborde. **–** Proposition 5 !

M. Jacques Legendre. – Ce n'est pas du domaine de la loi ? Cela touche pourtant à l'équilibre des compétences entre l'État et les municipalités. Le Parlement doit être saisi ; en attendant, il y aurait un moratoire et ceux qui ne veulent pas s'engager dans la réforme n'y seraient pas contraints.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Les activités périscolaires ne s'imposent pas à tout le monde ; le niveau le plus élevé d'activités périscolaires n'est pas exigé d'emblée ; la proposition 2 préconise ainsi de concevoir la réforme sur le moyen terme pour que les communes puissent monter en puissance progressivement. Mais il fallait commencer en 2014. Madame Primas, proposez-vous du numérique en lieu et place des activités périscolaires ?

Mme Sophie Primas. **–** Je le ferai peut-être quand ce sera installé, mais je regrette que le fonds ne bénéficie qu'aux activités, et donc que le fonctionnement prévale sur l'investissement.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Si vous mettez en place des TAP numériques, vous aurez droit au fonds !

Mme Sophie Primas. – Trop tard…

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Nous ne partons pas d'un monde pur et parfait dans lequel la réforme introduirait des inégalités. Celles-ci sont liées aux régions : les enfants de Megève ont la chance de faire du ski, pas ceux d'Aubervilliers. D'autres actions comme la désectorisation ont certainement davantage accru les inégalités ! L'école privée n'est pas concernée automatiquement, car la loi Debré dispose que le temps scolaire relève du caractère propre de l'enseignement libre. Si vous voulez remettre en cause la loi Debré…

Sur le samedi matin, monsieur Legendre, la volonté conjuguée du maire, du DASEN, des parents d'élèves a cédé devant l'opposition des enseignants. Néanmoins, dans le décret de Benoît Hamon, le mercredi et le samedi sont à égalité. Notre proposition 5 affirme que le samedi devra s'imposer lorsque les activités périscolaires sont regroupées le vendredi après-midi.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – D'après le nouveau décret de Benoît Hamon, le DASEN n'a pas la possibilité de refuser au maire que les cours n'aient pas lieu le samedi matin quand le vendredi après-midi est consacré aux activités périscolaires.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Le recteur – et non le DASEN – a la responsabilité de valider les expérimentations ; il recevra des consignes très claires du ministre pour éviter les organisations déséquilibrées.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Cela ne figure pas dans la circulaire aux recteurs.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Vous réclamez un débat au Parlement ? Il aura lieu lors de l'examen du projet de loi de finances, puisque nous demandons l'inscription d'une dotation de compensation pour accompagner financièrement la mesure.

M. Jacques Legendre. – L'aspect financier est important, mais ce texte traite uniquement du temps hebdomadaire, et non du temps annuel. Il faut tout mettre à plat une bonne fois pour toutes ; sinon, notre action ne sera pas cohérente.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Saluons le travail considérable de la MCI, sous l'impulsion de notre rapporteure. Il y a deux ans, j'avais exprimé notre crainte que cette réforme génère du flou, et surtout qu'elle nous éloigne de l'objectif principal : redonner du temps scolaire aux enseignants pour lutter contre l'échec scolaire, qui n'est pas une fatalité. C'est pourquoi je m'étais battue pour que l'expression « tous capables » figure dans la loi. Mes craintes subsistent et le nouveau décret m'inquiète, car il autorise une trop grande diversité de situations, qui peuvent générer encore plus d'inégalités. Sur le fond, il est nécessaire de revenir sur le retrait par Xavier Darcos des trois heures de temps scolaire hebdomadaire prétendument compensées par de l'aide personnalisée, au même moment où il supprimait, outre les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), 80 000 emplois et la formation initiale des enseignants. Il aurait été préférable de rendre ces trois heures et d'examiner plus avant la question des rythmes.

J'entends les arguments financiers ; mais je vois aussi que l'État mobilise 17 milliards d'euros de provisions pour les emprunts toxiques, des milliards d'euros pour le système bancaire et que l'évasion fiscale est considérable. Ne préfère-t-on pas utiliser les richesses disponibles pour l'enseignement ? Tout le monde veut aller de l'avant. Il y a un consensus pour rétablir les quatre jours et demi, mais il vole en éclat : les options des

ministres semblent parfois incohérentes avec l'objectif de lutte contre l'échec scolaire. J'entends les discours des parents ; nous n'avons peut-être pas assez relevé le débat sur l'intérêt à préférer les cours le samedi matin…

M. Jacques Legendre. – Bien sûr !

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je pousse un cri d'alerte sur la catastrophe du vendredi après-midi. Il est dangereux de donner aux collectivités territoriales de nouvelles responsabilités sans moyens pérennes. Le deuxième décret ajoute à la confusion, même s'il peut arranger des maires voulant mutualiser les activités : où s'arrêtera la diversité dans l'organisation ?

Les propositions de la rapporteure ne me posent pas de problème, sauf une : l'abaissement du taux d'encadrement m'inquiète, même si votre exemple du professeur de musique est parlant. Le glissement d'activités scolaires dans le périscolaire est aussi préoccupant. Certaines activités devraient rester du ressort de l'Éducation nationale ; le théâtre peut ainsi servir à apprendre le français. La question n'est pas de savoir si tout le monde pourra faire du ski, mais d'avoir accès à un patrimoine culturel minimal. Notre groupe ne prendra pas part au vote.

M. Jean-Étienne Antoinette. – En Guyane, à la rentrée 2013, si seulement 5 communes sur 22 ont appliqué la réforme, elles représentent 60 % de la population scolaire. La réforme a rencontré la volonté du corps social de lutter contre un échec scolaire préoccupant – les résultats y sont inférieurs de dix points à la moyenne métropolitaine. Au rapport, que je voterai, j'ajouterais une proposition : donner aux recteurs d'outre-mer une certaine souplesse dans l'application des règles. Certaines communes ont voté son application, mais dans les faits en sont incapables, tout simplement parce que certains enfants doivent se rendre à l'école en pirogue.

Mme Danielle Michel. – Pour être complets, rapportons les propos que nous ont tenus en Gironde des enseignants et des maires : lors du conseil d'école du deuxième trimestre, ils ont constaté que les enfants étaient plus calmes, moins agressifs, plus attentifs. Une commune a même calculé que les incidents pendant la pause méridienne avaient diminué de 70 %. Cette réforme est bien favorable à l'intérêt de l'enfant.

M. Dominique de Legge. – Au-delà des intentions, certainement excellentes, j'ai le sentiment que le résultat ne répondra pas aux objectifs avancés. L'école est ainsi ouverte le mercredi matin, alors que nous savons bien que le samedi matin est préférable. Les propositions sont bien sympathiques : mobiliser, faciliter… ; cela constitue un catalogue de bonnes intentions décalées avec ce que nous avons entendu sur le terrain. Le Premier ministre et le ministre de l'Éducation nationale veulent assouplir la réforme ; je leur en sais gré. Ils commettent néanmoins une erreur d'appréciation lorsqu'ils parlent des 6 % des communes qui n'ont pas transmis leur nouvelle organisation des rythmes scolaires. La plupart l'ont fait, mais cela ne préjuge pas de l'absence de difficultés. Votre proposition 2, qui suggère une mise en œuvre progressive de la réforme au niveau communal – appelons un chat un chat – reconnaît les difficultés, mais demande une application en 2014 ; il aurait été préférable de prévoir avec pragmatisme une mise en œuvre en 2015.

Comment ne pas être d'accord avec votre proposition 3 ? Reste que le décret, tel qu'il est écrit et réécrit, se traduira soit par de la garderie, soit par une inflation des activités périscolaires contre laquelle vous mettez en garde. Les propositions 15 et 16, relatives à une

dotation de compensation de la réforme, consistent à prolonger les aides du fonds d'amorçage, mais sans prendre en compte un point que nous connaissons tous : les dotations de compensation, fixées à un niveau satisfaisant la première année, ne suivent jamais l'évolution de la charge transférée. N'écrivons pas cela sans préciser une indexation et un financement. Sinon, il ne pourrait s'agir que d'un fléchage des financements existants sans abondement, ce qui équivaut à un coup d'épée dans l'eau. En l'état, je ne saurais voter cette mesure alibi.

Je ne peux donc voter le rapport que sous deux conditions : si, prenant acte des difficultés, nous laissons aux nouvelles équipes municipales le temps de mettre en œuvre la réforme ; si nous adoptons une rédaction différente sur le fonds de compensation. Nous ne sommes pas là pour faire tomber dans un piège les collectivités territoriales que nous représentons.

M. Jean-Claude Carle. – Je salue le travail de Françoise Cartron : la mission de rapporteur est ingrate, difficile : tout le monde veut être auditionné et il faudrait aller partout en France. La mission a été intéressante pour poser un constat, mieux cerner les attentes, connaître l'avis des chronobiologistes, même si leur manque de convergence sur les pics d'attention l'après-midi me laisse dans le doute. Nous avons compris que les acteurs des communautés éducatives considéraient ces dépenses comme un investissement.

Si certaines de vos propositions vont dans le bons sens, je reste sur ma faim. Ce que vous proposez sur la dotation va dans le sens de la pérennisation, mais demeure insuffisant. Il est prévu un transfert de 50 à 90 euros par élève, alors qu'il faudrait 150 à 300 euros, d'après toutes les communes de mon département. Vous le savez, ces dotations n'iront pas en augmentant. Il faudrait que cela soit fixé dans la loi avant la mise en œuvre.

Il faut aussi laisser du temps, comme Vincent Peillon a dû le faire au lieu de prévoir une mise en œuvre en septembre 2013. Je constate aussi des effets pervers comme l'autorisation de concentrer les activités le vendredi après-midi. Si le maire de Lyon s'y engage, le Gouvernement ne pourra pas l'en empêcher. Je souhaite que la loi prévoie un moratoire jusqu'à la rentrée 2015 et sécurise les aides.

Le décret Hamon, qui assouplit les conditions d'application, trouve sa limite avec les effectifs des DASEN. Beaucoup d'enseignants sont à temps partiel. Il faudrait ouvrir l'accès des professeurs des écoles aux heures supplémentaires-année (HSA), qui existent pour les enseignants du second degré, afin de répondre aux souhaits des collectivités territoriales.

Il est bien de modifier les rythmes scolaires, mais n'oublions pas ce qui prime : les rythmes de la famille, qui ne respectent pas toujours ceux de l'enfant. Il faut rappeler aux parents leurs obligations : modifier trois quarts d'heures de temps scolaire est un peu léger lorsque des élèves sont absents régulièrement une demi-journée ou un jour par semaine. Enfin, la source de l'échec scolaire est à rechercher plus dans le déterminisme social que dans les rythmes scolaires. Aussi faudrait-il laisser aux enseignants la possibilité de mettre à profit des pédagogies différentes.

Il revient au maire de décider de l'ouverture et de la fermeture de l'école. Vincent Peillon a voulu faire marcher toute la France d'un même pas. Cela n'est pas possible, comme nous l'avons vu aux Carroz d'Arâches : un projet n'est pas même transposable dans l'école voisine du village de Flaine ! Pour celui de Megève, la mise en place a demandé un an ; tout le monde était pourtant d'accord pour faire skier les enfants, qui sont de futurs

champions, moniteurs ou pisteurs. Le Parlement doit se ressaisir du problème pour faire émerger les initiatives locales.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Outre-mer, la réforme n'a pas été si difficile à mettre en place qu'on aurait pu le penser et l'enfant a été remis au centre des préoccupations. Nous constatons que lorsque la violence et l'agressivité diminuent, les enfants sont dans de meilleures conditions d'apprentissage. Nous ferons très fortement passer le message de la souplesse, monsieur Antoinette.

Les deux derniers intervenants veulent-ils vivre dans un monde idéal, pur et parfait ? Ils ont pourtant les pieds sur terre. Je ne comprends pas bien Dominique de Legge : le fonds d'amorçage n'est pas pérenne mais la dotation de compensation que nous proposons l'est. En revanche, on ne peut garantir à vie l'existence de cette dotation. Aucun gouvernement ne l'a jamais fait.

M. Dominique de Legge. – C'est bien dommage !

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Si cette réforme est prioritaire, elle doit être accompagnée financièrement. M. Carle nous dit, quant à lui, que l'éducation n'est pas une dépense mais un investissement : en ce cas, nul besoin de réclamer des fonds ! Il nous demande aussi de faire confiance aux maires et à l'initiative locale. Pourquoi vouloir une loi, alors ?

M. Jean-Claude Carle. – Mais si !

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Le décret Hamon prend en compte les spécificités des zones de montagne et des petites communes. Oui, je crois à l'intelligence des territoires et aux réponses diversifiées, dans la mesure où les neuf journées et demi de classe sont respectées. Tout le monde aura une matinée de classe de plus pour apprendre.

Jean-Claude Carle veut que les parents fassent leur devoir. Sont-ils responsables des conditions de travail qui leur sont imposées ? Lorsque nous avons été à Megève ou à Combloux, on nous a dit que pour embaucher en Suisse, des parents déposaient leurs enfants à la garderie à 6 heures du matin. Ce n'est quand même pas de leur faute si les conditions économiques sont telles qu'ils doivent travailler ainsi !

M. Jean-Claude Carle. – Ce n'est pas à cette responsabilité-là que je pensais !

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Il faut penser à tout ! Le but de cette mission était d'évaluer les difficultés de la réforme. D'ailleurs, je n'en connais aucune qui ne connaisse des adaptations. Je fais confiance aux maires qui sauront résoudre les problèmes rencontrés. Cette réforme est à leur portée. Pour finir, je veux citer une phrase attribuée Abraham Lincoln et à Victor Hugo : « Si vous trouvez que la formation coûte cher, essayez l'ignorance ».

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Y a-t-il des demandes d'amendement ? Je n'en vois pas. Je donne la parole à ceux qui le souhaitent pour des explications de vote.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Les représentants de notre groupe ne souhaitent pas donner quitus au rapport, même si celui-ci est de qualité. De bonnes propositions sont faites, mais d'autres sont largement incantatoires. Nous aurions souhaité que les nôtres soient prises en compte.

M. Dominique de Legge. – Les propositions du rapport sont très en deçà des témoignages que nous avons entendus. Nous ne pouvons voter un rapport qui n'apporte pas de réponses concrètes ni sur le financement, ni sur le moratoire, ni sur le projet de loi.

Le rapport n'est pas adopté par 16 voix contre 15.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Comme le rapport est rejeté, il n'y aura pas de contributions des groupes à rédiger. Je regrette que tout ce travail soit perdu.

Mme Françoise Laborde. – Je pressentais ce résultat. N'est-ce pas la première fois qu'un président de mission commune d'information vote contre un rapport ? La dernière fois, la présidente s'était abstenue. Cela me déprime que tout le travail que vous avez fait à deux n'ait pas de suite parce que vous avez osé voter contre.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je n'ai, pour ma part, aucun souvenir que le groupe à l'initiative d'une MCI, n'ait pas obtenu le rapport.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Il eût fallu nous dire avant que cela était de nature à conditionner le vote !

La réunion est levée à 17 h 35.

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

Mardi 4 février 2014

- Présidence de M. Gaëtan Gorce, président –

Audition de M. Mathieu Weill, directeur général de l'association française pour le nommage Internet en coopération (AFNIC)

M. Gaëtan Gorce, président. – M. Mathieu Weill, je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Vous êtes directeur général de l'association française pour le nommage Internet en coopération (AFNIC). Il serait utile que vous nous expliquiez de manière concrète les missions de votre organisme : comment attribuez-vous les noms de domaine ; quel est le rôle de l'ICANN dans la délégation qui vous est confiée ; quelles en sont les conséquences dans le mécanisme de décision ?

M. Mathieu Weill, directeur général de l'AFNIC. – Je vous remercie pour votre introduction et je vais vous décrire le rôle de l'AFNIC en commençant tout de suite par dire que nous ne sommes pas des agents de l'ICANN. Comme l'ensemble de nos homologues, l'AFNIC est gestionnaire du « .fr », de la même manière que le « .de » en Allemagne et le « .uk » en Grande-Bretagne sont sous le régime de « *trustees* », c'est-à-dire de dépositaires de la confiance des parties prenantes de chacun de leurs pays pour gérer des ressources communes dans l'intérêt général. En France, cette mission a été reconnue comme une mission de service public.

L'AFNIC est une association « loi 1901 » qui opère dans un univers concurrentiel avec des entreprises comme Verisign. Nous sommes à mi-chemin entre une entreprise et une association avec un objet atypique. Notre organisation est multipartite dès sa création, l'INRIA et l'État étant autour de la table du conseil d'administration, lequel comprend des représentants du secteur public, du secteur privé et des utilisateurs. Nous développons également des coopérations avec nos homologues, principalement en Afrique de l'ouest.

Les décisions opérationnelles sont prises dans un cadre multipartite dans le respect de la loi française, à l'inverse d'une autre approche du multipartisme qui chercherait à inscrire la loi des parties au-dessus des législations nationales. Notre mission de service public est de développer le « .fr », qui comprend environ 2,5 millions noms de domaine, face au « .com » qui demeure leader, y compris en France. Or le fait d'être enregistré en « .com » donne un point d'appui à la juridiction américaine.

Sur le plan technique, nous gérons un parc de serveurs dans le monde pour assurer la continuité de service du « .fr » quasiment toutes les millisecondes. Nous ne touchons pas au contenu mais assurons un aiguillage des noms de domaine vers les serveurs sur lesquels ils sont hébergés.

Notre action juridique n'est pas négligeable du fait des conflits fréquents affectant l'attribution des noms de domaine. Par exemple, des collectivités se trouvent privées de l'usage de leur nom et cherchent à le récupérer dans le cadre des facilités accordées par la loi.

Parallèlement, nous gérons une base de données enregistrée en France qui demeure une des plus protectrices au monde car, contrairement au « .com », les données des personnes privées enregistrées en « .fr » ne sont pas publiées. Celles-ci ne sont communiquées aux autorités françaises que sur la base d'un fondement légal, donc ni au FBI, ni à la NSA, et aux ayant-droits uniquement, s'ils apportent la preuve que le nom de domaine constitue une atteinte à leur propre droit.

Le point fondamental de notre mission est donc d'apporter un service sûr et stable, de soutenir l'innovation sur Internet et d'accompagner les acteurs français de l'écosystème national.

Dans ce but, nous investissons plus de 10 % de notre chiffre d'affaires en R&D. Le sujet du moment est l'Internet des objets. Il s'agit de tirer les leçons des difficultés rencontrées dans le développement de l'Internet pour aborder cette nouvelle révolution en respectant les nouveaux équilibres. Ainsi, nous travaillons sur des standards de traçabilité des objets pour éviter que toutes les informations remontent à des serveurs aux États-Unis à partir des serveurs européens. Nous étudions également les racines alternatives, comme celles pilotées par Louis Pouzin que vous avez auditionné. Cette démarche est intéressante, mais se heurte à l'écueil classique pour tout support de communication partagé par le plus grand nombre : il est difficile de faire concurrence au système actuel de nommage « DNS », quelle que soit la qualité de la technologie, car ce dernier est diffusé auprès de milliards d'utilisateurs.

Sur l'accompagnement des acteurs français, nous avons discuté au sein de l'AFNIC de l'opportunité de développer de nouvelles extensions de noms de domaine. Aussi avons-nous pris la décision d'assister techniquement les cinq collectivités territoriales françaises qui se sont lancées : les « .paris », « .bzh », « .alsace », « .corsica » et « .aquitaine ». Une douzaine d'entreprises sont également concernées comme la SNCF, TOTAL et Aquarelle. Notre projet est de mutualiser l'infrastructure du « .fr » au service de projets innovants. À l'inverse, nous ne participons pas à des projets d'extensions génériques tels que « .club » ou « .hotel », pour ne citer que les cas les plus polémiques, car il ne s'agit pas de répliquer le « .com » mais de chercher à développer de nouveaux services et à soutenir des stratégies de marque territoriale.

Sur l'activité internationale, nous participons aux forums de standardisation tels que l'Internet Engineering Task Force (IETF), avec quelques autres acteurs français tels que Orange et l'Université Paris 6, sur des questions de réglementation technique et de sécurisation des données personnelles. Sur 2 000 participants internationaux, nous envoyons deux ingénieurs, pour vous donner une idée de la faible participation française.

Pour clarifier notre relation avec l'ICANN, je précise que le seul document qui nous lie à l'ICANN pour la gestion du « .fr » est un échange de courrier qui indique pour résumer : « J'aime beaucoup ce que vous faites. C'est très important car nous gérons la racine et vous gérez le « .fr ». Il faut absolument se tenir au courant mutuellement s'il y a des problèmes ». Voilà le seul pouvoir qu'a l'ICANN sur nous. Il y a peut-être eu un échange de mails à la fin des années 80, mais il n'a jamais été retrouvé ! Il faut se dire, qu'à l'époque, l'attribution du « .fr » s'est faite sur un coin de table. L'AFNIC n'est absolument pas le délégué de l'ICANN et demeure à la fois un observateur et un membre actif des instances de régulation pour réclamer davantage d'internationalisation de la gouvernance. Même s'il n'a pas encore été fait état d'abus de pouvoir de l'ICANN, la situation actuelle n'est plus tenable.

Sur ce point, nous partageons le constat général d'un déficit de présence européenne dans la gouvernance mondiale de l'Internet. Ainsi à Dubaï, lors de la révision du traité international sur les télécommunications, l'Europe a rencontré des difficultés pour se faire entendre. Cette situation est dangereuse car les pays africains se demandent alors ce que fait la France. Par ailleurs, le discours européen est trop ciblé sur l'acquis communautaire et sans marge de négociation suffisante. J'ai aussi noté qu'avec les moteurs de recherche, certes américains, on ne trouve aucune déclaration sur le numérique de Catherine Ashton, pourtant en charge de la diplomatie européenne en sa qualité de Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. L'Europe est donc inaudible du fait qu'aucun mandat ne lui a été donné, ce qui fait le jeu du camp américain.

Le sujet porteur pour l'Union européenne est la protection des données personnelles. L'ICANN ignore totalement les réglementations européennes et exprime une forme totale de mépris qui se manifeste dans ses réponses aux courriers envoyés par le groupe de l'article 29 ou aux acteurs européens qui demandent simplement le droit de se mettre en conformité avec les législations locales.

Les accords Safe Harbour et les négociations transatlantiques sont des leviers potentiels, mais cette approche reste trop ciblée pour pouvoir aborder tous les paramètres de la gouvernance de l'Internet.

Au-delà de la gestion technique, il faut aussi aborder la question de la répartition de la valeur entre les acteurs, de l'équilibre entre sécurité et libertés publiques. L'Europe est aussi en grande difficulté dans ces discussions du fait d'une absence totale de stratégie industrielle. Les acteurs privés ont jusqu'à présent joué un rôle leader dans la construction de l'Internet, mais aussi dans la création d'un contrôle et d'une supervision massive. Cela signifie qu'aucune politique européenne ne peut se concevoir sans acteurs continentaux compétitifs et performants. Or l'Union s'abstient de tout soutien aux acteurs régionaux face aux acteurs américains. Aucune démarche n'a été entreprise pour faire monter en puissance un écosystème européen.

M. Gaëtan Gorce, président. – Le problème n'est-il pas identique en France avec un cloisonnement entre les questions de droit, les questions industrielles, les questions technologiques, l'impact de l'une sur l'autre n'étant jamais pris en compte *ab initio* ?

À Bruxelles, j'ai demandé à la direction générale « DG Connect » si elle avait mesuré l'enjeu industriel dans la gouvernance d'Internet et cette question simple leur semblait ahurissante. On m'a répondu que cette question allait être étudiée !

M. Mathieu Weill. – Je pense que, sur ce point, la situation en France est moins critique qu'au niveau européen, en partie grâce au fait que le numérique est traditionnellement suivi par un ministère, en l'occurrence celui du redressement productif qui se sent concerné par les questions économiques et industrielles. De plus, les questions de gouvernance de l'Internet ont toujours fait l'objet d'une attention particulière en binôme avec le ministère des affaires étrangères, avec une assez bonne coordination. La France figure parmi les rares pays en Europe qui portent un tel message au niveau international.

M. Gaëtan Gorce, président. – J'ai le souvenir de M. Gilles Babinet disant que la CNIL est une menace pour le développement de l'économie numérique française. Cela montre que nous avons une difficulté à faire parler tout le monde dans une logique qui intègre les différents points de vue.

M. Mathieu Weill. – Je serais malvenu de pointer cette difficulté car, à l'AFNIC, nous avons l'habitude d'évoluer dans un monde multi-acteurs. Je pense que nous ne souffrons pas de la CNIL. Au contraire, c'est un atout offensif pour mettre en exergue notre avance en matière de protection des données. D'ailleurs, nous avons exporté notre système au Canada et aux Pays-Bas. Ce cadre juridique ne cause pas de déficit de compétitivité.

Un dernier point concerne la résilience et la sécurité. Par conséquent, j'ose aborder la question de la souveraineté en lien avec l'utilisation d'Internet. Dans plusieurs exemples, l'absence d'acteurs européens suffisamment importants pose problème face à l'apparition de failles de sécurité sur le DNS. Lorsque cela se produit, les Américains travaillent en groupe pour résoudre les failles, alors que les acteurs européens ne découvrent le problème que lorsque les Américains proposent la mise à jour, ou seulement quelques jours avant. Il apparaît donc indispensable de promouvoir au niveau européen des acteurs pouvant atteindre une taille critique. A ce sujet, les acteurs privés ne sont pas suffisamment reconnus comme pouvant être des partenaires pour construire les plans de réaction à de telles attaques.

C'est actuellement le bon moment pour réagir pour l'Union européenne, l'affaire Snowden ayant fait l'effet d'une secousse sismique. Si l'on reprend la chronologie des événements, il y a d'abord eu la réunion de Dubaï qui a conduit les acteurs à se situer pour ou contre une gouvernance onusienne de l'Internet ; l'affaire Snowden a ensuite fait perdre toute légitimité morale aux États-Unis qui, jusqu'alors, se présentaient comme les défenseurs des libertés ; et aura lieu, à la fin de l'année, la réunion plénipotentiaire de l'UIT, qui est l'équivalent d'une renégociation d'un traité international.

Dans l'intervalle se tiendra la conférence Netmundial, initiative brésilienne originale, à l'invitation de la présidente Dilma Rousseff, co-organisée par le président de l'ICANN dans un schéma original.

À ce propos, j'en profite pour vous signaler que Fadi Chehadé, le président de l'ICANN, sera de passage à Paris à la fin du mois de février. Il serait probablement intéressant que vous l'entendiez dans le cadre de cette mission.

L'objectif de cette réunion au Brésil est de définir des principes de gouvernance, une feuille de route. J'ai moi-même été sélectionné pour participer à un comité chargé de définir les orientations de cette réunion et représenter la communauté technique. Louis Pouzin fait partie du même comité, au titre de la société civile. La France y sera également représentée.

Cette réunion signifie que la question de la supervision de l'Internet par le Gouvernement américain est ouverte et qu'elle n'est pas encore refermée – ce dont je suis surpris –, en rupture avec l'adage habituellement observé : « If it's not broken, don't fix it ».

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – En tant qu'acteur impliqué dans cette gouvernance, qu'attendez-vous de ce rendez-vous ? Quelle position la France, l'Union européenne devraient-elles adopter ?

M. Mathieu Weill. – Nous espérons un rééquilibrage des instances techniques qui permettent de garantir la pérennité et l'efficacité du système. Quant à l'Union européenne, pionnière sur les données personnelles, il serait opportun qu'elle joue cette carte pour s'assurer un rôle dans cette supervision, y compris au risque du compromis.

Tel est l'objectif clé de cette réunion qui vise à rétablir la confiance des utilisateurs dans l'Internet. Les projets d'Internet alternatifs naissent principalement de la défiance à l'égard de l'ICANN et des États-Unis. Or, il ne faudrait pas que cela conduise à nier les bénéfices réels de l'Internet. Le risque serait d'accroître les coûts d'accès à l'Internet, ce qui entraverait l'innovation des « petits » acteurs du réseau.

Mais pour parvenir à un tel résultat, il est nécessaire de clarifier les positions de chacun au sein de l'Union européenne afin de pouvoir donner un mandat au Conseil plutôt qu'à la Commission européenne, puisque ce serait un mandat ponctuel, non récurrent. Cela impose des sacrifices, des concessions. Jusqu'à présent, on n'a pas été en mesure de parvenir à un compromis. Or, il y a urgence avant que la fenêtre d'opportunité ne se referme.

M. Gaëtan Gorce, président. – Les treize points de la recommandation de la Commission ne vous semblent donc pas suffisants ?

M. Mathieu Weill. – Je crains qu'ils ne remplissent pas le cahier des charges tel que je viens de vous l'exposer. Ils ne recueillent par ailleurs pas une adhésion suffisante, à mon sens, pour permettre de porter la voix de l'Europe. Le fait que ce soit la Commission qui coordonne les travaux en cours risque de créer des crispations politiques, une position forte du Conseil serait bénéfique.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Qu'est-ce qui, selon vous, explique le défaut de perception en Europe de l'acuité du problème de la gouvernance de l'Internet jusqu'à présent ?

M. Mathieu Weill. – On ne fait pas de grand changement sans démonstration préalable de l'existence d'un problème qui justifie ce changement. L'affaire Snowden est l'électrochoc qui permet de comprendre que le statu quo n'est pas tenable. La meilleure preuve en est que l'ICANN s'est sentie elle-même contrainte d'engager ces discussions, car elle sait désormais que ses alliés américains ne sont plus en mesure de tenir leur position de protection.

M. Gaëtan Gorce, président. – Je vous remercie d'avoir clos par votre contribution cette après-midi.

La réunion est levée à 18h15.

Mardi 11 février 2014

- Présidence de M. Gaëtan Gorce, Président -

Audition de MM. Stéphane Grumbach, directeur de recherche à l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), et Julien Nocetti, chercheur à l'Institut français des relations internationales (IFRI), et de Mme Pauline Türk, maître de conférences en droit public à l'université de Lille II

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Mme Pauline Türk. – Je tiens d'abord à remercier les membres de la mission, et particulièrement son président, de m'avoir invitée à participer à cette table-ronde, sur un sujet qui intéresse évidemment les juristes, et désormais aussi les chercheurs en droit constitutionnel. N'étant ni informaticienne, ni économiste, c'est sur les aspects juridiques que je souhaite concentrer mon propos, en espérant ne pas pêcher par trop de naïveté.

L'élaboration du droit, des règles applicables aux activités humaines a longtemps été le monopole des gouvernements et des parlements élus, dans le cadre des frontières d'États souverains, c'est-à-dire indépendants et seuls maîtres sur leur territoire. Cette vision du monde a explosé, on le sait, à une époque où, au contraire, dans un monde globalisé, les États se retrouvent, sur le plan économique, juridique, industriel, environnemental, militaire ou technologique, complètement interdépendants les uns des autres.

Cette évolution influence évidemment l'organisation de la vie en société, et favorise la montée en puissance des réseaux, sous différentes formes, y compris dans le cadre d'organisations internationales (Organisation mondiale du commerce [OMC], Organisation internationale du travail [OIT] ...), qui développent leurs propres modes transnationaux de régulation et de gouvernance, faisant appel largement à la *soft law* et aux acteurs privés. Ainsi, on ne parle plus de « réglementation » et de « gouvernement », notions qui répondent à une logique de contrainte unilatérale hiérarchique, mais bien de « régulation » et de « gouvernance », modes de gestion plus souples qui responsabilisent les acteurs et permettent la recherche d'équilibres entre des intérêts publics et privés croisés, au sein d'un système multilatéral.

Cette « révolution copernicienne » à laquelle sont confrontés les États, si elle ne lui est pas spécifique, se manifeste particulièrement dans le cas de la montée en puissance du réseau Internet. Après la *lex mercatoria*, la *lex economica*, ou la *lex sportiva*, est apparue dans le « village global » une *lex electronica*, c'est-à-dire une loi applicable au monde numérique, dont les États ne sont pas les auteurs principaux. Le fonctionnement du réseau, ses extensions, sa normalisation, la gestion de la collectivité des utilisateurs sont pris en charge, dans une logique encore largement fondée sur l'auto-régulation, par différents organismes et forum de coordination (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers [ICANN], Internet Society Association [ISOC], Internet Engineering Task Force [IETF], World Wide Web Consortium [W3C], Internet Governance Forum [IGF] ...), qui font la part belle au secteur privé.

L'actuelle gouvernance d'Internet repose ainsi sur un multipartenariat dont les fondements et les équilibres sont encore mal connus du grand public. De ce point de vue, les révélations d'Edward Snowden et du scandale PRISM auront au moins eu ceci de positif qu'elles auront réveillé les consciences sur la nécessité de s'y intéresser et de se saisir de cette problématique cruciale : par qui et comment est gouverné le réseau, lui qui précisément échappe à toute logique territoriale, centralisée et étatique ? Les modalités de cette gouvernance ne peuvent plus être ignorées, à une époque où Internet, qui réunit près de 2 milliards d'utilisateurs, concerne désormais l'ensemble des activités humaines, professionnelles ou privées, économiques, culturelles, sociales, politiques…

Internet n'est plus seulement une technologie, c'est devenu une problématique politique de premier plan. Sur ces questions, l'enjeu des rencontres de Sao Paulo au mois d'avril prochain, puis de l'IGF en Turquie en septembre, est de dépasser les désaccords profonds qui se sont manifestés aussi bien lors du dernier IGF de Bali en octobre 2013, que lors du sommet de l'Union internationale des télécommunications (UIT) à Dubaï en décembre

2012. Notre propos est donc ici de faire plusieurs observations, en tentant de répondre aux questions que vous nous avez soumises.

Pourquoi y a –t-il nécessité et urgence à adapter la gouvernance mondiale de l'Internet ?

Dans un premier temps, parce qu'une réforme des modes de régulation en vigueur est nécessaire. La liberté est au fondement d'Internet, et elle doit être résolument préservée. Mais le réseau n'est pas une zone de non-droit régie par la confrontation des intérêts des seules puissances économiques. La liberté n'exclut pas un contrôle, une régulation, une gouvernance qui permettent d'accompagner l'épanouissement du réseau, en tenant compte de nombreux enjeux : lutte contre la cybercriminalité ; développement de nouvelles extensions ; harmonisation des pratiques ; protection de la vie privée des individus ; encadrement de la marchandisation des échanges et des données personnelles ; accompagnement de la transition vers « l'Internet des objets » ; valorisation du multilinguisme ; protection de la diversité culturelle, de la propriété intellectuelle ; lutte contre la désinformation, contre le spamming ; protection de l'ordre public, de la sécurité des États ; lutte contre la manipulation ou les attaques dirigées contre des sites officiels ou des institutions ... Autant de nouveaux défis, qui appellent une gouvernance adaptée.

Il ne s'agit pas d'une totale refondation, car les mécanismes d'autorégulation actuellement en place ont fait la preuve de leur efficacité, reposant sur des organismes et des groupes de travail informels, qui associent largement le secteur privé et la société civile, les techniciens et les experts, les organisations internationales et les gouvernements, dans le cadre d'une *multilevel governance* novatrice, qui pourrait à certains égards faire figure de modèle. Mais ces instances multilatérales et multipartites restent prédominées par les États-Unis, pour des raisons historiques, économiques et techniques. D'autant que l'influence des autorités américaines – le département du commerce – s'ajoute au poids des multinationales – telles que Google, Apple, E-bay, Amazon –, toutes américaines, au sein des instances de la gouvernance. Cet état de fait affaiblit la légitimité du système de gouvernance, et donne matière aux détracteurs du réseau qui ont beau jeu d'y voir un instrument de promotion du capitalisme triomphant et d'américanisation du monde, et le nouveau visage de l'impérialisme occidental.

La gouvernance d'Internet doit être ouverte et efficace, mais elle doit aussi donner davantage de garanties, en matière de transparence, de représentativité et de légitimité, afin de favoriser un retour de la confiance, brisée après le scandale PRISM. En droit, la légitimité d'un pouvoir d'encadrement des activités humaines et de la vie des collectivités dépend des conditions de désignation de gouvernants, choisis ou élus, lesquels doivent œuvrer sous l'œil du public et dans l'intérêt général, rendre des comptes de leurs actions …

Or, ces principes font défaut dans le cadre des modes de gouvernance actuels, où le poids réel des groupes d'intérêts est difficile à mesurer, où la représentativité des décideurs est mal assurée, où les objectifs poursuivis sont mal identifiés … Le déroulement de l'IGF de Bali en 2013 l'a d'ailleurs illustré.

La situation actuelle est devenue source de tensions internationales, comme l'a montré la confrontation de deux blocs d'États lors de la conférence mondiale de l'UIT de Dubaï en décembre 2012 : la Chine, la Russie et les Émirats arabes unis ont exigé l'internationalisation de la gouvernance et la reconnaissance du « droit souverain et égal de

chaque État à réguler ses télécommunications », ce qui a conduit aux divergences lors des négociations sur le nouveau règlement des télécommunications internationales (RTI).

Dans un deuxième temps, l'urgence et la nécessité d'une adaptation de la gouvernance mondiale de l'Internet résultent de la multiplication des phénomènes de résistance des États, qui mettent en danger le réseau et son universalité. Avec Internet, ces derniers perdent, on le sait, une part de la maîtrise de leur territoire. On peut prendre l'exemple du sort de la loi française sur la non diffusion des sondages le jour des élections, des tentatives de réglementation des jeux en ligne, de l'impossibilité de lutter efficacement contre la divulgation sur Internet de données secret-défense, ou encore de l'incapacité à circonscrire l'influence de la communauté internationale dans les soulèvements populaires dans les pays du « printemps arabe ».

Or certains États, parmi les moins libéraux, réagissent en développant des résistances sous des formes et par des moyens variés – d'ordre pratique, technique ou juridique –, qui vont de la tentative de prise de contrôle du réseau au boycott et à la création de réseaux indépendants. On en rappellera ici seulement quelques exemples, renvoyant pour d'autres développements à l'article paru au mois de décembre 2013 à la Revue de droit public et intitulé « La souveraineté des États à l'épreuve d'Internet ».

Les États peuvent être tentés, notamment dans les pays les moins développés, de ralentir les opérations de câblage, ou d'augmenter le coût des équipements et des abonnements. Ils peuvent durcir la législation nationale permettant de réprimer toute une série d'infractions commises sur Internet, ce qui restreint la liberté des échanges sur le réseau, comme au Venezuela en 2010 ou en Russie en 2012. Ils peuvent prendre le contrôle d'un serveur national, ou mettre sous tutelle les fournisseurs d'accès, afin de pouvoir plus facilement ralentir ou bloquer l'accès à certains contenus, et tracer les utilisateurs : c'est le cas en Libye, Syrie, Belarus, Kazakhstan, Turquie, Thaïlande, Vietnam, Arabie saoudite … Non seulement le principe fondamental de neutralité du réseau est mis en cause du fait d'une gestion potentiellement discriminatoire du trafic, mais cette recentralisation du réseau a déjà permis – en Moldavie en 2009, en Égypte en 2011, ou en Syrie en 2012 – à des pouvoirs autoritaires menacés de provoquer un « *internet blackout* » de plusieurs heures ou plusieurs jours. Une soixantaine de pays seraient ainsi « à risque » de coupure généralisée, du fait de la faible décentralisation de leur réseau.

Mais c'est plus largement l'ouverture et l'unicité du réseau qui sont remises en cause par certains États ayant entrepris de créer des racines alternatives au Domain Name System (DNS) ou de se doter de leur propre réseau. Ces États prennent le risque de l'isolement de leur population, mais menacent aussi le réseau Internet, qui pourrait se retrouver compartimenté en de multiples espaces virtuels partiellement communicants, ce qui serait contraire à son essence universaliste. Après la Corée du Nord en 2002 et la Birmanie en 2010, l'Iran a ainsi annoncé, en septembre 2012, le lancement de son propre réseau national, permettant de « protéger sa population des influences étrangères » et de « proposer une gamme de services localement adaptés ». On parle désormais d'un processus de fragmentation, de « balkanisation d'Internet », auquel pourraient contribuer la Chine – qui a déjà mis en place son *Great Firewall* – ou l'Inde, deux pays travaillant à la création de réseaux concurrents.

Ces résistances constituent une menace pour le réseau et ses principes fondateurs (liberté, universalité, neutralité). Quels en sont les motifs ? Elles sont souvent le fait de régimes autoritaires, qui tentent de lutter contre les tentatives de déstabilisation politique et le

vent du libéralisme d'inspiration anglo-saxonne. Mais elles peuvent aussi être inspirées par des préoccupations liées à l'ordre, à la moralité et à la sécurité publics, au respect des lois, des décisions de justice … Elles expriment aussi parfois un souci de défense des valeurs et spécificités de l'ordre juridico-social considéré, face à l'influence de l'universalisme occidental. Elles sont aussi et enfin une réaction à la persistance de la prédominance anglo-saxonne sur le réseau, de ses codes, de son langage, de ses logiciels et de sa gouvernance, malgré les appels répétés au rééquilibrage, comme par la voix de la présidente brésilienne, Dilma Roussef, en octobre 2013. D'où la préoccupation des États de trouver une place dans la gouvernance de l'Internet et ainsi de réaffirmer leur « souveraineté numérique », revendication qui, lorsqu'elle émane de pays autoritaires, a de quoi inquiéter.

Certes, on peut comprendre le souci des États de pouvoir défendre leur population contre d'éventuels dangers issus d'une mauvaise régulation du réseau. Mais un retour à une réglementation étatique, selon une logique intergouvernementale, n'est pas souhaitable, car incompatible avec la nature du réseau – qui résulte d'un droit spontané, a-territorial, transnational, dégagé de la contrainte des intérêts nationaux additionnés – et avec ses principes fondateurs. Ainsi, entre le *statu quo* prôné par les États-Unis, et la refondation souhaitée par l'Iran, la Chine ou la Russie, il y a sans doute un moyen terme à trouver, dans l'intérêt même de l'avenir du réseau et de ses utilisateurs, que l'Union européenne doit contribuer à faire ressortir.

Quel est, justement, le rôle de l'Union, et pour quel type de gouvernance ?

L'Europe n'a pas attendu le scandale PRISM pour se préoccuper de la gouvernance d'Internet, même si sa place reste faible dans les instances de gouvernance. Le Conseil de l'Europe participe aux débats, aux côtés de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – à travers la convention sur la cybercriminalité, le sommet IGF de Bakou en 2012 –, de même que les pays européens, représentés dans les instances de gouvernance et dans le comité consultatif des gouvernements (GAC) de l'ICANN et dans les forums de discussion (IGF, W3C ...).

L'Union européenne a joué un rôle reconnu dans les discussions sur la gouvernance de l'Internet, notamment lors des sommets mondiaux sur la société de l'information (SMSI) entre 2003 et 2005 et lors des débats relatifs au rôle de l'ICANN en 2009. Elle a d'ailleurs déjà consacré un certain nombre de principes dans plusieurs règlements et directives européennes, produisant donc des effets obligatoires pour les 28 États membres : neutralité et non-discrimination dans le traitement des informations, confidentialité des communications privées, anonymisation des données de communication des abonnés ou des utilisateurs, règlementation du commerce électronique … dans les directives n°s 2000/31/CE, 2002/58/CE, 2006/24/CE et 2009/136/CE. Elle en promeut d'autres, à l'échelle mondiale : lutte contre la fracture numérique entre pays développés et pays en voie de développement, préservation du rôle du secteur privé, conservation du modèle « *multistakeholderism* », réintégration des gouvernements dans les instances de coordination …

Surtout, elle prône depuis plusieurs années un rééquilibrage de la gouvernance qui permette de mieux représenter les différents continents, et notamment les pays en développement. Nellie Kroes, commissaire en charge de la stratégie numérique, s'est d'ailleurs prononcée pour l'approfondissement d'une gouvernance mixte combinant libre-échange et intervention publique, suivant la logique de la co-régulation. Certes, face au poids de la Chine ou des États-Unis, et faute de pouvoir peser suffisamment efficacement sur le plan économique et technologique, l'Union européenne peine à se faire entendre.

Pourtant, le contexte pourrait lui être favorable, lui permettant de jouer un rôle de médiateur dans la lutte d'influence qui se joue entre deux blocs. Rappelons qu'à Dubaï en décembre 2012, la Chine, la Russie et les Émirats arabes unis, contestant la mainmise américaine sur la gestion de la racine des noms de domaine, sont parvenus à inscrire dans l'article 5 B de la version révisée du RTI que tous les gouvernements devraient avoir égalité de rôle et de responsabilité dans la gouvernance internationale de l'Internet. 55 « nonistes » (parmi lesquels la France, le Royaume-Uni, les États-Unis, le Canada ou l'Australie) ont refusé de signer le document. Il en ressort une confrontation ouverte dont on peut penser, sans excès de naïveté, qu'elle pourrait bénéficier sur le plan politique à l'Union européenne, si elle parvient à se positionner en arbitre, entre des États soucieux de leur souveraineté numérique mais prompts à la restriction et à censure, et les États-Unis, désireux de défendre leur maîtrise de l'outil, mais au moins autant de protéger les principes et valeurs libérales du réseau.

Les américains, qui ont déjà cédé du terrain – notamment en 2009 avec l'*Affirmation of Commitments*, assurant une relative autonomisation de l'ICANN –, doivent désormais, pour garantir l'unicité du réseau, donner des gages de leur bonne foi, et accepter de renoncer à leur mainmise sur ce dernier. Mais ils n'accepteront de céder du terrain qu'en échange de la garantie du respect des principes fondateurs, et notamment de la liberté d'expression : l'Union européenne, qui n'a rien à envier aux États-Unis en matière de garantie des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne peut-elle constituer sur ce point un interlocuteur crédible en vue d'une médiation ? A l'inverse, l'espionnage dont elle a fait l'objet par les États-Unis lui donne également le motif et la crédibilité pour imposer plus fermement des concessions à son allié américain.

Quelles sont les perspectives pour une nouvelle gouvernance mondiale ? Et dans une perspective chère aux juristes, à l'heure où la réflexion sur le « droit constitutionnel global » ne cesse de prospérer, quels sont les éléments qui pourraient préfigurer une constitution de l'Internet ? Si l'on admet que la guerre technologique et économique qui se joue sur Internet doit être régulée par le droit et dans l'intérêt général, plusieurs perspectives contradictoires se dégagent. Faut-il favoriser le rôle du secteur privé (logique de l'autorégulation, fondée sur la confiance placée dans les vertus de la libre-concurrence, prônée par les États-Unis), ou renforcer la place des gouvernements (éventuellement sous contrôle onusien) ? Faut- il confier la gestion de l'Internet à une organisation internationale fondée par traité, par exemple sous l'égide de l'UIT ou de l'ONU, ou conserver le modèle multipartite actuel ?

La préservation du *multistakeholderism* ne fait pas de doute, car il constitue le « Graal » de la gouvernance d'Internet, contre lequel aucun modèle alternatif crédible ne peut rivaliser. Mais il faut sans doute l'adapter, pour répondre à ceux qui s'inquiètent légitimement d'un modèle de gouvernance « sans chef et sans principes », où le règne de la liberté d'expression masque en réalité un système cadenassé permettant aux États-Unis de mieux écouter. Ainsi contre toute tentation d'une promotion de l'intergouvernementalité, contraire à l'histoire et à l'esprit du réseau, c'est l'amélioration de l'équilibre entre les gouvernements dans leur diversité, le secteur privé et la société civile, qu'il faut rechercher. Le poids des experts pourrait être limité au profit de modes de gestion et de contrôle plus démocratiques, impliquant plus de transparence et de responsabilité, ainsi qu'une représentativité élargie des instances de gouvernance, si l'on admet que celles-ci gèrent désormais un « service public international ».

Faut-il en rester à un mode de gestion souple, ou passer à une approche plus contraignante ? Faut-il, en particulier, rédiger un code, une charte des valeurs et principes

applicables sur Internet, qui tirerait sa légitimité de l'adhésion des utilisateurs, des différentes catégories d'acteurs, et des gouvernements ? Tel fut bien l'objectif des SMSI, en 2003 et 2005, qui ont permis de mettre au jour des principes qui doivent sans doute être défendus et réaffirmés : universalité et neutralité de l'Internet, décentralisation, diversité linguistique, sécurité de l'Internet, respect de l'autonomie et de la vie privée de l'internaute ...

Les déclarations de principes et plans d'action issus de ces sommets ont le mérite de la souplesse et de l'adaptabilité, dans un domaine mouvant et technique. Mais une formalisation plus contraignante de ces principes, qui aurait pour effet d'augmenter leur portée normative, permettrait de donner un socle commun aux débats relatifs aux questions politiques et diplomatiques essentielles qui sont désormais liées au développement d'Internet. Il s'agit à la fois de consacrer et de définir des principes aux interprétations parfois divergentes : la liberté d'information ou le droit à la vie privée, par exemple. Il s'agit aussi de concilier des principes potentiellement contradictoires : la diversité et l'unicité, la liberté d'expression et la sécurité publique, la solidarité et le respect de l'autonomie, le droit à la vie privée et la transparence …

En conclusion, et même si cela peut paraître incantatoire au regard des réalités de la gouvernance actuelle, l'Union européenne pourrait soutenir la préservation du modèle multi-acteurs, privilégié depuis la naissance du réseau, gage de son bon fonctionnement et de sa liberté, mais y défendre de nouveaux équilibres entre le secteur privé, la société civile, les organisations internationales et les gouvernements, au profit des derniers, tout en les soumettant à des principes communs, dans une « charte de l'Internet » acceptée par toutes les parties. Dans le même temps, le poids des corporatismes, de la logique de marché et de la technique, difficilement mesurable dans le cadre de l'autorégulation, devrait être limité grâce à des processus normatifs mieux définis et plus transparents. C'est à ce prix et à cette condition que l'intérêt général pourra être mieux valorisé dans les développements technologiques à venir, et que les États, mieux associés, seront encouragés à renoncer aux manœuvres de censure ou de résistance, dans l'intérêt même du réseau et des services qu'il est appelé à rendre à l'humanité.

M. Stéphane Grumbach. – Il y a en France, comme plus généralement en Europe, un biais dans notre perception des questions de l'Internet. Ce biais me semble venir en partie d'une très forte sensibilité aux questions de liberté individuelle, la perception de l'individu menacé tant par la machine étatique, via la surveillance et la censure, que par la machine industrielle, via l'exploitation de la vie privée.

Si ces questions sont évidemment importantes, la trop forte focalisation sur ces sujets occulte à mon sens des enjeux essentiels de la révolution numérique pour nos sociétés. Je pense en particulier aux enjeux économiques, politiques, ainsi que géopolitiques. L'équilibre primordial entre les intérêts particuliers et le bien commun est insuffisamment discuté.

J'ai commencé à m'intéresser à ces problèmes en Chine, où je suis resté huit ans, de 2003 à 2011, d'abord comme diplomate – j'étais conseiller scientifique à l'ambassade de France – puis comme directeur d'un laboratoire sino-européen au sein de l'Académie des Sciences de Chine. Si je mentionne cet aspect de mon parcours, c'est parce que la Chine est un pays édifiant pour l'Internet. Tout d'abord parce que c'est la deuxième puissance mondiale du Net. Mais ce pays est intéressant aussi pour ce qu'il révèle du notre, du biais dans notre compréhension du Net.

Les années 2000 sont celles de l'émergence du Web 2.0, des réseaux sociaux, et des autres systèmes coopératifs. Les États-Unis ont été véritablement des précurseurs dans le développement des grands systèmes reposant sur des investissements massifs. Ils sont à l'origine de toutes les grandes plateformes qui dominent aujourd'hui l'Internet. Mais ils ne sont pas tout à fait seuls. La Chine a su développer ses propres plateformes, avec un décalage de seulement un ou deux ans sur leurs consœurs américaines.

Aujourd'hui parmi les 50 premiers systèmes mondiaux, Google, Facebook, Youtube, Yahoo, Baidu, Wikipédia, QQ, Taobao, etc, on compte 36 Américains, 11 Chinois et 3 Russes. Aucun Européen. Et parmi les huit premiers que j'ai cités, trois Chinois.

Pendant les années 2000, la construction de l'Internet chinois est passée totalement inaperçue en Europe. Nous nous sommes focalisés sur les questions de contrôle policier et de censure, sans voir que la Chine rentrait dans la société de l'information avec le même engouement et la même maîtrise que les Américains.

La Chine dispose de systèmes qui gèrent des centaines de millions d'utilisateurs. Le pays est grand, mais l'argument n'est pas essentiel, l'Inde ne dispose pas de tels systèmes. Le pays est partiellement fermé, mais partiellement seulement. La Chine ne bloquerait pas les grands systèmes américains comme Facebook, qu'elle aurait quand même développé de grands systèmes qui domineraient son marché. La Corée, complétement ouverte, a développé ses propres systèmes également.

Ce qui est déterminant pour l'émergence des plateformes du net, c'est la volonté politique. Elle est aussi forte aux États-Unis qu'elle l'est en Chine. Elle fait clairement défaut en Europe. Les sociétés chinoises du Net, cotées au Nasdaq, ressemblent d'ailleurs beaucoup à leurs homologues américaines. Les chercheurs qui travaillent dans les laboratoires de R&D des grands groupes chinois sont les mêmes que ceux qui travaillent chez Google ou Facebook. Ils ont le même esprit, le même engouement passionné pour la révolution numérique. Pour ce qui est de l'organisation, elle ne diverge pas beaucoup. Baidu est une société enregistrée aux Îles Caïman.

L'exemple de la Chine est intéressant, car il montre que des systèmes politiques aussi différents que ceux de la Chine et des États-Unis réussissent à développer les piliers fondamentaux de cette industrie qui nous échappent à nous Européens. La Russie ainsi que d'autres pays d'Asie y parviennent également. Leurs gouvernements ont compris tout le profit qu'ils pouvaient tirer du numérique. Ils ont aussi compris que personne n'arrêterait la révolution numérique et qu'il fallait donc l'orienter dans un sens favorable pour leur développement.

Focalisée sur la peur obsessionnelle du mauvais usage qu'une société peut faire des données personnelles et des atteintes à l'individu, l'Europe n'a pas anticipé ni même compris les changements en cours dans le monde, non seulement aux États-Unis, mais également dans les autres pays, acteurs de la révolution numérique.

Même si une certaine prise de conscience se fait jour, il me semble que le biais perdure. L'Europe est paralysée et cherche surtout le moyen de stopper l'inondation, l'invasion, par tout moyen, aussi dérisoire et inefficace soit-il.

Les rapports des Américains et des Chinois aux données personnelles ne sont probablement pas si éloignés qu'on aurait pu le penser *a priori*. Les révélations d'Edward

Snowden ont heureusement permis de sortir d'une certaine naïveté sur ce sujet. Les Chinois et les Américains exploitent les données personnelles pour leur sécurité intérieure. Ils n'ont pas les mêmes cibles, mais des pratiques sans doute assez voisines. Et surtout, ils disposent des données produites par leurs grands systèmes. La question se pose différemment en Europe puisque nous ne disposons pas de grands systèmes.

Les données personnelles sont intéressantes à plus d'un titre. Elles sont le carburant des plateformes d'intermédiation sur lesquelles je vais revenir. Le modèle économique biface de l'industrie du Net exploite les données personnelles pour cibler efficacement les publicités des annonceurs. Les données personnelles servent également à traquer les personnes ayant des activités illégales ou menaçant la sécurité de l'État.

Mais l'un des intérêts principaux des données personnelles réside dans ce qu'elles permettent de savoir non pas sur l'individu, mais sur une population. Google l'a démontré il y a déjà dix ans avec son service de suivi des épidémies de grippe, en avance d'une dizaine de jours sur les instituts de veille sanitaire. Dans l'analyse globale des données individuelles, le service public, s'il y a accès ce qui n'est que rarement le cas aujourd'hui, peut tirer des informations d'une extrême utilité pour la gouvernance.

Si au lieu de regarder la Chine avec le biais européen, on regarde l'Europe avec le biais chinois, on ne manquera pas de trouver l'Europe peu compréhensible, tant la situation est surprenante. Vu de Chine, il paraît incroyable que l'Europe puisse être aussi dépendante de Google, qui détient 95 % du marché des moteurs de recherche, alors que les continuelles récriminations françaises ou européennes contre cette société peuvent laisser penser que la situation ne nous satisfait pas complètement. Molière se serait amusé des débats entre Google et les autorités européennes.

On est obligé de s'interroger quand même. À quel point les Européens sont-ils dupes de cette situation qui confine à l'absurde ? Serait-ce le manque de confiance dans leurs propres institutions politiques qui les pousse à mettre leurs données personnelles aux États-Unis ? Ou bien est-ce juste une immense incapacité ?

En Chine, comme aux États-Unis ou en Russie, le moteur national est dominant. De plus dans tous ces pays, sa part de marché reste, disons, raisonnable, autour des deux tiers. Rien à voir donc avec la domination de Google en Europe, qui non seulement est totale, mais de plus laisse le pouvoir politique paralysé avec des moyens de réponse inadaptés.

Alors que faire ? Personnellement, je ne comprends pas que l'Europe ne dispose pas d'un ou plus exactement de plusieurs moteurs de recherche avec des parts de marché raisonnables, et je pense que tant que cela ne sera pas le cas, la dépendance ne fera que se renforcer. Bien sûr ce que je dis s'applique également aux autres systèmes du Net comme les systèmes qu'improprement on appelle réseaux sociaux. Google est une plateforme globale de toute façon qui développe avec grande compétence toutes les missions de l'intermédiation.

On entend souvent dire qu'étant donné la prééminence de Google en Europe il est impossible de percer dans le domaine des moteurs de recherche. Là encore vous m'excuserez de revenir à l'exemple de la Chine, mais il est intéressant. Si le premier moteur chinois, Baidu domine son marché national, ses parts de marché baissent désormais au profit de nouveaux moteurs de recherche nationaux, Qihoo 360 et Sogou dont les parts sont aujourd'hui respectivement de plus de 22 % et 11 %, alors que Baidu est descendu à 63 %.

Il faut reconnaître qu'en France numérique rime avec panique. Il y a bien sûr de notables exceptions. L'enthousiasme de Michel Serres pour le développement de la connaissance illustre bien la tendance inverse.

Je voudrais me focaliser ici sur les plateformes d'intermédiation, qui constituent à mon sens le sujet le plus important. Les plateformes d'intermédiation sont des systèmes numériques qui vont révolutionner nos sociétés, tous les secteurs de nos sociétés sans exception, et qui rendront caduques à la fois de nombreuses industries, mais également une partie du cadre réglementaire, voire du débat législatif, qui n'aura plus prise.

Les systèmes d'intermédiation sont les systèmes les plus importants du Net. Ils mettent en relation des personnes entre elles, ou avec des services. Ils le font avec une efficacité impensable autrefois, et qui ne cesse de progresser. Ainsi le moteur de recherche met en relation l'utilisateur avec la connaissance recherchée. De même le réseau social met en relation des utilisateurs ayant des intérêts communs ou complémentaires. Les assistants personnels, en cours de développement dans l'industrie comme chez Google, nous connaîtront suffisamment bien pour nous aider dans notre vie quotidienne, nous guider, nous rappeler nos rendez-vous, nous mettre en relation avec le service dont nous avons besoin, *hic et nunc*.

Le carburant de la plateforme, c'est la donnée. À côté des services de base, pour lesquels la plateforme récolte de la donnée, celle-ci dégage des connaissances sur l'activité qu'elle observe, qui permettent d'autres services, souvent inimaginables *a priori*. Elle a l'exclusivité sur ces connaissances dérivées. C'est ce qui fait sa puissance.

Les plateformes d'intermédiation sont les industries qui ont connu la croissance la plus rapide de l'histoire. Google a 15 ans et Facebook, 10 ! Les deux premières capitalisations mondiales sont Apple et Google, qui vient de détrôner Exxon comme numéro 2.

Ce qui est intéressant avec ces plateformes dépasse largement le numérique. Les plateformes d'intermédiation ont un potentiel de révolution de nos organisations considérable. Considérons la question des taxis, puisqu'elle est d'actualité dans notre pays. La plateforme d'intermédiation peut mettre en relation efficacement un passager et un chauffeur. Il peut s'agir d'un chauffeur professionnel. Il peut s'agir également d'un particulier qui cherche à diminuer ses frais de transport. À partir de l'assistant personnel, le système trouvera automatiquement une voiture à partager pour se rendre à une destination quelconque, sans que l'utilisateur n'ait à consacrer d'énergie à une recherche.

Une telle intermédiation entre des usagers qui offrent des services et d'autres qui sont à la recherche de tels services peut conduire à une efficacité extrêmement importante, ainsi qu'à des économies de très grande ampleur.

Dans une société contrainte à être plus économe, à cause d'une part des difficultés financières, qui sont conjoncturelles, mais à cause surtout des enjeux environnementaux, à plus long terme, qui imposent d'être plus respectueux dans l'exploitation des capacités de notre planète, de tels systèmes offrent un immense potentiel. Ils permettront par exemple de renforcer les politiques ambitieuses de la ville, les politiques de réduction de CO2, et les nombreux efforts déployés pour l'amélioration tant du cadre de vie que de son efficacité.

Malheureusement, la France voit ces systèmes comme une menace. Un article du Monde du 8 février, rapportait que Bercy a déjà fait savoir que la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes allait enquêter sur le

covoiturage « réalisé dans un but lucratif » par des particuliers. Une telle mesure n'arrêtera pas le changement. Elle rappelle l'Hadopi. On imagine sans difficulté un résultat équivalent. Elle révèle l'incapacité de la France à accompagner ce changement dans le sens de l'intérêt commun et pas seulement de l'intérêt particulier.

L'intermédiation changera complètement le modèle économique du déplacement urbain et donc des taxis. Refuser de le comprendre ne changera pas l'évolution de ce secteur économique mais risque simplement de retarder l'émergence de notre pays dans les systèmes du Net. Après tant de batailles perdues, est-on condamné à poursuivre dans cette voie ? Ne serait-ce pas possible de miser sur une start-up d'intermédiation pour le co-voiturage, qui intégrerait de nombreuses fonctionnalités ?

L'intermédiation s'appliquera à tous les domaines, l'hôtellerie est déjà touchée, l'enseignement le sera également, l'énergie bien sûr, le crime organisé, pour citer des domaines très hétérogènes.

Enfin le gouvernement et les administrations ne seront pas épargnés par ces changements. Avec la publication des données ouvertes par les administrations, des systèmes d'intermédiation se développeront qui apporteront au citoyen les services dont il a besoin, sur la base des données ouvertes indexées et organisées.

Quelle alternative alors pour la France ? La France, malgré les discours sympathiques, mais peut-être un peu naïfs, sur la neutralité du Net et l'opposition à la censure, n'a que deux choix possibles. Soit avancer sur la vague, soit l'endiguer. L'endiguer impliquera de développer un dispositif répressif très largement inefficace, comme Hadopi en a fait la démonstration, et finalement censurer le Net pour bloquer les nombreuses activités illégales. Avancer sur la vague impliquera de développer rapidement de très gros systèmes avec une vraie liberté de manœuvre.

Les systèmes d'intermédiation sont très dominateurs. Ils sont dans une économie du « winner takes all », le gagnant récolte toute la mise. Néanmoins, le monde est dynamique et de nouveaux systèmes émergent qui trouveront leur place. Leur économie repose toutefois sur des investissements massifs au début, puis des années de montée en puissance sans se préoccuper du modèle économique à terme. Les investisseurs américains accordent leur confiance à ces entreprises qui feront leurs preuves économiques quand elles auront conquis le monde.

L'intermédiation suppose des systèmes qui ont une connaissance précise de leurs utilisateurs, donc l'accès aux flux de leurs données personnelles. Le monde a changé sur ce point, pour le meilleur et potentiellement pour le pire, mais le retour en arrière est illusoire et peut-être la meilleure manière de garantir le pire.

Les plus gros systèmes de l'Internet sont tous des plateformes d'intermédiation. Ils récoltent une part considérable de la donnée mondiale. En France par exemple, les dix premiers systèmes opérant sur le territoire, représentent le tiers de l'activité des 500 premiers. Quels sont ces systèmes ? La majeure partie des premiers sites en France sont américains. Plus de 80 % des visites sont faites sur les plateformes américaines, donc sans doute plus de 80 % des données personnelles recueillies en ligne vont sur les systèmes américains.

Les sites français, avec en général peu de pénétration internationale, ne développent que rarement une stratégie globale. Dailymotion, 90e mondial avec seulement

11 % d'activité en France, est une exception notable dans le paysage français. À l'inverse, l'essentiel de l'activité des systèmes américains se fait hors de leurs frontières. La Chine développe également une stratégie internationale ambitieuse. Si la Chine récolte 20 fois moins de données que les Américains à l'international, elle en récolte tout de même plus de 80 fois plus que la France !

Aussi importantes que soient les données qui, à terme, seront plus importantes pour l'économie que l'est le pétrole, les paramètres de l'économie n'en tiennent aucun compte. Ne conviendrait-il pas, à côté de la balance des paiements, de disposer d'une balance des échanges de data ?

Enfin, les plateformes d'intermédiation sont presque des États. Les plateformes d'intermédiation sont des entreprises dont les prérogatives dépassent largement celles des entreprises multinationales traditionnelles : elles disposent de territoires virtuels d'opération ; leurs règles s'appliquent à leurs utilisateurs avec peu d'impact des législations locales ; les développeurs sont en général indépendants de l'entreprise et travaillent hors des réglementations du travail de leur pays ; elles fournissent des services essentiels comparables à l'eau ou l'énergie ; elles disposent de monnaies indépendantes des banques centrales ; une partie importante de leurs échanges ne sont pas fiscalisés car non monétisés de manière traditionnelle ; elles gèrent l'identité, et l'authentification, mieux que les États et offrent une citoyenneté impériale à toute personne quelle que soit la région dans laquelle elle se trouve ; elles sont au cœur des enjeux de défense et de cyber-défense des États dont elles dépendent.

Bref, ce sont de nouveaux pouvoirs, qui défient les États dans leurs propres prérogatives. La France, l'Europe doivent choisir entre une dépendance, mais une dépendance assumée, des États-Unis, ou une participation active au développement des grands acteurs au niveau mondial.

M. Julien Nocetti. – Si j'ai bien compris, l'un des objectifs de la MCI est de faire comprendre à l'Union européenne, aux Européens, qu'il y a urgence à faire converger leurs diplomaties numériques pour occuper un espace politique et économique entre États-Unis et grands émergents.

Si beaucoup de choses ont été dites et écrites au sujet des États-Unis, à plus forte raison depuis l'affaire PRISM, on en sait nettement moins en revanche sur les positions affichées en matière de gouvernance de l'Internet par les grandes nations émergentes. Or ces derniers pays ont développé leur propre vision de la gouvernance de l'Internet – qui ne date pas du cycle 2012-2013, loin de là – au point que leurs autorités pensent que l'Internet est déjà entré dans sa phase post-Snowden. Une vision qu'il importe d'analyser finement, tant elle accorde de l'importance – à des degrés variables suivant les cas – à la souveraineté et aux contenus.

Avant tout, ces pays – Chine, Russie, Brésil, Inde, Turquie, etc. – ont fait le constat que l'Internet est devenu un sujet de politique étrangère au sens classique du terme, c'est-à-dire où les rapports de force entre États - et acteurs économiques soutenus par des États - jouent un rôle central. Il n'est, en somme, plus seulement un sujet restreint à la communauté technique. Il leur importe donc d'investir la chose Internet dans diverses instances – qu'elles soient multilatérales comme les agences onusiennes, régionales ou plus politiques comme les BRICS ou l'IBSA.

Ce sont des pays qui, aussi, se préparent activement aux diverses formes de conflictualité liées au développement des technologies numériques, dans une approche défensive comme offensive. Autrement dit, gouvernance et sécurité, notions qui ont été plus ou moins séparées lors de la commercialisation de l'Internet à la fin des années 80, sont de plus en plus liées dans le discours par les émergents.

Ceci pour des raisons évidentes, qui tiennent avant tout au fait que dans des pays comme la Chine et la Russie, le numérique bouleverse les équilibres traditionnels de pouvoir. Cela n'est pas propre au numérique : toutes les technologies de rupture – l'imprimerie, le télégraphe, la radio puis la TV – ont transformé les rapports de pouvoir. Mais dans des sociétés où l'accès à l'information est verrouillé, le Web permet de contourner, souvent, les politiques de contrôle de l'information. En cela, l'Internet est rapidement devenu un enjeu de stabilité et de légitimité politique pour leurs gouvernants. C'est, là encore, le cas de la Chine et de la Russie.

Un autre constat dressé par ces acteurs est que l'Internet est en voie de « désoccidentalisation » accélérée, pour au moins deux raisons. Une raison démographique d'abord : sur les 2 milliards d'internautes supplémentaires que comptera la planète en 2020, plus de 90 % proviendront des pays hors-OCDE. Un motif de nature politique et sécuritaire aussi : ces pays dénoncent les doubles standards de Washington qui, tout en prêchant l'abolition des frontières numériques, enregistre et exploite des « *big data* » sans le moindre contrôle.

Là se situe un aspect tout à fait passionnant des débats sur la gouvernance de l'Internet : les enjeux autour de son évolution sont aussi largement affaire de perceptions. Or, l'affaire Snowden a été exploitée par certains pays émergents – le plus subtil ayant sans doute été la Russie – comme sonnant la perte du magistère moral des États-Unis. À cet égard, l'asile de Snowden en Russie participe, on le voit bien, d'une entreprise visant à signifier ouvertement de nouveaux rapports de force dans la géopolitique complexe de l'Internet et des données. Et cette géopolitique, la Russie l'a investie depuis longtemps : rappelons que Moscou soumet depuis 1998 des résolutions à l'ONU sur la « souveraineté de l'information » ou la « sécurité de l'information ».

Dans le cas du Brésil, l'optique est davantage tournée vers le « soft » que vers le « hard power ». Par l'annulation de sa visite aux États-Unis et surtout sa décision de convoquer une conférence internationale sur l'avenir de la gouvernance de l'Internet, Dilma Rousseff rehausse sa stature internationale. Elle s'éloigne aussi des autres grands émergents au profil plus souverainiste en s'orientant vers un compromis avec les tenants du modèle multi-acteurs existant. D'une certaine manière, le Brésil est l'incarnation même du « swing state », un État qui n'hésite pas à critiquer ouvertement Washington sur ses doubles standards en exigeant l'internationalisation des « ressources critiques », tout en réaffirmant son soutien à la gouvernance multi-acteurs.

Sur un plan davantage technique, il y a un point commun entre les pays émergents : une exaspération quant à la mainmise américaine sur les réseaux et leur dépendance vis-à-vis de l'ICANN pour l'adressage et le nommage. Cette remise en cause a trouvé son point culminant dans les mois qui ont suivi les révélations de Snowden, mais le sommet de l'UIT de Dubaï en 2012 avait déjà permis de saisir les logiques à l'œuvre. À l'époque, la Russie avait tenté de rallier un certain nombre de pays à ses propositions, notamment en donnant aux gouvernements les capacités d'administrer leur segment national. Moscou avait ainsi suggéré que chaque pays ait des droits équivalents pour gérer l'Internet, y

compris noms de domaine nationaux et identification des internautes. La vision défendue était strictement stato-centrée et a illustré une division nette entre États autoritaires et régimes démocratiques ou semi-démocratiques.

Quant à la Chine, elle défend l'idée d'une souveraineté numérique sophistiquée qui lui permettrait de mieux contrôler ce qui se passe sur le web chinois. Pékin a acheté d'importants stocks d'adresses IP afin de favoriser la circulation des données à l'intérieur du pays.

J'évoquais une gouvernance de l'Internet qui serait devenue l'affaire de perceptions. Dans le même ordre d'idées, l'un des enjeux clés de son avenir est la maîtrise du discours. Dans ce domaine, les capacités de contre-influence des Américains ne doivent pas être sous-estimées, même si les communications de leurs officiels après le scandale Snowden ont été calamiteuses. Récemment, plusieurs hauts responsables du Département d'État ont exprimé la nécessité de dissocier l'affaire Snowden des questions de gouvernance de l'Internet. Ils ont également accepté de lâcher du lest sur l'internationalisation de l'ICANN. Enfin, ils mettent en avant l'IGF – et non la conférence de Sao Paulo – comme quintessence du modèle multi-acteurs.

Fait notable, ces propositions – et bien d'autres – peuvent se lire dans un rapport du *Council on Foreign Relations* publié en juin 2013 et destiné à redonner du souffle à la politique américaine en matière de gouvernance de l'Internet. Ce rapport préconisait notamment de nouer des alliances, tout particulièrement avec les pays émergents comme l'Inde ou l'Indonésie, faire en sorte que l'UE reste dans le giron numérique des États-Unis, faire pression sur la Chine, conserver le statu quo qui prévaut sur le modèle multi-acteurs au moyen notamment d'un financement accru des IGF et du développement de ceux-ci en chapitres régionaux.

À ce sujet, les huit dernières années ont vu proliférer les IGF nationaux et régionaux à différents niveaux et sur différents sujets. En conséquence, cela a poussé l'IGF en marge des débats centraux, tandis que les États et les organisations internationales inventaient de nouveaux forums où les politiques numériques sont débattues comme la Conférence de Londres sur le cyberespace par exemple. Ce nombre sans cesse croissant d'événements reflète, au fond, l'insécurité des États et des organisations internationales sur leur capacité à trouver un espace où se fait la gouvernance de l'Internet.

D'où cette prolifération d'initiatives internationales sur le futur de la gouvernance de l'Internet qui ont essaimé ces derniers mois : Conférence de Sao Paulo; 1Net (après Montevideo) ; High Level Panel (ICANN - Ilves); Global Commission CIGI-Chatham House (Bildt); Geneva Internet Platform.

L'objectif de la Conférence de Sao Paulo est de conférer une légitimité internationale à un nouveau cadre institutionnel. Sao Paulo appelle à l'adoption de « principes universels », ce qui reflète un souhait de parvenir à des accords interétatiques. Cependant, trop de « principes » ont été énoncés ces dernières années.

Une ultime remarque pour conclure : le rôle des acteurs économiques dans la gouvernance de l'Internet est souvent négligé. Penser le rapport État / Internet comme une opposition entre l'instance de contrôle plus ou moins dépassée par la logique technique et, d'autre part, une société civile planétaire est réducteur. Ce rapport passe aussi par l'intermédiaire d'acteurs économiques et recompose une logique de puissance. Les grandes

compagnies du Net (plates-formes, fournisseurs d'accès, créateurs de normes, de technologies, etc.) jouent un rôle qui peut rappeler celui des grandes compagnies des Indes dans l'Europe des XVII et XVIIIèmes siècles : tantôt alliées, tantôt rivales de l'État Nation, tantôt indifférentes à ses lois. Celui qui possède un bien immatériel comme un algorithme de référencement, un protocole, un brevet, une image ou une notoriété planétaire n'entretient plus les mêmes rapports avec le politique que celui qui ouvre des usines…

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. **–** Je voulais avoir quelques précisions sur la place de l'Europe dans votre réflexion. Il me semble avoir relevé une contradiction entre les propos de Mme Türk, pour qui l'Europe est très présente sur la scène internationale, et ceux de M. Grumbach qui considère son rôle comme inexistant.

Je me demandais aussi quelle redéfinition appelait la notion de souveraineté à l'heure du numérique.

Pensez-vous par ailleurs que la modification de la législation annoncée par le président Obama soit de nature à restaurer la confiance ?

Enfin, dans un monde en perpétuelle évolution, y a-t-il vraiment urgence à poser un nouveau cadre de gouvernance de l'Internet ?

Mme Pauline Türk. – Comme vous l'avez compris, je me suis exprimée en tant que juriste et je vous ai livré mon sentiment. J'ai voulu dire que l'Union européenne s'était déjà préoccupée des questions de gouvernance de l'Internet depuis une dizaine d'années et qu'elle n'avait pas découvert ces questions à l'occasion de l'affaire Snowden. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle soit, sur le plan technique, un interlocuteur de premier rang.

Oui, la notion de souveraineté telle qu'elle était issue du monde du traité de Westphalie a éclaté. On parle aujourd'hui de souveraineté limitée, fragmentée. Les juristes essaient désormais de penser un droit administratif global, un droit constitutionnel global ou encore un droit de l'Internet global.

M. Gaëtan Gorce, président. – Peut-on identifier des valeurs communes à l'ensemble des pays de l'Union européenne ? Progressent-elles ? Dispose-t-on des moyens de régler cette asymétrie selon laquelle les États-Unis imposent sur notre propre sol leurs règles de droit sans que l'on puisse leur opposer les nôtres ?

Mme Pauline Türk. – Oui, il existe bien des valeurs communes aux pays de l'Union européenne, comme la défense des droits de l'homme ou la liberté de l'information. Elles figurent dans la charte des droits fondamentaux et dans les traités constitutifs. Elles sont applicables à l'Internet et largement partagées par les États-Unis.

En revanche, il semble qu'il existe une divergence entre l'Union européenne et les États-Unis quant à la protection de la vie privée. Les États-Unis me paraissent plus susceptibles de se prêter à la marchandisation des données personnelles.

M. Gaëtan Gorce, président. – Quel rôle la France et l'Union européenne ont-elles joué dans les enceintes internationales ?

Mme Pauline Türk. – Elles ont été très silencieuses… Concernant la France, la ministre n'a d'ailleurs répondu à la question écrite d'un député s'interrogeant sur la position qu'elle allait défendre à la conférence de l'UIT à Dubaï qu'après la tenue de cette conférence.

M. Stéphane Grumbach. – La France et l'Union européenne sont présentes dans les enceintes internationales mais inexistantes dans les systèmes. Les systèmes numériques reposent sur des données qu'ils utilisent pour proposer des services. En France, on ne va pas au bout de cette logique. Par exemple, un site comme Leboncoin.fr dispose d'informations sur l'état de la société française qu'il n'exploite pas.

M. Gaëtan Gorce, président. – Pourquoi ?

M. Stéphane Grumbach. – Sans doute en raison d'une peur ancienne de la manipulation des données privées. Pourtant, il ne s'agit pas de s'intéresser à un individu en particulier mais de mieux connaître des comportements collectifs.

On peut se demander par ailleurs si l'Union européenne a vraiment une vision globale de l'Internet. Si tel était le cas, elle essaierait de la mettre en œuvre. À cet égard, je voudrais contester la façon caricaturale dont les Européens se représentent trop souvent la Chine, comme un pays qui n'utiliserait Internet qu'à des fins policières.

Concernant les divergences d'appréciation entre l'Union européenne et les États-Unis, on est en pleine contradiction. On ne peut pas utiliser sans cesse les services fournis par les systèmes américains et s'en plaindre en permanence ! J'ajoute que les valeurs entre ces deux ensembles sont les mêmes et qu'il ne faut pas tomber dans un leurre.

M. Gaëtan Gorce, président. – Peut-on évaluer le préjudice économique lié à l'utilisation de ces services américains ?

M. Stéphane Grumbach. – Je ne suis pas économiste, mais si l'on considère que bientôt le moindre de nos faits et gestes passera par l'utilisation d'une application numérique, il est évident que cela entraînera des bénéfices pour les États-Unis.

Compte tenu de son poids économique, il serait normal que l'Europe joue un rôle dans le monde numérique, que dans les cinquante premiers acteurs mondiaux, par exemple, on trouve une quinzaine d'Européens. Or, on n'en compte aucun.

Quant à l'affaire Snowden, elle n'a à mon avis rien changé à l'usage d'Internet en Europe.

M. Gaëtan Gorce, président. – Les entreprises ne sont-elles tout de même pas plus méfiantes ?

M. Stéphane Grumbach. – De toute façon, elles étaient déjà perplexes devant le *Safe harbor*. Elles ont conscience que les accords en matière de protection des données sont sans pertinence, parce qu'invérifiables.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. **–** Quel regard portez-vous sur les organisations gestionnaires d'Internet ?

M. Julien Nocetti. – En décembre 2012, lors de la réunion à Dubaï de la conférence mondiale des télécommunications internationales, on comptait parmi les participants quatre Français, six Allemands et cent vingt Américains. C'est révélateur…

Aujourd'hui, dans l'Union européenne, ce sont les dirigeants néerlandais, estoniens ou suédois qui s'intéressent au numérique. Les élites politiques des grands pays n'y sont pas suffisamment sensibilisées.

S'agissant de l'opacité des organismes gestionnaires de l'Internet, j'ai été frappé de la diplomatie privée conduite par M. Fadi Chehadé, le président de l'*Internet corporation for assigned names and numbers* (ICANN), qui est allé rencontrer Mme Dilma Roussef, présidente du Brésil, pour organiser directement avec elle la réunion de Sao Paulo.

La politique menée par ces organisations n'a pas changé depuis le début. L'affaire Snowden n'est finalement qu'un épiphénomène.

M. Stéphane Grumbach. – Au sujet de la protection des données personnelles, il faut également savoir que, aujourd'hui, pour accéder à un site sur Internet, les utilisateurs passent beaucoup plus fréquemment par Google que par la barre de leur navigateur. Google récupère ainsi beaucoup d'informations.

Mme Pauline Türk. – Au sein de l'ICANN, organisme de droit privé sans but lucratif, les États et organisations internationales sont représentés depuis 2006 à travers le comité consultatif des gouvernements (GAC). Ils ne sont toutefois pas associés à la décision.

Le *World wide web consortium* (W3C) rassemble quatre cents entreprises partenaires ; sa gestion relève du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). Les standards développés par l'*Internet engineering task force* (IETF) sont également issus du monde anglo-saxon.

La multiplication des structures pourrait constituer une garantie de séparation des pouvoirs. Leur opacité permet toutefois aux acteurs historiques de maintenir leur avantage.

M. Jean Bizet. – La domination de Google laisse peu de place pour des moteurs de recherche européens. Pensez-vous néanmoins que leur création et leur développement restent possibles ?

M. Stéphane Grumbach. – C'est une question difficile. Les différentes tentatives en la matière se sont jusqu'à présent toujours soldées par des échecs. Il faut des investissements de long terme : Amazon n'a pas dégagé de bénéfices pendant huit ans. Son objectif a été d'abord de croître jusqu'à toucher l'ensemble de la population mondiale.

Il faut aussi rappeler que les services de Google vont bien au-delà de ce que l'on peut attendre d'un simple moteur de recherche.

L'essentiel tient toutefois, à mon avis, à l'état d'esprit. Il existe ainsi en Chine un vrai enthousiasme derrière Baidu, le sentiment de pouvoir changer le monde. En France, on a au contraire l'impression de se heurter sans cesse à des interdictions, comme l'illustre l'exemple de l'enquête diligentée par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes au sujet de sites de covoiturage à but lucratif, révélée par le journal *Le Monde* le 8 février dernier. On peut s'en étonner d'autant plus à l'heure où les familles sont en manque de pouvoir d'achat et que l'enjeu écologique est si prégnant. Le mystère de l'économie pourrait même inciter fiscalement les Français à ne pas voyager seuls. Or notre pays en revient toujours au répressif et a tendance à censurer le net de plus en plus.

M. Gaëtan Gorce, président. **–** Quelles conclusions en tirez-vous ? Devons-nous revoir notre conception de la vie privée ? Il existe des instances de protection des droits et des libertés, mais pas d'instance pour définir une stratégie !

M. Stéphane Grumbach. – Il faudrait remettre en avant l'objectif du bien commun, alors que la vie privée est centrée sur l'individu. Les Français préfèrent ainsi que leurs données médicales ne soient pas utilisées, alors même qu'elles pourraient l'être pour le bien public. Selon moi, l'affaire Snowden est un événement majeur. Tant la presse, notamment le *Washington Post*, que les revues techniques, telles *Wire*, avaient déjà révélé les capacités de calcul de la NSA, ce qui laissait présager que cette dernière traitait des volumes immenses de données, mais l'affaire Snowden démontre que la sécurité tient à l'analyse des données. Ce débat est resté caché chez nous qui sommes obnubilés par la vie privée.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. **–** Il est effectivement avéré que les données constituent un générateur de croissance et d'emplois.

M. Stéphane Grumbach. – Soit on est prisonnier d'un principe de précaution, soit on prend des risques. Or, la France semble refuser tout risque sur le numérique. Ce faisant, elle s'expose au plus grand risque du numérique, la perte des données. À mon avis, les faits divers vont se multiplier pour en apporter l'illustration.

M. Gaëtan Gorce, président. – Finalement, l'essentiel du débat est économique. Sinon, on met l'accent sur la régulation.

M. Julien Nocetti. – Je rejoins Stéphane Grumbach, le facteur économique est assurément central. Mais les aspects de perception et de discours prennent une nouvelle importance. Donc, les modalités de gouvernance et le rôle de l'ICANN ne sont pas neutres.

M. Gaëtan Gorce, président. – Le rééquilibrage que pourrait envisager à cet égard l'Union européenne trouvera-t-il du soutien ?

M. Julien Nocetti. – Il serait intéressant de voir à Sao Paulo si les positions européenne et brésilienne seront convergentes. L'Union européenne a-t-elle intérêt à se rapprocher du Brésil sur les questions de gouvernance pure et sur les questions de propriété intellectuelle ?

Mme Pauline Türk. – On ne peut s'empêcher de se demander qui est présent à une réunion comme celle qui s'est tenue à Bali, pourquoi ces personnes sont présentes et au nom de quoi ? Il pourrait être légitime de se répartir les postes et de se fixer des objectifs partagés. L'opacité actuelle est difficilement compréhensible.

M. Gaëtan Gorce, président. – Finalement, où est le pouvoir dans Internet et qui le détient ?

M. Stéphane Grumbach. – Le pouvoir est dans les mains d'Eric Schmidt, président de Google. Le réel pouvoir est économique.

M. Gaëtan Gorce, président. – Ne pensez-vous pas que cela puisse être rééquilibré grâce à la régulation ?

M. Stéphane Grumbach. – Peut-être, mais les juristes sont toujours en retard par rapport aux évolutions technologiques. Les données sont la puissance de demain alors que

l'énergie était la puissance du XXe siècle : c'est donc un sujet pour tout pays se projetant comme puissance.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. **–** Sans doute le pouvoir est-il chez Google mais qu'adviendra-t-il en cas de fragmentation d'Internet ?

M. Stéphane Grumbach. – L'unicité d'Internet tient à un seul et même protocole utilisé sur le réseau. Mais les intérêts divergent entre ceux qui détiennent les tuyaux et ceux qui passent des contenus dedans. Il ne faut pas être trop naïf en France par rapport à la censure. De même que les États-Unis censurent les femmes nues et que la Chine censure pour des raisons politiques, la France censure les appels à la haine raciale. Ainsi le principe de la censure se répand et l'acceptation de cette censure progresse. Si on veut lutter contre les nouvelles intermédiations qui bouleversent tous les métiers, va-t-on les censurer ?

M. Gaëtan Gorce, président. – Vous considérez que l'avenir de l'Union européenne est donc mis à mal par son souci de protection des libertés, alors qu'il s'agit d'un principe fondamental qu'il nous faut promouvoir en trouvant des alliés internationaux. L'avenir peut-il être de reculer sur nos valeurs pour permettre d'utiliser nos données et d'expliquer à nos concitoyens que c'est indispensable ?

M. Stéphane Grumbach. – Il me semble que si on a des valeurs, on doit les défendre. La question est de savoir si les entreprises américaines respectent nos valeurs. Les États-Unis défendent des valeurs de protection de la vie privée, mais chacun en a une vision différente selon qu'il est riche ou pauvre, urbain ou rural…

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. **–** Notre conception des libertés individuelles diffère-t-elle beaucoup de celle de la Chine ?

M. Stéphane Grumbach. – Oui, mais dans une certaine mesure seulement car l'Internet chinois n'est pas si bloqué que cela. La censure a été conçue par une génération qui quitte le pouvoir en Chine. La nouvelle génération est plus orientée vers le *soft power*. La surveillance américaine en ligne devrait faire débat en France comme elle le fait dans la société américaine. Que fait la France en matière de surveillance ?

M. Julien Nocetti. – En Chine, il ne faut pas négliger l'autocensure que pratiquent spontanément les internautes.

M. Stéphane Grumbach. – J'en conviens, mais la langue chinoise est très métaphorique et permet de tout dire en ayant l'air de ne rien dire. En tout cas, il est certain que nous ne devons pas abdiquer sur nos valeurs : soit nous sommes satisfaits des outils américains, soit nous ne le sommes pas et il nous faut utiliser d'autres outils. C'est en fait l'incapacité de l'Union européenne qui est mise au jour. Il est paradoxal de voir le succès de l'entreprise française CRITEO qui récupère des données personnelles qui serviront à financer son service ou à en créer d'autres.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. **–** L'enjeu, au-delà des valeurs, c'est la captation de la valeur ajoutée…

M. Stéphane Grumbach. – Et la capacité d'intelligence : la question n'est pas qu'économique !

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. **–** Vous avez montré le rôle central des données. À cet égard, que pensez-vous du rapport publié l'an dernier par MM. Colin et Collin ?

M. Stéphane Grumbach. – La fiscalité doit inciter au développement du numérique et doit évoluer pour tenir compte du fait que les échanges économiques ne sont plus en valeur monétaire mais en données. Nous pourrions regarder notamment nos balances extérieures de données, même si je n'ignore pas les difficultés de mise en œuvre.

Mardi 25 février 2014

- Présidence de M. Gaëtan Gorce, président –

La réunion est ouverte à 15h45.

Audition de M. Roberto Di Cosmo, professeur d'informatique à l'université Paris-VII, directeur de l'initiative pour la recherche et l'innovation sur le logiciel libre (Irill)

M. Gaëtan Gorce, président. – Nous recevons maintenant M. Roberto Di Cosmo, professeur d'informatique à l'université Paris-VII, à qui nous demanderons un éclairage y compris technique sur les questions qui nous préoccupent. La France se veut le défenseur de certains principes. Quelle est votre position sur le logiciel libre et la nécessité d'échapper à la mainmise de certains opérateurs sur les systèmes d'exploitation ? Que pensez-vous des diverses propositions, comme celle, par exemple, du Premier ministre de développer le cryptage ?

M. Roberto Di Cosmo, professeur d'informatique à l'université Paris-VII, directeur de l'Initiative pour la recherche et l'innovation sur le logiciel libre. – Installé en France depuis 1989, soit depuis plus de la moitié de ma vie, je me sens citoyen français plus qu'à moitié… J'ai d'abord une inquiétude sur les valeurs : que deviennent les données personnelles que nous sommes amenés à offrir à des opérateurs comme Facebook, considérant avant tout la commodité pour communiquer ? Les enfants, dont le besoin de communiquer prime, sont très peu conscients des enjeux. Quand ils les comprendront, il sera trop tard… Contrôler les échanges de données donne le pouvoir d'imposer des modèles culturels ; ainsi dans l'affaire Numerama, ce petit journal français à qui Google a brutalement coupé les vivres en octobre dernier parce qu'il avait diffusé une image de femme aux seins dénudés. En outre, la technique évolue tellement vite que la régulation légale peine à suivre.

J'ai ensuite une inquiétude économique. La France a une capacité industrielle impressionnante, avec des ingénieurs capables de construire le TGV, des Airbus ou le GSM. Pourquoi n'est-elle pas capable de l'équivalent dans la nouvelle économie ? Pourquoi ne peut-elle reproduire cette capacité à être leader plutôt que suiveur ? En attendant, elle laisse à d'autres le droit de prendre des décisions politiques, culturelles et sociétales. Dans les industries plus anciennes que j'ai citées, le besoin d'investissement initial et de temps sont très importants, ce qui convient à une stratégie jacobine où l'on décide de concentrer les moyens sur une technologie donnée. Dans le domaine d'Internet, la barrière à l'entrée est très faible, et cette stratégie ne peut plus fonctionner. Je constate une double malédiction : l'ouvrier spécialisé de l'informatique est concurrencé avec succès par ceux d'autres pays, et

l'informaticien brillant capable d'innovation part en Californie, où il est très prisé : 60 000 Français travaillent là-bas aujourd'hui !

Voici maintenant quelques pistes de réflexion. Il faut d'abord garantir autant que possible la neutralité d'Internet : s'assurer que dans les tuyaux, toutes les informations sont traitées de la même façon, sans priorité. Internet est né ainsi. Cela permet une innovation très rapide et évite les monopoles. En effet, en ralentissant certains trafics, on peut faire disparaître un pan entier d'Internet, et favoriser certains aux dépens de leurs concurrents. Les grands opérateurs y sont favorables : Netflix vient ainsi de passer un accord avec Comcast aux États-Unis, pour bénéficier d'un accès garanti plus rapide, ce qui n'est pas tout à fait légal. Hier à Bruxelles, la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (ITRE) du Parlement européen a suspendu un vote sur un projet de règlement mettant en péril la neutralité de l'internet ; il reste deux semaines pour adopter des amendements garantissant cette neutralité…

Il faut ensuite préserver la capacité d'innovation, et pour cela, résister à l'entrée de la notion de brevet logiciel dans le droit européen. Sans mentionner les nombreuses raisons scientifiques et culturelles qui s'y opposent, je ne vous donnerai qu'une raison économique : l'immense majorité des brevets logiciels existants appartiennent à des entreprises américaines et japonaises. Ouvrir ainsi la place européenne à cette véritable arme va tout simplement à l'encontre de nos intérêts.

Il faut enfin protéger les données personnelles. La technique permet de capter les informations très facilement. Une personne qui se sent lésée n'a pas les moyens de se faire entendre ; pourquoi ne pas autoriser dans ce domaine l'action de groupe, qui donnerait des droits aux individus contre la mainmise de certains grands groupes ? Il serait temps de réviser la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Le principe d'*habeas corpus* est né lorsqu'il était important de savoir à tout moment si quelqu'un avait subi des sévices sur son corps. On peut aujourd'hui en infliger de très sévères en passant par Internet.

Quelques réflexions plus techniques, maintenant. Il faut encourager les logiciels libres et les formats ouverts, qui sont la clé de la maîtrise de la technologie. Sans eux, un petit groupe d'ingénieurs peut modifier un moteur de recherche, faisant ainsi disparaître un pan d'Internet – lequel n'existe pas sans les moteurs de recherche. Il faut aussi avoir les compétences pour se servir des logiciels libres. Je l'observe en permanence : tous les étudiants en informatique trouvent un emploi presque immédiatement.

Sans que tout le monde devienne programmeur, pas plus que physicien ou mathématicien, il serait indispensable que chacun acquière des bases en informatique. L'Angleterre et les États-Unis l'ont compris il y a quelques années : ils ont introduit des formations à la programmation au collège. Il ne faut pas non plus voir dans l'informatique la voie de délestage pour les bras cassés des autres filières, alors que c'est le domaine sur lequel se fonde notre futur.

Les services qui font fonctionner Internet aujourd'hui – chez Google, Facebook, Tweeter ou Amazon – utilisent une quantité de logiciels libres impressionnante. Au lieu de préférer, comme trop souvent les Français, une trottinette entièrement conçue en interne, on peut utiliser toutes les technologies développées par d'autres pour construire de gros avions… L'important n'est pas d'avoir tout fait soi-même mais d'être aux commandes dans la cabine de pilotage !

Je ne suis pas favorable à l'idée de taxation spécifique des grands méchants, Google, Apple, Facebook et Amazon, les Gafa, comme on les appelle. Je me souviens avoir découvert à mon arrivée en France le film *Mille milliards de dollars* d'Henri Verneuil : les manœuvres des multinationales ne sont pas propres aux géants d'Internet. Oracle a été mis en cause en 2010 car il a déclaré un chiffre d'affaires sans commune mesure avec ses réels revenus. Richard Murphy, fondateur de l'ONG *Tax research*, collecte des données sur les multinationales et fait des propositions très concrètes sur le sujet.

Je ne suis pas sûr qu'il soit si avantageux pour un pays d'avoir sur son sol le siège de multinationales comme Google ou Microsoft. Elles paient peu d'impôts et elles détruisent leur environnement : il y a quelques semaines à San Francisco, les habitants ont protesté contre les autobus de Google, estimant qu'ils mettent à mal les transports collectifs de la ville. Il est préférable d'avoir les compétences pour créer de nombreuses *start up*, en adoptant une vision de type *cloud*, et de disposer, non d'un grand opérateur centralisateur, mais de grands réseaux de distribution. L'industrie culturelle a malheureusement réussi à interdire la technique du *peer to peer* alors que celle-ci ouvrait la voie à une décentralisation de la décision. Qui décide de ce qui doit être archivé et ce qui ne doit pas l'être ? Si une institution centrale s'en était chargée au XIXè siècle, nous ne pourrions plus lire Baudelaire aujourd'hui ! Si l'on peut, sans procès, faire disparaître un site web, il y a de quoi s'inquiéter. La diffusion décentralisée est techniquement plus difficile, mais il y a un effort particulier à faire dans cette direction.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Comment atteindre l'objectif de neutralité d'Internet ? Faut-il sacraliser cette notion par le droit ? Par le droit européen ? Que pensez-vous des propositions de l'Arcep ? Et de celles de la Commission européenne ?

M. Roberto Di Cosmo. – La régulation ne met pas à l'abri d'accords commerciaux qui auraient des effets dévastateurs. La protection ne peut être que législative. Comme je vous l'ai dit, un amendement qui ajoute « équivalents » à l'interdiction de donner une priorité parmi « tous les trafics », changerait la notion de neutralité d'Internet. Ce n'est pas à des législateurs que j'apprendrai combien un qualificatif peut changer une phrase : aucune priorité ne serait possible entre deux appels téléphoniques, par exemple, mais une discrimination pourrait être opérée entre les appels téléphoniques et les vidéos… L'innovation est abondante parce que les barrières d'entrée à l'information sont très faibles : ceci doit être précieusement conservé. Changer ce principe bousculerait tout.

M. André Gattolin. – N'est-ce pas déjà le cas avec Google et le référencement ?

M. Roberto Di Cosmo. – Tout à fait : qui contrôle le moteur de recherche dispose d'un pouvoir considérable. Cependant je peux découvrir un site par une notification d'un ami sur Facebook, sur Twitter, même si Google le référence mal. Un mauvais trafic est beaucoup plus grave. Toute attaque contre la neutralité est à combattre absolument.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Il y a aussi les systèmes propriétaires comme Apple en a mis en place…

M. Roberto Di Cosmo. – Apple verrouille totalement le système d'exploitation, qui n'est pas modifiable, et dont on ne sait pas ce qu'il fait, et notamment s'il filtre des données. Cependant il existe des systèmes libres et ouverts, et personne ne peut m'obliger à utiliser Apple : c'est ce qui rend Internet intéressant. La liberté mérite d'être protégée contre les intérêts économiques. L'interopérabilité est fondamentale, il faut favoriser les logiciels

libres et les formats ouverts. Il y a peu, une circulaire du gouvernement italien a imposé à toutes les administrations des règles draconiennes en faveur des logiciels libres : la responsabilité des fonctionnaires peut être invoquée s'ils recourent à un logiciel propriétaire alors qu'il existe un logiciel libre équivalent ; mais on connaît l'applicabilité des lois et règlements dans mon pays…

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Que pensez-vous de ces racines libres qui feraient concurrence à l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (Icann) ?

M. Roberto Di Cosmo. – Cette affaire n'est pas au cœur du problème que vous explorez : l'Icann attribue le numéro de téléphone, mais l'important, c'est d'être dans l'annuaire, quel que soit le numéro. Il y a certes des défauts à ce système. J'ai acheté il y longtemps mon nom de domaine : mais qu'est-ce qui justifie mon droit par rapport à tous les autres Di Cosmo ? Le droit du premier arrivant a-t-il un sens ? Quoi qu'il en soit, il y a déjà des racines différentes, avec une gestion décentralisée, par pays, avec les « .fr », les « .net », les « .org » et les « .com »… On peut imaginer plus tard de résoudre cette querelle, mais il ne faudrait pas risquer de couper Internet en morceaux.

M. Gaëtan Gorce, président. – Angela Merkel, en prônant un Internet européen, veut-elle encourager l'innovation et l'industrie du net ?

M. Roberto Di Cosmo. – Je ne suis pas à sa place, mais j'imagine son choc lorsqu'elle a appris qu'elle était écoutée lorsqu'elle utilisait son téléphone portable. Elle doit réfléchir à la protection des données. Pour ma part je pense plutôt à un espace législatif qui prône des valeurs européennes assez différentes des valeurs américaines.

M. Gaëtan Gorce, président. – C'est l'objet du projet de règlement européen.

M. Roberto Di Cosmo. – Je ne l'ai pas lu en détail mais il semble intéressant. C'est le droit qui doit protéger les données personnelles, car techniquement, il est trop facile de les intercepter. La cryptographie ? Une maison n'est sûre qu'à la mesure de sa porte la moins sûre. Internet ne pourrait être efficacement crypté qu'au prix de régressions en termes de confort que personne n'accepterait. Avec des collègues italiens, j'avais présenté un projet européen en 1994, visant à empêcher une réutilisation non souhaitée de données déposées sur Internet ; le jury l'avait rejeté au motif qu'il n'y avait pas d'intérêt économique dans ce type de recherches… C'était vrai, du reste.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – A l'époque du moins.

M. Roberto Di Cosmo. – À présent il est un peu tard. Depuis trois ans, j'anime un groupe thématique dans un pôle de compétitivité autour du logiciel libre, qui a atteint 2,5 milliards de chiffre d'affaire. Cela est essentiel pour maintenir une marque de fabrique française de qualité.

M. Gaëtan Gorce, président. – Le rapport de forces est établi, avec les quatre grands que vous avez cités. Des évolutions techniques pourraient-elles rebattre les cartes ?

M. Roberto Di Cosmo. – J'aimerais avoir une boule de cristal pour vous répondre… Il y a, dans les succès des quatre grands, des aspects techniques et d'autres non techniques. Notez qu'aucun d'entre eux n'a été le premier à faire ce qu'il fait. Cela m'étonnerait que Google soit toujours *relevant* dans quinze ans : Micrsoft, déjà, n'est plus le

plus couramment utilisé. Android n'a pas été développé par Google mais acheté par lui. Il faut être prêt en termes techniques pour que la nouvelle génération puisse affronter les défis de demain, comme les objets connectés, par exemple. Les jeunes doivent être éduqués à la prudence. Les choses n'ont de valeur que celle qu'on leur donne. Si nous méprisons la valeur de nos données personnelles, elles ne valent plus rien.

M. Gaëtan Gorce, président. – Nous vous remercions.

M. Roberto Di Cosmo. – Merci du temps que vous consacrez à ces questions.

La réunion est levée à 16h45.

Mardi 4 mars 2014

- Présidence de M. Gaëtan Gorce, président -

La réunion est ouverte à 16h30.

Audition de MM. Nicolas Colin et Henri Verdier, coauteurs de L'âge de la multitude. Entreprendre et gouverner après la révolution numérique

M. Gaëtan Gorce, président. – Si nous vous avons conviés aujourd'hui, c'est qu'il nous est apparu, dans le cadre de notre réflexion sur la gouvernance de l'Internet et le rôle qu'y peut jouer l'Union européenne, que vos travaux faisaient ressortir un enjeu important : l'enjeu industriel. *Quid* de la capacité de notre industrie à relever le défi du numérique, où elle est pour l'heure peu présente, ainsi qu'en témoigne une récente enquête – seules huit entreprises européennes se classent parmi les 100 entreprises de tête du numérique, et aucune parmi les 50 premières. La partie serait plus facile pour l'Union européenne, ainsi que le soulignait récemment Fleur Pellerin, si nous disposions de grands outils. S'il n'est pas sûr qu'un Google européen puisse tout résoudre, comment espérer, néanmoins, avoir quelque influence sur la régulation de l'Internet sans une puissance industrielle solide dans le domaine du numérique ?

M. Henri Verdier. – Je vous remercie de nous recevoir au titre de nos travaux communs. Il est judicieux, de fait, d'engager une réflexion sur la gouvernance en y intégrant, *ab initio*, la question industrielle. Jusqu'il y a une dizaine d'années, la gouvernance restait circonscrite à l'architecture de l'Internet – gestion de la racine, du nommage, etc – qui suffisait à assurer la neutralité du net. Aujourd'hui, alors qu'Internet fait la trame de nos existences et de pans entiers de l'économie, qu'il est la plate-forme de nombreuses innovations, la question va bien au-delà. Les stratégies industrielles, les manières de prendre le pouvoir sur l'Internet se sont diversifiées, si bien que la question de la gouvernance ne saurait se limiter aux seules infrastructures, à la couche profonde de l'Internet. Il y a désormais un Internet qui déborde l'Internet. On le voit avec des entreprises comme Facebook ou avec les magasins d'applications, au travers desquels peuvent se constituer des monopoles de fait ; avec l'apparition de nouvelles manières très fines de prendre des positions, *via* ce que l'on appelle l'expérience utilisateur, par exemple. Pour garantir le respect de la neutralité du net, il faut, au-delà de la seule question des infrastructures, penser le statut de ce curieux espace public qu'est devenu l'Internet.

Internet est comme un océan dans lequel nous baignons, en interface avec tout ce qui fait notre univers physique. Pierre Bellanger compare à juste titre, dans son ouvrage, ce qui se passe aujourd'hui avec la manière dont s'est constitué il y a quelques siècles le droit de la mer – sous emprise britannique. Avec le numérique, on a aussi le sentiment d'avoir affaire à un milieu interstitiel que l'on n'arrive pas très bien à penser.

On ne traite pas assez l'Internet comme un espace public, et l'on y sous-estime souvent certaines violations des libertés individuelles que l'on n'admettrait jamais dans l'espace public physique. Pour filer la métaphore océanique, je dirai que de même qu'il faut des vaisseaux pour dominer l'océan, de même on ne saurait exercer de contrôle de l'Internet sans moyens d'appropriation, faute desquels le risque est permanent d'une perte de souveraineté qui nous laissera dans l'incapacité d'assurer la protection de la vie privée ou d'empêcher la constitution de monopoles de fait. Les problèmes qui apparaissent aujourd'hui étaient connus depuis cinq ou dix ans de tous les acteurs du secteur, qui ont eu beaucoup de mal à se faire entendre. Faute de s'engager résolument dans la construction de cette nouvelle économie, nous risquons de nous voir reléguer au rang de colonie numérique aux marches de l'empire.

M. Nicolas Colin. – Entre l'économie numérique contemporaine et la révolution numérique des années 1990, la différence est radicale. Les années 1990 furent celles d'un bouillonnement de *start up*, entre lesquelles la compétition faisait rage. Si certaines sont depuis devenues des géants de l'Internet, beaucoup, en revanche, ont disparu. L'économie du numérique était alors dominée par la figure du créateur de *start up* qui, installé dans son garage, partait à la conquête d'un grand marché avec peu de capital. La France est restée prisonnière de cette image d'Epinal. Un journaliste économique, Stéphane Soumier, faisait récemment observer dans un éditorial que dans cette masse de *start up*, aucune des nôtres n'est devenue un géant industriel comparable aux géants américains. Certes, quelques unes ont réussi à s'introduire en bourse ou à se faire racheter pour plus d'1 milliard de dollars, mais dans la Silicon Valley, c'est, depuis 1998, une entreprise tous les trois mois qui, à un moment ou l'autre de son existence, est valorisée à 1 milliard…

Quand tout, hier, était ouvert, le paysage est aujourd'hui dominé par de grands géants qui ont franchi la barre, souvent grâce à la bulle spéculative des années 1990, et se trouvent en position dominante sur des marchés globaux. Nos dirigeants politiques, nos industriels doivent prendre cette nouvelle donne au sérieux. On n'a plus affaire à de jeunes gens qui bricolent dans leur garage, mais bien à des capitaines d'industrie qui jouent en calculant plusieurs coups à l'avance sur le grand échiquier de l'économie mondiale.

Les géants industriels de l'Internet semblent ne jamais parvenir à maturité. Ils ne cessent de transformer leur modèle d'affaires, de s'étendre sur de nouveaux marchés, de réinventer leurs produits, de revoir leur tarification. On est dans une économie toujours à la frontière de l'innovation, une économie qui doit sans cesse réinventer, par l'innovation, les gains de productivité qui lui permettent de poursuivre son développement. Voilà de quoi nous embarrasser, nous qui avons construit notre politique industrielle sur une logique de rattrapage, et créé nos champions pour imiter les champions américains, se hisser à leur niveau de performance et leur échelle d'opération. Airbus n'a-t-il pas été créé pour contrer Boeing et n'est-elle pas parvenue à l'emporter en parts de marché ? Mais cela ne suffit plus aujourd'hui, alors que les entreprises américaines du numérique ne cessent d'innover et prennent leurs positions non plus sur leur marché domestique mais sur les marchés mondiaux. Créer un Google européen ? Tentation vaine, dès lors que Google est en position dominante sur le marché mondial, ne laissant aucune place à sa marge !

Tout n'est pas perdu pour autant. Les Américains ont transformé les marchés les plus faciles à transformer, parce que leur cœur de métier était, par nature, immatériel : publicité, vente à distance, industries de contenus comme la musique, le cinéma et l'audiovisuel ou le livre. Ils ont ainsi pris des positions précoces sur ces marchés, qui leur ont acquis un savoir-faire de ce qu'est la transformation numérique d'une filière.

Cependant, les transformations auxquelles nous avons à faire face sont désormais d'une tout autre nature. Il ne s'agit plus de passer du CD au mp3, mais de la transformation numérique de filières dures, avec des infrastructures lourdes et un environnement réglementaire beaucoup plus complexe comme la banque, l'assurance, l'automobile et les infrastructures de transport ou la santé, plus difficiles à transformer que la publicité ou l'industrie musicale. Bien des opportunités restent donc ouvertes, et la messe n'est pas dite. Rien ne dit que le marché mondial dans ces filières sera dominé demain par les entreprises américaines.

Quelles sont les conditions d'émergence de ces futurs géants industriels ? Il n'est pas facile de répondre, car les leviers de politique économique à mobiliser ne sont pas ceux de l'économie de rattrapage. Dans une économie de rattrapage, on crée *in vitro*, par imitation, des entreprises que l'on développe à coup de subventions publiques et d'instruments de protectionnisme pour les amener jusqu'à la frontière de l'innovation. C'est ce que sont en train de faire les Chinois, *via* le transfert de technologie. Mais dans l'économie du numérique, on ne peut procéder ainsi. Trois grandes options se présentent. On peut jouer sur le levier des *start up*. Mais jusqu'ici, nous n'avons pas su transformer nos *start up*, ni en France ni en Europe, en géants industriels. Cela doit nous conduire à nous poser des questions sur notre marché du capital risque, sur notre droit du travail, sur la segmentation du marché intérieur européen et les écarts culturels en son sein. Nos grandes entreprises peuvent-elles être un levier ? Axa peut-elle devenir le leader mondial de l'assurance numérique ? Vinci peut-elle dominer la filière numérique du BTP ? La transformation d'industries de cette dimension se heurte à bien des rigidités, mais les grandes entreprises américaines nous montrent que la gageure peut être tenue. Une entreprise comme Amazon a réussi sa transformation : elle a d'abord été un géant du commerce en ligne avant de devenir un géant du *cloud computing*. Même chose pour Apple, qui n'a plus grand chose à voir aujourd'hui avec l'entreprise des débuts, dans les années 1980. Reste à savoir si nos grandes entreprises sont capables de telles transformations radicales. Nos PME, enfin, peuvent-elles constituer un levier ? Peuvent-elles transformer leur modèle d'affaires à temps pour renaître sous forme de futurs champions ?

Si la problématique des *start up* touche à celle du financement de l'économie, du capital-risque, celle des grands groupes, en revanche, relève davantage de la décision politique. Si aujourd'hui, le dialogue entre les autorités politiques et les responsables de grands groupes n'est pas centré sur la question de l'innovation et de la transformation radicale, les choses peuvent évoluer. Et pour les PME, les questions qui se posent sont plutôt de nature juridique : droit des faillites, relation entre les entreprises, les créanciers et leurs actionnaires. Que faire quand une entreprise va mal ? La laisse-t-on mourir ou l'aide-t-on à renaître avec un nouveau management, un nouvel actionnariat ?

Autant d'instruments de politique industrielle qui ne sont pas, aujourd'hui, identifiés comme tels. Pour la nébuleuse de Bercy, la politique industrielle est une chose, le financement de l'économie en est une autre, chacune relève d'ailleurs d'un ministère distinct. Même s'ils travaillent de concert dans une logique de solidarité gouvernementale, le seul fait de les avoir séparés montre que le financement de l'économie n'est pas conçu comme un

instrument de politique industrielle. Pourtant, il est crucial, ne serait-ce que pour faire émerger des *start up* susceptibles de devenir un jour des géants industriels.

Autre question centrale, celle de la confiance dans l'économie numérique et de la protection des données personnelles. Où est le nerf de la guerre dans l'économie numérique ? Dans les années 1990, on estimait que c'étaient les réseaux, et que les opérateurs de télécom étaient les entreprises centrales, puis ce sont les logiciels qui ont tenu la corde, avant que l'on ne voie renaître de l'innovation matérielle, avec les *smartphones* notamment ; puis on a jugé que c'étaient les contenus – ce qui explique la stratégie d'une entreprise comme Vivendi. Plus récemment, la collecte des données personnelles est devenue l'enjeu central. La thèse que nous développons dans notre livre est la suivante : la puissance industrielle dans l'économie numérique se concentre désormais non plus dans les organisations mais dans la multitude des individus connectés. Les entreprises qui gagnent en puissance sont celles qui ont réussi à nouer un lien privilégié avec la multitude des utilisateurs, et à les enrôler dans leur chaîne de valeur. A mon sens, le cœur de métier des entreprises du numérique n'est pas la technologie, mais bien ce lien. La collecte des données n'est, de ce point de vue, qu'un instrument destiné à consolider ce lien. Elle sert à mieux les connaître pour mieux les servir. Ce n'est pas un hasard si l'économie du numérique est dominée par les entreprises américaines, car la culture américaine met en avant la qualité du service et l'attention portée au client, ce qui est beaucoup moins vrai chez nous. Les géants américains apportent une attention à l'utilisateur à laquelle nous ne sommes pas habitués, et qui nous séduit : ce n'est pas un hasard si la France est le pays d'Europe où la part de marché des grandes entreprises américaines comme Apple ou Google est la plus importante.

Alors que la collecte des données est, dans cette perspective, un sujet industriel crucial, nous nous en méfions. On n'y voit que le moyen d'instrumentaliser l'utilisateur, d'en faire une cible publicitaire. Or, les entreprises américaines ne collectent pas tant à des fins publicitaires que pour améliorer la qualité du service qu'elles proposent.

La protection des données personnelles constitue un des leviers de notre politique industrielle. Dans un environnement juridique où les individus sont très protégés, les entreprises qui peuvent inspirer confiance sont celles qui sont attentives à leurs clients, et cela vaut tout particulièrement pour l'économie numérique. C'est un défi que nos entreprises – banques, assureurs, opérateurs de télécoms ou de transport - n'ont pas su, jusqu'à présent, relever. Or, il faut inspirer confiance pour recueillir le consentement des utilisateurs à l'exploitation de leurs données personnelles. On touche là à des enjeux culturels, sociologiques. Nous devons apprendre à donner la priorité à ce lien à l'utilisateur si nous voulons voir nos entreprises devenir des géants industriels.

M. Gaëtan Gorce, président. – Vous avez décrit des modèles possibles d'évolution. Cela a-t-il pour vous un sens de les inscrire dans une perspective nationale ou européenne ?

M. Nicolas Colin. – Dans une économie où l'un des enjeux principaux est de transformer de toutes petites entreprises en géants industriels, on est amené à travailler dans des écosystèmes très locaux, très ramassés, où tout compte : la recherche académique, le capital-risque, la culture entrepreneuriale, le soutien des pouvoirs publics. Aux Etats-Unis, c'est sur un espace minuscule, la Silicon Valley, que converge et se concentre toute la valeur créée par l'économie numérique. Ce qui explique l'apparition de tensions sociales : outre-Atlantique, les riches deviennent de plus en plus riches, tandis que chez nous, les pauvres

deviennent de plus en plus pauvres, parce que la valeur s'échappe et entame la marge de nos entreprises.

L'innovation, en matière numérique, n'impose pas de raisonner à grande échelle. L'échelle de tels écosystèmes n'est pas tant celle d'un continent que d'une ville. Attendre pour agir une coordination à grande échelle, c'est rester l'arme au pied, quand on pourrait dès à présent entreprendre de créer des écosystèmes favorables à l'innovation.

M. Henri Verdier. – Nous avons un peu abandonné le terme de souveraineté, de ce côté de l'Atlantique, parce qu'on l'a confondu avec des formes de protection désuètes, alors qu'existent aussi des formes de souveraineté mobiles, transactionnelles, dynamiques. Or, les Etats-Unis ont une politique de souveraineté très ferme ; le numérique américain bénéficie d'un important soutien public et de multiples coopérations – voyez le rôle de la Darpa (*Defense Advance Research Project Agency*) dans le domaine de la Défense – associés à une stratégie cohérente de *softpower*. Nous devons apprendre à agir en peuple souverain, savoir revendiquer nos fonds d'intervention publique, défendre nos libertés fondamentales et nos exigences publiques, au premier rang desquelles l'impôt. L'Europe ne se pense pas comme un espace de souveraineté, mais rien n'interdit d'agir, sans attendre, à l'échelle nationale. Il existe toujours des moyens d'action face aux stratégies mondialisées d'optimisation. Les géants du numérique ne peuvent se passer d'officines locales chargées de prélever la manne publicitaire. J'ajoute que nous ne sommes pas un marché marginal, nous représentons plus de 1% du PIB mondial et pouvons faire valoir nos revendications.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Mais qu'est-ce que la souveraineté d'un État nation à l'heure où il n'y a plus de frontières ?

Lorsque vous dites que beaucoup d'opportunités restent ouvertes, vous allez à contre-courant de l'opinion de Pierre Bellanger, qui, beaucoup plus pessimiste que vous, voit l'économie numérique s'acheminer vers l'hyperconcentration et l'Internet perdre sa neutralité. Il cite à ce propos le cas de l'automobile. Qu'est-ce qui maintient votre optimisme face à cet univers très monopolistique ?

M. Henri Verdier. – L'histoire du numérique est faite de batailles successives. Il y a eu celle des microprocesseurs, que l'Europe a perdue, celle des systèmes d'exploitations, perdue aussi, mais on a résisté dans la bataille des Telecoms, jusqu'à l'apparition du smartphone. L'histoire n'est pas jouée, d'autres batailles sont devant nous. Pierre Bellanger, qui voit l'avenir converger vers ce qu'il appelle le résogiciel, craint un risque d'avalement des entreprises naissantes. Mais dans certains domaines comme celui des objets intelligents, les Américains sont loin d'être en tête. Au *Consumer Electronic Show* de Las Vegas, la revue *Wired* a retenu, dans son classement des huit meilleurs produits, quatre produits français. Nous avons des atouts dans bien des domaines, voyez le cœur artificiel : c'est un objet électronique intelligent. De même, la ville du futur est un réel enjeu, or, nous avons la chance d'avoir, en Europe, des villes chargées d'histoire, construites autour d'un centre. Dans tous ces domaines, les innovations ne sont pas californiennes, et il n'est pas écrit que l'Amérique y prendra le dessus.

M. Nicolas Colin. – Je ne suis pas sûr que l'on puisse se rassurer avec les médailles décrochées par les entreprises françaises au *Consumer Electronic Show* ou le cœur artificiel, où l'on n'en est encore qu'à une expérimentation pilote. Car on est loin d'un déploiement industriel à grande échelle. Il me paraît dangereux d'applaudir trop vite nos prouesses technologiques. L'essentiel reste à faire : prendre position sur le marché. Ce sont

les frères Lumière qui ont inventé le cinéma, mais c'est l'Amérique qui a créé Hollywood… Il nous reste à transformer nos prouesses technologiques en modèles d'affaires capables d'une expansion à échelle globale, pour attraire la valeur sur le territoire, retrouver des recettes fiscales et des emplois, redistribuer, développer l'économie nationale. Certes, des entreprises françaises sont à l'honneur dans *Wired*, mais pendant ce temps, Google rachète Nest pour plus de 3 milliards de dollars et prend ainsi des positions industrielles majeures sur un secteur très prometteur… Ce que nous ne savons pas faire.

Amazon, entre son entrée en bourse et le premier exercice 2003, a « brûlé » 3 milliards de dollars. Il est vrai que c'était au temps de la bulle spéculative, mais voyez plus récemment Facebook : entre sa création et son entrée en bourse, elle a « brûlé » 1,5 milliard de dollars. C'est ce que coûte la transformation d'une très petite entreprise en un géant industriel, c'est à dire moins que le bénéfice annuel d'une entreprise comme Orange, mais beaucoup plus que ce que nos entreprises qui se créent parviennent à lever. Nous manquons des investisseurs patients, des marchés financiers profonds qui permettent de prendre ces positions industrielles. On peut donc craindre que les entreprises américaines ne rachètent nos technologies innovantes au bon moment. Les opportunités passent vite. Il a suffi à Google de racheter, pour 3 milliards de dollars, une entreprise qui fabrique un thermostat intelligent, pour mettre un pied dans le secteur du bâtiment et de l'énergie, prenant position en aval avant de remonter pour évincer les acteurs traditionnels ; elle commence aussi à s'intéresser de près à l'automobile. Une telle entreprise, quand elle entre sur un marché grâce à une acquisition, dispose d'un énorme capital, d'un important savoir-faire logiciel et d'un lien privilégié avec des utilisateurs dans le monde entier ; de quoi creuser rapidement l'écart. Cela étant, il n'y a pas de raison de penser que toutes les filières sont soumises à cette fatalité.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – La difficulté tient-elle pour vous au fait que nous avons du mal, en Europe, à appréhender la force de la révolution numérique, qui transforme en profondeur toute l'économie ?

M. Nicolas Colin. – On ne comprend pas, en effet, combien profonde doit être la transformation pour que nos entreprises puissent prendre des positions de marché. On a beau applaudir nos entrepreneurs qui innovent, on continue d'adopter des lois et des règlements qui sont conçus pour freiner le développement des nouveaux entrants sur des marchés où les entreprises en place pourraient être menacées. Aux Etats-Unis, l'innovation finit par triompher parce que les entreprises dominantes ont beau mener un *lobbying* auprès des instances de régulation, elles ont, face à elle, des innovateurs très agiles, qui ont su se regrouper et interviennent y compris dans le jeu politique, en finançant massivement les campagnes électorales. Chez nous, ce rapport de forces n'existe pas. Les innovateurs sont éparpillés, inconnus, peu présents dans les palais nationaux et dès qu'ils mettent en cause les positions des entreprises en place, on leur enfonce la tête sous l'eau.

M. Henri Verdier. – Au risque de paraître excessivement optimiste, je persiste. L'issue, dans cette bataille, n'est pas fatale. On a failli par gagner la bataille des télécoms, dans les années 1990. Au cours des six années que j'ai passées à la tête de Cap Digital, le pôle de compétitivité parisien de la filière des contenus et services numériques, j'ai vu se transformer les jeunes générations – qui ont pris la mesure de la mondialisation et n'hésitent pas à aller chercher leurs maîtres à Harvard. Nicolas Colin ne me démentira pas : inspecteur des finances, il fait partie d'une nouvelle classe d'énarques…

M. Gaëtan Gorce, président. – …vous voulez dire qu'il a renoncé à l'inspection des finances pour créer un incubateur ?

M. Henri Verdier. – Il est dans un va et vient…

Je suis étonné de constater que la France défend bien peu son droit de la concurrence ; elle serait pourtant fondée à soulever des contentieux. De même qu'elle serait fondée à défendre sa vision de la liberté d'expression. Alors que nous avons, depuis la loi Bichet jusqu'à la loi de 1984, une législation très sophistiquée pour défendre le pluralisme de la presse, on semble ne pas avoir conscience du fait que 90% des flux passent par Google ou Facebook.

M. Gaëtan Gorce, président. – Nous avons reçu le commissaire Almunia, qui ne nous a pas donné le sentiment d'être déterminé à pousser le combat avec Google sur ces questions de concurrence…

M. Henri Verdier. – Rien ne nous interdit d'en revenir à des principes fondateurs – libertés publiques, liberté de la presse – et de les faire valoir, sur le modèle de ce qu'a fait l'Allemagne, dans les années 1980-1990, pour l'environnement, en s'imposant des normes qu'elle a ensuite exportées, sur le recyclable ou les dioxines, par exemple. L'Europe gagnerait à s'en inspirer. L'attention, par exemple, à la protection des données personnelles peut devenir un avantage si l'on sait pousser ses pions.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Vous avez évoqué un statut pour ce nouvel espace public qu'est l'Internet. Quels principes devraient, selon vous, le régir ?

M. Henri Verdier. – Je suis personnellement étonné par certaines décisions de régulation touchant l'Internet, que l'on considèrerait liberticides dans le monde physique. Dans cet espace, où se meuvent les jeunes générations, où elles nouent des relations, où elles construisent leur identité, on n'hésite pas à surveiller, à déconnecter, comme s'il s'agissait d'un espace purement technologique. On ne se représente pas Internet comme un espace public. Et cela vaut aussi pour les sanctions : on hésite à considérer que l'expression de propos racistes ou antisémites sur Twitter puisse être un délit…

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Nicolas Colin a évoqué la fiscalité. Peut-on imaginer une forme de fiscalité assise sur les données ?

M. Gaëtan Gorce, président. – L'enjeu est essentiel, il touche à la question de la captation de la valeur. Pierre Bellanger s'inquiète de voir la valeur disparaître de nos économies européennes. La fiscalité peut-elle être un contre-feu ?

M. Nicolas Colin. – La fiscalité à elle seule ne pourra pas corriger les profonds déséquilibres dans la répartition mondiale de la valeur.

M. Gaëtan Gorce, président. – Mais la valeur est créée pour partie sur notre territoire.

M. Nicolas Colin. – C'est vrai, mais qu'est-ce qui crée la valeur ajoutée, donc contribue aux bénéfices dans une grande entreprise ? Si on laisse de côté l'importante question des prix de transfert, il faut reconnaître que l'on a encore tendance à estimer que c'est sur les actifs tangibles, sur la propriété intellectuelle, sur tout ce qui se concentre dans son périmètre que repose la valeur d'une entreprise. Or, c'est une vision périmée : dans l'économie numérique, la valeur repose de plus en plus sur autre chose. Les facteurs qui créent de la valeur ne résident pas seulement dans l'entreprise, ils sont aussi à la lisière, du côté des utilisateurs, agents actifs de la chaîne de création de valeur. Les grands entrepreneurs

du numérique ne disent d'ailleurs pas autre chose, mais ceux qui décident de la fiscalité n'en ont pas encore pris conscience. Dans le rapport sur la fiscalité du numérique que j'ai cosigné avec Pierre Collin, conseiller d'Etat, nous avons développé une analyse de la création de valeur que le gouvernement a faite sienne et qui a été portée devant l'OCDE, dans le cadre du chantier de remise à plat de la fiscalité des entreprises, dit plan d'action BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*). Il s'agit, pour l'instant, de partager un diagnostic à l'échelle des Etats membres de l'OCDE. Les Français se sont beaucoup impliqués, avec les travaux du conseil national du numérique et ceux qu'a menés le Sénat à l'instigation du président Marini. Comment adapter la fiscalité pour qu'elle épouse au mieux les contours de l'économie numérique ? Telle est la question. Il faut refaire le travail de diagnostic en commun, car un diagnostic doit être partagé. C'est l'objet du travail mené dans le cadre du chantier BEPS mais aussi par le groupe d'experts qui s'est mis en place au niveau européen, à l'initiative du commissaire Semeta, et auquel participe Pierre Collin.

M. Henri Verdier. – On a tort de ne voir dans le mode opératoire des grandes entreprises de l'Internet que prédation. On a tôt fait de dénoncer la captation de valeur ou le vol des données personnelles, mais il faut bien comprendre que les utilisateurs pèsent leurs choix : ils donnent à l'entreprise, mais l'entreprise leur donne aussi. Le millier d'applications de l'*appstore* d'Apple sont le fruit de l'équivalent de 500 000 années de temps d'ingénieur, dont l'entreprise a bénéficié gratuitement. Apple n'a rien payé, mais prend 30% du chiffre d'affaire. Prédation ? Tous ces ingénieurs bénévoles ont certes donné à l'entreprise, mais l'entreprise leur a donné une plate-forme extrêmement performante et un accès au marché qu'ils n'auraient jamais pu espérer.

Si donc il ne faut pas concevoir la relation à l'utilisateur comme une prédation, il n'est pas interdit à la puissance publique de s'en mêler, en aidant, par exemple, à mener des négociations collectives. En matière de données, c'est le caractère collectif, massif, qui fait l'intérêt de la collecte. Que je sois géolocalisé lorsque je me rends dans tel restaurant n'a aucun intérêt mais en revanche, l'agrégation de telles données peut permettre d'étudier l'évolution des comportements alimentaires dans la durée. Plutôt que chercher à freiner ce processus en le considérant comme prédateur, mieux vaudrait peut-être travailler à harmoniser la négociation collective entre les peuples, la multitude, et ces plates-formes. Si les gens contribuent, c'est qu'ils y trouvent leur compte.

M. Nicolas Colin. – J'ai dit que la fiscalité ne suffirait pas à corriger les déséquilibres. Cependant, la fiscalité n'est pas sans comporter de ces effets incidence bien connus en microéconomie. L'impôt est le plus souvent répercuté par les assujettis sur d'autres acteurs de leur écosystème. Aux Etats-Unis, Amazon doit, dans un nombre croissant d'Etat, collecter des taxes sur les ventes. Les commerces traditionnels auxquels elle fait concurrence y ont vu une victoire. Mais Amazon a su retourner les choses à son avantage en multipliant ses implantations sur le territoire afin d'assurer la livraison le jour même. La fiscalité, comme toute perturbation dans un système, renforce les forts et affaiblit les faibles.

Cela étant, elle est un révélateur. Les entreprises mondiales créent de la valeur sur notre territoire et nous ne récupérons rien de cette valeur. Ce doit être un signal d'alarme. Toutes les entreprises, dans tous les secteurs, cherchent à minimiser leur exposition fiscale dans les pays où elles n'ont pas leur siège. Mais l'optimisation fiscale dans le secteur numérique n'a pas les mêmes effets que dans d'autres secteurs, parce que nous ne disposons pas de grands champions. Dans le secteur bancaire, par exemple, l'optimisation vaut dans les deux sens, car nous avons de grands établissements. Dans le numérique, en revanche, tous les grands sont américains. Et le même phénomène est à l'œuvre pour les emplois, pour le revenu

national en général. Le sentiment d'appauvrissement que ressentent les citoyens est le reflet de cette situation macroéconomique.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Dans quel cadre un droit des plates-formes pourrait-il se constituer ?

M. Nicolas Colin. – La puissance publique a longtemps su imposer ses préconisations aux entreprises qui devenaient trop puissantes et dont l'activité devenait essentielle à l'ensemble de l'économie. Ce qui me frappe, cependant, c'est la parenté entre les principes qui président aux grandes plates-formes et les lois de Rolland, qui ont théorisé les grands principes du service public : continuité, mutabilité, égalité. Les grandes plates-formes ont compris que le succès industriel passe par la continuité du service, que la mutabilité est la condition d'adaptation à l'évolution des techniques – les applications doivent ainsi s'adapter aux évolutions des systèmes d'exploitation. Elles mettent, enfin, tous les utilisateurs à égalité – tout le monde peut, par exemple, ouvrir un compte chez Apple et créer une application. Ce trait culturel qui veut que tout le monde puisse s'agréger reste assez étranger à nos capitaines d'industrie.

M. Henri Verdier. – Nous ne sommes pas loin de voir quelques grandes plates-formes concurrencer la puissance publique dans ses prérogatives et proposer, demain, des services de connexion à certains services publics, comme cela existe déjà en Angleterre, voire collecter l'impôt – on le voit déjà sur certaines taxes… Il est urgent de mener une réflexion sur ces questions, faute de quoi, on risque d'être inconsciemment entraînés vers des abandons de souveraineté difficilement réversibles.

M. Nicolas Colin. – Les citoyens sont sensibles à la différence qu'ils ressentent entre le service rendu sur les grandes plates-formes de l'Internet et la rigidité, la lenteur des guichets publics. C'est un défi pour la puissance publique, qui doit se mettre à niveau pour préserver sa souveraineté. Il n'y a aucune raison pour que l'Etat soit en retard, alors que dans la tradition française du service public, il a souvent été en avance. Or, on a le sentiment que c'est le renoncement qui prévaut aujourd'hui.

M. Gaëtan Gorce, président. – Il me reste à vous remercier de cet échange. Je ferais volontiers une suggestion au président du Sénat. Si l'on veut faire de notre Haute Assemblée une chambre tournée vers l'avenir, il serait bon que les partis s'entendent pour soutenir des candidats aux élections sénatoriales issus comme vous des milieux économique, scientifique, universitaire, qui, en siégeant sur nos bancs, apporteraient une contribution précieuse à nos travaux.

La réunion est suspendue à 17h35.

Mardi 18 mars 2014

- Présidence de M. Gaëtan Gorce, président -

Audition de M. Philippe Boucher, conseiller d'État honoraire, et M. Louis Joinet, ancien directeur juridique de la Commission nationale d'informatique et des libertés (CNIL)

La réunion est ouverte à 14 h 30.

M. Gaëtan Gorce, président. – Vous êtes tous deux, entre autres faits d'arme, auteurs d'une pétition invitant à réagir à la situation créée par les écoutes de la NSA, proposant de développer des formules de cryptage, et appelant à la création d'une charte internationale de protection des droits sur le numérique. C'est à ce titre que nous souhaitions vous entendre.

Notre mission réfléchit à la gouvernance de l'Internet dans ses différentes dimensions – économiques, techniques, juridiques – ainsi qu'à la protection des droits ; les enjeux de souveraineté en font également partie. Nous recevrons après vous le directeur de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), qui nous tiendra sans doute un discours quelque peu différent…

Quelle perception avez-vous d'une éventuelle menace sur les libertés ? Comment se concrétise-t-elle, et comment peut-on tenter de la prévenir ou de la combattre ?

M. Philippe Boucher. – Lorsque j'ai reçu l'invitation de votre commission, je me suis interrogé sur les raisons de celle-ci, étant à la retraite depuis maintenant sept ans. J'ai fini par conclure que cette démarche devait être en lien avec l'article que j'ai publié en 1974 sur le Système automatisé pour les fichiers administratifs et le répertoire des individus (SAFARI), « SAFARI ou la chasse aux Français ». Toutefois, celui-ci, qui remonte à bientôt quarante ans, ne concernait que des fiches. On n'en était pas encore à Internet. Ce qui existe actuellement n'a aucun rapport avec ce que l'on craignait en 1974.

Les choses se caractérisent aujourd'hui par une certaine ambiguïté, très bien décrite par un éditorial récent du Monde, en date du 14 mars, qui présente à la fois les avantages et les risques de l'Internet. Je m'empresse de dire que, si cet éditorial est fort bien fait, ce n'est pas toujours le cas de ce que publie le quotidien dont j'ai été très longtemps le collaborateur…

Peut-on, compte tenu de l'ambiguïté de l'Internet, se prémunir contre ce que l'on juge mauvais ? Quel rôle l'Europe peut-elle jouer ? Je ne vous cache pas que je suis plutôt pessimiste, si l'on considère ce qui se passe au plan international, par exemple en Crimée. On dit que l'on va punir la Russie, mais on ne touche ni à l'État russe, ni à son économie. J'ajoute que c'est méconnaître l'histoire de ce pays que de dénier à l'État russe le droit de reprendre cette Crimée que Khrouchtchev donna il y a quarante ans, pour des raisons qui doivent tenir à la boisson du dîner, ou à quelque chose du même genre !

L'Europe apparaît comme frileuse : ceci peut s'expliquer par les élections du mois de mai, ou par la succession à venir du président Barroso ; quoi qu'il en soit l'Europe ne m'a jamais frappé par son audace, ou son désir d'exister comme entité ! François Mitterrand a eu

beau dire – à juste titre – que la France était sa patrie, et l'Europe son avenir, qui parle aujourd'hui de l'Europe, en dehors des périodes de crise ? Vend-on l'Europe comme on devrait le faire ? Les dirigeants, de droite ou de gauche, n'abordent le thème de l'Europe qu'en cas de crise, mais s'il s'agit de vendre l'Europe parce qu'elle est l'avenir des peuples qui la composent, c'est le grand silence blanc !

Je ne peux, pour autant, oublier que, si la loi « Informatique et Libertés » du 6 janvier 1978 -certes aujourd'hui dépassée- ressemble à quelque chose, c'est grâce au Sénat ! C'est le Sénat qui, il y a de cela trente-six ans, a bataillé pour qu'elle soit autre chose que le projet de loi du garde des Sceaux de l'époque. Il me semble que votre assemblée, il y a très longtemps, a par ailleurs étouffé dans l'œuf un projet de loi du même garde des Sceaux, tendant à interdire aux détenus de publier des livres ! Si tel avait été le cas, qu'en aurait-il été d'Albertine Sarrazin, de Jean Genet, de Latude ou de Silvio Pellico ? Je suis à peu près sûr que c'est le Sénat qui, dans un comportement assez constant, quelles que soient les majorités qui s'y trouvent, veille le plus sur le terrain des libertés, davantage que l'Assemblée nationale.

Quels sont les adversaires du contrôle, de la régulation et de la « gouvernance mondiale de l'Internet » -pour prendre un mot quelque peu douteux ? L'éditorial du Monde l'évoque, mais on peut trouver tout seul la réponse : il s'agit du commerce, du « big business ». J'ai appris, il y a quelques mois, qu'une chaîne de supermarchés répertorierait les goûts de ses clients ; quand l'un d'eux passe devant les rayons où se trouvent les produits qu'il apprécie, on le sollicitera pour qu'il s'approche ! Certes, ce n'est pas ce qui m'obligera à acheter mais, même si l'atteinte à la vie privée est limitée, c'est quelque peu inquiétant !

Le second adversaire de la régulation et du contrôle, c'est l'État. Il faut le dire, « Big Brother », avec les écoutes, est aujourd'hui totalement dépassé !

Un point est cependant passé totalement inaperçu : il s'agit de l'article 20 de la loi de programmation militaire… Pourtant, l'opposition actuelle – comme la précédente – défère au Conseil constitutionnel de nombreux textes, même anodins, que seules les lois du genre lui interdisent d'approuver ! Jacques Attali a dit à ce propos : *« L'article 20 de la nouvelle loi de programmation militaire vient de donner à l'administration tout pouvoir de traiter tout citoyen soupçonné d'un délit quelconque comme un terroriste, c'est-à-dire de pénétrer dans sa vie privée sans contrôle* a priori *d'un juge »* ! Je pense à cet instant aux propos de Robert Badinter, selon lesquels la France n'est pas le pays des droits de l'homme, mais le pays de la Déclaration des droits de l'homme ! Une telle condamnation se passe de commentaires, venant d'un homme qui a quelques raisons d'être crû lorsqu'il estime que la République française n'est pas à la hauteur !

En matière de liberté, tout se tient : il ne faut pas s'imaginer que si on garantit la liberté, ceux qui ne sont pas partisans de la liberté ne vont pas tenter de parvenir à leurs fins par une autre méthode. Tout le monde connaissait le programme PRISM de surveillance électronique de l'Internet de l'Agence nationale de la sécurité américaine (NSA) ! Les Allemands ont réagi, non les Français ! Lorsque j'en ai parlé autour de moi, tout le monde m'a dit, quelles que soient les étiquettes : « Cela ne me concerne pas ! ». Il faut en effet que cela nous concerne pour qu'on s'y intéresse. N'étant pas concerné, on a l'impression que cela ne se produira jamais !

Le fonctionnement de l'Internet s'inscrit dans le régime politique français actuel. De ce point de vue, l'article 20 de la loi de programmation militaire me paraît d'une gravité

hallucinante. Ma vie étant transparente, je ne me sens pas menacé, mais chacun peut être visé !

Quoi qu'il en soit, l'Internet n'est qu'une étape à mes yeux. Je suis en effet convaincu qu'il ne s'agit pas d'un aboutissement. Nous tous disparus, d'autres complications, d'autres manières de vivre verront le jour. Nous vivons dans une période qui ne sait pas trop où elle en est, et qui sait encore moins où elle va ! Les difficultés économiques, qui affectent la quasi-totalité du monde, sont le reflet de sociétés inquiètes d'elles-mêmes, à la recherche d'un axe. Je demeure persuadé qu'il se produira encore des événements qu'on ne devine pas…

Toutefois, même si les risques existent, je suis plutôt optimiste… La vie elle-même n'est-elle pas un risque ?

J'en veux terriblement à Lionel Jospin qui, lorsqu'il était Premier ministre, a dit que la sécurité était la première des libertés. Je crois qu'il vient de publier un ouvrage sur le mal bonapartiste… Il oublie ce que disaient Jefferson -ou Franklin- lesquels peuvent difficilement passer pour des gauchistes : « Celui qui met la sécurité avant la liberté ne mérite ni l'une, ni l'autre ! ». En effet -et ce sera ma conclusion- la première des libertés, c'est la liberté !

M. Gaëtan Gorce, président. – Il s'agit de Franklin…

Nous laisserons à Louis Joinet le soin de compléter votre intervention. Quelle est votre perception des menaces pour nos libertés qui pourraient venir de contrôles exercés sur le Net ? De quelle manière pourrait-on les prévenir ? Ce sont des idées que vous avez évoquées dans votre pétition, à travers vos propositions de cryptage, ou de charte mondiale des droits. Comment les mettre en place ? Quelles garanties cela pourrait-il apporter ?

M. Louis Joinet. – Je me suis posé la même question que Philippe Boucher : pourquoi m'avoir invité ?

Le début de ma carrière remonte à 1964. À l'époque, j'étais expert auprès du Conseil de l'Europe. J'ai consacré vingt ans de ma vie à la protection des données. J'étais chargé, à la Direction des affaires civiles, de rédiger techniquement la loi « Informatique et Libertés ». Je tiens ici à rendre hommage à mon père spirituel, le sénateur Thyraud. Entre nous, nous appelions d'ailleurs cette loi la « loi Thyraud ». Lorsque j'ai été révoqué, il m'a défendu bec et ongles…

M. Philippe Boucher. – Moi aussi !

M. Louis Joinet. – J'ai ensuite été amené, en tant qu'expert auprès du Conseil de l'Europe, à travailler dans le secteur de la protection des données, avant d'être élu Président du Comité de rédaction de la convention 108, pionnière internationale dans ce domaine. J'ai enfin rédigé pour le compte des Nations unies, en tant que rapporteur, les principes directeurs relatifs à la protection des données, qui ont été adoptés par l'Assemblée générale, et sont depuis tombés dans l'oubli. Ceci se rapproche de l'idée de charte. Je crois qu'un article de la loi interdisait autrefois l'utilisation des données destinées à établir des profils. Je n'ai pas l'impression que celui-ci subsiste…

Aujourd'hui, on peut collecter énormément de données informatiques grâce au balayage. Comment les exploiter ? Sur un milliard de conversations téléphoniques, quelles

sont les bonnes ? Il existe des techniques, dont j'ai entendu parler pour la première fois il y a très longtemps, en Uruguay, qui recourent à des mots-clés pour déclencher les écoutes, comme « réunion », « à demain », ou « comme la dernière fois »… J'en ai eu connaissance en effectuant une mission pour la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH).

On écoute maintenant tout le monde, détectant, grâce à un certain nombre de ces techniques, les conversations le plus intéressantes en matière de protection de la société, pour lutter contre le terrorisme ou le provoquer. Les États ne sont plus les seuls à avoir la maîtrise de ce domaine : c'est aussi le cas de certains secteurs de la société civile, y compris parmi les plus violents.

Face à cette situation, je tenais à indiquer trois axes de réflexion. Bien que je sois très éloigné du sujet depuis maintenant quinze ans, je me suis cependant tenu au courant…

Selon moi, ces trois axes, qui tournent autour de la politique européenne sont le droit, les procédures de contrôle et la transparence, ce dernier aspect étant peut-être le plus important.

La législation en la matière est régie par deux grands textes européens, la directive de 1995, et la convention 108 du Conseil de l'Europe. Je crois savoir que la directive de 95 est en cours de révision. Peut-être conviendrait-il de vérifier si, à cette occasion, on ne va pas tenter de diminuer les pouvoirs des différentes CNIL. Je crois qu'il existe une forte pression de l'Allemagne à ce sujet…

Quant à la convention 108, elle fait l'objet d'une modernisation. À ma connaissance, cette convention est devenue totalement secondaire, ce que je ne puis que regretter, en ayant été l'un des coauteurs. L'Union européenne a maintenant une influence plus importante que le Conseil de l'Europe, qui fut pionnier à l'époque. Quand nous avons commencé, il n'existait presque rien à l'échelon de l'Union européenne. Notre rêve était que celle-ci puisse être partie à la convention européenne en tant que telle, ce qui n'est toujours pas le cas, du fait de luttes intestines, désolantes mais réelles, entre les deux. En outre, on peut difficilement procéder à une révision de ce texte sans tenir compte du contexte international.

Il existe par ailleurs un contrôleur européen de la protection des données. Sa création a été selon moi capitale. La conception européenne, contrairement à la conception anglo-saxonne, est plutôt favorable aux commissions, comme la CNIL, mais les Anglo-saxons préfèrent les *ombudsmen*. La différence est assez importante…

J'ai rédigé, pour l'ONU, la réglementation relative aux institutions nationales que constituent les CNIL. Cette réglementation a donné lieu à une bataille terrible entre les Anglo-saxons et les Européens, les premiers voulant un ombudsman, les seconds désirant une commission, plus participative, et permettant d'intégrer la société civile.

J'ai craint que ce contrôleur ne devienne une sorte d'ombudsman ; à ma connaissance, il se comporte toutefois plus comme un rapporteur d'ONG. Je pense qu'on a trouvé là un équilibre -et ceci est très important. Il existe toujours un risque, lorsqu'on réforme, de réduire les pouvoirs des contrôleurs. Il importe donc que les parlementaires français demeurent vigilants quant à cette évolution, dans le cadre du G 29, qui est composé des représentants des différentes CNIL, et détient une mission de conseil au sein de l'Union européenne.

Le troisième et dernier point qui m'apparaît le plus important concerne la transparence. Philippe Boucher l'a évoqué à propos de l'article 20 de la loi de programmation militaire. Je voudrais y revenir, car ceci a été terrible selon moi. Ce Gouvernement a réussi à faire ce que les précédents n'étaient jamais parvenus à réaliser. J'y suis d'autant plus sensible que c'est en quelque sorte à cause de ce sujet que j'ai été révoqué de mes fonctions à la CNIL…

La transparence est très favorable au débat, et ce pour deux raisons. La première est démocratique et, l'autre vient du fait qu'il ne faut jamais négliger l'information de l'opinion publique. C'est bien plus important aujourd'hui que lorsque j'étais directeur de la CNIL. À l'époque, on pouvait entretenir la défiance vis-à-vis du fichage. De nos jours -je le vois bien avec mes petits-enfants- personne ne se rend plus compte du danger que ceci peut représenter. On communique des données qui ne sont pas administrativement nécessaires. C'est pour moi un grand choc…

M. Philippe Boucher. – C'est la méfiance qui manque le plus ! Elle n'est pourtant pas qu'un défaut…

M. Louis Joinet. – On ne doit jamais manquer de sensibiliser l'opinion publique, particulièrement le milieu des informaticiens. Lorsque j'ai été révoqué, des comités de soutien ont vu le jour jusqu'au Brésil, mais ma plus grande satisfaction est venue du fait que le plus actif a été le comité créé par des informaticiens !

M. Philippe Boucher. – Je puis, quarante ans après, dire que les informations sur le système SAFARI m'ont été transmises par des informaticiens…

M. Louis Joinet. – En effet !

M. Philippe Boucher. – Elles ont transité par des juristes, sans doute pour me rassurer, mais la fuite venait des informaticiens…

M. Louis Joinet. – … du ministère de l'intérieur !

M. Philippe Boucher. – À l'époque, un communiqué officiel est sorti dans les 24 heures pour affirmer que le système décrit dans mon article était suspendu. On m'a dit, une dizaine d'années plus tard, que cette décision émanait de Georges Pompidou.

M. Louis Joinet. – C'est exact !

M. Philippe Boucher. – L'article a été publié deux ou trois semaines avant le décès de Georges Pompidou, qui aurait dit : *« Arrêtez d'importuner les Français ! »*.

M. Louis Joinet. – J'ajoute, son humilité dût-elle en souffrir, que Philippe Boucher a été l'un des premiers lanceurs d'alerte. Son article, à l'époque, a été lu mondialement !

M. Philippe Boucher. – En effet…

M. Louis Joinet. – Même au Japon !

M. Gaëtan Gorce, président. – Je n'ai pas le sentiment que votre pétition sur l'affaire PRISM a eu le même retentissement… On peut se demander pourquoi !

M. Louis Joinet. – Les gens sont maintenant habitués.

M. Philippe Boucher. – Un maire, dans l'Yonne, élu de gauche sans étiquette, pourtant homme politique, a estimé devant moi que ce n'était pas grave ! Cette attitude m'a sidéré ! En matière de libertés, il faut intervenir trop tôt, car si on intervint à temps, on intervient trop tard !

M. Louis Joinet. – Pour en finir avec le sujet de la transparence, en matière de stratégie européenne, il convient de rester vigilant. La transparence passe par la participation de la société civile à la protection des données. À l'époque, je m'étais énormément appuyé sur une ONG composée d'informaticiens. C'est lorsque les choses émanent des milieux informatiques que l'on peut faire avancer les problèmes.

Il existe un risque, les États de l'Union européenne étant peu favorables à l'intervention de la société civile dans le domaine de la gouvernance, de voir diminuer le rôle des ONG. Combien existe-t-il, au plan européen, d'ONG spécialisées dans la protection des données ? C'est un mouvement relativement nouveau…

Un syndicat de magistrats que je connais bien a aussi créé un observatoire de la protection des données dans le milieu de la justice. Il est plus intéressant d'éduquer les opinions que de provoquer des débats de spécialistes.

Les lanceurs d'alerte jouent le même rôle que les ONG, mais de manière bien plus pointue. Une initiative récente propose d'ailleurs de prévoir un statut pour ces derniers…

M. André Gattolin. – La loi sur la santé et l'environnement prévoit un statut de lanceur d'alerte…

M. Louis Joinet. – J'ai fait quelques séjours dans l'appareil d'Etat, au cabinet du Premier ministre ; dans certaines situations, il faut lancer une alerte à propos d'un sujet qui peut poser des problèmes de conscience à un fonctionnaire. Il est très important, si l'on décide de développer un statut protecteur, de traiter du principe de loyauté du fonctionnaire et de son devoir d'aider la gouvernance à prévoir l'avenir, à anticiper la légalité.

Je terminerai par l'article 20 de la loi de programmation militaire. Existe-t-il un PRISM français ? J'ai un souvenir très précis en la matière… J'étais commissaire du Gouvernement au Conseil d'État lorsqu'on a adopté la loi de 1978. Le directeur de la DST – ou de la DGSE – était au nombre des commissaires du Gouvernement. J'avais entendu parler de la technique dite de balayage : on écoute tout le monde et on cherche ensuite à savoir qui est qui. Le débat portait sur le fait de savoir si l'on faisait figurer quelque chose dans la loi à ce sujet. La réponse a été négative, car il ne s'agissait que d'un projet. Nous étions alors en 1977. Je savais, de source sûre, que cela existait déjà, et que le centre se situait en Guadeloupe. Si ce programme est légitimé, sinon légalisé, c'est qu'il existe bien en France !

J'en ai parlé au président Sueur, qui connaît bien le sujet, au cours d'un débat privé. Il a essayé de me convaincre que tout ceci relevait du phantasme et que, de toute façon, les réformes successives de la loi de 1978 ne l'interdisaient pas. C'est pour moi une très profonde déception et un sujet très grave. J'ose espérer que ceci n'existe pas.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Vous avez évoqué la loi « Informatique et Libertés », sur laquelle vous avez beaucoup travaillé. Compte tenu de

l'évolution de la technologie et de l'Internet, considérez-vous qu'elle soit encore valable ? Mériterait-elle une refonte, au regard de ces évolutions ?

M. Louis Joinet. – Aucune loi n'est adaptée à l'évolution de l'Histoire ! Je ne suis plus suffisamment au fait de la question pour vous apporter une réponse. Les choses évoluent très vite ! Je me suis mis à Skype et à l'iPhone, mais j'ai de la peine à suivre. Or, il faut du temps au législateur… Je ne sais s'il existe un groupe d'experts chargé de ce sujet, mais il faut partir du postulat que la loi doit être en constante évolution. La difficulté vient du fait que la technique évolue plus vite que la loi !

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – En effet…

Vous avez, l'un et l'autre, évoqué le silence de la France à la suite de ce que vous avez tous deux dénoncé dans le Monde. Plus récemment, le Président Hollande, aux États-Unis, a estimé que la confiance était restaurée…

M. Philippe Boucher. – Pas de souvenirs pénibles !

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – … Alors que, dans le même temps, Angela Merkel, prônait la nécessité d'un Internet européen. Comment expliquez-vous ces différences d'appréciation ?

M. Philippe Boucher. – Ceci vient certainement de l'absence d'Europe. L'Europe consiste à dépasser les contradictions nées de l'Histoire. On ne peut méconnaître l'Histoire ! La Crimée nous le montre : la Russie est née avec la Principauté de Kiev, et a été russe pendant quatre siècles. Il y a des différences nationales, mais on ne veut pas les dépasser. Il existait déjà des dissemblances lorsqu'on a réunifié l'Allemagne de l'Est et l'Allemagne de l'Ouest.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Nous nous sommes tous trois rendus à Berlin la semaine dernière, et nous avons pu mesurer à quel point le respect de la vie privée et des données à caractère personnel est, pour les Allemands, un point extrêmement sensible. Est-ce à dire qu'en France, c'est une question beaucoup plus légère ou bien la France bénéficie-t-elle de l'espionnage américain et avait connaissance de ces éléments ?

M. Philippe Boucher. – La France est devenue totalement inerte ! Tout est normal, tout passe. On a actuellement un régime qui n'a de démocratique que le nom ! En dehors des élections, où on a le loisir de congédier celui dont on ne veut plus…

M. Gaëtan Gorce, président. – Sans vouloir vous contredire, nous nous éloignons du sujet -même si cela a un rapport…

M. Philippe Boucher. – On est au contraire en plein dans le sujet, vous le savez fort bien ! L'article 20 a été soumis au Conseil d'État, qui n'a pas formulé d'observations. C'est grâce aux amendements parlementaires -sans doute quelque peu suggérés par les autorités exécutives- que l'article 13 est devenu cet article 20 absolument innommable. On entend bien, sous couvert d'anonymat, les plaintes de certains parlementaires, qui ne servent rigoureusement à rien ! Tout se tient, je ne m'éloigne malheureusement pas du sujet !

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – La charte mondiale que vous avez évoquée dans votre tribune est un sujet dont on entend beaucoup parler ces derniers temps. Les internautes eux-mêmes s'en font l'écho, et Timothy Berners-Lee, l'un des pères du

Web, a confirmé la semaine dernière la nécessité d'une charte mondiale, qui pourrait être portée par les utilisateurs eux-mêmes.

Faut-il compter sur eux ou faire émerger une charte mondiale portée par les grands pays démocratiques, dont les pays émergents, afin que les États qui n'ont pas une conception extrêmement libre de l'Internet s'y rallient ?

M. Louis Joinet. – C'est aux États d'agir, mais ils ne bougeront que si la société civile les y pousse.

Les deux grands lobbies de ce secteur sont les services de renseignements et les milieux commerciaux. Ce n'est pas par hasard si vous recevez des mails qui ciblent votre consommation. Pour ce faire, un maximum de données est nécessaire, même si on en rejette les trois-quarts. Il existe donc une propension au fichage.

Lorsque nous avons mis au point le programme informatique de la CNIL, soutenu par le Président Thyraud, les concepteurs avaient prévu des finalités qui n'étaient pas utiles à la CNIL en l'état, mais qui pouvaient le devenir ! Une des tentations constantes des milieux informatiques est d'aller bien au-delà des finalités.

Les pays étrangers -entre autres africains- s'inspirent de la législation de la France qui, avec la Suède, a été pionnière dans ce domaine…

M. Philippe Boucher. – Encore faut-il continuer !

M. Louis Joinet. – C'est pourquoi il faut être vigilant : la France ne doit pas devenir caution pour certains programmes liberticides.

Lorsqu'on a commencé à appliquer l'identification biométrique aux cantines, les sociétés proposant ces programmes ont estimé qu'il fallait habituer les enfants à être fichés dès la maternelle !

M. Philippe Boucher. – C'est bien la preuve que les choses se tiennent : toucher à une liberté affecte toutes les autres ! Nous entrons dans la société du contrôle permanent, qui refuse tout risque. Sur le terrain des libertés, la France n'est absolument pas à la hauteur de son Histoire !

La réunion est suspendue à 15 heures 25.

- Présidence de M. André Gattolin, vice-président –

La réunion reprend à 16 h 40.

Audition de M. Maurice Ronai, membre élu de la formation restreinte de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), coauteur du rapport « République 2.0 : vers une société de la connaissance ouverte » (avril 2007)

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Merci infiniment de vous être déplacé pour venir échanger avec nous, sur un sujet sur lequel travaillons depuis un certain

nombre de mois, comme vous avez pu en prendre connaissance à travers nos auditions, mais aussi les rapports du Sénat.

Quels sont, selon vous, pour l'Europe, les enjeux de la gouvernance de l'Internet ? Quelles réflexions cela vous inspire-t-il ?

M. Maurice Ronai. – Je m'interrogerai tout d'abord avec vous sur le principe directeur d'une gouvernance de l'Internet. On a souvent tendance, pour certains sujets, à se cristalliser sur les aspects institutionnels, notamment autour du rôle de *l'Internet corporation for assigned names and numbers* (ICANN).

J'essaierai ensuite de caractériser le moment diplomatique dans lequel nous nous trouvons et de commenter l'annonce du Gouvernement américain, vendredi dernier, qui envisage de se dégager du contrôle de l'ICANN.

Je tenterai enfin d'esquisser un chemin pour aller vers la mise en place d'une gouvernance multilatérale de l'ICANN…

Quels sont les principes directeurs ? L'Internet a pris une place telle dans nos sociétés qu'il est devenu un enjeu majeur des relations internationales. Il existe une tension entre un réseau conçu techniquement comme sans frontière, et un système qui repose sur la souveraineté d'États disposant de juridictions géographiquement définies. L'idée de certains pionniers selon laquelle l'Internet pourrait bénéficier d'un régime d'exemption, qu'il serait hors le monde et pourrait se développer à côté du monde réel et s'en isoler, a perdu de plus en plus de validité avec l'intrication du monde réel et du monde virtuel, bien plus encore si l'on pense à l'émergence de l'Internet des objets.

L'Internet est donc rattrapé par les règles des États et par les règles territorialisées, les États souhaitant y rétablir leur souveraineté. Cette question est légitime. J'essaye cependant de faire valoir que les États démocratiques devraient s'imposer une forme de retenue. L'exigence de souveraineté doit être conciliée avec d'autres exigences, d'autres impératifs, notamment pour préserver le caractère mondial et universel de l'Internet, ainsi que certaines de ses propriétés les plus précieuses.

Le 2 septembre 1969, des scientifiques, en Californie, relient deux ordinateurs entre eux, au moyen d'un câble d'environ cinq mètres. En 1975, on dénombrait aux Etats-Unis 200 000 ordinateurs, 25 millions en 1985, 90 millions en 1995, 225 millions en 2005. On en compte 1,4 milliards aujourd'hui, auxquels il faut ajouter 400 millions de tablettes et 1,6 milliard de Smartphones, tous majoritairement connectés à l'Internet. Il s'agit d'un véritable changement d'échelle.

Pendant des années, l'Internet s'est développé sans le concours de l'industrie des télécommunications, celle-ci le regardant avec méfiance, le considérant comme un réseau bizarre, sans centre. L'Internet a prospéré sans l'industrie des systèmes d'exploitation, et sans les constructeurs d'ordinateurs personnels, qui ont longtemps refusé d'intégrer des modems à leurs ordinateurs.

Si l'Internet s'est répandu sans le concours des industries, c'est qu'il devait avoir des propriétés particulières. En un sens, comme l'a expliqué un expert en sécurité reconnu, Bruce Schneier, l'histoire de l'Internet est un accident fortuit, résultant d'un désintérêt

commercial initial des entreprises, d'une négligence des gouvernements et de l'inclinaison des ingénieurs à construire des systèmes ouverts, simples et faciles.

Cette incompréhension des industries installées vis-à-vis de ce qui allait devenir l'Internet a permis à des sociétés comme Google, Yahoo ou Amazon de proposer des services innovants et d'acquérir très vite une puissance leur permettant d'acheter d'autres acteurs, afin de les empêcher de développer leurs innovations. Google, à lui seul, a ainsi absorbé 152 sociétés depuis sa création -dont deux françaises ! L'Internet devait donc avoir des propriétés peu communes pour rencontrer un tel succès, s'imposer aux industries numériques de l'époque et devenir, en vingt ans, l'infrastructure mondiale des échanges scientifiques, culturels et économiques ! Ces propriétés s'ancrent dans la technologie et dans l'architecture du réseau, qui donne aux individus le pouvoir d'émettre des contenus, autant que de les recevoir, et s'assure que leurs messages seront transmis avec la même priorité que ceux des grands groupes internationaux.

Certains de ces sujets ont été abordés par M. Silicani, comme la distinction entre le transport et le service, les fonctions de traitement des informations, ou le principe du *end-to-end* – ou « bout à bout » – qui fait que l'intelligence est située à l'extrémité du réseau, et non en son centre, comme avec les réseaux traditionnels.

Il s'agit donc d'un réseau dans lequel les fonctions de traitement sont assurées aux extrémités par les ordinateurs et par les usagers. C'est cette particularité qui a permis à des développeurs, des innovateurs, et des start-ups, de mettre ces technologies à la disposition du public, personne ne pouvant les en empêcher.

Ces propriétés – l'ouverture, l'interopérabilité, la neutralité, l'architecture du bout à bout – ont ouvert un champ inouï d'innovations, de circulation des connaissances et de développement des échanges.

Je dois, à ce stade, évoquer la thèse de Lawrence Lessig, juriste américain, qui a exposé dans son livre, paru en 1999, « Code is law », sa théorie des deux codes. Il existe, selon lui, un code juridique -la loi, le droit- qu'il appelle le code de la côte Est, et un code informatique, inscrit dans les logiciels, qui structure l'architecture de l'Internet, le code de la côte Ouest. Il expliquait dans son ouvrage que sur l'Internet, c'est le code informatique qui prévaut et définit les comportements, bien plus que le droit ou la loi. Il montre que la liberté du cyberespace est inhérente à son architecture et que, si celle-ci est modifiée, les libertés seront supprimées. Il prévient aussi que le code de l'Internet n'est ni figé, ni définitif, et que les États et les entreprises auront à cœur de modifier l'architecture, en y ajoutant de nouvelles couches, de manière à rendre l'Internet plus régulable. Ces prévisions se sont assez largement réalisées !

Je voudrais attirer l'attention sur les trois grandes atteintes aux principes architecturaux de l'Internet. Le premier est au cœur de votre mission : il s'agit de la fameuse fragmentation. Certains pays ont entrepris de construire une forme d'Internet national, afin de se mettre à l'abri des influences extérieures. On pense à la Chine, qui a édifié un immense pare-feu -la nouvelle muraille de Chine- qui est en fait essentiellement un dispositif de filtrage assuré par 300 000 censeurs.

Eric Schmidt, dirigeant de Google, et très bon observateur des pratiques de filtrage dans le monde, a dressé une typologie des États qui tentent de filtrer et de contrôler l'Internet. Il distingue trois modèles. Le premier est le modèle flagrant, comme la Chine, où

sévissent les censeurs. Le second est le modèle qu'il qualifie de honteux, comme la Turquie. Le troisième modèle, qu'il qualifie de culturellement et politiquement acceptable, est celui de la Corée du Sud ou de la Malaisie.

La seconde atteinte à l'architecture et au principe fondateur réside dans la surveillance de masse. On commence, grâce aux révélations d'Edward Snowden, à avoir une idée de l'ampleur de la surveillance et de la diversité des moyens mis en œuvre. La Quadrature du Net (LQDN) a entrepris de recenser les programmes mis en place par l'Agence nationale de la Sécurité (NSA) ; elle a déjà répertorié 112 programmes et annonces. Il lui en reste 217 à documenter…

Parmi ces programmes de surveillance, il en est qui portent uniquement sur le fait de se brancher sur des infrastructures ; d'autres modifient l'architecture de l'Internet. On sait maintenant que la NSA est intervenue dans l'établissement des normes américaines en matière de chiffrage, qu'elle a collaboré avec des entreprises pour intégrer, dès la conception même des logiciels, des portes dérobées dans les solutions de chiffrement, ce qui a fait dire à Bruce Schneier : « La NSA a transformé l'Internet en une gigantesque plate-forme de surveillance ; le Gouvernement américain a trahi l'Internet. Nous devons le reprendre en main et le réparer ».

La troisième atteinte aux principes fondateurs se trouve dans l'hyperconcentration autour d'un petit nombre de plates-formes. L'Internet a été originellement conçu comme un réseau décentralisé, dans lequel chaque ordinateur est son propre serveur, dans une architecte pair-à-pair. Assez rapidement, cet Internet historique a vu émerger des plates-formes centralisées, autour desquelles les usagers se sont progressivement agrégés.

Ces plates-formes centralisées ont progressivement entrepris de développer leurs activités dans des secteurs jusqu'alors séparés de l'Internet, comme le mobile. Ceci constitue un changement majeur dans la dynamique du réseau, ces géants ayant reconstitué, au-dessus de l'Internet décentralisé, ou à côté, dans l'univers des mobiles, de véritables empires privés.

On peut les analyser comme une autre forme de fragmentation du réseau, de nature différente, mais comparable à celle que certains États entreprennent de mettre en œuvre. Certaines de ces plates-formes – Google notamment – ont même entrepris de développer leurs propres infrastructures de transport. M. Silicani a abordé ce point l'autre jour. C'est là aussi une atteinte potentielle à la neutralité.

Ces trois évolutions – la fragmentation, la surveillance de masse et la centralisation autour de quelques acteurs – se nourrissent et se renforcent mutuellement. La centralisation des usages et des trafics autour de quelques plates-formes a considérablement facilité la tâche de la NSA. Ce n'est pas elle qui a créé les services Web centralisés, comme Facebook ou Google, mais elle les a utilisés.

De même, les révélations d'Edward Snowden sur la surveillance encouragent ou légitiment les démarches des États qui essaient de constituer des réseaux nationaux ou régionaux. Peut-être évoquera-t-on l'hypothèse de la chancelière allemande, à propos d'un réseau Internet européen…

Après la description de ces trois types d'atteintes, j'aurais tendance à assigner comme mission à la gouvernance de l'Internet de faire en sorte que celui-ci reste un réseau

mondial et ouvert, qui permette la circulation des échanges scientifiques, culturels et économiques.

Il ne s'agit pas simplement de proclamer des principes ; il faut également veiller à ce que l'architecture technique de l'Internet continue de les garantir ! J'essaie de lier ici la dimension des principes juridiques et l'architecture technique, qui sous-tend et garantit leur mise en œuvre, pour faire en sorte que la porte qui s'est ouverte en 1969, avec l'invention de l'Internet, et en 1990, avec l'arrivée du Web, ne se referme pas.

Quelques remarques sur le moment particulier dans lequel nous sommes entrés depuis quelques mois… Les États-Unis étaient déjà en position de faiblesse ou d'isolement diplomatique après la fameuse conférence internationale de l'Union internationale des télécommunications (UIT), à Dubaï, qui a donné lieu à un bras de fer entre les nations souhaitant pouvoir partager le contrôle des infrastructures critiques du réseau, et les États-Unis, qui s'y refusaient.

Le document au cœur de cette conférence a été adopté, contre l'avis des États-Unis. Une majorité s'est donc dégagée : c'est la première fois que les États-Unis se retrouvaient en minorité, la France figurant avec eux parmi les 55 États à avoir refusé le texte adopté par 89 États. À l'époque, on a évoqué une sorte de guerre froide autour du contrôle de l'Internet, où l'on retrouvait la Russie et la Chine dans le camp de ceux qui souhaitaient placer l'Internet dans la sphère de l'ONU, ou d'organes dépendants de l'ONU.

Ce sont les révélations d'Edward Snowden qui ont permis aux gouvernements et aux opinions de prendre la mesure de l'écart incroyable entre la doctrine américaine de liberté de l'Internet et ses pratiques. Très vite, toutes les instances mondiales de gestion de l'Internet ont déclaré que le Gouvernement américain avait miné la confiance sur l'Internet, et plusieurs chefs d'État et de Gouvernement ont pris position, comme la Présidente brésilienne, Angela Merkel ou le Gouvernement français. Une résolution a été portée à l'ONU par le Brésil et l'Allemagne. Une conférence Netmundial doit se tenir fin avril à Sao Paulo. La pression qui s'exerce sur le Gouvernement américain ne provient pas seulement des États, mais aussi de leur propre industrie de l'Internet, qui a pris ses distances. La pression vient aussi d'une partie de l'opinion publique américaine et du Congrès, ainsi que du milieu judiciaire, le juge Richard Leon ayant, dans une décision très remarquée, estimé que la collecte massive de métadonnées est contraire à la Constitution. Je pense que ceci ouvre à l'Europe une fenêtre d'opportunité pour obtenir des États-Unis de véritables avancées, que l'on attend depuis assez longtemps.

J'en viens à l'annonce par le Département du commerce américain du transfert des fonctions clés des noms de domaine à l'ICANN… Cette annonce était attendue. Elle a été esquissée dans le rapport que le Président Obama a demandé à une commission d'experts fin 2013. Mais l'annonce de ce transfert a pris tout le monde de vitesse. On pensait que les Américains attendraient la conférence du Brésil pour annoncer leurs intentions. Tel n'a pas été le cas. C'est une manière de signifier qu'ils entendent garder la main et qu'ils n'agissent pas sous pression.

Cette annonce constitue une ouverture très partielle ; on compte deux acteurs dans la gestion du serveur racine du *Domain name system* (DNS), l'ICANN et la société privée VeriSign, la première enregistrant les noms de domaine, la seconde les publiant. Or, le communiqué du National Telecommunications and Information Administration (NTIA) n'évoque que le retrait du Gouvernement américain de l'ICANN, à qui il confie la transition

et lui demande de faire des propositions, court-circuitant ainsi la conférence prévue en avril au Brésil. Le Gouvernement américain privilégie ainsi l'ICANN, avec qui l'État américain entretient des relations historiques, personnelles et institutionnelles.

Le communiqué précise surtout que le Gouvernement américain ne veut pas d'une solution de supervision intergouvernementale. Même si ce n'est pas nouveau, il réaffirme sa position historique avec force. Le communiqué précise que le Gouvernement américain validera la proposition de l'ICANN, l'administration américaine prenant ainsi la décision finale.

Le débat est donc loin d'être clos. On ne sait pas qui supervisera le fonctionnement technique de l'Internet, ni quel sera le mécanisme de responsabilité. À qui l'ICANN devra-t-elle signifier que ses missions ont bien été exécutées ?

Une fenêtre risque de se fermer, la diplomatie américaine ayant repris fort habilement l'initiative. Il existe cependant une opportunité à saisir pour obtenir des avancées des États-Unis, sans pour autant faire le jeu de la Chine, de la Russie, ou de l'Arabie saoudite.

Deux sujets qui, jusqu'à présent, étaient distincts, sont maintenant liés. Il s'agit de l'idée, réactivée par les révélations d'Edward Snowden, d'un traité international et, par ailleurs, de la question de la gestion multilatérale de l'ICANN. Selon moi, ces sujets ne doivent pas être traités dans le cadre de l'ONU, mais dans la perspective d'un traité euro-américain ouvert à d'autres nations démocratiques, comme les grands pays émergents que sont l'Inde, le Brésil, l'Argentine, l'Afrique du Sud et les pays d'Amérique latine. Seuls les pays signataires de ce traité pourraient être associés à la supervision de l'ICANN. C'est à cette seule condition que les États-Unis pourraient accepter une supervision mutualisée de l'ICANN.

Toutefois, si ce traité est trop flou, tous les États pourraient le signer ; il faut donc que cette démarche marginalise les propositions les plus radicales émanant des régimes autoritaires. Selon moi, le contenu doit garantir l'universalité du réseau, assurer la liberté d'expression de l'Internet, considérer ce dernier comme une infrastructure indispensable à la démocratie, promouvoir sa sécurité et sa stabilité, protéger la vie privée et préserver les propriétés techniques essentielles de l'Internet, conditions du respect et de la pérennité des principes.

Un traité de cette nature conférerait un statut quasi constitutionnel aux principes architecturaux de l'Internet. Les gouvernements signataires pourraient ainsi faire valoir leur souveraineté, veiller au respect de leur législation sur leur territoire, à condition toutefois de ne pas porter atteinte à ces principes. Les gouvernements pourraient continuer à se livrer à l'espionnage, sans nuire à l'intégrité de l'Internet, la NSA devant alors s'interdire un certain nombre de pratiques.

Cette voie pourrait passer par une démarche en liaison avec nos partenaires allemands, avant de passer à l'échelle européenne -mais je mesure la complexité de l'exercice, ainsi que l'accélération du calendrier diplomatique que cela suppose.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'Union européenne n'a-t-elle pas été insuffisamment présente et malhabile dans cette affaire ?

M. Maurice Ronai. – La Commission européenne n'a pas, à ma connaissance, pris d'initiatives. Ce sont l'Allemagne et le Brésil, rejoints par la France, qui ont été en première ligne, sans que leur démarche ne trace de perspective bien claire. La Commission européenne, entraînée par le Brésil, a fait une fixation sur l'ICANN.

On a dû vous dire que ni l'ICANN, ni le serveur racine du DNS n'ont joué de rôle dans les programmes de surveillance de la NSA. Celle-ci a utilisé un nombre incroyable de moyens techniques mais, rien, pas même dans les révélations d'Edward Snowden, ne vient prouver que la NSA aurait essayé d'utiliser les mécanismes de l'ICANN.

On peut par ailleurs dire que l'Europe est en effet assez absente de ce théâtre diplomatique…

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Il y a quelques jours, Tim Berners-Lee évoquait la signature d'une charte internationale reposant sur l'engagement des internautes. Comment voyez-vous ce rattachement, ainsi que celui des États que vous avez cités ? Quelle part les entreprises, publiques ou privées, peuvent-elles avoir dans tout cela ?

M. Maurice Ronai. – Je ne suis pas sûr d'adhérer à l'idéologie du *multistakeholderism*. Je pense que les États doivent prendre eux-mêmes un certain nombre d'initiatives. L'ICANN restera certainement probablement fondée sur le principe tripartite qui l'anime -et c'est très bien ainsi- mais sa supervision et, plus généralement, sa gouvernance, relèvent plutôt des États. En tout état de cause, si certains domaines de l'ICANN sont tout à fait opérationnels, les événements n'ont pas démontré que la gestion tripartite fonctionne si bien que cela…

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – La Commission européenne a proposé une définition de la neutralité du Net dans son projet de législation intitulé : « Continent connecté ». Quelle appréciation portez-vous sur cette définition ? Et sur le recul du juge américain à l'égard de la neutralité ?

M. Maurice Ronai. – Ce texte européen est en discussion ; on observe, à l'échelon européen, le même débat que celui que nous avons eu en France, puisqu'il est possible d'affirmer dans un texte le principe de neutralité et d'y introduire des dispositions permettant aux opérateurs de conditionner un certain nombre d'activités à des contreparties financières, comme le *peering* payant, instaurant une forme de priorisation du trafic pour les opérateurs prêts à y souscrire.

Je n'ai pas à trancher : on voit bien qu'il existe, autour de l'affirmation du principe auquel tout le monde semble souscrire, un bras de fer terrible sur la mise en œuvre de celui-ci. Le fait de l'inscrire à un niveau très élevé dans la hiérarchie juridique, comme le propose le Conseil national du numérique (CNN), ne tranche pas le débat, la réalité s'affichant alors dans les dérogations.

Je suis partisan de dissocier la notion de neutralité des réseaux de la notion de neutralité des plates-formes et des magasins d'applications, qui constitue une problématique plus récente et légitime mais qui ne doit pas marginaliser le débat sur la neutralité des réseaux. Les décisions qui ont été prises aux États-Unis en la matière démontrent bien l'ampleur et l'acuité des enjeux, d'où la nécessité pour les régulateurs et les législateurs de fixer un cap qui apparaisse plus clairement.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Dans l'un de nos rapports, nous avons formulé un certain nombre de propositions, notamment au regard de ce qu'est devenu Google. Vous avez-vous mêmes fort bien décrit le phénomène d'hyperconcentration et de cannibalisation par cette entreprise. Y a-t-il des dispositions particulières à prendre s'agissant de Google, par exemple en l'assimilant à une infrastructure essentielle ?

M. Maurice Ronai. – D'un point de vue économique, oui ; d'un point de vue juridique, je ne sais pas... C'est là tout un chantier. Il existe une jurisprudence européenne sur les infrastructures essentielles. Elle est très contraignante et date de vingt ans ; elle porte sur un sujet très ponctuel.

Une première tentative a eu lieu par le passé dans le domaine des données marketing. Un opérateur concentrant des informations auprès des pharmaciens générait une base de données sur la consommation pharmaceutique à l'usage des industriels. Un concurrent a fait valoir que ces données constituaient une infrastructure essentielle, d'un point de vue économique. Il n'a cependant pas obtenu gain de cause. Je préfère que des juristes s'expriment sur ce point. Dans le droit actuel, cette notion est difficile à manipuler.

M. André Gattolin. – Vous avez souligné les atteintes portées au principe de l'architecture originelle de l'Internet. La financiarisation de l'Internet est également un élément important, puisque ce n'était pas sa vocation première. La concentration et la hiérarchisation instaurées par les plates-formes, ou la volonté de Google d'entrer dans la production et le développement de ses propres réseaux et infrastructures de distribution, relèvent malheureusement de logiques commerciales.

Une autre question économique m'intéresse beaucoup : où va la valeur produite ou relayée par l'Internet ? On accorde aux créateurs ou aux inventeurs une valeur très importante, la tradition économique donnant historiquement beaucoup de valeur aux fabricants. Or, on se retrouve, à travers l'Internet, avec une valeur largement accaparée par le distributeur. C'est une transformation complète, qui va au-delà de la seule structuration de l'Internet, dans la façon dont celui-ci agit sur le monde matériel.

Amazon est aujourd'hui en passe de devenir une société de vente totale aux États-Unis. C'est le concurrent du supermarché. Demain, ce sera le magasin virtuel total, avec des impacts extrêmement importants sur l'économie réelle. Cette intrusion de la valeur économique et de sa répartition au sein de l'Internet bouscule énormément de pratiques et ne concerne pas simplement la seule architecture de l'Internet ! Quel est votre sentiment à ce sujet ?

M. Maurice Ronai. – Je partage votre diagnostic ! Cela m'inspire une interrogation : où est la ligne de partage entre ce qui relève de la régulation et de la gouvernance ? Ce n'est pas seulement une question de terminologie. Beaucoup de sujets que vous avez abordés relèvent de la régulation et du droit de la concurrence. La gouvernance traite de sujets pour partie de nature différents.

Bien sûr, les régulations nationales doivent respecter un certain nombre de principes édictés à l'échelon international. C'est en cela que les principes qui auraient un caractère constitutionnel pourraient non seulement lier les acteurs, mais également les États qui accepteraient des règles contraignantes. C'est une approche quelque peu différente. On peut concevoir une régulation nationale ou européenne, mais pas une régulation mondiale.

M. André Gattolin. – La question des plates-formes n’est pas un phénomène nouveau dans l’économie classique. La distribution, avec les centrales d’achat, a conduit à la même chose, avec un prix de référencement préservé que l’on retrouve dans les boutiques en ligne.

L’Internet n’a-t-il pas vécu dans son utopie originelle et n’est-il pas à présent confronté aux principes de réalité de l’économie classique, reconstituant ainsi les logiques de concentration, de valorisation, les données personnelles venant se substituer aux principes de la publicité ? Peut-on établir un tel parallèle, ou l’’économie peut-elle être au contraire transformée par les principes originels de l’Internet ?

M. Maurice Ronai. – Les gens qui ont conçu l’Internet n’étaient pas des utopistes. Le fait que ce système ait pu s’imposer a quelque chose d’assez mystérieux, d’où l’intérêt de comprendre les propriétés qui ont rendu possible son succès, et l’importance de les préserver.

Je trouve que cette problématique est actuellement assez absente du débat. C’est pourquoi j’insiste sur ce point. J’adhère à tous les autres arguments de régulation, de souveraineté, à la nécessité de faire prévaloir la loi sur un territoire, mais j’attire l’attention sur cette autre dimension qui s’exprime assez peu dans le débat.

Le chemin que je dessine, dont je mesure la complexité, comporte une troisième condition, qui nécessite de se doter d’une diplomatie numérique. C’est une notion qui a pris aux États-Unis un sens particulier, notamment sous le mandat d’Hillary Clinton. Elle regroupait alors des initiatives en faveur du développement des systèmes numériques en Afrique, des actions de soutien au cryptage pour permettre aux participants de communiquer, et aux développeurs des pays du Tiers-monde de travailler sur des applications mobiles.

J’essaye de distinguer la diplomatie numérique, que commence à utiliser le quai d’Orsay avec son compte Twitter, de la diplomatie du numérique, qui mériterait d’être renforcée. Elle a été esquissée, puisque le quai d’Orsay a désigné un haut représentant spécial, mais on n’en connaît pas la doctrine. Je ne suis pas sûr qu’elle dispose par ailleurs de beaucoup de moyens. Il n’y a pas non plus de circuit interministériel très stabilisé, alors que les sujets liés au numérique sont bien présents dans toutes les instances européennes et internationales.

Les conditions ne sont donc pas réunies pour que la France se fasse entendre sur cette question. Une première esquisse avait eu lieu lorsque Bernard Kouchner était ministre des affaires étrangères. Il avait tenté de monter une grande conférence mondiale sur la liberté d’expression sur l’Internet. Celle-ci avait été annulée au dernier moment. L’e-G8, sous Nicolas Sarkozy, avait accouché à Deauville d’une déclaration très creuse. C’était un premier pas, mais il n’a pas été suivi par d’autres.

On peut dire que l’intervention du Président de la République au Conseil européen procédait un peu de cette démarche, mais il n’y a pas eu une très grande continuité à ce sujet, la doctrine juridique étant peu lisible. Cela vaut pour la France, mais également pour l’Europe.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Comment cela pourrait-il maintenant s’organiser de manière efficace ?

M. Maurice Ronai. – Une démarche franco-allemande pourrait s'imposer…

M. André Gattolin. – Nous sommes allés en Allemagne la semaine passée, et nous avons été frappés par leur dynamisme, mais nous n'avons pas recueilli le même son de cloche dans tous les ministères allemands…

M. Maurice Ronai. – Le Parlement européen vient de publier un incroyable rapport sur la surveillance de la NSA, le rapport Moraes. Je ne sais si vous avez eu écho des échanges entre Claude Moraes et Edward Snowden. Une des questions portait sur le fait de savoir ce que peuvent faire les parlements. La réponse d'Edward Snowden m'a beaucoup frappé : « L'une des actions prioritaires de la Direction des affaires étrangères de la NSA est de faire pression ou d'inciter les États membres de l'Union européenne à changer leurs lois pour rendre possible la surveillance de masse. Les juristes de la NSA, ainsi que du *Government communications headquarters* (GCHQ) du Royaume-Uni, travaillent dur à rechercher dans les lois et les protections constitutionnelles des failles utilisables pour justifier des opérations de surveillance indiscriminée, attrape-tout, qui ont été au mieux involontairement autorisées par les parlementaires. Cette façon de créer par interprétation de nouveaux pouvoirs à partir de lois vagues est une stratégie intentionnelle pour éviter l'opposition du public ou l'insistance des parlementaires sur le respect des limites légales ». Cette interprétation s'appuie sur une enquête du Guardian.

La France ne figure pas parmi les pays désignés par Edward Snowden. Ce sont plutôt les pays dans lesquels la Direction des affaires étrangères de la NSA pouvait peser sur l'élaboration du cadre réglementaire de surveillance -Nouvelle-Zélande, Allemagne et Pays-Bas- où la NSA était parvenue à s'ingérer dans le processus législatif. Ceci n'a toutefois pas de rapport direct.

La réunion est levée à 17 h 35.

Mardi 25 mars 2014

- Présidence de M. Gaëtan Gorce, président -

Audition de M. Philippe Lemoine, président directeur-général de LaSer, président de la Fondation pour l'Internet nouvelle génération, chargé par le Gouvernement d'une « mission pour la transformation numérique de notre économie »

La réunion est ouverte à 14 h 35.

M. Gaëtan Gorce, président. – Nous entendons M. Philippe Lemoine, PDG de LaSer, président de la Fondation pour l'Internet nouvelle génération. Il a été chargé par le gouvernement, en janvier 2014, d'une mission pour la transformation numérique de notre économie. M. Lemoine est également membre de la CNIL. Il est accompagné de Mme Marie Georges, expert auprès du Forum d'Action Modernités.

Le développement de l'Internet, qui a des conséquences sur nos relations internationales et la sécurité des États, conduit à se poser la question du respect des principes de notre droit. Il engage aussi des enjeux industriels, et l'on ne saurait faire vivre des

principes de droit hors tout substrat économique. Autant de questions sur lesquelles nous aimerions connaître votre sentiment.

M. Philippe Lemoine. – Mme Georges, qui après avoir dirigé le service des affaires européennes et internationales de la CNIL est devenue expert du Forum d'Action Modernités possède une connaissance très à jour du réseau Internet et des débats internationaux, qui est précieuse.

Dans un univers numérique en expansion rapide et en tension permanente, où la gouvernance évolue lentement, à l'écart du débat public, l'opportunité s'ouvre aujourd'hui de replacer cette question de la gouvernance au cœur d'un débat public qui prend forme. Il y a place pour une initiative européenne forte et crédible. Tel sera, en substance, mon propos.

Première observation, l'univers numérique, en expansion rapide, est habité de tensions permanentes. Ce sont les technologies informatiques, nées après-guerre, qui ont conduit, au début des années 1970, à la naissance d'Internet, à ne pas confondre avec le web, soit le mode d'utilisation qui en a été fait au début des années 1990. Si le terme de numérique s'est aujourd'hui imposé, c'est par le biais du grand public, devenu un acteur essentiel, le lieu même de l'innovation, comme en témoigne le *Consumer Electronic Show* qui se tient chaque année aux États-Unis. L'interaction entre le grand public, l'entreprise et le monde institutionnel est caractéristique de l'étape actuelle.

À tous ces stades de son histoire, le monde technologique a été dominé par des tensions fortes. L'informatique elle-même, après-guerre, est née d'un mixte entre la recherche militaire et une composante plus visible, *via* les conférences Macy, qui rassemblent des chercheurs comme Gregory Bateson, Margaret Mead, Norbert Wiener, qui élaborent l'idée de cybernétique pour aller vers une connaissance pacifiste, en vue d'un monde meilleur – la métaphore du gouvernail indiquant bien qu'il s'agit de s'orienter dans ce monde nouveau en évitant les écueils.

La naissance de l'Internet, de même, est marquée par la coexistence d'une composante militaire forte, avec le travail de recherche de la Darpa (*United States Department of Defense Advanced Research Projects Agency*), et de l'irruption sur le net de la contre-culture américaine des années 1970, ainsi que le retrace Fred Turner dans son livre *Aux sources de l'utopie numérique*. Il montre comment le « *love summer* » de 1967 a précipité 700 000 jeunes américains urbains vers les campagnes, milieu qui va être à l'origine des communautés virtuelles qui se sont formées sur le net. Cette composante libertaire d'origine se retrouve dans le numérique, qui, en même temps qu'il représente à la fois les plus grosses entreprises et la plus grande forme de capitalisation boursière mondiale, est habité par des utopies libertaires fortes.

Il est important de bien distinguer les différentes plates-formes de l'Internet, car elles ne posent pas les mêmes problèmes, ne sont pas gérées par les mêmes acteurs et n'appellent pas les mêmes réponses. Les échanges interpersonnels par mail sont une chose, le web tel qu'il s'est développés à partir de 1993 en est une autre ; c'est un espace formidable de publication, d'attraction du grand public, où se développent des modèles fondés sur la gratuité mais sous-tendus par le modèle économique de la publicité ciblée, qui suppose le recueil de données. On y trouve, en position dominante, l'entreprise Google.

Les applications, comme celles vendues par Apple, sont construites sur un autre modèle économique. L'entreprise WhatsApp, que Facebook vient de racheter pour la somme

faramineuse de 19 milliards de dollars, en fournit une bonne illustration. Elle a été créée par un entrepreneur d'origine ukrainienne qui avait travaillé chez Yahoo et ne voulait pas du modèle fondé sur la publicité ciblée, parce qu'il suppose la collecte de données, sujet très sensible à un ressortissant de l'ancien bloc de l'Est. Il a donc promu un modèle très différent, celui du *freemium*, très présent sur les plates-formes d'applications. Il s'agit de se créer une audience *via* des prestations gratuites, qui incitent les utilisateurs à acquérir un complément en service payant. Beaucoup de jeux fonctionnent sur ce modèle. S'il se pose d'autres problèmes, comme celui de l'addiction, il n'y a pas, cependant, collecte de données.

Un troisième type de plates-formes se cherche autour de l'Internet des objets connectés, où la France dispose d'un certain nombre d'atouts.

Ceci pour dire qu'il ne faut pas confondre l'Internet avec le seul modèle du web.

L'Internet, qui évolue vite, est régulé par des organes de gouvernance qui évoluent lentement, assez loin du débat public. On peut distinguer les agences spécialisées de l'ONU, les instances issues du Sommet mondial pour la société de l'information comme l'*Internet Governance Forum*, l'Union internationale des télécommunications, qui prend position sur beaucoup de débats liés au net, les instances de gouvernance des ressources techniques, enfin, avec l'ICANN, l'IETF ou le W3C.

Le débat porte souvent sur la nationalité de ces institutions. De fait, l'ICANN demeure une société de droit américain, d'où les propositions européennes de lui conférer un statut plus international, mieux équilibré.

Se pose, au-delà, le problème de l'équilibre entre le marchand et le non-marchand. On sait qu'il revient à l'ICANN de décider de la création de nouvelles familles de noms de domaines. D'où la question de la création de domaines à signification économique, de leur prix de vente, et des payeurs, qui touche au débat sur la neutralité du net. Dès lors que l'on retient le principe de l'égalité de traitement entre offreurs de contenus, rendre la diffusion sur Internet payante est problématique.

Autre question, celle de l'équilibre entre préoccupations de sécurité collective et libertés individuelles et collectives.

Toutes ces questions demeurent, cependant, à l'écart du débat public. Les lobbies, en revanche, ne manquent pas de poids dans les institutions de la gouvernance. Au sein du « *business constituency* » de l'ICANN, on compte cinquante-trois multinationales, dont quarante américaines…Voilà qui pose un problème au regard des principes de la représentativité. Les lobbies bénéficient, de surcroît, grâce à la puissance des acteurs, d'une véritable débauche de moyens. On parle beaucoup du *big data* : songeons que 80% du stock des données sont aux mains de quatre entreprises, les fameuses GAFA, qui font partie des six entreprises américaines concentrant 25% du cash détenu par l'ensemble des entreprises américaines, selon une enquête de l'agence Moody's. Ce sont aussi les entreprises les mieux placées dans le score dit d'admiration, donc celles qui attirent le plus de talents.

Les révélations de l'affaire Snowden ont fait émerger des questions essentielles. Avec Louis Joinet et Philippe Boucher, j'ai publié en août dernier une tribune dans *Le Monde* pour regretter que la France reste muette sur ces questions fondamentales. Qu'il ait pu y avoir jusqu'à 71 millions d'écoutes en un mois en France ne semble pas autant émouvoir, chez nous, que la révélation d'autres écoutes… La sensibilité est tout autre en Allemagne, où le

souvenir de la Stasi est encore vivant. La révélation d'une surveillance jusque sur le portable de Mme Merkel a été la cerise sur le gâteau. D'où l'idée lancée, il y a un mois, au sommet franco-allemand, d'un Internet européen… qui n'a guère trouvé d'écho en France. Des initiatives sont aussi venues du Brésil, *via* l'ONU. Mais tout cela reste encore fragile et incertain. Qu'entend l'Allemagne par Internet européen ? C'est encore flou. Et lorsque des initiatives sont prises, des incohérences demeurent.

L'affaire Snowden n'en a pas moins suscité des inquiétudes réelles dans les milieux d'affaires. Les grands patrons soulignent combien il est important de créer la confiance – la loi informatique et libertés peut nous être, en France, un atout – et les grands acteurs qui veulent se développer dans le *cloud computing* sont les premiers à réclamer, aux Etats-Unis, une législation claire, car ils savent que le flou est périlleux pour leurs affaires. En Allemagne, les milieux d'affaires militent en faveur d'une initiative politique à l'échelle européenne.

Aux Etats-Unis, le contexte juridique, avec au premier chef le Patriot Act, s'est traduit, ainsi que le révèle le Washington Post, par une habilitation au secret-défense de 840 000 personnes, dont 135 000 seulement dans les agences de renseignement. Autrement dit, beaucoup sont dans les entreprises. Ces personnes ont deux employeurs, leur entreprise, et la NSA… Dans cet important appareillage, une part, très visible, se concentre sur la lutte contre le terrorisme, mais la plus grande part, beaucoup moins visible, se voue à l'espionnage économique.

On sent venir un renouveau des capacités de mobilisation militante sur le sujet des libertés. C'est un sujet auquel les tenants du logiciel libre, d'inspiration libertaire, ne s'identifiaient pas jusqu'à présent ; ils n'y voyaient que conservatisme. Les choses ont beaucoup changé. L'apparition du *cloud computing* soulève des interrogations. Comment éviter une intermédiation monopolistique ? Des théoriciens du logiciel libre, des juristes comme Lawrence Lessig ou Eben Moglen s'intéressent désormais à ces questions.

Je suis frappé par l'apparition de motivations nouvelles, très différentes de celles qui animent les gens de ma génération. Notre réflexion, en Europe occidentale du moins, est alimentée par le souvenir de la guerre, la conscience des dangers liés à la constitution de fichiers de population, la préoccupation d'éviter une centralisation de l'information dans les mains de la puissance publique. C'est aussi la conception des Allemands, qui n'oublient pas la Stasi. Toute différente est la réponse qu'a faite Edward Snowden à Glenn Greenwald, le journaliste du Guardian qui a pu l'interviewer à Hong Kong et qui lui demandait pourquoi un tout jeune homme de vingt-sept ans avait, au risque d'être accusé de trahison et de devenir un fugitif, mis ces informations sur la place publique : Internet a tellement compté dans la construction de ma vie, dit-il, que je ne conçois pas que la jeunesse puisse être privée d'un tel lieu de liberté, où l'on peut s'exprimer en confiance. C'est une motivation radicalement tournée vers le futur, et cela représente un changement important. Dans le milieu des *geek* français, il y a un avant et un après l'affaire Snowden.

Il y a place, dans ce contexte, pour une initiative européenne forte. Alors que la France est restée l'arme au pied et s'est tenue en retrait à l'ONU, elle gagnerait à prendre une initiative adressée à la société civile internationale, au sein de laquelle il existe des diagnostics et des points de vue différents. Aux États-Unis, il existe des milieux militants très forts. En Islande aussi, une réflexion approfondie a été conduite autour de la naissance du parti pirate.

M. André Gattolin. – En Suède.

M. Philippe Lemoine. – Cela a commencé en Islande. Dans ce pays totalement déstabilisé par la finance *offshore*, l'idée a émergé de construire un bastion irréprochable en matière de protection des données, pour attirer de l'activité économique.

La réflexion est à l'œuvre également en Chine, dans certains pays d'Asie, qui connaissent des régimes totalitaires, mais aussi dans les pays du printemps arabe, où Internet a eu un rôle ambivalent, moyen puissant de mobilisation mais aussi moyen de pistage.

Rassembler tous ces milieux dans un forum international serait une initiative bienvenue, qui enrichirait le diagnostic, et permettrait de confronter les idées d'action, qui peuvent être très différentes. Etant entendu qu'il est important d'avoir une approche cohérente entre principes juridiques et initiatives industrielles. Si l'on veut mettre en avant l'idée que nous pouvons offrir une industrie de l'hébergement de données plus digne de confiance que l'industrie américaine, il faut qu'existent des mécanismes juridiques *ad hoc*. En France, avec le malheureux épisode de la loi de programmation militaire, juste au moment de l'affaire Snowden, nous nous sommes, hélas ! condamnés au silence… Il faut beaucoup de lucidité, pour déterminer clairement ce que sont les actions légitimes de l'Etat en matière de lutte contre le terrorisme, les encadrer par la loi et prévoir un contrôle, afin de ne pas en faire un prétexte pour généraliser la surveillance des données, comme s'y sont laissés aller les États-Unis.

M. Gaëtan Gorce, président. – Un Internet européen, pour reprendre la formule de Mme Merkel, comment le définir ? Avez-vous des pistes à proposer, qui reprennent les préoccupations que vous avez évoquées ?

Vous évoquez l'épisode de la loi de programmation militaire, mais on vient aussi d'avoir la révélation – il est vrai *via* des services étrangers, ce qui doit nous porter à la prudence – d'une collaboration d'Orange avec la DGSE indépendamment des règles légales. Quel regard portez-vous là-dessus ?

M. Philippe Lemoine. – Vous m'interrogez sur l'Internet européen. Le virage actuel est important. Le monde de l'entreprise, le monde militant, le grand public l'ont pris, après l'affaire Snowden. Les prises de position des gouvernements, en revanche, restent fragiles, parce que leur contenu est mal étayé et que la volonté d'agir n'est pas constante.

J'ai cru comprendre que derrière l'idée d'un Internet européen, qui rejoint les préoccupations du Brésil, où se tiendra bientôt une réunion mondiale sur la gouvernance de l'Internet, il y a ce constat qu'une part importante des écoutes se fait sur les câbles télécom transcontinentaux. Diminuer le volume des données qui passent d'un continent à un autre, c'est diminuer les occasions de captation. D'où l'intérêt d'un traitement localisé.

Ce n'est cependant qu'une solution très partielle. Que nous ont appris les révélations initiales d'Edward Snowden ? J'en profite ici pour faire une parenthèse, qui répondra à votre deuxième question : Edward Snowden assure qu'il n'a pas emporté de dossiers, pour éviter le risque qu'ils ne tombent aux mains de services secrets hostiles aux États-Unis. On peut donc s'interroger sur l'origine d'une partie au moins des informations qui ont été depuis révélées. Il faut être prudent, sachant que les services secrets sont très savants en matière de manipulation de l'opinion…

Dans les révélations initiales d'Edward Snowden, le dossier le plus important, c'est l'affaire Prism, c'est à dire les accords passé entre la NSA et les grandes entreprises

américaines de l'Internet. On peut se demander à quel niveau ces accords ont été passés, et s'il faut en imputer la responsabilité aux dirigeants de Facebook ou de Google, ou au mécanisme du Patriot Act, qui fait obligation à ces entreprises d'avoir des personnels habilités secret défense, instituant de fait une double hiérarchie au sein de l'entreprise.

Toujours est-il qu'au vu de ces accords, la localisation géographique ne changera pas la donne. Les instances de recherche, de normalisation, les systèmes techniques sont depuis longtemps investis par des personnels à compétence technique forte liés aux agences de renseignement. Beaucoup de systèmes censés très sécurisés comportent dans leur architecture des portes d'entrée dérobées qui sont autant de moyens de pénétration. C'est d'ailleurs un jeu extrêmement dangereux, car ces vulnérabilités peuvent être utilisées par d'autres que leurs auteurs… Tout ceci pour dire que la localisation ne résoudra pas le problème de l'espionnage. En revanche, la clarté des normes techniques appliquées à un traitement et la capacité à prouver, par un contrôle effectif, que la pratique des entreprises est bien conforme à la loi, sont des exigences déterminantes.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Nos institutions politiques sont-elles aptes à comprendre le monde numérique ? Le gouvernement vous a confié mission de réfléchir à la transformation de l'économie : comment réguler ce nouveau monde par la construction de nos propres structures ?

M. Philippe Lemoine. – Lorsque l'on m'a confié cette mission, j'ai tenu à éviter un écueil, en ne donnant pas à penser que l'on pouvait à quelques-uns, en chambre, entreprendre de donner des leçons au monde. Ce serait non seulement présomptueux, mais contraire au message à faire passer : la plus grande force transformatrice tient dans l'intelligence collective. Les capacités d'innovation résident de plus en plus dans l'interaction. D'où l'exigence d'une démarche commune, pour élaborer un diagnostic partagé.

Ce ne sont pas seulement les petites sociétés, les professions très localisées – chauffeurs de taxi, libraires, hôteliers…– qui s'inquiètent de leur aptitude à prendre le train en marche. Nos grandes entreprises présentes sur le net craignent de se trouver confrontées à une concurrence qu'elles n'auront aucun moyen de dominer. Combien de PDG voient en Google plutôt qu'en telle entreprise homologue leur principal concurrent ? Il s'agit d'inverser la vapeur, et de transformer ces appréhensions en une approche plus positive, en favorisant la prospective et en faisant bien comprendre que dans le monde numérique, il n'y a pas, comme dans le monde financier, d'instance garante en dernier ressort. Voyez les débats que suscite dans le monde audiovisuel l'arrivée de Netflix sur le marché français. Pourtant, peu d'entreprises de l'audiovisuel se préparent à contrer l'offensive ; la plupart attendent simplement de l'État qu'il fasse barrage, qu'il les protège.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Sur la protection des données, vous avez évoqué l'idée d'une solution industrielle européenne. Ne serait-il pas bon de penser un *cloud* d'envergure européenne, en s'appuyant sur l'axe franco-allemand, plutôt que de ne rechercher que des solutions nationales ?

M. Philippe Lemoine. – D'autres que moi, comme Thierry Breton, seraient mieux placés pour vous répondre… Le fait est que la réaction de l'Allemagne a été forte : c'est un *momentum* à ne pas négliger. Mais si l'on veut que l'initiative soit européenne, il faudra parvenir à entraîner d'autres États. J'ajoute que l'on ne peut se vanter de vendre des solutions d'hébergement plus sûres que les solutions américaines sans se donner tous les moyens d'être plus sûrs, au risque de compromettre, pour longtemps, toute initiative. Or, il est

complexe d'édicter des règles dans ces domaines, et plus encore de se donner les moyens de les appliquer. On sait quelle est, dans certains domaines, l'implication des services secrets européens… Il y faudra donc une volonté politique forte. Aux États-Unis, existe une liste des cent appels d'offre que l'industrie américaine ne peut pas perdre. Le gouvernement américain met, à cette fin, les moyens des services de renseignement au service des milieux d'affaires. Si nous voulons faire la preuve qu'une industrie européenne de l'Internet qui récuse ce modèle est possible, cela demandera beaucoup d'efforts, de détermination et de vertu…

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – On parle beaucoup de nos *start up*, mais elles ne jouent pas dans la même cour que les grandes entreprises américaines. Comment accompagner en Europe, aux plans financier et juridique, la croissance de ces entreprises pour leur donner une dimension concurrentielle sur le marché mondial ?

M. Philippe Lemoine. – Les problèmes ne sont pas les mêmes dans tous les pays d'Europe. La natalité des entreprises, en France, est bonne, mais leur démographie et leur capacité de croissance ne l'est pas. Le meilleur indicateur de la vitalité économique des entreprises est dans le nombre de celles de moins de trente ans qui se classent parmi les cent premières du pays. Il n'y en a aucune en France, à part peut-être Free, neuf seulement en Europe, contre soixante-trois aux Etats-Unis. Cette question de la croissance des entreprises naissantes n'est d'ailleurs pas propre à l'économie numérique. Mais le cycle de croissance y est plus court, si bien que l'on a l'impression qu'il faudrait peu de chose. Cela suppose d'être en capacité de s'adresser plus clairement au marché mondial qu'on ne se le représente traditionnellement en Europe, où l'on croit qu'il faut commencer par le marché local. Le problème ne vient pas tant des circuits financiers, comme on le dit parfois, que du comportement des entreprises.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Le télétravail, l'Internet des objets, l'imprimante 3D vont révolutionner l'économie. Comment voyez-vous la transformation ? Comment s'y préparer ?

M. Philippe Lemoine. – On s'éloigne là du seul modèle du web, pour entrer dans des formes plus larges du numérique. Le mouvement citoyen américain des « makers » qui s'est créé autour de la mise en place des Fab Labs – ces laboratoires où se mettent en place des outils numériques largement ouverts au public – a élaboré un manifeste. Nous savons que vos carnets de commandes ne permettent pas le plein emploi, et que vous avez du mal à innover, disent-ils, en substance, aux entreprises. Nous vous demandons donc d'organiser le travail pour libérer vos bureaux à 17 heures et de doter toutes vos machines d'une interface API, standardisée, afin de permettre aux citoyens américains d'occuper vos usines, pour innover à votre place. C'est un peu provocateur, mais le fait est que beaucoup de choses se font qui relèvent de cet esprit.

Je pense, en France, au Museomix. C'est une approche du musée numérique qui sort des chemins battus. Il s'agit d'inviter, le vendredi soir, des citoyens – informaticiens, designers… – à venir *hacker* le musée pour y développer des procédures technologiques qui l'enrichissent. J'ai participé à une intervention au Musée des arts décoratifs, qui réunissait soixante personnes, réparties en différents groupes. Le mien a travaillé sur la célèbre reconstitution des appartements de Jeanne Lanvin, et cherché le moyen de susciter la curiosité du visiteur en utilisant le son directionnel pour diffuser le chuchotement d'une conversation venant du boudoir. Dès le début de la semaine suivante, les dispositifs proposés sont en place, et c'est ainsi que le musée « se met dans le coup » sans en passer par toutes sortes de commissions…

M. André Gattolin. – Que pensez-vous de la démarche engagée hier par l'Union fédérale des consommateurs sur les conditions générales d'utilisation (CGU) notamment sur les réseaux sociaux ? Ils estiment que ces CGU, ne protégeant pas les données des utilisateurs, ne sont pas conformes à notre droit. Une telle initiative est-elle susceptible d'aboutir à des résultats ? A-t-elle une utilité politique dans le débat ?

M. Philippe Lemoine. – J'ai insisté sur la dimension grand public du numérique. Les entreprises du numérique entretiennent un lien étroit avec la société, laquelle n'est pas seulement, dans cette relation, société de consommation, puisque les consommateurs sont des intervenants, des acteurs. La plate-forme d'applications d'Apple fournit un exemple de ce modèle d'économie pollen, où l'entreprise fournit une ruche qui attire les abeilles. Les entreprises du numérique sont ainsi en rapport étroit avec le tissu social vivant qui les entoure. Quand on est ainsi en contact aussi étroit avec un territoire, il devient, de fait, contradictoire, de se prévaloir de normes extraterritoriales et de refuser de reconnaître sa présence sur un territoire… L'initiative de l'UFC met à juste titre le doigt sur cette contradiction. Que sera demain l'Europe de la protection des données ? Il est clair que le maillon le plus faible en termes de protection des libertés y sera un point d'entrée pour l'activité internationale de ces grandes entreprises américaines. Les Etats membres doivent conserver une certaine autonomie juridique. Il est des moyens de définir une territorialité des traitements, pour leur appliquer la loi du territoire concerné : quand un opérateur met en place un cookie, l'ordinateur est situé géographiquement.

M. Gaëtan Gorce, président. – Il me reste à vous remercier d'être venu jusqu'à nous.

Audition de M. Andrew Wyckoff, directeur de la science, de la technologie et de l'industrie à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

M. Andrew Wyckoff. – Mesdames et Messieurs les Sénateurs, c'est un honneur de pouvoir m'exprimer ici à propos du sujet sur lequel je vous remercie de vous pencher.

Ma présentation sera divisée en cinq parties.

La première portera sur les évolutions de l'Internet, et la seconde sur les propriétés économiques qui rendent l'Internet si puissant. Nous ferons également un point sur la nature de l'impact de l'Internet sur la communication et sur les changements réglementaires nécessaires, ainsi que sur l'importance de la confiance. Nous verrons qu'il est très facile de casser la confiance par le biais de l'Internet. Nous ferons enfin un dernier point sur la gouvernance.

Vous avez entendu un certain nombre d'experts avant moi, bien plus qualifiés que je ne le suis d'ailleurs, dont certains des pères fondateurs de l'Internet. Je ne rentrerai donc pas dans les détails, si ce n'est pour rappeler que l'Internet est un réseau de réseaux, comprenant 45 000 réseaux. C'est une des parties de l'économie qui a le mieux résisté à la crise. Il s'agit d'une plate-forme d'innovation dont on a encore du mal à réaliser la puissance.

Tout a commencé avec un groupe de scientifiques. Aujourd'hui, près de 3 milliards de personnes s'en servent, et l'on est en train de passer à une nouvelle étape avec l'Internet des objets. Une famille avec deux enfants a, en moyenne, près de dix appareils

connectés à l'Internet ; d'ici dix ans, on pourrait compter cinquante appareils connectés par foyer ! L'impact et l'influence sur notre vie quotidien est très important. Les gouvernements ont besoin de comprendre comment cela fonctionne, de la même manière qu'ils ont besoin de comprendre le fonctionnement de l'industrie bancaire ou des autoroutes.

Il faut également bien comprendre les paramètres économiques de ce système. C'est une analyse sur laquelle l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) se penche depuis près de vingt ans. Quelles sont ces propriétés économiques ? On est passé d'un réseau fixe, en 1997, à un réseau principalement mobile, ce qui a changé la nature de l'Internet et la façon d'interagir avec lui.

Nous connaissons tous le commerce électronique. Les chiffres de celui-ci ont doublé en quelques années. Les gens sont de plus en plus attirés par les achats en ligne -Trois Suisses, ventes privées… D'une manière générale, on a jusqu'à seize fois plus de choix grâce à l'Internet et, très souvent, les prix sont inférieurs. Aux États-Unis, c'est le cas pour cinquante catégories de produits, et nous pensons que c'est une tendance de fond. Les jeunes de vingt à trente ans sont nés avec l'Internet, et ont l'habitude d'y acheter des produits, de plus en plus à partir d'appareils mobiles.

Une autre propriété importante de l'économie numérique réside dans la dimension que les entreprises peuvent avoir, sans qu'il y ait forcément des bâtiments, ou des hommes et des femmes derrière : regardez le peu de capital humain dont on a besoin pour avoir une véritable présence internationale ! Ceci se retrouve dans plusieurs modèles économiques.

Il est intéressant de considérer le revenu généré par employé. Le chiffre d'affaires d'une entreprise comme Google, qui compte 45 000 salariés, est de 50 milliards, soit près d'un million de dollars américains par salarié ! Il en va de même pour Facebook, qui gagne par salarié huit fois plus que la moyenne des entreprises américaines. Ceci a des implications à l'échelle commerciale, en matière de réglementation, mais aussi sur le plan fiscal. Il existe également des micro-multinationales, petites entreprises qui deviennent internationales du jour ou lendemain. Tout ceci est bien sûr en lien avec la question de la présence physique et de l'emploi.

Lorsque nous avons commencé à travailler sur le sujet, en 1998, on parlait d'entreprises numériques. Cela a moins de sens aujourd'hui. Les choses ont évolué. Tous les secteurs touchent à l'Internet, qu'il s'agisse de l'enseignement, du secteur médical, ou d'entreprises comme General Electric. Toutes ces activités sont en fait numériques. En matière de politique publique, les implications peuvent aussi aller bien au-delà des technologies de l'information et de la communication.

L'évolution vers une économie numérique va changer beaucoup de choses en matière de marché du travail. Certains emplois vont disparaître, d'autres vont apparaître, avec des besoins en compétences différents. C'est ce que l'on voit d'après nos données. Les deux tiers des adultes n'ont actuellement pas les compétences requises ; or, l'on sait qu'il faut environ dix ans pour préparer le marché du travail, reconnaître les signaux du marché et acquérir les compétences ! Ce manque est, je pense, un élément très important, qui devra tôt ou tard être pris en compte, afin de conduire les changements structurels qui s'imposent.

Un autre point important réside dans le fait que les gouvernements doivent intégrer l'économie numérique dans tous les domaines -échanges commerciaux, entreprises, politiques fiscales, travail, emploi, compétences.

Par ailleurs, l'économie numérique appelle une infrastructure numérique. Le haut débit est absolument essentiel, et je dois dire que la France fait très bien dans ce domaine. La concurrence, que nous applaudissons, a permis, dans ce pays, de baisser les tarifs, et je pense que la France est un des marchés les plus porteurs en matière de bande passante, juste derrière la Corée du Sud. Des améliorations sont à apporter dans chaque pays, et le rôle de la fibre peut être conséquent.

Il est important de garder les marchés ouverts et concurrentiels. Ceci implique d'abaisser les prix d'accès, afin que chacun puisse en bénéficier. Il faut aussi faciliter les usages, comme le « roaming », par exemple, c'est-à-dire l'utilisation de ses appareils où que l'on soit. Il faut également veiller à la réglementation, à l'heure de la convergence, et de l'Internet des objets, notamment en matière de communication entre machines.

La question politique de l'ouverture d'Internet demeure. Il faut stimuler les investissements en faveur des réseaux à haut débit, mais également surveiller les entreprises, qui sont au centre de l'Internet : elles doivent être contrôlées, car les investissements sont importants. Des modèles économiques existent. Que ce soit dans les pays scandinaves, aux Pays-Bas, ou en Corée du Sud, les investissements dans les réseaux se font avec des visions à long terme, voire à très long terme. Nous pourrons y revenir dans le cadre de notre discussion, si vous le souhaitez…

Si certains pays semblent avoir fait des efforts, d'autres auraient tendance à ralentir le développement de l'Internet, en recourant à des modèles où les développeurs de contenu doivent également payer.

Notre dépendance vis-à-vis de l'Internet augmente également notre vulnérabilité. Ceci appelle davantage de sécurité. À l'OCDE, nous travaillons sur des standards, des normes. L'ère pré-Internet remonte aux années 1970 ; dans les années 1980, nous avons adopté le premier document concernant la confidentialité et la protection des données. Celui-ci a été révisé en juillet. Nous travaillons sur ces sujets depuis de nombreuses années.

La question de la sécurité est un sujet critique. On sait depuis de nombreuses années qu'il s'agit d'un point faible : la fuite ou la perte de données sont possibles, avec tout l'impact que cela peut avoir sur les consommateurs. On enregistre de plus en plus de plaintes au titre du non-respect de la confidentialité ou de la sécurité. Ce sont des problèmes de très grande envergure. Ainsi que vous le savez certainement, 40 % de la population sud-coréenne a déjà été affectée par ces problèmes. Une trentaine de dirigeants ont d'ailleurs démissionné. Un scandale a également eu lieu aux États-Unis autour de Target, un acteur de la grande distribution, un nombre très important de consommateurs ayant vu leurs données personnelles piratées. Ceci a eu un impact de près de 25 % sur le chiffre d'affaires de l'entreprise !

La sécurité est absolument indispensable, et constitue l'un des fondamentaux de l'économie numérique. Il faut protéger la confidentialité et l'identité, mais également les repenser. C'est ce que l'OCDE est en train de faire. Ceci me renvoie vers le « big data » : il est important d'informer un minimum les consommateurs et leur fournir une certaine protection lorsque des transactions ont lieu.

La cinquième partie de ma présentation abordera la question des politiques de l'Internet et de sa gouvernance, qui constituent un sujet complexe. Ainsi que je vous le disais, nous travaillons sur des standards et sur des normes depuis au moins deux décennies. Nous avons étudié différentes problématiques juridiques, réglementaires et techniques, mais aussi

l'éducation, la sécurité des infrastructures, les informations critiques, la protection des données. Nous avons donc une expérience importante, et avons toujours œuvré avec de nombreuses parties prenantes. Cela a toujours été notre principe depuis le début de nos travaux, en 1998, à Ottawa.

La plupart des résultats de nos travaux sont non contraignants, mais permettent une meilleure coordination internationale. Établir des principes n'est jamais simple. Il s'agit d'un processus complexe, qu'il est important de réaliser avec les différentes parties prenantes ; nous avons ainsi pu mettre en place des instruments juridiques. Aujourd'hui, nous disposons d'un cadre qui nous permet de bénéficier d'une certaine gouvernance. Après la réunion de Séoul en 2008, j'ai participé à Paris, en 2011, à une réunion avec un certain nombre de pays non membres – Lituanie, Colombie, Costa Rica, etc. – qui ont adopté les « Internet principles », les principes des politiques sur Internet élaborés par l'OCDE.

Ce qui était alors un petit secteur est aujourd'hui en passe de devenir une véritable économie. Lors de la réunion de Paris, en 2011, nous avons véritablement commencé à réfléchir à une approche philosophique commune. Une autre réunion ministérielle aura lieu début 2016, à Mexico. On y travaillera sur la gouvernance, mais également sur l'emploi.

L'Internet jouant un rôle de plus en plus important dans nos vies, il n'est pas surprenant que les gouvernements s'intéressent à sa gouvernance. Je pense que les principes de 2011 constituent un bon cadre pour débuter cette réflexion.

L'Internet est décentralisé et ouvert. Un certain nombre de réunions sont prévues cette année à São Paulo avec le NETMundial, à Istanbul où se réunira en septembre *l'Internet Governance Forum* (IGF), et à Busan en octobre pour l'IUT. Les annonces récentes, aux États-Unis, de la *National telecommunications and information administration* (NTIA), mettant fin aux relations contractuelles avec l'ICANN, vont conduire à la création d'une nouvelle entité, sans que l'on sache de quoi il va s'agir.

Il existe actuellement quelques incertitudes dans ce domaine. Nous suivons bien évidemment tout cela de très près. Nous sommes un acteur important de tous ces événements et de toutes ces évolutions. Nous avons soumis une contribution au NETMundial ; nous le mettons à votre disposition. Notre secrétaire général travaille également sur la gouvernance, et va assurer le suivi de la réunion de São Paulo.

M. Gaëtan Gorce, président. – Pouvez-vous nous éclairer sur l'impact de l'économie du Net sur l'emploi ? Comment les choses se répartissent-elles, au sein de l'OCDE, ainsi qu'en termes de création de valeur ajoutée ? Existe-t-il un écart, entre les économies de l'OCDE, selon le degré d'investissement observable dans le Net ? Peut-on distinguer des avances ou des retards éventuels ?

M. Andrew Wyckoff. – Nous suivons en effet les évolutions, et je dois dire que les choses ont beaucoup changé depuis les tous premiers PC ou l'adoption des premières technologies. Au début, tout était assez simple. Nous menions des analyses sur les secteurs et les entreprises, et il existait une corrélation très claire entre les investissements, la productivité et la performance économique.

Nous avons, depuis, mené des travaux pour essayer de déterminer si la connexion avec l'Internet permettait d'arriver ou non à davantage de productivité et d'emplois. L'Internet a été très peu impacté par la récession, la recherche et le développement ainsi que

l'emploi étant plus ou moins préservés. La situation s'est révélée plutôt stable, certaines entreprises ayant continué à se développer, même pendant la récession. Mais il est difficile de mesurer précisément l'impact des TIC sur l'emploi.

On constate également des changements structurels : aujourd'hui, la technologie de l'Internet est dans tous les pans de l'économie, dans toutes les industries -automobile, musique, etc. C'est la raison pour lequel j'ai insisté sur le besoin de compétences : il est très important d'en acquérir de nouvelles !

De nouveaux sujets, comme le « big data », constituent un énorme potentiel de croissance. Il ne s'agit pas seulement de données personnelles : on peut utiliser des capteurs dans des usines pour améliorer la productivité. Même si cela ne crée pas d'emplois, cela peut en préserver, notamment lorsqu'un pays est en compétition avec un autre, où les salaires sont inférieurs.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Vous avez rédigé une contribution pour le NETMundial. Pourriez-vous en tracer les grands objectifs en quelques mots ?

Vous avez également évoqué des sujets comme la vie privée, la sécurité, la protection des données. Deux autres domaines préoccupent beaucoup ceux qui réfléchissent à la structuration de ce monde, la neutralité du Net, et l'égalité de l'accès à tous les contenus qui y circulent. Pourriez-vous en dresser un rapide tableau, notamment concernant les différentes positions adoptées par les États ?

Le Sénat a beaucoup travaillé sur la fiscalité du numérique. Vous avez initié une action intitulée : « Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique », dans le cadre du plan d'action contre l'évasion des bases fiscales. Ce sujet nous intéresse. Pouvez-vous nous éclairer sur les objectifs de ce groupe de travail ? Comment avance-t-il et où en est-il ?

M. Andrew Wyckoff. – La réunion de NETMundial, qui aura lieu fin avril au Brésil, à laquelle nous allons participer, affiche trois grands objectifs. La gouvernance répond-elle aux attentes ? Un rapport a été rédigé et sera le point focal de nos discussions. Je ne sais si nous arriverons à des conclusions, mais je pense que ceci donnera lieu à un mémento.

Je pense par ailleurs que nos discussions porteront sur la transition proposée par l'ICANN. Quel va être le nouveau système de gouvernance ? Le document de l'OCDE contribuera également à la mise en place de principes à suivre ou à ne pas suivre. Il ne s'agit pas de principes contraignants, mais ils donnent une idée précise de la direction à prendre. Nous avons développé ces principes en 2011. Ils sont loin d'être parfaits, mais peuvent contribuer au débat. Trente-huit pays y ont d'ores et déjà adhéré. C'est un bon point de départ. En fait, il s'agit de bien plus que de principes : c'est une position philosophique, avec des applications pratiques.

Mme Anne Carblanc, chef de la division de la politique de l'information, des communications et des consommateurs, à la direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE. – La réunion sur la gouvernance de l'Internet a été décidée il y a un peu moins d'un an, à l'époque des révélations à propos des opérations de surveillance de la NSA par la presse. La Présidente du Brésil a considéré qu'il fallait probablement revoir certaines choses. Cette réunion couvre plusieurs domaines, dont toute la partie technique – gestion des ressources critiques. L'IGF essaye de définir, sur la base de principes

existants – dont ceux de l'OCDE – les principes généraux de l'utilisation de l'Internet, balayant tous les aspects, des droits de l'homme, jusqu'aux aspects économiques.

Le Brésil a soulevé la question de l'architecture, après l'annonce faite par le Gouvernement américain en matière de gestion des noms de domaine. L'OCDE n'a pas de position officielle -je parle ici sous le contrôle de mon directeur- à propos de la question de la gouvernance, ni de celle de la gestion des ressources critiques de l'Internet. En revanche, nous disposons d'une recommandation de notre conseil sur la question des principes adoptés par d'autres pays non membres.

En matière d'architecture, nous avons travaillé sur le fait de savoir qui faisait quoi. Beaucoup d'organisations ont un rôle dans le domaine de l'Internet, mais nous n'avons pas, là non plus, de position officielle. Nous travaillons en coopération avec une commission créée récemment à Davos et menée par le ministre des affaires étrangères suédois, M. Carl Bildt, qui va œuvrer sur cette question. Il s'agit d'une tâche en cours de développement.

L'impact de l'Internet sur l'emploi est très difficile à mesurer ; l'un des objectifs pour 2016 est d'être mieux à même de démontrer les aspects positifs de l'Internet, comme ses aspects négatifs, en proposant en même temps des solutions. L'acquisition de compétences est l'une des réponses évidentes. Il n'y aura pas de retour en arrière ; l'Internet ne va pas disparaître ; on ne vivra pas, demain, comme l'on vivait avant l'Internet. Il va donc falloir acquérir ces compétences.

Comment favoriser l'emploi, en donnant les moyens aux personnes de créer de nouvelles entreprises, ou de se recycler, tout en essayant de maintenir les personnes âgées dans le circuit ? Ce dernier point constitue un problème critique dans un grand nombre de pays -Chine, Japon, Corée du Sud, bien sûr, mais également France, Allemagne- du fait du vieillissement des populations.

M. Rudolf van der Berg, économiste à la direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE. – En ce qui concerne la neutralité de l'Internet, nous avons récemment publié un rapport sur la vidéo, la télévision, et particulièrement sur l'Internet et ses infrastructures. Nous n'avons pas véritablement travaillé sur le cadre juridique, considérant que des sujets comme le copyright et les droits étaient acquis. Nous avons préféré nous attacher aux réseaux et à leur impact. Nous avons délibérément évité d'utiliser le terme de neutralité, son interprétation n'étant pas la même pour tous. Il peut avoir une signification très positive mais, lorsqu'on entre dans le débat, des divergences d'opinions peuvent se faire jour en matière de qualité de services.

Nous avons également travaillé sur la connexion avec les fournisseurs d'accès à Internet (FAI), notamment en matière de modalités : qui paie, et que paie-t-on ? Les rapports de l'OCDE ont étudié 4 000 réseaux sur 45 000. 99,5 % des interconnexions ne reposent pas sur un accord écrit, mais simplement sur un accord tacite, que ce soit en France ou ailleurs en Europe, comme dans le cas d'Amsterdam Internet Exchange, qui compte 600 participants.

Internet a malgré tout fait preuve d'une très bonne efficacité, de prix bas, et d'une bonne qualité de données. Il existe bien évidemment des débats, mais ils portent généralement sur la concurrence. De manière générale, on peut dire que plus il y a de concurrence, moins il y a de débats.

Nous disposons d'un certain nombre d'exemples, comme celui de la Corée du Sud ou de la Norvège. Ces pays ont choisi des approches très différentes en matière de neutralité. Beaucoup d'autres pays de l'OCDE ont des règles générales, que l'on interprète au fur à mesure, et qui sont bien plus flexibles que les lois.

Qu'est-ce qui fonctionne le mieux ? Pour l'instant, on l'ignore ! On ne peut définir la meilleure approche. Aux États-Unis, ce sont les juges qui décident, en fonction de règles assez générales.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteur. – Qu'en est-il de la fiscalité ?

M. Andrew Wyckoff. – M. Pascal Saint Amans, l'un de mes collègues, travaille sur ce sujet. Nous avons étroitement collaboré. Il apporte son expertise fiscale ; mes collègues et moi essayons de comprendre avec lui les modèles économiques, l'environnement, et ce qui pourrait changer à l'avenir. Il n'existe plus véritablement de secteur numérique ; aujourd'hui, toutes les entreprises utilisent de plus en plus l'Internet et les flux de données. Les données sont de plus en plus éphémères, de plus en plus virtuelles. Certaines sociétés sont devenues de pures « tout en ligne », et ont pu changer leur modèle. Vous avez peut-être entendu parler du *« Base erosion and profit shifting »* (BEPS), plan d'action contre l'érosion des bases fiscales. Je ne suis pas expert en la matière. Je pourrais éventuellement vous mettre en contact avec M. Saint Amans. À l'heure où je vous parle, son équipe et lui ont un mandat du G8 et du G20 pour établir un rapport portant principalement sur ce sujet avant la fin de l'année.

Ces entreprises sont gigantesques, mais n'ont pas de masse de personnel, ni de bâtiment, ce que l'on rencontrait traditionnellement auparavant. Elles sont bien plus difficiles à cerner. M. Saint Amans et ses collègues travaillent sur un système permettant de mieux identifier l'endroit où la valeur est créée, pour mettre en place des mesures fiscales plus adaptées.

M. Gaëtan Gorce, président. – Peut-on considérer que le développement d'une économie intégrant le numérique modifie la géographie économique à l'intérieur de l'OCDE ? Cela crée-t-il des écarts de développement significatifs ? Peut-on ainsi redistribuer les richesses au sein de l'OCDE de manière significative ?

M. Andrew Wyckoff. – Ce secteur est celui qui connaît la croissance la plus forte dans la plupart des pays de l'OCDE. Les entreprises qui le composent jouent sans aucun doute un rôle très important dans le débat.

Dans un certain nombre d'articles de presse, l'utilisation de la propriété intellectuelle a soulevé l'inquiétude. On revient à la question que j'ai posée tout à l'heure : la valeur est-elle générée par la propriété intellectuelle, ou par l'usage qui en est fait ? Comment gérer cela lorsqu'une entreprise a une présence véritablement internationale ?

Pascal Saint Amans a mené des entretiens avec de nombreuses entreprises, petites et grosses, des acteurs traditionnels, et des acteurs issus du domaine numérique…

M. Gaëtan Gorce, président. – Le développement de ce secteur a-t-il un impact différent sur les économies en Europe et aux États-Unis ? Est-ce de nature à modifier les rapports de richesse, ou avez-vous le sentiment que ce développement se fait de manière plus ou moins harmonieuse et équilibrée des deux côtés de l'Atlantique ?

Mme Anne Carblanc. – On n'a pas de chiffres pour tous les pays, beaucoup de programmes nationaux subissant des coupes budgétaires. Nous avons cependant calculé que, pour les États-Unis, la valeur ajoutée représente pour les firmes jusqu'à 13 %. Tous les pays qui investissent dans les technologies de l'information progressent à des rythmes différents. Le Japon et la Corée du Sud sont très bien servis en termes d'infrastructures, mais on peut avoir une excellente infrastructure et investir beaucoup, sans que l'utilisation de ces pipelines soit forcément optimale. C'est un problème que l'on rencontre également au Danemark, où les petites et moyennes entreprises n'utilisent les infrastructures que pour interagir avec le Gouvernement.

Généralement, lorsqu'il y a investissement, la croissance ne se fait pas seulement dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), mais dans plusieurs secteurs. Nous n'avons toutefois pas de statistiques par pays suffisamment précises et comparables pour vous apporter la réponse que vous souhaiteriez avoir à ce stade. Il faut un effort de plusieurs années pour obtenir ces chiffres.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteur. – Avez-vous une idée du solde entre la disparition et la création d'emplois ?

Mme Anne Carblanc. – C'est l'un de nos objectifs pour 2016. Certains secteurs voient des métiers disparaître…

M. André Gattolin. – Je suis quelque peu désappointé ! L'OCDE est un grand organisme, qui dispose de beaucoup de compétences.

La capitalisation et le chiffre d'affaires de sociétés comme Google ou Apple sont incroyables au regard du nombre de personnes qu'elles emploient, comparé à l'industrie automobile ou d'autres secteurs plus traditionnels. Je veux bien croire que l'on ne peut réduire le parallèle de la question de l'emploi à la hausse de la compétitivité, de la productivité et des effets attenants positifs, mais il faut en étudier l'impact : il n'y a pas que les libraires qui sont aujourd'hui affectés. Énormément de secteurs sont concernés ! Amazon, aux États-Unis, s'attaque actuellement à la distribution de produits périssables. Ceci va avoir un impact non seulement sur les magasins de proximité, mais également sur l'organisation de la vie urbaine et sociale !

Je suis un fervent défenseur de l'Internet, mais je crains que l'on soit porté par un discours enthousiaste, sans en reconnaître les difficultés et les contre-effets. Il en va de même de l'Union européenne : il est évidemment mieux d'être ensemble face aux évolutions de la planète, mais cela ne produit pas que des éléments positifs. Il faut reconnaître qu'il existe aussi des impacts sociaux, économiques et structurels lourds. Si on n'en tient pas compte, on devra faire face à un retour de l'opinion, lorsque les gens seront confrontés à ces réalités !

M. Andrew Wyckoff. – S'agissant des statistiques, vous avez tout à fait raison : l'Internet n'est pas un secteur, ni une industrie, mais une façon de faire. C'est un peu comme si l'on se posait la question de l'impact des autoroutes françaises sur l'économie ! Vous allez m'objecter que les petites routes sont moins utilisées que les autoroutes, et que les magasins ou les restaurants sont de ce fait moins fréquentés, au bénéfice des ceux que l'on trouve sur les autoroutes. Cela signifie-t-il plus de pollution ? Est-ce plus pratique ? Y a-t-il moins de morts ? Comment le calcule-t-on ? C'est extrêmement compliqué… Ce n'est pas un secteur, ni un produit. C'est un peu la même chose pour les biotechnologies : c'est une façon de faire, non une industrie, ou un secteur.

Votre question est très importante, et je ne sous-estime pas les changements structurels : ils sont extrêmement sérieux et méritent toute notre attention et notre analyse. J'ai travaillé pour le Congrès américain, il y a un certain nombre d'années. Ses membres se soucient de l'emploi, mais si l'on cherche à stopper la technologie, l'impact peut être très pervers et difficile à calculer. Il pourrait être encore plus néfaste que ce que l'on essaie de résoudre ! Prenons garde ! Je crois qu'il faut plutôt chercher à canaliser les choses.

Ce faisant, je pense que l'on peut améliorer les bénéfices, tout en ajustant les choses. Je ne sais si c'est une réponse satisfaisante. J'espère que celle que l'on vous donnera en 2016 sera plus complète.

Mardi 1er avril 2014

- Présidence de M. Gaëtan Gorce, président -

Table-ronde d'opérateurs d'Internet

La réunion est ouverte à 14 h 30.

M. Gaëtan Gorce, président. – Je remercie chacun des participants à cette table ronde. Notre mission s'intéresse, au-delà de la gouvernance d'Internet, aux grands enjeux de l'économie numérique : l'Europe, et la France en particulier, est-elle en situation de soutenir la compétition avec ses grands partenaires internationaux – et qu'en est-il plus précisément en matière d'Internet, sur l'ensemble de la filière, vu le retard apparemment pris ? Quelles pistes pour renforcer notre poids dans l'économie numérique et dans Internet, qui est devenu un vecteur central de la création de valeur dans une économie mondialisée ? Angela Merkel a évoqué la création d'un internet européen, d'autres encore un Airbus de l'Internet, que penser de ces pistes – et des autres outils qui sont entre nos mains ? Merci à chacun d'entre vous de nous exposer sa vision des choses.

Mme Gabrielle Gauthey, vice-présidente d'Alcatel-Lucent, présidente de la commission innovation du Mouvement des entreprises de France (Medef). – Je commencerai par une anecdote : à la conférence mondiale de développement des télécommunications organisée par l'UIT à Dubaï, dont je reviens tout juste, la délégation américaine était composée d'une quarantaine de personnes, tandis que nous étions quelques-uns à composer la délégation française, bien moins nombreux que pour certains pays émergents – ce qui en dit long sur l'effacement de notre pays, et même de l'Europe dans les instances internationales où se décident les règles des télécommunications mondiales.

Le secteur évolue très rapidement : nous parlions de très haut débit il y a quelques années encore, nous en sommes maintenant à la virtualisation des réseaux, avec le *cloud*. On distingue trois couches dans les réseaux : la part physique, qui est territoriale; la composante électronique, qui devrait être du ressort continental, européen; enfin, une part désormais « virtualisée », avec le *cloud*, où la compétition fait rage et qui est d'emblée d'échelle mondiale. Ces trois couches correspondent aussi à des positions différentes sur l'échelle de la valeur : il y a les OTT, qui captent la valeur et qui sont de puissants investisseurs; les opérateurs de télécommunication et d'internet, qui sont souvent plus locaux; enfin, tout en bas de l'échelle – *bottom on the value trend* –, il y a les fabricants de matériel. Ce qu'il faut bien voir, également, c'est que les réseaux s'organisent selon ces trois couches, avec des besoins et des circuits d'investissement assez différents – et que les grandes questions actuelles sont à

l'articulation de logiques qui peuvent paraître séparées mais qui sont bel et bien connectées; la question de la neutralité du net, par exemple, est déterminante pour les libertés publiques, mais aussi parce qu'elle a une incidence directe sur l'économie des réseaux, sur les positions qu'y prendront les acteurs, au moment où l'explosion des flux – liée à la croissance exponentielle des machines et objets connectés – change la dimension du réseau, sa valeur même. Nous avons donc besoin d'investir massivement dans les réseaux physiques, dans la fibre, sans perdre de vue la compétition pour le *cloud*, où la valorisation est autrement plus forte. Il faut également prendre en compte les changements intervenus récemment dans l'environnement politique, avec l'émergence des questions de souveraineté sur Internet, les révélations en matière de contrôle et d'espionnage sur les données, ou encore l'importance prise par la cyber-sécurité.

La dernière Conférence mondiale des télécommunications internationales, qui s'est tenue à Dubaï en décembre 2012, n'a pu qu'entériner les divergences de vues, et l'éclatement entre d'un côté les États-Unis, qui se sont positionnés contre tout contrôle étatique sur Internet, ce qui est dans l'intérêt des champions américains de l'Internet, et certains grands pays émergents, attachés à la souveraineté nationale et au contrôle par les États et opposés aux modalités actuelles de la gouvernance d'Internet – en particulier aux relations entre l'ICANN et les États-Unis. De son côté, l'Europe apparaissait divisée, sans stratégie politique claire.

Quels sont les grands défis à relever ? Il y a bien sûr la neutralité du net, qui doit demeurer un principe de construction du réseau; la protection des données personnelles contre l'intervention des États, mais aussi des intérêts privés, commerciaux, ce qui commande d'adopter des règles communes sur la collecte des données, sur leur croisement, sur leur transfert vers des pays moins protecteurs, sur un droit à l'oubli… autant de sujets où il faut protéger les individus parfois contre eux-mêmes ou contre leur volonté explicite – je suis frappée de voir combien les jeunes générations paraissent indifférentes, ou du moins peu sensibles à la protection de leurs données personnelles. Autre grand défi : la lutte contre la cybercriminalité, qui concerne les États, mais également les entreprises et les individus; enfin, le maintien d'un Internet unique est également un grand défi, tant la fragmentation du réseau apparaîtrait comme une restriction de la liberté d'expression.

À quelle échelle intervenir pour définir et appliquer ces règles de gouvernance ? On peut le faire à l'échelle de l'entreprise, avec ce que l'on appelle le *privacy by design* à promouvoir, y compris dans les infrastructures. À Alcatel, nous avons ainsi un « Plan souveraineté télécoms » : la protection des données régaliennes, l'architecture de sécurité des réseaux, l'obligation de crypter, d'identifier les utilisateurs, le fait de conserver en France des compétences de R&D, sont autant de matières pour élaborer des normes et sensibiliser. Ces sujets sont également d'intérêt national et peuvent donner lieu à des règles à l'échelle du pays. Enfin, il faut agir à l'échelon européen : l'Europe du numérique tarde à venir, les *Over the Top* (OTT) ne supportent pas les mêmes obligations que les opérateurs ; c'est une faiblesse, mais il ne faut pas baisser les bras, d'autant que des textes sont en cours de négociation, avec la révision de la directive de 1995 sur les données personnelles – un enjeu consiste ici à renforcer les obligations des prestataires, notamment le consentement pour le transfert de données hors de l'Union européenne –, ou encore avec le texte en cours sur la lutte contre la cyber-criminalité.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – La sécurité des réseaux dépend de la qualité des équipements, or il semble que nous soyons en retard par rapport à bien de nos concurrents, notamment asiatiques : est-ce une fatalité, ou bien disposons-nous de points forts, sur lesquels nous appuyer pour revenir dans la compétition ?

Mme Gabrielle Gauthey. – Notre retard n'est que relatif, d'autant que l'économie du numérique fonctionne par cycles – des entreprises comme Apple ou IBM étaient au bord du gouffre avant de redécoller… L'industrie européenne a des atouts, en particulier dans le *cloud*, les routeurs IP : la messe n'est pas dite.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Quelles conditions vous paraissent-elles devoir être réunies pour faire réussir l'industrie européenne du numérique ?

Mme Gabrielle Gauthey. – La santé des équipementiers des télécoms dépend d'un grand nombre de facteurs, en particulier d'un *level playing field* s'agissant des règles de subventionnement, des aides d'Etat et des normes anti-dumping. Nous devons aussi nous projeter davantage, par exemple en Afrique – nous venons de remporter le marché du *cloud* au Burkina-Faso –, un continent qui s'équipe et où les pratiques numériques sont parfois plus modernes que les nôtres, où nous avons une réelle carte à jouer. Je travaille à convaincre l'Agence française du développement et la Caisse des dépôts pour plus d'accompagnement.

Nous avons également besoin de normes communes à l'échelon européen – c'est évident pour les opérateurs européens, qui n'ont pas, comme leurs principaux concurrents, un vaste marché intérieur sur lequel s'appuyer. La Commission européenne a cette ambition, mais elle n'est pas portée par le Parlement européen et par le Conseil, et par certains États membres qui freinent l'harmonisation, ne serait-ce qu'entre ANSSI européennes…

Sur la gouvernance mondiale, si le gouvernement américain paraît bien renoncer à contrôler directement l'ICANN, on peut être pessimiste – c'est le cas de David Martinon, notre ambassadeur aux États-Unis – sur le fait que l'ICANN défende des positions coïncidant avec l'intérêt général. En fait, le modèle « *multistakeholder* » promu par l'ICANN représente surtout la somme des intérêts des industriels de l'Internet, qui sont en grande partie américains. Ce qu'il nous faut, pour parvenir à l'intérêt général, ce sont des règles communes et harmonisées, de transparence et surtout de redevabilité devant une forme de représentation légitime. Des initiatives comme le *Global Internet Policy Observatory* vont dans ce sens, mais ce n'est encore qu'un début.

M. Loïc Rivière, vice-président du comité stratégique de la filière numérique. – Je salue les travaux que le Sénat conduit depuis plusieurs années sur le numérique : ils sont d'une grande qualité et toujours en phase avec cette troisième révolution industrielle qui se déroule sans qu'on en perçoive encore bien les contours.

Je vous parlerai de politique industrielle, en partant de ce constat : alors que l'État s'est engagé dans un partenariat stratégique avec les industriels en matière de défense ou d'aéronautique, rien de tel dans le domaine du numérique. La notion même de « filière numérique » ne paraît pas très opératoire dans le contexte de transformation numérique globale, insuffisant, en tout cas, pour définir des politiques publiques de ré-industrialisation. Car la transformation numérique s'invite partout et brouille les frontières entre industrie et services, entre acteurs du numérique et acteurs de la transformation numérique. D'un côté une société de transport VTC comme Uber, qui ne possède pas de véhicules, se présente comme une société de logiciel tandis qu'à l'inverse, les acteurs du e-commerce, fers de lance des nouveaux usages de consommation, se considèrent toujours comme des commerçants… On parle aussi d'une révolution sans usines, qui localiserait en Europe les activités à haute valeur ajoutée – du design et de l'immatériel – et les activités les plus « industrieuses » dans les pays à bas coûts. Si personne ne conteste plus au numérique son statut de troisième révolution industrielle, beaucoup s'interrogent sur sa capacité à créer emplois et richesses, en particulier

en France. Cette révolution serait aussi celle des individus autant que des entreprises, celle des auto-entrepreneurs, d'un « néo-artisanat » centré sur les valeurs de co-création et d'innovation ouverte. En somme, tout inviterait à considérer qu'une stratégie de filière, qu'une politique industrielle dédiée au numérique n'aurait pas de sens, et qu'il faudrait plutôt encourager la créativité et l'adoption des usages…

Aux États-Unis, le développement industriel du numérique s'est fait par les start-up : c'est un point de départ pour définir des politiques publiques de soutien à l'innovation, à la R&D, à travers des outils comme OSEO, par exemple. Cependant, il semble que nos PME qui réussissent n'aient d'autre avenir que d'être absorbées par des grands groupes américains : la France serait-elle devenue une « terre d'externalisation de la R&D » pour ces grands groupes ? Ce serait inquiétant, car cela sanctionnerait notre incapacité collective à créer des champions industriels de classe mondiale; c'est vrai dans les logiciels, où il n'y a plus qu'un seul acteur français – et quatre ou cinq européens – dans le Top 20 mondial du numérique, et où notre top 10 a été décimé, ces dernières années, par des rachats.

M. Gaëtan Gorce, président. – Est-ce par manque de capitaux que nos entreprises ne se développent pas davantage ?

M. Loïc Rivière. – Oui, et ce manque de capitaux laisse la place aux fonds d'investissements américains.

M. Gaëtan Gorce, président. – Des grandes entreprises se sont formées en d'autre temps, par exemple dans le domaine énergétique avec EDF : pourquoi n'est-ce pas le cas dans le numérique ?

M. Loïc Rivière. – Je crois qu'il y a une forme de cécité dans nos milieux d'affaires, qui est inquiétante – car ce ne sont pas seulement les taxis qui sont menacés, mais nos plus grandes entreprises de services. De plus, notre CAC 40 ne compte aucune entreprise créée après 1990, donc avec l'ère de l'Internet, à l'exception récente de Gemalto ; et ces entreprises sont menacées, car la transformation numérique ne se résume pas à la digitalisation des processus en entreprises : le cocktail innovant « big data-mobilité-objets connectés » porte en lui la fin probable de nombreux business centenaires…

Le gouvernement a confié une mission exploratoire à Philippe Lemoine, Président-directeur général de LaSer, et a lancé l'initiative French Tech, pour soutenir les startup – avec ce problème, cependant, que les petites structures tombent rapidement dans le giron des grands groupes américains.

Dans ces conditions, que faire ? Je crois que la difficulté à circonscrire la filière industrielle du numérique, ne doit pas dissuader d'une véritable politique industrielle du numérique. La dispersion initiale dans l'électricité n'a pas empêché l'Etat, pendant la seconde révolution industrielle, de faire du mécano industriel pour construire une filière productrice, d'assumer la mise en place d'infrastructures essentielles et de bâtir des groupes internationaux en aval. Dispose-t-on des outils nécessaires ? N'est-il pas grand temps de bâtir un partenariat stratégique ? La cyber-sécurité, la confiance dans le numérique, l'exception culturelle : voilà des sujets qui justifient une stratégie nationale, ou bien nous devrons nous résoudre à voir nos PME continuer d'être irrémédiablement absorbées par des grands groupes internationaux.

M. Éric Scherer, directeur de la prospective à France Télévisions, vice-président du groupement des éditeurs de services en ligne (GESTE). – Je considère

qu'Internet est devenu un service public, dès lors qu'il est le média du XXIème siècle, et qu'en tant que tel il n'appartient à personne, parce qu'il est à tout le monde. Cependant, nous assistons à l'inquiétante mise en place d'une société de surveillance par les géants privés du web et de surveillance publique par les États. Notre pacte social s'en trouve fragilisé et nous impose une réappréciation de nos droits fondamentaux.

Je ne citerai que l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen : « *Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes* » : ce droit ne se trouve-t-il pas fragilisé par cette société de surveillance, comment concilier les principes de sécurité et de liberté ? Carl Bildt, le ministre suédois des affaires étrangères, vient de l'écrire dans une tribune du New York Times : « *La bataille pour la liberté d'internet est la nouvelle ligne de front des libertés dans le monde* » – et c'est bien pourquoi nous avons besoin de garde-fous.

Je reviens des États-Unis, du festival de l'Internet à Austin, j'y ai entendu une inquiétude nouvelle sur la concentration du pouvoir entre les mains de quelques géants et quelques câblo-opérateurs d'Internet – qui s'entendent pour faire monter les prix, abusant de leur position dominante. Le Groupement des éditeurs de services en ligne (GESTE) défend la neutralité du net, au nom des libertés publiques d'information, d'expression et d'innovation : tous les fournisseurs d'accès devraient traiter les flux de données de manière non discriminatoire ; or, ce que nous constatons nous-mêmes en tant que producteurs d'information, d'expression et d'innovation, c'est que les FAI peuvent, et ne se privent pas de ralentir certains flux, d'en accélérer d'autres, au point que loin de l'utopie d'un internet libre et ouvert à tous, nous voyons se configurer un réseau où, selon que vous aurez un bon accord avec le fournisseur d'accès, vous serez dans la file lente ou parmi les clients prioritaires… Imaginez que l'État n'ait pas assuré que le téléphone ou l'électricité parvienne dans toutes les communes de France, ou bien à moindre qualité : c'est ce qui se passe avec Internet, alors qu'il est devenu un bien public, indispensable. Je reprendrai la définition qu'a donnée Tim Berners-Lee à la neutralité du net : chaque consommateur doit avoir accès à tous les services et tous les services à tous les consommateurs.

Le GESTE vient de lancer un Observatoire indépendant destiné à mesurer, chaque mois, la qualité de service des internautes se connectant aux sites web édités par une quinzaine d'organes de presse et de communication; nous examinons les liaisons fixes, et bientôt les liaisons par mobiles et la vidéo; ce qui ressort d'emblée, c'est bien une disparité des temps de chargement, selon les territoires – qui peuvent varier du simple au double par exemple entre la métropole et l'outre-mer, ce qui est d'autant plus choquant que, dans les territoires d'outre-mer concernés, les liaisons sont bien plus rapides avec l'étranger qu'avec la métropole…

Nous travaillons également sur les données personnelles : quelle transparence des usages ? Quelle collecte ? Quel stockage ? Comment corriger les erreurs ? Il faut répondre à toutes ces questions, c'est une condition pour rétablir la confiance dans le réseau.

En janvier, une Commission mondiale sur la gouvernance d'Internet, a été installée à Davos, sous la direction de Carl Bildt, pour faire des propositions dans les deux ans; composée de 25 membres, elle a déjà retenu ses quatre thèmes principaux : établir la légitimité d'une gouvernance ; stimuler l'innovation ; protéger les droits de l'homme en

ligne ; enfin, éviter les risques systémiques. On le voit, il s'agit bien d'articuler la sécurité et la liberté.

M. Giuseppe de Martino, secrétaire général de Dailymotion, président de l'Association des services internet communautaires (ASIC). – Je salue à mon tour les travaux du Sénat sur le numérique et me permettrais une question : pourquoi un rapport avec ce titre aussi éloquent que « *L'Union européenne, colonie du monde numérique* ? », n'est-il pas devenu le texte d'un combat politique ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Ce rapport a été adopté à l'unanimité par la commission des affaires européennes, il a motivé un avis politique adressé à la Commission européenne : nous utilisons les moyens qui sont entre nos mains et nous avons d'ores et déjà obtenu des réponses, notamment lors du premier Conseil européen consacré au numérique. Pour continuer à travailler sur ce sujet et élargir le nombre de parlementaires qui s'en saisissent, nous avons installé cette mission commune d'information, ouverte aux membres des autres commissions permanentes et qui compte 33 membres. Nous ne sommes donc pas, loin s'en faut, restés les bras ballants !

M. Giuseppe de Martino. – Certes, mais nous nous sommes étonnés de mesures législatives intervenues depuis, qui prennent le contrepied de vos recommandations : la loi de programmation militaire, ainsi, a autorisé l'accès à des données personnelles sans aucune intervention d'un juge ; la loi sur la géolocalisation, ensuite, ne définit pas précisément son champ d'application, c'est-à-dire ce qu'on entend par « objets connectés »… Ces gestes politiques ont beaucoup d'importance, il faut les garder à l'esprit lorsqu'on porte l'anathème sur la NSA…

Par mes responsabilités à Dailymotion, je sais qu'il faut être cohérent sur ces sujets. Je suis en lien constant avec le gouvernement turc, Dailymotion est encore en ligne en Turquie et nous avons tenu fermement notre position, consistant à refuser tout transfert de données personnelles au gouvernement et à le dire très clairement : c'est par le dialogue, sur des bases fermes, que nous avons décrispé le sujet.

L'Europe manque de vision politique sur le numérique, c'est vrai; cependant, nous remercions chaque jour l'Union européenne d'avoir adopté en 2000 sa directive sur le commerce électronique, qui a défini des règles et sorti Internet de l'hégémonie totale des États-Unis : c'est grâce à ces règles européennes que des acteurs comme Dailymotion ont pu voir le jour.

Cependant, notre activité est constamment placée sous la sellette par le gouvernement : avec le rapport Lescure, c'est une dizaine de mission qui ont été consacrées aux acteurs économiques en ligne – et toutes ont cherché à nous taxer davantage, à réguler notre action, à la niveler par le bas, au lieu de la considérer comme un atout. Ce faisant, ces missions passent à côté du principal : sur Internet, l'accès à la ressource est total, contrairement à la télévision ou aux autres télécommunications, où la rareté de la ressource justifie des règles strictes; et comme cet accès est total, les règles encadrant la liberté d'entreprendre doivent être plus légères – il faut laisser sa place à l'autorégulation.

Dans ces conditions, la question à se poser n'est pas de savoir comment un opérateur européen peut devenir un géant mondial de l'Internet, mais comment accompagner – plutôt que menacer – les entreprises de taille intermédiaire. Dailymotion, par exemple, compte 200 salariés, mais c'est le site européen le plus visité au monde – et nous manquons de

moyens pour poursuivre notre développement, faute de préférence européenne, alors qu'en Inde ou en Chine, le colbertisme est bien vivace.

Nous ne perdons pas espoir, cependant, et nous espérons que les travaux du Sénat, une fois encore, iront dans notre sens !

M. Yves Le Mouël, directeur général de la Fédération française des télécoms (FFT). – Internet est devenu l'un des plus puissants moteurs du changement social, le « réseau des réseaux » révolutionne la connaissance, la culture, le commerce et l'économie en général – et l'on espère qu'il est aussi un vecteur de croissance et d'emploi, l'avenir le dira. C'est à cette aune qu'on mesure l'importance de la gouvernance d'Internet, mais aussi son urgence – car l'horloge du monde est, désormais, chaque jour un peu plus calée sur l'horloge de l'Internet, où le temps passe plus vite. Dans ces condition, les termes « vision, anticipation, réactivité, équilibre, ouverture, transparence, universalité, rapidité d'action, sécurité », doivent être les maîtres mots d'un modèle de gouvernance adapté à l'Internet d'aujourd'hui, mais aussi capable de préparer celui de demain.

À cette fin, il faut définir une vision partagée de ce qu'est l'Internet, de ce qu'il va devenir, de ce à quoi il sert et de ce à quoi il va servir; se focaliser sur quelques grands principes pour guider l'action, et au premier chef : inclure l'ensemble des parties intéressées au développement pérenne de l'Internet; coopérer à l'échelle mondiale; respecter un équilibre entre les parties prenantes, les responsabiliser et assurer une transparence de l'action. On comprend là que la gouvernance de l'Internet doit être internationale, indépendante de la volonté d'un seul, ou d'un petit nombre d'États, qu'il faut préserver la cohésion de l'Internet dans son ensemble, éviter toute fragmentation du « réseau des réseaux » qui mettrait son existence même en péril; enfin, l'action doit s'appuyer, pour être efficace, sur les entreprises et les citoyens, autant que sur les gouvernements, dans un processus de décision démocratique, participatif, distribué et légitime.

La participation des entreprises à la gouvernance est primordiale, car Internet est une source majeure de croissance, de productivité et d'échanges économiques ; il importe que les entreprises européennes, et en particulier françaises, prennent une part beaucoup plus active à cette gouvernance. Quant aux États, si leur participation à la gouvernance est légitime et indispensable, tout comme la prise en compte de leurs intérêts et de ceux des citoyens qu'ils représentent, ils ne doivent pas disposer d'un poids supérieur à celui des autres parties. La gouvernance de l'Internet doit s'exercer de manière démocratique, dans le cadre d'un processus « *bottom up* », sans droit de veto des États.

Quels objectifs pour une nouvelle stratégie de l'Europe dans la gouvernance de l'internet ?

Il s'agit d'abord de garantir le droit des citoyens à évoluer dans un environnement de confiance, d'y faire prévaloir les droits et libertés dont les individus disposent dans le monde physique : les opinions transmises sur les réseaux sous forme de données doivent être traités sur la même base légale que leurs équivalents physiques. La connectivité étant devenue un moteur majeur de partage et de diffusion de l'information – en complément des médias traditionnels –, le déploiement des réseaux sous-jacents doit être encouragé, tandis que les initiatives visant à freiner son adoption en vue d'imposer une censure ou d'autres restrictions dans l'accès à l'information, doivent être considérées avec méfiance.

Le respect des droits fondamentaux relève de l'application des politiques publiques qui, en tant que telles, doivent rester du domaine de la loi, laquelle doit être appliquée sans discrimination à l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur ; les acteurs de marché doivent jouer le rôle qui leur incombe lorsque la loi ou le juge l'impose. Il est en particulier indispensable que des règles d'équité s'appliquent entre les acteurs nationaux et les acteurs internationaux, au regard de la loi française.

Afin de préserver le dynamisme d'Internet et proposer à ses utilisateurs un environnement digne de confiance et sécurisé, le rôle et les responsabilités des parties prenantes – y compris les pouvoirs publics ayant pour objectif de conduire les politiques publiques dans le cadre du respect des droits fondamentaux en ligne – ainsi que le champ des problématiques couvertes par la gouvernance de l'Internet, doivent être clarifiés et la transparence doit être améliorée.

Autre grand objectif : garantir la pérennité de l'Internet, qui est un réseau ouvert, distribué, fondé sur des standards non propriétaires. Cette nature doit être préservée et la résilience des infrastructures améliorée, pour proposer aux utilisateurs un environnement sécurisé, respectueux des droits des individus et des entreprises, afin de préserver sa capacité à évoluer et réaliser son potentiel de croissance économique et d'innovation. Internet doit donc rester un espace unique, non-fragmenté, où toutes les ressources sont accessibles, quelle que soit la localisation de l'utilisateur et du fournisseur. La fragmentation est probablement le risque le plus important pesant sur le futur d'Internet et doit être évitée à tout prix. Ce qui ne doit pas exclure des efforts renouvelés dans le sens d'une diversification de l'infrastructure sous-jacente, afin de renforcer la résilience et la robustesse de l'Internet, ainsi que vers des mesures nécessaires à la protection des droits fondamentaux et au respect de la vie privée. La confiance placée dans les communications IP et la résilience des systèmes cryptographiques sont des clés indispensables au développement du réseau et doivent constituer un objectif prioritaire pour toutes les parties. Internet doit pouvoir continuer à évoluer, en absorbant l'explosion du nombre d'usagers, de terminaux et du volume de données consommées. La capacité des infrastructures à s'adapter à une demande croissante et à une multiplication des usages (objets connectés, *big data*…) constitue l'une des clés du développement de l'économie numérique que les parties prenantes doivent prendre en compte dans l'élaboration de la gouvernance de l'Internet.

Quelles pistes la direction de l'ICANN propose-t-elle pour faire évoluer la gouvernance d'Internet ?

Les orientations présentées récemment par le président de l'ICANN, M. Fadi Chehadé, paraissent aller dans le bon sens, en particulier sa volonté d'une plus grande indépendance de l'ICANN envers les USA, d'un meilleur équilibre entre toutes les parties prenantes, mais aussi d'une gestion plus internationalisée et de règles et pratiques plus transparentes. La question se pose également d'étendre les compétences de l'ICANN, en matière de sécurité et de protection des données. Une telle option, cependant, suppose de revisiter complètement la gouvernance actuelle, pour s'assurer du respect des principes que j'ai rappelés.

La mainmise des États-Unis sur la gouvernance du « réseau des réseaux » est l'une des raisons majeures de la captation par les entreprises américaines de l'essentiel de la valeur ajoutée dans la chaîne de valeur du numérique mondial. Après avoir été la grande absente de cette première phase de l'Internet, l'Europe ne peut donc plus se permettre, sous peine d'un nouveau recul en termes politiques, économiques et culturels, de ne pas assumer

son statut de première communauté économique mondiale, dans la définition du cyberespace de demain, celui de l'*Homo numericus*, capable d'interagir avec ses semblables et avec des milliards d'objets et de robots connectés. Pour peser, face aux États-Unis et à leurs challengers économiques et idéologiques, Chine et Russie, l'Europe doit être présente et parler d'une même voix, en fédérant les entreprises, aussi bien que les États et les citoyens. La gouvernance de l'Internet est un enjeu économique autant que culturel et sociétal, c'est un enjeu de souveraineté dont l'Europe doit se saisir pour réaffirmer les principes fondamentaux portés par l'Union depuis sa création : respect des droits fondamentaux des citoyens, liberté des échanges et de circulation, liberté d'information, diversité.

Dans ce défi européen, la France est bien armée pour faire entendre la voix de la détermination et de l'urgence, pour mobiliser les acteurs et l'opinion; pour réussir, il faudra être présent et vigilant dans la durée et faire preuve de constance, de cohérence et d'unité.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Quelles sont les difficultés rencontrées à l'export par les entreprises françaises du numérique ? Le dispositif de soutien à l'exportation prend-il suffisamment en compte les spécificités du secteur ? Le secteur numérique français éprouve-t-il des difficultés de recrutement, notamment de main-d'œuvre qualifiée ? Les formations sont-elles adaptées aux besoins ? La « fuite des compétences » à l'étranger constitue-t-elle un réel problème ?

Mme Gabrielle Gauthey. – Nous demandons depuis des années une réforme du système français de soutien à l'exportation, qui nous paraît bien trop centré sur l'industrie, et pas assez sur la recherche et le développement. Alcatel, qui ne réalise que 6% de son chiffre d'affaires en France, est au cœur de cette question, nous avons 3500 chercheurs en France sur le numérique, ce qui nous place aux tout premiers rangs; des dispositifs sont intéressants, le crédit impôt recherche, par exemple, n'est pas étranger à ce que des géants de l'Internet, comme Google, localisent une partie de leur recherche dans notre pays; mais nous sommes encore bien loin de l'optimum pour accompagner le numérique, les aides à l'export restent focalisées sur l'industrie, quand les Allemands, les Belges ou les Suédois, par exemple, prennent mieux en compte la contribution à la balance commerciale, à l'emploi, ou encore la recherche et le développement. L'Inspection des finances conduit une mission sur le sujet, nous espérons des améliorations.

La formation est un sujet central. La France dispose de bons ingénieurs, mais en nombre insuffisant, d'autant que 40 % des diplômés des grandes écoles partent à l'étranger pour leur premier poste : reviennent-ils par la suite ? La crise des vocations scientifiques touche tout l'Occident, la diffusion de la culture scientifique et technique doit être un combat. La France est au 6ème rang mondial pour la recherche et développement, mais au 24ème rang pour la transformation de l'innovation, la Suisse et la Suède, par exemple, sont devant nous : il faut regarder pourquoi, c'est ce que nous faisons en examinant notamment la situation de l'École polytechnique de Lausanne, où les départs après diplômes sont bien moins nombreux que chez nous.

M. Loïc Rivière. – Il y a une pénurie de certains profils, en particulier de développeurs et d'intégrateurs web : notre système d'enseignement supérieur est peu adapté aux nouveaux métiers du numérique. Des alternatives existent ouvertes à tous les profils, comme l'École 42, la Web Académie, Simplon – mais elles ne répondent pas à tous les besoins. Avec Campus numérique, nous cartographions les métiers et les besoins, pour mieux adapter l'offre de formation. Il faut compter, aussi, avec le fait que les PME peinent à attirer les meilleurs profils, qui se dirigent plus généralement vers les grands groupes. Enfin, la

filière des logiciels et des services internet est mal organisée pour l'apprentissage, c'est un point faible sur lequel nous travaillons.

M. Éric Scherer. – Je fais partie d'un collectif qui a demandé au gouvernement qu'en 2014, l'éducation numérique soit labellisée « grande cause nationale », tant il nous paraît urgent de combler notre retard criant en la matière. Nous avons échoué, et constaté combien l'Éducation nationale est un bastion conservateur en la matière; nous allons continuer, même sans ce label, à sensibiliser les écoles, les entreprises, les politiques et d'une manière générale, l'opinion tout entière.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Le Sénat est mobilisé, nous avons ferraillé contre nos collègues députés pour insérer dans le code de l'éducation nationale l'obligation d'une sensibilisation au numérique. Le sujet est essentiel, on parle désormais « d'illectronisme », par référence à l'illettrisme…

M. Giuseppe de Martino. – Nous manquons d'un guichet unique, en France comme à l'étranger, qui nous aide à mieux cibler les pays où nos entreprises puissent prospérer, les questions pratiques embarrassent les services plutôt qu'autre chose. Ensuite, il est vrai que des problèmes de formation se posent partout et que les entreprises embauchent à l'échelle mondiale.

M. Yves Le Mouël. – L'investissement dans les réseaux à l'étranger coûte cher et nous n'avons que très peu de moyens par rapport aux grands opérateurs mondiaux. Ensuite, la fragmentation européenne est un obstacle majeur puisqu'elle empêche la mise en place de services paneuropéens. Sur la formation, nous avons beaucoup à faire, en particulier sur l'apprentissage, car le secteur du numérique reste peu attractif. On sait aussi que le plan Fibre Optique représente quelque 20 000 emplois d'ici à 2020.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Où en est le projet d'un « *cloud* à la française » ? Quelles sont les parts de marché respectives des offres françaises et étrangères ?

M. Yves Le Mouël. – Il y a des initiatives en France, soutenues par les pouvoirs publics, mais il ne faut pas crier victoire. Un *cloud* territorial a de grands atouts, tant est forte la demande de sécurité en particulier de la part des entreprises.

Mme Gabrielle Gauthey. – La France est très en retard pour l'appropriation du numérique, les entreprises demeurent par exemple réticentes à mettre leurs données sur un cloud. Des exemples ont défrayé la chronique, comme celui de la région Bretagne qui a mis en ligne, sur Amazon, des données régionales de santé… Il faut rattraper notre retard, en valorisant les avantages d'un *cloud* souverain pour la sécurité, aussi bien que la réversibilité. Nos voisins allemands ont de grands acteurs sur ce marché.

M. Gaëtan Gorce, président. – À Berlin, nous avons entendu deux discours contradictoires : certains disent qu'il faut avancer chacun de son côté, puis que les initiatives européennes se fédèreront, quand d'autres disent qu'il faut faire une structure commune au préalable.

Mme Gabrielle Gauthey. – Effectivement, et même sur les sujets où il y a front commun, par exemple contre les pratiques illégales, il n'est pas toujours facile d'agir en

commun ni de suivre la Commission européenne, parce que d'importants intérêts commerciaux sont en jeu.

M. Loïc Rivière. – La question du prix est essentielle, ce qui incite à mutualiser, à faire un *cloud* commun. C'est le but de l'*European Cloud partnership*, qui vise à associer pouvoirs publics et industriels et qui comprend des acteurs français, allemands, mais aussi une entreprise comme Amazon. Il faudrait au moins harmoniser les règles relatives aux données personnelles, à la certification et de créer un label.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – La filière numérique a regretté le caractère haché de la législation sur le numérique, et souhaité une grande loi sur les libertés numériques : qu'en attendriez-vous, au-delà du principe de la neutralité du net ?

M. Gaëtan Gorce, président. – Vous n'évoquez pas l'espionnage économique, alors qu'il est une donnée importante en matière de souveraineté : qu'en pensez-vous ?

Mme Gabrielle Gauthey. – Les cyberattaques font partie du quotidien des grandes entreprises, nous nous protégeons depuis des années, c'est un sujet de préoccupation constante; ce que l'affaire Snowden a révélé, en particulier, c'est le gigantisme des moyens américains en matière d'espionnage numérique, leur disproportion avec ceux des autres États, en particulier européens.

M. Gaëtan Gorce, président. – Par quels moyens vous protégez-vous ?

Mme Gabrielle Gauthey. – L'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI) propose des actions très diverses, qui vont de l'architecture défensive de nos réseaux, à la sensibilisation des salariés contre les négligences humaines. L'espionnage a toujours existé, il faut s'en protéger par des actions concrètes...

M. Gaëtan Gorce, président. – Le droit n'offre-t-il pas une protection ? N'encourage-t-on pas l'espionnage, en faisant comme s'il était inéluctable ?

Mme Gabrielle Gauthey. – La protection du droit n'est pas suffisante et le minimum qu'on puisse faire, c'est bien de se protéger par tous les moyens techniques à notre disposition.

M. Eric Scherer. – Nous attendons que la loi consacre la neutralité du net, c'est devenu une condition d'exercice de nos libertés publiques. Or, jusqu'à présent, la Commission européenne tarde et louvoie, il est temps d'agir.

M. Giuseppe de Martino. – La notion de neutralité est polysémique et provoque des débats enflammés, il ne faut pas qu'elle dissimule d'autres sujets très importants, par exemple l'information des consommateurs ou la transparence des pratiques. Il me semble que nous avons des moyens d'assurer un accès non discriminatoire au net, du moins en Europe, ce qui est loin d'être le cas partout dans le monde… Nous attendons aussi de l'Etat qu'il mesure le caractère transversal et dynamique du numérique : nous craignons que, pour protéger la culture, la création, on nous demande de payer davantage, alors que nous sommes devenus un vecteur essentiel, sinon le principal, de la diffusion culturelle et de la création, nous sommes au service de la culture et nous portons la voix de la France.

M. Loïc Rivière. – La notion de neutralité est effectivement polysémique, sa définition change selon la position sur la chaîne de valeur, ce qui rend difficile son inscription

dans un texte de loi. Je crois également qu'en matière de données personnelles, il est moins utile d'affirmer des droits nouveaux – par exemple le droit à l'oubli – que de renforcer les moyens des autorités de contrôle. Il me semblerait également très utile de simplifier le cadre réglementaire et administratif de la gestion des données pour les PME.

Mme Gabrielle Gauthey. – Les débats sans fin au Parlement européen sur la neutralité du net ont montré la complexité du sujet : nous y sommes tous favorables, mais nous n'y mettons pas tous la même chose. Ce qui est sûr, c'est que les réseaux doivent être gérés de façon la moins dommageable pour l'économie, et que nous devons trouver des moyens pour régler les différends; nous devons également nous entendre pour encadrer la collecte, le stockage et l'exploitation des données personnelles, ainsi que leur transfert dans des pays tiers – tout ceci même si Internet est d'emblée international.

M. Yves Le Mouël. – En dix ans, le Parlement a adopté une douzaine de lois touchant au numérique, dont cinq ont créé un nouvel impôt ou une taxe : cela explique notre faible enthousiasme devant la perspective d'une nouvelle « grande loi » sur le numérique… Aujourd'hui, ce qui préoccupe davantage les opérateurs, c'est la mise en place effective des réseaux à très hauts débits, car c'est bien sur ces réseaux que reposent les services et les principes dont nous parlons aujourd'hui. Et ce qui nous inquiète, c'est que la neutralité vise toujours les réseaux, mais jamais les plateformes et les terminaux, alors que ce sont bien eux qui captent désormais le principal de la valeur ajoutée, sans contribuer à la ressource publique. Enfin, il est devenu clair que la protection des données personnelles appelle des mesures concrètes, c'est important de les prendre sans tarder.

M. Gaëtan Gorce, président. – Je remercie chacun d'entre vous pour sa participation.

Audition de Mme Catherine Trautmann, députée au Parlement européen, ancienne ministre de la culture et de la communication

M. Gaëtan Gorce, président. – Vous êtes très impliquée, au Parlement européen, sur la question de l'Internet. Pourriez-vous faire un point sur la façon dont le Parlement européen a abordé les problèmes soulevés par l'affaire Snowden et la question de la neutralité du net ? Nous savons qu'il s'est mobilisé, puisqu'il a réagi, en déclarant que tant que les États-Unis n'apporteraient pas de garanties en matière de renseignement, il ne validerait pas la démarche de négociation du traité transatlantique.

Comment évaluer, sur ces sujets, la nature de la réaction de l'Europe ? Est-elle à la hauteur de la situation ? Qu'attend le Parlement européen des discussions avec les Etats-Unis ?

Mme Catherine Trautmann, députée au Parlement européen. – Je commencerai par un état des lieux sur la question de la gouvernance. Pour avoir été, au cours du mandat 2004-2009, présidente de la délégation du Parlement européen sur la gouvernance de l'Internet auprès de la Commission, j'ai suivi et continue de suivre la question de près, depuis le sommet de Tunis jusqu'au forum de Bakou, et j'ai vu évoluer la position de la Commission, entre le mandat de Mme Redding et celui de Mme Kroes.

Le Parlement a relevé un manque d'ambition de l'Europe sur le sujet. Le constat est partiellement vrai, mais ne doit pas faire oublier certains résultats, ni le fait que les

institutions nationales ne sont pas dénuées de responsabilités, n'ayant pas toujours porté ce que proposait la Commission. On a trop volontiers considéré que le sujet était technique, éloigné du champ de la parole publique. Au niveau des institutions européennes, c'est la Commission qui le suit, désormais *via* la DG Connect, et propose les grandes orientations, ainsi qu'elle l'a fait dans sa communication de 2010, puis dans celle de février 2014. Les États-membres, réunis au sein du Conseil, sont constitués, quant à eux, en groupe de haut niveau, qui prépare le plus souvent les positions européennes pour garantir la cohérence au sein du comité consultatif de l'ICANN, le GAC (*Governmental Advisory Committee*). Le Parlement européen, pour sa part, est très actif dans le cadre du Forum pour la gouvernance de l'Internet. Notre tâche est de commenter les communications de la Commission. Nous avons, à ce titre, publié un rapport en 2010 sur les prochaines étapes en matière de gouvernance de l'Internet, qui proposait une doctrine et une feuille de route. Mais nous ne pouvions anticiper l'onde de choc qu'a provoquée l'affaire Snowden. Le sommet à venir, au Brésil, sur le net mondial, sera un moment sensible. Et une conférence se tiendra l'an prochain pour commémorer les dix ans du sommet mondial sur la société de l'information de Tunis.

Sur cette question de la gouvernance, l'opposition a été constante entre l'UIT (*Union internationale des télécommunications*) et l'ICANN, prises dans une querelle de prérogatives. Nous y voyions une guerre de tranchées passéiste, appelée à évoluer. Tel ne fut pas le cas. Jusqu'il y a quelques années, l'opposition entre les tenants d'une gouvernance multipartenariale et les partisans de l'intergouvernemental, fondé sur une diplomatie plus classique, a fait la toile de fond du débat. En Europe, nous penchions plutôt vers la première option, quand la Chine, la Russie, l'Iran, l'Arabie saoudite préféraient la seconde, tandis que les pays émergents, le Brésil, l'Inde, qui hésitaient entre les deux, se sont plutôt ralliés au premier groupe. Nous avons gardé contact avec les parlementaires du Brésil, avec lesquels nous avions travaillé dès le sommet de Tunis. Ils ont contribué à former le ministère du numérique qui a été créé dans ce pays, et qui montre que les Brésiliens sont très allants sur le sujet de la gouvernance de l'Internet. De plus en plus, cependant, on a vu s'élever, dans ces pays émergents, des critiques à l'encontre du multipartenariat.

Cette opposition a connu deux phases. Une guerre de tranchée, tout d'abord, au cours de la période 2005-2010, où les échanges sont restés feutrés. Puis une guerre de mouvement, marquée par le schisme de la conférence de Dubaï, tandis que le travail de la commission science et technologie au service du développement de l'ONU débouchait sur une résolution de l'Assemblée générale appelant à une coopération renforcée, comme l'avait fait le Forum de l'Internet, mais dans le sens, cette fois, d'une tentative de contrepoids au multipartenariat – où compte davantage le privé et moins le gouvernemental. Tendance confirmée par la déclaration de Montevideo, le lâcher de lest des États-Unis sur l'ICANN et les fonctions IANA (*Internet Assigned Names and Numbers*), qui trouve son prolongement dans la conférence du Brésil.

L'Union européenne a sans doute été insuffisamment audible et créative pour éviter l'opposition. Sur l'ICANN, Parlement et Commission ont cependant été très actifs, multipliant les contacts avec ses dirigeants successifs et les présidents du GAC. Un vrai problème d'équilibre entre le *board* et les autres organes consultatifs se pose. La création d'un organe comme le GAC fut une tentative de rééquilibrage, visant à donner plus de poids aux Etats dans un système qui reste fondé sur le multiacteurs. Malgré ces efforts, une double frustration demeure, celle des acteurs de la société civile impliqués dans la gouvernance de l'Internet, qui, de ce fait, comptent moins dans l'architecture de l'ICANN, et celle des Etats, qui voudraient peser davantage. C'est cette insatisfaction qui a débouché sur un pic de tension, au moment de la mise en place des nouveaux gTLDs (*generic Top Level Domains*),

où le *board* de l'ICANN s'est au reste assez peu préoccupé de ce que souhaitait le GAC. Le Parlement européen a rencontré les responsables de l'ICANN et suivi le lancement de ces nouveaux noms de domaine génériques, qui a donné lieu à des épisodes douteux – voir la façon dont il a été envisagé de départager les propositions ou l'épisode du « *.wine* ».

L'ICANN ne pourra faire l'économie d'une sérieuse réforme interne, en dépit des engagements de M. Chehadé sur la transparence et la prise en compte des attentes des groupes consultatifs internes. Elle a besoin d'une réforme structurelle – statut juridique, rupture du cordon ombilical avec le département du commerce. Les États-Unis ont certes évolué – et l'ICANN, si l'on compare son fonctionnement à celui de ses débuts, a commencé à acquérir un semblant d'indépendance – mais sont-ils prêts à plus d'ouverture ? Je n'en suis pas certaine. Ils continuent à vouloir assumer un rôle de garant – qui asseoit leur influence – dans le fonctionnement de l'ICANN. S'il n'y a pas de changement, il faudra considérer que le choix de l'ICANN se fait par défaut. Or, une gestion par défaut n'est jamais souhaitable.

Au sein du Forum pour la gouvernance de l'Internet, le Parlement européen a été assez actif mais comme parlementaires, nous demeurions, aux yeux de l'ONU, membres de la société civile. Et la Commission européenne, que nous accompagnions, était en position délicate, puisqu'à l'ONU, ce sont les États qui sont représentés. L'ambassadeur Nitin Desai pensait que nous pourrions constituer une alliance de parlementaires transnationale pour monter un groupe parlementaire. Idée judicieuse, car les parlementaires européens ont toujours joué un rôle conciliant dans les forums, et c'est pourquoi nous avons toujours été bien accueillis, de même que les représentants du Conseil de l'Europe. J'avais, à l'époque, proposé que nous constituions le point d'appui d'un forum européen de l'Internet, mais nos institutions ne l'ont pas permis, la définition de nos compétences comme Parlement nous interdisant de prendre une telle initiative. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe, avec lequel nous travaillions de manière concertée, a créé un secrétariat et s'est engagé dans une démarche déterminée, avec l'EuroDIG. Il y a eu débat pour trouver le bon équilibre dans la participation des deux assemblées, mais aujourd'hui, les choses fonctionnent assez bien. Cependant, les dotations restent insuffisantes, et nous manquons de l'appui que pourrait apporter la constitution de forums nationaux – qui manquent dans beaucoup d'Etats membres.

Les forums, de surcroît, n'ont aucun pouvoir de contrainte pour faire prendre des décisions normatives. D'où l'idée du Parlement européen de rendre du punch au Forum de l'Internet, pour en faire un terrain d'action.

La première édition du forum français, le 10 mars, a été critiquée, mais on ne doit pas s'en alarmer outre mesure, car cela a été le cas partout, je puis le dire pour avoir suivi de près le premier forum national britannique, qui a fini par trouver ses voies.

La gouvernance couvre un champ très large de politiques, et c'est pourquoi j'avais proposé, en 2005, la constitution d'une commission spéciale sur le numérique. Je n'ai hélas pas été suivie et l'on voit à présent s'élever, entre commissions, une querelle de *leadership*. Si c'est à la commission de l'industrie que revient ce rôle de tête, car l'approche technologique prévaut, se posent aussi des questions industrielles ou relatives à la protection des données et à l'impact sur la culture ou bien encore au droit des consommateurs, sur lesquelles interviennent d'autres commissions. D'où un risque de parcellisation de l'approche, à l'heure où des frictions de plus en plus fortes se manifestent entre conceptions de la souveraineté, non seulement entre les Etats-Unis et l'Europe, mais, au sein de l'Europe, entre l'idée d'une souveraineté juridictionnelle territorialisée ou distribuée entre Etats membres et Union européenne.

Notre inquiétude est de voir déteindre le cadre juridique d'un pays sur un autre, comme on l'a déjà vu avec les Etats-Unis. Les écoutes de la NSA n'ont pas porté sur les seuls ressortissants américains. D'où la résolution présentée par notre collègue Claude Moraes, largement débattue, sur la protection des données personnelles et le respect des droits et libertés fondamentales.

Avec l'accord Swift et le second accord Acta, les Américains commencent à se demander si les Européens vont faire une condition, dans les accords commerciaux, de la protection des droits fondamentaux. Au-delà de la question économique, très prégnante dès lors que les géants américains comme Google ou Apple sont concernés, ils se posent aussi la question du cadre dans lequel la société du numérique pourra continuer d'avancer. S'ils sont inquiets de leurs prérogatives, ils sont aussi de plus en plus conscients que peut émerger, y compris chez eux, un mouvement citoyen en faveur de la transparence. Sans compter que la sensibilité mondiale est en phase avec la position européenne, la plus complète et la seule à poser un cadre juridique susceptible de défendre les droits et libertés. N'oublions pas la censure qui existe dans certains pays, et qui s'est manifestée jusqu'au sommet de Tunis, où l'on vit censurer jusqu'à des interventions de chef d'Etat, et où l'atelier que nous avions tenu sur la censure et le respect des droits fondamentaux fut un moment de grande tension. Une tension qui demeure avec un certain nombre d'interlocuteurs dans le monde…

Pour ce qui concerne la neutralité, un vote doit intervenir cette semaine sur le règlement européen ; pour la protection des données, viendront aussi une directive et un règlement, mais après le vote, la discussion avec le Conseil risque d'être ardue, eu égard aux positions du Royaume Uni. Sur la régulation *ex ante*, il existe, depuis la fin des années 1990, un cadre juridique évolutif. Nous devrons le réviser au cours de la prochaine législature, pour en venir à un cadre plus équitable entre opérateurs et GAFA, notamment. Sur la politique industrielle, l'Union européenne a perdu beaucoup de terrain, tant en termes de capacité manufacturière que d'influence sur la politique des normes. Sur la fiscalité, un groupe de haut niveau a été mis en place.

Au total, les réponses sont éparses et des manques demeurent pour consolider des instruments solides. Il n'y a pas eu de révision effective de la directive service universel, qui aurait permis de définir positivement les conditions d'accès à Internet, ni de la directive commerce électronique, alors même qu'elle donne lieu à des divergences d'interprétation. La nouvelle législature devra s'y atteler, pour donner à notre cadre juridique une cohérence d'ensemble qui nous permettra d'agir plus efficacement.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Nous nous rejoignons sur le diagnostic, qui rejoint celui qu'avait dressé notre commission des affaires européennes dans le rapport qu'elle m'avait confié.

Qu'il soit besoin d'une résolution européenne plaidant pour un *habeas corpus* numérique signifie-t-il que la charte européenne des droits fondamentaux n'est pas un rempart suffisant ?

Mme Catherine Trautmann. – Un problème de définition demeure. Il existe diverses initiatives en Europe. C'est ainsi qu'au Conseil de l'Europe avait été émise une proposition de *Bill of Rights* dans le domaine numérique. Écrire une charte de ce type est ardu, mais il faudra y venir.

La concomitance entre la révision du paquet télécom et de la discussion du projet de loi Hadopi a provoqué quelques remous dans nos débats…La France, qui tenait alors la présidence de l'Union européenne, avait voulu qu'onction soit donnée, sous le registre d'un texte européen, à une loi qui n'était pas le sujet du débat, lequel concernait les télécoms. Les choses se sont emballées sur le fameux amendement n°138. Il s'agissait de pouvoir prendre des sanctions après une procédure préalable – terme qui soulevait des désaccords et qui a provoqué le report de l'examen du paquet télécom sur la législature suivante. Nous avons pu, cependant, intégrer à ce texte très technique une première définition de la neutralité du net, en affirmant la liberté de choix de l'utilisateur final et en introduisant une référence à la Convention européenne des droits de l'homme. Il était difficile de faire d'Internet un droit fondamental, car comment qualifier de droit ce qui n'est autre chose qu'une technologie ? Il fallait clarifier les choses. Nous avons donc préféré considérer que les droits fondamentaux s'appliquent au domaine numérique. Cependant, le débat sur les données personnelles qui s'élève aujourd'hui, en particulier quant au degré de protection, à la liberté d'usage et au transfert de données – c'est toute la problématique du *cloud*, qui touche à celle de la gouvernance – témoigne que la formulation actuelle des droits fondamentaux ne suffit pas à la protection des droits que nous voulons défendre dans le cadre d'Internet. C'est à quoi l'on a entrepris de s'atteler, mais il n'est pas facile de légiférer dans ce domaine. Il y a débat, à l'heure actuelle, sur la définition de la neutralité du net, la gestion du trafic, l'Internet ouvert, les services spécialisés. Il n'est pas dit qu'à l'issue de la première lecture du paquet Kroes, on aura résolu tous les problèmes, car plus on creuse, plus on se rend compte des difficultés.

Reste que si l'on veut réformer le droit des contrats et s'assurer de sa bonne application par les régulateurs, il faudra bien écrire explicitement les garanties que nous entendons proposer en matière de libertés, d'accès, de liberté de choix, de protection des données personnelles.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Avant de nous exposer votre vision de la neutralité du net, pouvez-vous nous indiquer ce que sont, à votre sens, en matière de protection des données, les points de divergence entre le Conseil et le Parlement européens qui freinent l'adoption du texte ?

Vous avez évoqué un travail commun avec vos homologues britanniques. Alors que l'on pouvait penser que l'affaire Snowden améliorerait les choses, il semble qu'un jeu de lobbying venu d'outre-atlantique freine l'adoption du règlement européen. Qu'en est-il exactement ?

Mme Catherine Trautmann. – Dans le domaine des télécoms, il existe une disparité très forte entre l'Europe et les États-Unis : une centaine d'opérateurs d'un côté, quatre de l'autre. Dans les services mobiles, une vraie concurrence règne chez nous, mais qui ne va pas sans freins entre les marchés nationaux.

En Europe, le marché est fractionné. Les Américains en ont souvent fait un argument et plaident pour un marché harmonisé, aux plans technologique, commercial, juridique, et permettant l'accès aux données personnelles. On comprend, sachant la valeur économique de ces données, ce que cela signifie. Or, au Parlement européen, les groupes n'ont pas les mêmes points de vue. Le PPE est plutôt *business friendly* quand nous privilégions, de l'autre bord, le *citizen friendly*, pour parler dans les mêmes termes…D'où des différences d'approche, entre ceux qui veulent le moins de régulation possible, donc le moins possible de définitions à caractère général et public, et ceux qui considèrent que, dès lors que

l'on tient au principe de l'accès à Internet pour tous, il faut bien parler d'intérêt public, ou d'espace public, voire, comme le fait le Conseil de l'Europe, de quasi service public.

On retrouve là, à fronts renversés, le débat entre l'ICANN et l'UIT que j'ai évoqué. Nous sommes favorables à une approche multipartenariale, mais avec un cadre. Je suis membre du *board* de la fondation européenne de l'Internet. Dans nos réunions, comme dans celles du Forum pour la gouvernance de l'Internet, les entreprises européennes ne sont pas assez présentes, actives, organisées ; elles restent sur la défensive, quand les grandes entreprises américaines sont clairement à l'offensive.

On nous a accusés de vouloir encadrer Internet, au risque de freiner l'innovation. C'est caricatural. J'ai constaté combien le lobbying était actif, je l'ai dit à certains opérateurs, pour leur faire comprendre qu'en Europe, liberté ne signifie pas libéralisme total et absence de toute contrainte.

L'affaire de la NSA a provoqué une prise de conscience chez nos collègues, alors que nous discutions de la cybersécurité. La question de la protection des données est devenue politiquement hypersensible. Les parties prenantes sont aujourd'hui beaucoup plus prudentes. Notre vote sur l'exception culturelle dans le mandat de la Commission pour les négociations sur le traité transatlantique, le TTIP, a été très mal accueilli par nos interlocuteurs américains, qui en font reproche à la France. Le débat a très vite débouché, au-delà de seules questions comme celle de la libéralisation des services audiovisuels, sur des enjeux comme notre droit de regard sur le traitement des contenus culturels ou la diversité culturelle et linguistique, qui engage aussi, conformément à la Convention de l'Unesco, le droit de chacun à disposer de sa langue et de son héritage culturel. Le scandale de la NSA en a fait prendre conscience : parler du choix de l'accès dans un Internet ouvert est aussi une façon de poser la même question. C'est ce qui a emporté le vote dans mon groupe. Sont ici en jeu l'expression des libertés personnelles, la protection des données privées et le risque d'espionnage économique – sur lequel les Allemands ont mis l'accent lors des débats sur l'accord Swift. Le Parlement européen a fait le lien entre ces sujets : nous avons voté non à Swift, non à l'Acta, ce qui a fait prendre conscience aux Américains, mais aussi à d'autres, comme les Chinois, que le Parlement européen existait et qu'il pouvait dire non. On a désormais un double cliquet, et cela est très important pour la défense de nos conceptions. Dès lors que, dans les négociations commerciales, nous défendons non seulement des clauses de sauvegarde environnementale et sociale mais aussi de protection des droits et libertés fondamentaux, nous tenons une position forte. La France s'est montrée allante sur le TTIP, sur des questions comme l'origine géographique, mais les conditions que nous avons posées quant à l'exception culturelle ont été vues d'emblée comme une attitude offensive sur la protection des données.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Qu'est-ce qui pourrait remplacer le *Safe Harbor*, pour une protection effective des données des Européens ?

Mme Catherine Trautmann. – Voulez-vous dire que les textes établis par le Parlement européen ne vous paraissent pas assez précis ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Comment rétablir l'équilibre entre les Américains et nous ? Tel était le sens de ma question.

Mme Catherine Trautmann. – Le Parlement européen est allé aussi loin qu'il le pouvait en considération des différences d'approche au sein des groupes. Sur le *Safe Harbor* et la protection des données, certains points ne sont pas finalisés. Je pense au transfert de

données, mais aussi à la stratégie. Sur ce dernier point, les divisions que l'on constate entre Etats membres se retrouvent au Parlement européen, où les uns considèrent qu'il faut constituer un espace européen du numérique, quand les autres jugent que ce n'est pas nécessaire. Mais le débat évolue, et nous avons dépassé les positions maximalistes. J'aurais tendance à dire que nous sommes plutôt tentés par l'idée d'une initiative européenne en ce domaine, pour garantir la sécurité et la protection des données des ressortissants européens.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Merci de ces éclairages. Il est bon que se nouent des contacts comme celui d'aujourd'hui entre parlementaires européens et nationaux pour affiner le diagnostic.

Mme Catherine Trautmann. – Je me réjouis de votre initiative ; les travaux de cette mission commune d'information nous seront précieux. Je proposerai, lors du processus européen de révision des textes, que vous puissiez être également entendus. Nous ne sommes qu'un petit groupe de députés européens à suivre ces questions, et nous connaissons nos limites au regard des enjeux. Nous allons établir nos priorités pour la nouvelle Commission. N'hésitez pas à nous faire part de vos préoccupations, car nous pouvons nous en faire l'écho.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Nous avons tout à gagner à travailler ensemble sur tous les sujets, et en particulier sur celui-ci, qui engage des enjeux fondamentaux. Nous aussi ne sommes qu'un petit noyau, et cette mission a également pour objet de provoquer un effet d'entraînement sur ces questions essentielles.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure -

Audition de M. Jacques Toubon, ancien ministre, délégué de la France pour la fiscalité des biens et services culturels

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Monsieur le Ministre, notre mission commune d'information a pour but de réfléchir aux nouveaux enjeux et à la nouvelle stratégie qu'il conviendrait que l'Europe adopte, dans le cadre d'une réflexion sur la gouvernance mondiale de l'Internet, à la veille de la réunion du NETMundial, qui va se tenir ce mois-ci à São Paulo.

Notre somme plus particulièrement intéressés par les questions fiscales. Pouvez-vous nous faire part de votre point de vue à propos de ce sujet qui nous préoccupe tous ?

M. Jacques Toubon. – Je remercie le Sénat de prêter attention à mes opinions.

Il convient de redonner aux termes de gouvernance et de régulation leur vrai sens. Or, celui-ci n'est pas tout à fait le même, suivant que l'on parle anglais ou que l'on parle français… En anglais, la régulation n'est rien d'autre que la réglementation, alors que les Européens -et les Français en particulier- donnent au mot de régulation un sens, prétendument anglo-saxon, qui n'est pas le même.

La gouvernance de l'Internet est une question de techniques de fonctionnement qui sont toutes, directement ou indirectement, entre les mains d'entreprises privées ou d'administrations américaines ; elles n'ont pas fait l'objet d'accords internationaux ou

diplomatiques, de règlements négociés, mais se sont imposées au fil du temps, depuis plus de vingt-cinq ans et se traduisent, de fait, à travers l'ICANN.

Vous avez fort justement évoqué la prochaine session de l'ICANN, qui doit se tenir au Brésil. J'attire votre attention sur le fait que l'ICANN est désormais présidée par un égyptien, Fadi Chehadé. On peut imaginer que cette présidence, ainsi que la position européenne, permettront, au moment où émergent beaucoup d'interrogations sur la gouvernance de l'Internet, y compris aux États-Unis, de passer à une situation où, de manière négociée et plus équilibrée qu'aujourd'hui, il sera tenu compte des positions et des intérêts de tous, à travers un accord international !

Je pense que l'Union européenne devrait plaider, à São Paulo, pour que la gouvernance mondiale de l'Internet soit à tout le moins l'objet d'un certain nombre de principes écrits et négociés, sans que ceux-ci demeurent l'apanage d'un certain nombre d'entreprises, ni de l'administration américaine qui travaille avec ces entreprises !

En matière de données, qui constituent un matériel fondamental de l'économie de l'Internet, nous pourrions, à travers de telles négociations, faire valoir notre point de vue. Ceci rejoint, je crois, les positions d'un certain nombre d'administrations ou d'experts américains, qui se posent la question de la gouvernance de l'Internet. L'Union européenne devrait, selon moi, essayer, dans toute la mesure du possible, d'imposer la négociation d'un accord.

La seconde question concerne la régulation, déjà abondamment traitée, entre autres par le Sénat, et qui concerne l'Union européenne proprement dite. Je place sous cet intitulé un certain nombre d'actions, toutes commandées par l'idée qu'il n'y a aucune raison que nos données et notre propriété intellectuelle soient commandées par la puissance économique, monétaire, et publicitaire d'entreprises extérieures à l'Europe qui, en quelque sorte, font « travailler » les créateurs européens, et exploitent la valeur qu'ils dégagent au profit de leur propre entreprise.

Nous devons faire en sorte que s'institue, d'une manière ou d'une autre, par la régulation, un équilibre entre ceux qui détiennent les savoirs, les logiciels, les produits, les terminaux et la puissance financière, et ceux qui, comme les Européens, n'ont pas encore réussi à faire émerger une industrie compétitive, mais apportent à l'écosystème des milliards de données et de contenus culturels numériques. Il n'existe aucune raison que ce système fonctionne comme c'est le cas aujourd'hui, de manière totalement déséquilibrée, sans aucune considération pour ce qu'apportent les Européens !

Il existe d'abord des considérations à caractère juridique. Chacun sait qu'il existe un débat autour des données. Nous l'avons abordé par le biais de la protection, mais ce débat va au-delà. Je pense qu'il faut en effet considérer les données de manière plus large.

L'autre élément juridique extrêmement important, et qui demande à être, selon moi, réformé, est le droit de la concurrence. En Europe, celui-ci est appliqué de manière totalement déséquilibrée par la Commission, qui met systématiquement en œuvre la politique de concurrence en tant que compétence exclusive au profit des entreprises dont je parlais, au détriment des acteurs européens, en particulier des ayants droit des contenus culturels numériques.

Le second point qui mérite d'être pris en considération, dans le cadre de la régulation de l'Internet au plan européen, c'est naturellement la fiscalité. Vous le savez, deux grandes questions se posent…

En premier lieu, l'Union européenne est-elle capable d'avoir une position sur la fiscalité des sociétés multinationales les plus importantes qui, toutes, qu'elles soient dans la production physique ou dans l'industrie numérique, optimisent l'imposition de leurs revenus ? Sommes-nous capables, dans les négociations engagées actuellement au sein de l'OCDE et du G20, de distinguer une position européenne et de la faire prévaloir ?

En second lieu, sommes-nous capables de mettre en place, en attendant que les conventions de l'OCDE ne soient modifiées, un système européen, qui pourrait prendre la forme d'une imposition pragmatique permettant d'assurer un prélèvement équitable sur les revenus que ces sociétés tirent des consommateurs de l'Union européenne, qu'il s'agisse de revenus publicitaires, de droits ou d'abonnements ? Ces entreprises, qui ont une activité considérable dans l'Union européenne, ne versent en effet que très peu au Trésor, qu'il soit européen ou américain. C'est d'ailleurs bien pourquoi, pour une fois, le Gouvernement américain et l'Europe sont sur la même ligne dans la renégociation des conventions de l'OCDE.

Je crois qu'il serait très important que nous nous mettions d'accord, pour les quatre à cinq ans à venir, sur notre propre système. On pourrait tenter d'expérimenter des formules comme celles imaginées par le rapport Colin-Collin, appliquées à des données dont il faudrait parvenir à démontrer qu'elles nous appartiennent.

Un des autres aspects de la fiscalité concerne la fiscalité indirecte. Le chantier qui a été ouvert concerne à la fois la technique d'imposition et le taux de TVA.

On doit, dans le cadre de l'harmonisation des techniques d'imposition, à partir du 1er janvier 2015, mettre en œuvre le régime définitif de la TVA, qui permettra d'appliquer le régime du pays où le service est consommé, et non plus celui du pays où le prestataire de services est installé, ce qui était la règle dans le régime transitoire antérieur. Cependant, le Luxembourg, grand bénéficiaire du régime transitoire, bénéficiera d'un délai supplémentaire. La nouvelle règle ne s'appliquera en effet complètement qu'au 1er janvier 2019, les recettes perçues par le Grand-Duché étant progressivement versées à l'État dans lequel le service est consommé.

La mise en place de ce système est une réforme incontestablement positive, très pertinente pour ce qui concerne le numérique. Bien entendu, ceci ne règle pas la question des taux que l'État, dans lequel le service est consommé, peut appliquer.

Sommes-nous capables, en matière d'œuvres de l'esprit, de revenir sur l'erreur historique que nous avons commise en 2000 ? Contrairement aux Américains qui, en 1998, ont décidé de mettre en place des systèmes fiscaux favorisant les services électroniques, nous avons décidé, dans le cadre de la directive sur le commerce électronique, d'imposer systématiquement ces services au taux normal de TVA. Nous avons ainsi créé, depuis quinze ans, un véritable fossé de compétitivité entre les entreprises américaines et européennes. Dieu sait si nous n'en avions pas besoin, les entreprises américaines bénéficiant déjà d'un marché de 350 millions de consommateurs directs et, d'autre part, d'une industrie et d'un système de recherche qui produit encore à l'heure actuelle 80 à 90 % de tous les contenus -logiciels, nouveaux produits mis sur les plates-formes, etc. ! Vous le savez, bien que ces produits

portent la marque Samsung, ils ne proviennent pas de Corée du Sud, et encore moins d'Europe !

Cette question ne doit surtout pas être considérée comme un nouveau bénéfice que nous distribuerions aux écrivains, aux éditeurs ou aux libraires, mais comme une question centrale : dans une stratégie européenne des services numériques, sommes-nous capables, comme les Américains, d'utiliser l'arme fiscale ?

J'en viens au troisième sujet et à la politique industrielle qu'il conviendrait de mener, à travers des régulations, des mesures fiscales, etc., pour faire que le marché intérieur ne soit plus seulement un espace de circulation, mais devienne aussi un espace de production. Nous ne serions plus seulement une Europe de consommateurs, ouverte, sans frontière, sans douane, avec nos 500 millions de consommateurs, mais une Europe dans laquelle nous serions capables de conduire une stratégie industrielle, et faire en sorte qu'existent des entreprises qui fournissent ces produits ou ces services…

Nous en avons la capacité car, dans beaucoup de domaines -logiciels, produits innovants, objets connectés, œuvres de l'esprit- nous disposons d'un socle considérable, que nous avons été jusqu'à maintenant incapables de valoriser, l'exemple de la musique étant le plus violent et symptomatique.

Quelques pays commencent aujourd'hui à concevoir cette stratégie européenne des services numériques. La France est en tête de ces pays. Nous avons été de ceux qui ont fait la proposition la plus articulée au Conseil européen du 25 octobre, en partie consacré à ce sujet, mais malheureusement largement détourné par les questions très urgentes de l'immigration. Un certain nombre des conclusions qui en sont sorties ne sont pas nulles, loin de là, mais demeurent naturellement très modestes.

La ministre de la culture français a présenté à ses collègues, sous présidence lituanienne, le 26 novembre, un mémorandum pour une stratégie européenne des services numériques distribuant des contenus culturels numériques, en particulier le livre.

Dans deux jours va avoir lieu, au Palais de Chaillot, un forum européen organisé par le ministère de la culture, au cours duquel il sera question de trouver le moyen, avec les acteurs culturels, les équipes gouvernementales, les agences, de créer une sorte d'alliance en faveur d'une politique européenne de la culture profitant de l'environnement numérique.

L'attachement aux identités, le poids des histoires et des politiques culturelles nationales font que la culture a été, depuis l'origine, soigneusement écartée de la sphère communautaire. On peut aujourd'hui, dans les traités, conduire quelques actions d'appui ou programmes, comme « Europe Créative », actuellement mis en œuvre, mais il n'existe pas de compétences européennes, ni même de compétences partagées.

Pour ma part, je pense que les services de distribution numérique des œuvres de l'esprit, par définition transfrontières, nous conduit à élaborer une réponse européenne et même, sous certains aspects, une réponse communautaire.

C'est pourquoi, sans attendre que l'on modifie un jour de nouveau les traités et que l'on crée une compétence partagée dans certains domaines culturels entre la Commission et les États membres, je pense que l'on pourrait essayer de conduire, notamment sous forme de coopération renforcée, des actions auxquelles seraient associés sept, huit, dix douze États

membres. De ce point de vue, le programme du Gouvernement allemand est très encourageant. Il rejoint nos positions sur beaucoup de sujets mais, comme toujours en Allemagne, le programme du Gouvernement est une chose, les prises de position et l'action en sont une autre et doivent composer avec les compétences des Länder. Il y a encore aujourd'hui beaucoup d'indétermination. On aura peut-être l'occasion de le vérifier à Chaillot, dans quelques jours…

En matière de données, la position allemande sur le projet de la directive est très différente de la question française. L'Allemagne est indécise. De ce fait, tout partenariat ou coalition d'un certain nombre d'États membres destiné à réaliser une coopération renforcée dans ce domaine est très difficile à mettre en œuvre.

Enfin, la formule européenne de gouvernance se heurte au fait que les États membres sont divisés sur ces sujets. Certains n'ont pas d'opinion ; d'autres pensent qu'il suffit de consommer ce que l'outre-Atlantique nous donne de meilleur et à moindre prix, dans une optique très libérale. Une troisième catégorie de pays, menés par la France, estime que, pour les œuvres de l'esprit – mais pas seulement – une identité nationale et une identité européenne sont nécessaires. Il s'agit, outre la France, de l'Espagne, de l'Italie, de la Belgique, de la Suède, des Pays-Bas à certains égards, et de l'Allemagne.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Quelques points de détail s'agissant des chantiers relatifs à la TVA : en France, on a récemment voté le principe de l'alignement du taux de TVA de la presse écrite et de celui de la presse en ligne. La France commence à être rejointe par d'autres pays, comme le Luxembourg. On sait que ceci implique l'adhésion de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne. Quel état des lieux dressez-vous à ce propos ? Quel est le degré d'avancement de cette question ?

Par ailleurs, vous avez présenté le 1er janvier 2015 comme la date à laquelle s'appliquera le taux de TVA du pays où le service électronique est consommé. Les États sont-ils prêts à cette échéance ? Lors de nos auditions, il y a presque dix-huit mois de cela, on nous avait expliqué que ceci allait entraîner des difficultés administratives et bureaucratiques. Quelle appréciation portez-vous à ce sujet ?

M. Jacques Toubon. – Selon Bruxelles, ceci devrait se faire comme prévu au 1er janvier. Beaucoup de progrès ont été accomplis depuis que le règlement d'application a été acté…

S'agissant de l'état des lieux en matière de taux de TVA sur les services en ligne, il est, selon que l'on voie le verre à moitié vide ou à moitié plein, préoccupant ou inspirant. L'actuelle Commission, on en est maintenant sûr, ne prendra pas position sur ce sujet, faute de vouloir affronter le débat. Elle ne présentera ni proposition, ni étude d'impact. Elle dispose de tous les éléments pour le faire, mais le commissaire en charge, appuyé par le Président de la Commission, a décidé que ce n'était pas politiquement opportun. La prochaine Commission et le prochain Parlement vont avoir à se déterminer, en fin d'année ou au début de l'autre.

Par rapport à la situation qui prévalait fin 2010 ou début 2011, lorsque Mme Kroes, dans sa communication sur l'agenda numérique, en août 2010, a pour la première fois soulevé la question des taux divergents de TVA, la Commission a travaillé sur le sujet. Le débat a été ouvert, ce qui constitue le principal acquis que la France et moi-même avons

obtenu à ce sujet. On dispose donc de certains éléments mais, pour des raisons politiques, la Commission ne veut pas agir. Aucune pression n'y a changé quoi que ce soit.

Je souligne que l'Allemagne étant passée dans le camp des pays favorables au taux réduit, pour peu que la Commission fasse une proposition, elle y sera favorable…

L'Allemagne ne prendra sans doute pas d'initiative concernant le livre. Mais vous connaissez la situation de la presse de ce pays : celle-ci y est très puissante. On peut imaginer que le Gouvernement allemand et le Bundestag bougent à ce sujet. Je ne le crois toutefois pas. J'ai plutôt le sentiment que l'Allemagne est politiquement pour, mais qu'elle ne fera rien pour mettre en œuvre une quelconque procédure, si ce n'est à partir d'une proposition de la Commission. On ne peut cependant jamais savoir…

Le sujet de la presse en ligne est le même que celui du livre mais, concernant le contentieux, nous en sommes à un stade préalable. Je pense que la France va recevoir un jour une mise en demeure de la Commission européenne. Sera-ce avant ou après les élections européennes ? Je ne le sais pas, mais un contentieux va sûrement être engagé…

Les deux sujets sont toutefois différents : s'agissant de la presse en ligne, nous demandons un taux super réduit qui n'existe pas dans l'annexe III, mais, dans ce domaine, la Commission ne pourra pas se défendre en arguant qu'il n'existe pas de substitution entre le marché physique et le marché numérique, contrairement au marché du livre.

On a beau expliquer à la Commission qu'aux États-Unis, Barnes et Noble ferment le tiers de leurs librairies, et que cela a probablement quelque chose à voir avec le fait que 22 % à 23 % du marché du livre sont tenus par le numérique, dont 80 % par Kindle, rien n'y fait !

Il est manifeste que la presse écrite est en train de mourir de la distribution numérique gratuite ! Il est donc impossible que la Commission refuse d'établir la neutralité fiscale entre ces deux activités. C'est un argument plutôt favorable à la presse écrite… C'est un sujet pour les prochaines élections au Parlement européen et pour la nouvelle Commission.

J'ai omis de préciser, à propos de la régulation, que la notion de propriété intellectuelle est essentielle. L'actuelle Commission va agir sur ce plan, le commissaire Barnier devant présenter, au plus tard en juin, un livre blanc sur la révision éventuelle de la directive de 2001, à la suite de la grande consultation qui s'est achevée au mois de février.

Vous connaissez les positions de la France sur ce sujet. La plupart des États membres ont indiqué qu'ils ne voulaient pas revenir sur la directive de 2001, mais la Commission est soumise à de très fortes pressions de l'industrie, d'une part, et des internautes, d'autre part, ainsi que des activistes de l'Internet.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – La neutralité du Net fait l'objet d'un débat important. Mme Kroes en a proposé une version controversée dans son projet de règlement, « Continent connecté ». Quel est votre point de vue sur cette question ? La neutralité du Net est-elle, selon vous, et selon sa définition, propice à améliorer la gouvernance de l'Internet ?

M. Jacques Toubon. – C'est l'un des sujets dont il faudrait parler dans l'accord international que j'appelle de mes vœux sur la gouvernance de l'Internet.

La neutralité est aujourd'hui définie comme la faculté offerte aux hébergeurs, aux opérateurs, aux fournisseurs d'accès, aux intermédiaires techniques, etc., d'exercer leur libre choix à propos de la manière dont fonctionne le système. Pour certains, la neutralité signifie la possibilité d'intervenir, comme les opérateurs téléphoniques qui veulent réguler les débits ; c'est la conception de Mme Kroes. Pour d'autres, la neutralité est synonyme de totale liberté. C'est le point de vue des activistes de l'Internet.

Ce concept est un concept fourre-tout, qui devrait faire l'objet d'une définition. Ma définition comporte la capacité d'intervenir, et pas seulement parce qu'il faut faire barrage aux contenus pédopornographiques, criminels ou autres. Je pense qu'un accord doit tenir compte du fait que ce système technique ne peut fonctionner comme s'il ne comportait pas un certain nombre de contraintes. Toute la question est de savoir qui détient la capacité de mettre en œuvre ou d'aménager ces contraintes.

La question de la neutralité est celle du pouvoir. Les activistes de l'Internet ou certaines compagnies comme Google sont partisans d'une totale liberté, celle-ci les arrangeant ; en revanche, d'autres intermédiaires techniques, ou des opérateurs, qui gèrent le trafic, sont favorables au fait de conserver une possibilité d'intervention. Toute la question est de savoir quel accord international le prévoit, et qui « a la main sur le robinet », si je puis utiliser cette image…

Aujourd'hui, la neutralité du Net, ce sont les jeux olympiques de l'hypocrisie ! Aucune notion n'est aujourd'hui plus manipulée en fonction des intérêts de chacun ! Pour sortir de cette ambiguïté, néfaste pour tout le monde, et d'abord pour les internautes, il faut que l'on s'entende sur une définition. Lors de l'e-G8 de 2011, à Deauville, la question avait commencé à être évoquée. Les Américains l'avaient écartée, mais je ne suis pas sûr que, six ans après, le sujet n'ait pas suffisamment mûri pour être à nouveau évoqué.

Il ne faut pas non plus, si l'on veut définir une certaine neutralité et prendre des mesures, donner le sentiment qu'on légifère uniquement en fonction de certains intérêts. C'est probablement la raison pour laquelle les propositions de Nelly Kroes sont aujourd'hui controversées et apparaissent trop unilatérales, d'où la nécessité de se mettre d'accord sur un cadre négocié.

Nous sommes cependant dans un système où les accords diplomatiques sont totalement dépassés, les puissances en cause n'étant pas des États, ni des organisations internationales, mais de grands groupes. Il faut arriver à réunir autour de la table un ensemble de pouvoirs publics, étatiques, privés, et économiques, pour essayer de faire avancer une telle réglementation.

C'est extrêmement difficile ; les groupes privés qui détiennent le pouvoir bénéficient de la situation actuelle. Qui pourrait les obliger à venir à la table des négociations ? En 2011, lors des réunions précédant le G8, qui avaient eu lieu à Paris, aux Tuileries, les propos que M. Schmidt avait tenus au nom de Google étaient clairs : le bien de l'humanité impliquait qu'il n'y ait rigoureusement aucune entorse à la neutralité, ni aucun frein à la puissance de l'entreprise qu'il dirige !

En tout état de cause, il est très important que ceci figure au débat européen -mais je ne suis pas sûr que ce soit le cas.

La réunion est levée à 18 heures 25.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LE SPORT PROFESSIONNEL ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Mercredi 15 janvier 2014

- Présidence de M. Michel Savin, président -

Table ronde sur la place des stades dans la cité

La mission commune d'information organise une table ronde sur la place des stades dans la cité. Sont entendus :

- **Mme Borina Andrieu**, directeur général en charge du développement et la communication du cabinet d'architectes Wilmotte et associés, et **M. Ralf Levedag**, architecte ;

- **M. Jérôme Latta**, rédacteur en chef des *Cahiers du football* ;

- **M. Brieux Férot**, secrétaire général de l'association Tatane ;

- et **M. Paul De Keerle**, directeur financier et administratif de la fédération française de rugby, et **M. François Clément**, architecte.

M. Michel Savin, président. – La mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales, créée début octobre, souhaite examiner plus précisément la question des stades, leur modèle économique et leur place dans la cité. Grâce à la précédente table ronde consacrée à leur modèle économique, nous avons pris la mesure des nouveaux enjeux qui président à l'avenir des stades et semblent renvoyer à leur dimension financière. Le stade devient un actif, une source de recettes à travers la billetterie, les loges, la restauration et les produits dérivés. Peut-on alors toujours parler du stade comme d'un lieu de convivialité et de vivre ensemble ? Afin de se forger son opinion, notre mission a visité différents sites au mois de décembre. Ces visites, si elles ne résument pas la diversité des situations, identifient des tendances que nous pouvons discuter aujourd'hui.

À Roland-Garros, les dirigeants de la fédération française de tennis (FFT) ont insisté sur l'histoire du site et l'identité du tournoi, très liés à la Porte d'Auteuil. À leurs yeux, *« une délocalisation en banlieue aurait dévalorisé le tournoi »*. L'extension du stade est ainsi devenue un enjeu stratégique, y compris pour la Mairie de Paris, et ce malgré les protestations de certains riverains. Le prestige de la compétition et l'importance des retours - notamment en termes d'emploi - justifient de trouver des solutions, quitte à transformer l'espace local au bénéfice du stade.

Lors de notre visite au Parc des Princes, nous avons constaté que les clubs composent également avec la personnalité des stades. L'enceinte parisienne est difficile à faire évoluer et impossible à faire disparaître. Ce constat peut perturber les ardeurs des investisseurs. La dimension patrimoniale peut pourtant être un atout lorsque le stade est lié à l'identité d'un club. Roger Taillibert, l'architecte du Parc des Princes, souligne les contraintes propres au stade dans la ville qui rendent difficiles les constructions de plus de 60 000 places, notamment pour assurer l'accessibilité et préserver la qualité du spectacle pour tous les spectateurs. Jean-Claude Blanc, directeur général délégué du Paris Saint-Germain, nous l'a

dit : *« Pour avoir de l'émotion collective, il faut être proche »*. Ainsi, le club n'a jamais sérieusement envisagé de déménager au Stade de France, trop impersonnel. Le Parc des Princes est aujourd'hui plein à chaque match. Des aménagements sont envisagés pour augmenter sa capacité, sans le défigurer.

La démesure de certains stades et projets actuels pose des questions. Pourquoi construire de gigantesques enceintes dans des zones inaccessibles ? Outre le risque financier considérable, cela peut être perçu comme un manque de considération envers le public - mal placé et confronté à un temps de transport important - et être défavorable au développement d'un public familial et de proximité.

Un stade est également un équipement public qui dialogue avec son espace immédiat. L'Aréna 92 émergera prochainement à Nanterre, derrière l'Arche de la Défense, et accueillera l'équipe de rugby du Racing Metro 92. Ses concepteurs nous ont expliqué la nécessité d'une localisation au carrefour de grands réseaux de transports - RER, métro, autoroute - et de la possibilité de drainer un public proche. En cela, l'enceinte semble particulièrement bien située. Nous pouvons toutefois nous interroger sur une nouvelle tendance visant à concevoir les stades comme des salles de spectacles au sein desquelles il est possible d'organiser des compétitions sportives et non l'inverse. La gestion par des sociétés spécialisées dans le spectacle crée un risque que le public devienne uniquement consommateur et que l'ambiance des stades s'en ressente.

Gérard Perreau-Bezouille, premier adjoint de la ville de Nantes, nous l'a rappelé : *« Le sport est porteur d'identité et doit s'intégrer dans un projet sportif local »*. Le club de basketball de Nanterre, champion de Pro A en 2013 avec des moyens limités, constitue une fierté pour une population souvent modeste qui peut connaître un sentiment de relégation propre à la banlieue. Le projet sportif devient alors collectif et dépasse le sport. Il relie les bonnes volontés des professionnels et des bénévoles pour porter une équipe et des espoirs. La démarche importe autant que les résultats. Le maintien de l'aléa sportif fait alors sens, à un moment où beaucoup réfléchissent à la création de ligues fermées. Cette évolution n'empêche pas d'être réaliste. Les responsables de Nanterre ont ainsi décidé de limiter les investissements ainsi que la capacité de l'enceinte - à 3 000 places - afin d'éviter de futures désillusions.

La diversification à laquelle nous assistons rend difficile la comparaison entre le PSG et un petit poucet comme le club de Nanterre. Nous pouvons toutefois nous interroger sur les évolutions en cours. Le succès de Nanterre sera-t-il encore possible dans quelques années ?

Pour discuter de ces évolutions, je remercie de leur présence les intervenants d'aujourd'hui. Je laisse tout de suite la parole à Mme Borina Andrieu.

Mme Borina Andrieu, directeur général en charge du développement et la communication du cabinet d'architectes Wilmotte et associés. - Au préalable, permettez-moi de vous présenter Ralf Levedag, directeur de projet au sein de notre cabinet et notamment co-auteur du projet du stade de Nice – dont nous sommes très fiers.

L'agence Wilmotte et associés a été créée en 1975 et emploie aujourd'hui 201 personnes. Nous disposons de quatre bureaux à Paris, d'un bureau dans le stade de Nice, d'un bureau à Londres, d'antennes en Corée, en Italie et au Brésil et nous nous développons dans une vingtaine de pays. Nous possédons une fondation à destination des jeunes architectes

en vue de leur apprendre à s'inscrire dans un cadre urbain relativement dense. Nous œuvrons dans le domaine de l'architecture d'intérieur, de la muséographie, de l'urbanisme et du design industriel.

Je souhaite aborder l'exemple du stade de Nice, résultat d'un partenariat public-privé (PPP) remporté avec Vinci. L'enceinte de 35 000 places a été réalisée en seulement deux ans et s'inscrit dans l'Eco-Vallée. Son mouvement a dicté la forme même de la construction de 54 000 mètres carrés, bâtie dans un important porte-à-faux en zone sismique. Le stade de Nice est écologique et sa charpente en bois et métal est la plus grande jamais déployée. Il possède de larges déambulatoires et offre aux spectateurs une proximité avec le terrain ainsi qu'un grand confort d'utilisation.

J'insiste sur les éco-quartiers développés autour du stade. Ces derniers mêlent centre commercial, bureaux et logements ainsi qu'un musée du sport rattaché à l'enceinte. Ikea s'est battu pour être présent dans cette zone dont elle constitue une locomotive bénéfique au développement de l'ensemble du périmètre. À proximité du stade se trouve également une tour en bois avec un noyau en béton, très innovante. Toutes les constructions du quartier sont écologiques.

L'aspect économique entre naturellement en jeu. L'exploitation du stade a été prise en charge par une filiale de Vinci puis reprise par Allianz Riviera. Il existe un équilibre entre les événements sportifs - nombreux mais insuffisants pour assurer l'efficacité financière du stade - et d'autres événements - concerts, conférences. Le développement commercial autour du stade est également important. Le projet que nous avions présenté à Nanterre est arrivé en seconde position. L'équilibre financier provenait, en dehors du sport, de bureaux intégrés à l'Aréna 92, de l'événementiel et du nomage.

Nous avons par ailleurs dessiné un stade pour la ville russe de Kaliningrad. La FIFA a choisi Kaliningrad pour accueillir la Coupe du Monde 2018 notamment en raison de cette enceinte urbaine qui permet un développement intéressant pour la ville. Le stade sera réalisé en deux phases, l'une de 45 000 places pour la Coupe du Monde, l'autre de 25 000 places à l'issue de la compétition - la ville d'un million d'habitants n'ayant pas besoin de davantage. Les bâtiments alentours, pour beaucoup des hôtels, accueilleront les visiteurs avant d'être transformés en logements. L'équilibre entre logements, bureaux et espaces commerciaux permet une mixité sociale et fonctionnelle.

Nous menons également un projet à Kiev, autour d'un stade de hockey sur glace. Des logements, des bureaux et un centre commercial s'étendront sur 600 000 mètres carrés et constitueront le moteur du développement de cette zone excentrée de la ville. Cet éloignement permet de construire des bâtiments de grande hauteur.

Enfin, nous présentons un stade au Qatar, aux côtés de Vinci. Notre proposition porte sur une enceinte construite en deux phases, de 45 000 places durant la Coupe du Monde 2022 à 25 000 places ensuite. Le Qatar, minuscule pays, envisage de construire dix à douze stades pour l'occasion, dont l'un de 80 000 places. Nous proposons un stade unique à énergie positive qui cumule les cellules photovoltaïques dans la terre armée et les restitue durant le match pour un refroidissement très efficace.

M. Michel Savin, président. – Je vous remercie. Je passe la parole à Jérôme Latta, rédacteur en chef des *Cahiers du football*.

M. Jérôme Latta, rédacteur en chef des *Cahiers du football*. - Votre table ronde met côte à côte le stade et la cité. Nous nous posons alors la question de l'insertion des stades dans le tissu urbain, de l'évolution de leur architecture, des moyens de transport ou encore de leur usage par les habitants. Je passerai sur cet aspect.

Le terme de cité permet d'élargir le point de vue et de considérer les rapports entre les stades et les citoyens, au travers notamment des choix des collectivités et de leurs conséquences. Cette question est saillante en France, où la rénovation et la construction de stades est en œuvre dans la perspective de l'organisation de l'Euro 2016. Les dossiers et débats à ouvrir sont nombreux : financement public, évaluation du risque collectif, effort consenti. Les interrogations se sont multipliées assez tardivement sur l'intérêt général de ces efforts - particulièrement en période de crise - ainsi que sur le partage des bénéfices, financiers comme symboliques.

Il convient par ailleurs de s'éloigner des problématiques urbaines pour se placer au cœur de la citoyenneté, si nous pouvons considérer que le public des stades est constitué de citoyens, ce qui n'est pas certain. Les publics sont en effet les grands oubliés du débat. Depuis une quinzaine d'années, les stades se transforment. Ils deviennent l'outil de l'industrie du spectacle qu'est devenu le sport professionnel d'une part et un centre de profits destiné à multiplier les ressources d'autre part. Cette évolution a été menée précocement en Angleterre avec l'expropriation des publics populaires dans les stades de l'élite au profit d'un public au plus fort potentiel de consommation. La lutte contre les violences a servi de point de départ et de prétexte à ces changements. Ces problèmes, bien que réels, ont significativement servi un football qui s'étend et se libéralise de façon spectaculaire.

Les politiques répressives menées en France, censées cibler la frange très minoritaire des supporters violents, excluent les ultras abusivement amalgamés aux *hooligans*. Les interdictions administratives de stade sont aux marges de la légalité et frappent « préventivement » et sans discernement des individus qui n'ont rien à se reprocher, sans passage devant le juge. Le ministère de l'intérieur a annoncé hier que ce dispositif serait renforcé. Les interdictions de déplacements, parfois ubuesques, relèvent de cette même politique de privation de libertés individuelles. La frappante absence de dialogue montre comment les pouvoirs publics, les clubs et les médias privent de parole les publics du football. À l'automne, le ministère des sports a mis en place un groupe de travail - « Football durable » - sans représentant des publics et sans mention de cette problématique. Le principal objectif était d'assurer les compétitivités sportives et économiques des clubs. Cette démarche pose problème, car les publics se situent au cœur de l'industrie en tant que consommateurs et marchandises, vendues au travers des droits TV.

Je profite de ma présence pour demander aux élus de la République d'assurer que le débat ne soit pas laissé aux seuls acteurs économiques et institutionnels et mette les citoyens au cœur de la problématique.

M. Michel Savin, président. – Je vous remercie pour ce message. Je passe la parole à Brieux Férot, secrétaire général de l'association Tatane.

M. Brieux Férot, secrétaire général de l'association Tatane. - Tatane est un mouvement collectif constitué en 2011 pour promouvoir un football durable et joyeux. Il compte environ 6 000 signataires sur l'ensemble du territoire. La place du stade dans la cité constitue un axe de réflexion de notre travail. Les débats que nous organisons avec des

architectes, sociologues, exploitants et supporters portent sur une question volontairement provocatrice : *« Faut-il construire des stades ou les abattre ? »*

Le stade version Tatane doit être créateur de lien social et faire sens pour les riverains et la vie de la cité. En dehors des soirs de matchs, il doit revitaliser les quartiers jusque-là difficiles. Les dirigeants de clubs amateurs et professionnels que nous avons rencontrés soulignent l'évolution de la réflexion autour du stade : désormais, la buvette ne se conçoit plus aux abords du stade - à Wembley, l'accès à la tribune se fait nécessairement par les boutiques. Pourtant, pour nous, le stade n'est pas un lieu de consommation ayant vocation à appauvrir.

Nous pensons le stade au travers d'une dynamique de quartier. À Buenos Aires, le stade de Boca Junior comprend des salles de classe et de soins pour accueillir les supporters et leurs enfants. Le stade doit s'adresser et se décider à plusieurs, comme aux États-Unis. Malgré le système de franchises, des arènes multisports impersonnelles et un lien éphémère entre le club et la ville, les supporters de Green Bay sont propriétaires du club depuis 1923, sous forme de coopérative. À qui appartient le stade ? Cette question est récurrente et fondamentale dans la conception et l'utilisation.

Le stade Tatane tient compte de l'histoire des quartiers dans la perspective de se réinventer. À Saint-Ouen, un projet prévoit de construire un nouveau stade dans les docks, alors qu'une réhabilitation du stade historique couplée avec une politique de réaménagement des quartiers alentour pouvait être envisagée. Le savoir-faire revivre est important. La vie d'un stade ne peut pas être délocalisée. Chaque citoyen doit voir l'enceinte, qui ne doit donc pas être expurgée loin du centre-ville.

La connaissance des publics est nécessaire au stade Tatane pour proposer des services adaptés et doit aller au-delà de la temporalité d'un seul événement. Lorsque le terrain côtoie salle de spectacle, lieu associatif, pépinière d'entreprises, antenne médicale ou maison des jeunes et de la culture (MJC), le brassage créé est important. Le stade est ainsi rempli de publics « alternatifs » pour devenir un lieu de vie.

Il est également nécessaire de voir comment le stade peut être sa propre source d'énergie. Le stade de Fribourg est financé par les habitants en échange d'un abonnement et d'une rémunération issue de la vente d'électricité produite sur le site.

Enfin, le stade Tatane doit permettre de déployer l'imaginaire et proposer une esthétique forte. Il doit, *a minima*, respecter l'architecture du quartier. Il doit traduire la complexité et la simplicité du vivre ensemble et constituer une source d'espoir.

M. Michel Savin, président. – Je vous remercie. Je laisse la parole à Paul De Keerle pour évoquer le projet du stade de la fédération française de rugby.

M. Paul De Keerle, directeur financier et administratif de la fédération française de rugby. – La fédération française de rugby (FFR) offre une mission de service public et d'intérêt général. Notre force et particularité est de participer à une ligue fermée - tournoi des six nations et tests matchs, connus jusqu'en 2018. À la sortie de la seconde guerre mondiale, nous étions en concurrence avec le rugby à XIII. Ce dernier est aujourd'hui loin des 400 000 licenciés que compte le rugby à XV. Notre richesse repose sur une compétition répétitive, de qualité et prévisible. Cette ligue fermée supprime l'aléa sportif.

Lorsqu'un stade se construit, nous pouvons raisonner sur du long terme. La problématique est plus compliquée pour les clubs.

L'essentiel de nos ressources - environ 75 % - dépend du tournoi et des tests matchs. Ainsi, si nous sommes dans l'incapacité de recevoir nos adversaires, l'économie s'en ressentira. Avec cette part, nous avons construit le centre national de rugby, qui nous permet également de recevoir des équipes d'autres sports. Marcoussis est « l'équivalent » de Clairefontaine, plus moderne. La FFR finance également les déplacements des clubs de séries, ce qui est très rare parmi les fédérations. Sans ces financements, beaucoup de compétitions n'auraient pas lieu. Entre les joueurs et le *staff*, une équipe compte une trentaine de personnes, ce qui rend les déplacements beaucoup plus compliqués qu'au basketball. Notre sport possède des qualités en termes de valeurs et de combat collectif : nous nous battons contre un adversaire tout en respectant des règles.

Nos adversaires, notamment anglais, possèdent leur propre stade. Notre démarche n'est donc pas exceptionnelle. Les enjeux économiques dans le rugby progressent. Nous faisons face à des conflits de dates. L'Euro de football 2016 se déroulera en France ; l'ensemble des stades dédiés sera neutralisé dès le mois d'avril. Durant la même saison, la Coupe du Monde de rugby se jouera en Angleterre, reculant le démarrage du championnat des clubs professionnels. Pour se jouer au Stade de France, la finale du Top 14 devrait se tenir le 15 avril, ce qui est impossible. La finale devra-t-elle se jouer à l'étranger en 2016 ? À Barcelone, Perpignan parvient à remplir un stade de 40 000 places et Bayonne et Biarritz jouent régulièrement à San Sebastian. Nous avons rencontré des problèmes de dates au Stade de France en raison de concerts ou d'un potentiel match de barrages. Les stades en province sont principalement dédiés au football. Lorsque nous envisageons de jouer le dimanche à Lyon, nous devons vérifier qu'un match de Ligue des Champions n'est pas programmé le mercredi en raison de la pelouse. Nous avons eu de mauvaises expériences à Lyon et à Marseille. Lorsque le Rugby Club Toulonnais (RCT) a joué à Nice récemment, la pelouse a dû être entièrement refaite après deux matchs. Il en est allé de même à Lille après un match contre l'Argentine. De plus, nous ne pouvons pas prévoir un match à Lyon ou à Marseille au mois de février pour novembre puisque le calendrier de la fédération française de football (FFF) n'est établi qu'au mois de juin. Face à des enjeux importants, les stades sont indisponibles.

Pour ces raisons, nous souhaitons posséder notre propre stade. Après consultation, nous avons décidé de l'installer au sud de Paris. Le club résident ne sera pas un club parisien, mais l'équipe de France. Ainsi, le public viendra de toute la France. Les modalités de transport sont très différentes de celles du Parc des Princes ou de l'Aréna 92. Twickenham se situe à 55 minutes de la gare de Saint-Pancras. La gare de RER qui desservira notre stade est à moins de 40 minutes de la Gare du Nord. Le site est bordé par deux grandes voies, une gare RER et possède un accès direct à la gare de Massy TGV. Situé à 30 kilomètres de Paris, il sera ouvert sur l'ensemble du territoire et permettra aux gens de toute la France de venir plus rapidement et à des frais moindres.

M. François Clément, architecte. - Je suis l'un des directeurs de l'agence d'architecture Populous, spécialisée dans les équipements sportifs. Nous possédons des bureaux à Londres, Kansas City et Brisbane. Nous avons conçu et réalisé près de 50 % des stades de plus de 60 000 places construits dans le monde depuis 30 ans, ce qui représente notamment plus de 300 000 sièges de rugby. Nous étions notamment concepteurs de la tribune sud de Twickenham, du Millenium Stadium de Cardiff et de l'Aviva Stadium de Dublin. Nous nous sommes également occupés de la rénovation de plusieurs stades

néo-zélandais pour la Coupe du Monde 2011. Notre agence est la seule à avoir réalisé trois stades olympiques - Sidney, Londres et Sotchi. Nous avons rénové le stade de Wimbledon. Ainsi, nous possédons l'expérience de ce que sont les stades - en ville comme en dehors, construits ou rénovés - et de la manière de les utiliser.

S'agissant de la place du stade dans la cité et de son modèle économique, j'apporterai un éclairage international à votre préambule. Vous évoquez Roland-Garros et le génie du lieu ; il est vrai que les stades sont souvent réalisés ainsi. La volonté politique était de construire l'Aviva Stadium au même emplacement que Lansdowne Road, comme cela a également été le cas pour Millenium Stadium ou Wembley. Certains stades sont toutefois rebâtis ailleurs. Avant le Stade de France, l'équipe de France évoluait au Parc des Princes et, avant cela, à Colombes. Ces décisions appellent des données très larges à prendre en compte, qui sont ou non valables selon les enceintes.

Je suis d'accord avec vos propos sur la nécessité d'une proximité pour la convivialité. Cette convivialité diffère au Stade de France car, comme tous les stades olympiques, il possède une piste d'athlétisme. À Munich, le Bayern a souhaité un nouveau stade pour cette raison. Le dimensionnement et la capacité d'un stade ne sont cependant pas déterminants dans la non-convivialité. La convivialité à Twickenham est incommensurable. Le match est seulement la mi-temps du temps passé par les gens dans le processus entier, pour aller et revenir. L'expérience est globale, bien au-delà du match.

Vous parliez des équipements publics qui constituent effectivement une spécificité française. La ligue fermée est un avantage incommensurable vis-à-vis des autres sports et fédérations. Sur la question de la consommation et des offres supplémentaires, pourquoi ne pas proposer autre chose qu'un hot-dog ? Enfin, la question de l'impact d'une reconstruction dans un tissu urbain existant se pose. Le stade doit être appréhendé comme générateur de tissu urbain. Il constitue une manne rare qu'il convient d'imaginer. Je ne parle pas des stades à l'américaine qui possèdent un immense parking et un centre commercial. Des opportunités existent pour développer un tissu urbain avec des équipements propres.

Vous avez visité des stades : cette démarche est primordiale.

M. Stéphane Mazars, **rapporteur**. - Je vous remercie pour ces interventions. Pouvez-vous confronter les projets sur lesquels vous travaillez – ou avez travaillé – avec la conception du stade Tatane ?

M. François Clément, architecte. - Je pense effectivement que nombre des points énoncés apparaissent dans les programmes des maîtres d'ouvrages. Si cela fait sens, il est parfois impossible de le mettre en œuvre. Nous n'avons pas évoqué le transfert de la mono-fonctionnalité des équipements qui fait qu'un stade devient un équipement civique dans lequel divers événements peuvent être organisés. Tous ces points sont à développer.

M. Ralf Levedag, architecte. - Plusieurs problématiques sont mentionnées dans le stade Tatane. Le stade du Ray à Nice était mythique, situé en milieu urbain. Nous devions recréer une nouvelle identité, dans une zone déserte dont le stade constituait la première pierre. À l'intérieur de l'enceinte se trouvent un musée national du sport et un centre commercial. Le stade est pensé pour être multifonctionnel et accueille 200 événements chaque année.

Nous étions guidés par deux éléments qui se retrouvent dans le stade Tatane. Nous avons considéré l'événement dans le stade avec la volonté de créer un environnement chaudron, mais ouvert. Lors de l'inauguration, des architectes nous ont demandé pourquoi nous avions installé des fenêtres partout dans le stade. Cette ouverture vers l'extérieur est importante. L'espace de déambulation a été doublé afin que le lien avec l'extérieur se réalise dans la convivialité. Le stade a été pensé depuis la sortie des transports pour que chaque moment avant le match devienne un événement. L'architecture est secondaire. L'événement est large et s'inscrit dans la ville. Le stade guidera le développement du quartier.

M. Stéphane Mazars, **rapporteur**. - Lors de la présentation du projet de stade de la FFR, vous avez insisté sur la visibilité issue de la ligue fermée. Pensez-vous que, dans la réflexion des élus sur l'élaboration des stades, l'aléa sportif est un élément important à prendre en compte ? La conception du sport telle que nous la connaissons - compétition, prime au résultat - ne disparaît-elle pas ?

M. Jérôme Latta. - La ligue fermée constitue l'un des arguments des promoteurs du stade de la FFR. Les stades de Grenoble - financement public - et du Mans - financement PPP - sont deux exemples d'enceintes modernes désastreuses, bénéficiant pourtant de l'enthousiasme et d'une unanimité parmi les clubs, les médias et les élus ainsi que d'une architecture réussie. La viabilité des investissements publics repose sur la réussite sportive des clubs. Or, les deux ont été relégués, compromettant la viabilité économique des stades. Les conséquences sont lourdes, tant pour les clubs que pour les agglomérations.

Le Stade de France est un exemple différent. L'État avait offert la garantie qu'un club résident y évoluerait ; il s'était alors engagé pour une entreprise privée : le Paris Saint-Germain. *In fine*, le club a décidé de rester au Parc des Princes. La rentabilité du stade n'est désormais assurée que par l'indemnité versée par l'État et prévue au contrat. Sans cette subvention, le Stade de France n'est pas rentable.

Je considère que nous devons proscrire l'engagement d'un financement public sur un aléa sportif. Bien que Nice constitue un important bassin de population et que la taille du stade est raisonnable, sa viabilité économique globale dépendra des performances sportives du club.

Nous évoluons vers les ligues fermées pour lesquelles certains militent, sans toutefois atteindre le modèle américain. En Ligue des Champions, le système inégalitaire de redistribution des ressources assure la présence des mêmes clubs dans le tableau final et offre de plus grandes chances de réussite sportive en les enrichissant. Il s'agit des conséquences d'une dérégulation sans intervention des institutions sportives ou publiques. Le risque est de promouvoir des ligues fermées afin d'assurer la viabilité économique des stades. Ces ligues sont en contradiction totale avec le principe de promotion et relégation. Des pressions pourraient exister pour que les clubs concernés restent dans l'élite et évitent un désastre économique.

M. Paul De Keerle. - Le Stade de France dégage des ressources. Dans le cadre d'un PPP, la ville s'acquitte d'un loyer. L'État, propriétaire, a financé 50 % de la construction et paie un loyer en l'absence de club résident. L'État, à travers le ministère des finances, bénéficie toutefois d'une partie des ressources dégagées par le stade *via* les impôts sur les sociétés et le différentiel de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). L'analyse macro-économique du Stade de France montre que l'État n'a pas perdu d'argent. Le budget du ministère des

sports est impacté par l'absence de club résident, mais la vision doit être globale. Le concessionnaire est, de plus, largement gagnant.

Les promoteurs doivent calculer le risque lié à l'aléa sportif et développer des activités connexes. Il semble par ailleurs logique qu'un club soit relégué pour des raisons sportives, mais une descente pour des problématiques financières et de gestion est plus gênante. Les organes européens et français sont conscients de ces enjeux et installent des garde-fous. Nous avons la chance d'évoluer dans une ligue fermée et d'échapper à cette question.

Les ligues fermées sont paradoxales. Il est effectivement impossible d'y entrer ou d'en sortir. Aux États-Unis, la Cour Suprême a demandé un partage égalitaire des ressources afin d'assurer une concurrence sportive. Dans certains championnats européens, l'existence de cette inégalité n'est pas évidente. Même si les petits clubs ne peuvent pas intégrer les ligues fermées, les champions changent, ce qui n'est pas le cas dans nos championnats.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. - Nous entendons que le développement d'une autre économie dans les stades permet de limiter l'aléa sportif. N'est-ce pas de la poudre aux yeux, compte tenu des difficultés d'une gestion combinée des programmations sportives et musicales ? N'existe-t-il pas un risque de concurrence au niveau national ? Le modèle économique de ces stades est-il sérieux ?

M. Paul De Keerle. - La multifonctionnalité a effectivement ses limites, mais des pistes existent. Nous imaginons notre stade sans pelouse. Cette option est plus compliquée lorsqu'un club résident évolue dans l'enceinte. La pelouse synthétique est une solution. Dans les petits clubs qui ont opté pour ces pelouses, l'espace devient praticable pour de nouvelles activités. Il n'existe aucune solution miracle, mais des manières d'optimiser l'utilisation.

M. Jérôme Latta. - La multifonctionnalité est un argument de promotion d'une rénovation du parc de stades français, au même titre que le nomage. La pertinence de ces arguments est malheureusement remise en cause une fois les enceintes construites - l'Allianz Riviera de Nice est un contre-exemple. Le stade de Lille, avec sa pelouse partiellement rétractable, est un exemple opérationnel de la multifonctionnalité. Elle doit permettre d'accueillir 27 000 spectateurs dans la fosse. Des problèmes techniques se posent toutefois, comme nous l'avons constaté avec l'annulation d'un concert de *Depeche Mode* en raison de l'absence de chauffage dans la salle. Un programme d'étude a été mis en place en toute hâte. La question de la programmation se pose également, seuls deux concerts étant programmés sur l'année à Lille, ne permettant pas d'apporter les ressources nécessaires à la rentabilité du stade. Il en est de même au Mans. L'offre est insuffisante pour fournir des spectacles à l'ensemble des enceintes, surtout si celles-ci se multiplient.

Enfin, la multifonctionnalité a un coût, notamment avec la pelouse rétractable qui n'assure pas une rentabilité réellement supérieure à une pelouse classique.

Mme Michelle Demessine. – Votre argumentation est à charge. Le produit, la démarche et le métier sont nouveaux. Le pire est de construire un stade utilisé uniquement une fois tous les quinze jours.

M. Jérôme Latta. - La réussite n'est pas celle annoncée. Il semble qu'un contentieux existe à Lille, où la municipalité ne paierait pas l'ensemble des sommes dues à l'exploitant.

Mme Michelle Demessine. - La municipalité ne paie rien puisqu'elle a passé un contrat avec Eiffage, qui supporte le risque.

M. Paul De Keerle. - Des paiements sont simplement bloqués en raison de problèmes sur la réception du bâtiment.

M. François Clément. - À Lille, le concert de *Depeche Mode* n'a pas été annulé en raison de l'absence de chauffage, mais parce que le contrat prévoit l'annulation lorsque la température est inférieure à 17 °C – il faisait 14 °C ce soir-là.

Les stades des équipes nationales et des clubs doivent être distingués, car les problématiques sont différentes. Outre l'équipe nationale de football, Wembley est utilisé par des équipes de rugby pour certains matchs importants. La pelouse a été changée à plusieurs reprises avant de trouver la bonne. Quinze concerts sont par ailleurs organisés chaque année, ce qui est impossible à Lille en raison du calendrier du club. Twickenham accueille les matchs de l'équipe nationale de rugby, mais également cinq concerts par an, trois week-ends de rugby à VII - avec 180 000 personnes à chaque fois - ainsi que des matchs des Harlequins.

La multifonctionnalité va de pair avec la modularité afin que l'enceinte puisse indifféremment accueillir des événements à 20 000, 40 000 ou 80 000 personnes. Le financement modèle n'a pas encore été trouvé. Quel modèle économique permet de redévelopper les stades dans le système français ?

M. Ralf Levedag. - La notion de temps doit être considérée dans la réflexion. La MMArena, l'Allianz Riviera de Nice ou le Grand Stade de Lille sont de jeunes enceintes. Le stade de Nice a été imaginé avec un horizon de 30 ans. Son bilan économique garantit un grand concert par an.

La notion de temps est également importante sur le plan sportif, car un club relégué peut remonter dans l'élite. L'économie ne se crée pas uniquement dans le stade, mais autour. L'Allianz Riviera, outre un événement majeur annuel, accueille 200 autres événements dans l'année pour s'assurer des ressources. Le centre commercial entre également dans l'équilibre financier global du stade.

Enfin, la notion de temps compte dans la culture du spectateur qui se développera autour des enceintes créées aujourd'hui. Il existe en Europe de beaux exemples de stades qui fonctionnent à plein chaque week-end grâce au lieu et à la convivialité. Cette culture ne peut pas s'installer immédiatement.

Mme Borina Andrieu. - L'éducation du consommateur prend du temps. La qualité de l'espace public alentour et des transports est importante dans cette optique.

M. Alain Néri. – Vous allez formater les nouveaux spectateurs pour les adapter au stade ; c'est une possibilité.

Notre mission s'intéresse aux problématiques sportives. Vos réponses sur les ligues fermées m'inquiètent. Pour rentabiliser l'outil, le budget des clubs doit être garanti. Les budgets actuels sont déraisonnables et les sommes engagées irréelles. J'ai connu un championnat de France de rugby à 64 clubs. Les spectateurs venaient car les joueurs étaient locaux, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. La formation est excellente, notamment dans le football et le rugby. Les jeunes rugbymen champions du monde des moins de 20 ans ne sont pourtant pas titulaires dans leur club. À certains postes, nous constatons en équipe de France

que nous ne possédons aucun joueur de classe mondiale, car ceux-ci ne jouent pas dans leur club. Un problème d'éthique et de formation sportive se pose. Il semble que les équipes proposent un spectacle en se désintéressant du classement puisque les montées et relégations n'existent plus. La recherche de progression et l'esprit d'équipe disparaissent. Ce constat nous inquiète dans notre conception du sport.

Le *mercato* d'hiver - heureusement que la loi interdit le *mercato* à l'année - amène les joueurs à évoluer dans une équipe à laquelle ils n'appartiendront plus quelques mois après. La motivation est impactée. Je m'inquiète de la dérive de marchandisation du sport et de sa prise d'assaut par l'argent, au nom de la rentabilisation des équipements.

M. Paul De Keerle. - Le rugby gaélique irlandais est une ligue fermée dans laquelle un joueur est obligé de jouer pour sa province natale, ce qui démontre l'absence de lien entre ces ligues et l'internationalisation du sport. De plus, les règles du marché du travail s'imposent à tous. Dans le rugby, beaucoup de joueurs viennent du Pacifique. Cette question dépasse le cadre de votre mission.

M. Michel Savin, président. **–** Monsieur Férot, vous parlez de revitaliser les quartiers et les services à la personne. Vous citez des stades étrangers possédant des équipements publics en leur sein. Tatane est-elle associée à la réflexion de certains stades en France ?

M. Latta évoquait le coût pour les collectivités : à Grenoble, le coût du stade est de 1,9 million d'euros. Avez-vous des exemples dans lesquels les collectivités associent le stade avec des équipements publics utilisés toute l'année ?

M. Brieux Férot. - Nous ne sommes pas directement associés à l'exploitation des stades, mais nous ciblons les élus et les architectes en amont. Ces derniers donnent leur propre lecture du cahier des charges publiques sur les façons de promouvoir la place du citoyen et de l'associatif dans la vie du stade. Les collectivités doivent se demander si ne pas considérer la montée sportive comme un objectif constitue un risque politique collectif. Cette discussion a eu lieu à Nanterre où le club de basketball est monté dix fois en quinze ans avec à sa tête une équipe concernée par les questions publiques. La montée en Pro A nécessitait de fédérer les partenaires pour que le modèle économique global soit adéquat. L'objectif était de construire un projet de territoire sur le long terme. Des acteurs privés et publics sont concernés. Le coût sportif ne doit pas rattraper la réflexion. Le projet sportif doit être pensé sur le long terme ; c'est lui qui impacte les montées et descentes des clubs, et non la présence d'argent frais.

Nous l'avons peu investiguée, mais la dimension interdisciplinaire du sport est intéressante. Peut-on parler en France de politique publique sportive ? Un élu doit cibler les équipes qu'il aide. Les fédérations, notamment dans le cadre de votre mission, peuvent-elles réfléchir à des pistes sur la manière d'accompagner différents clubs de différents sports dans des projets de territoire interdisciplinaire ?

L'élargissement ou non des droits TV à de nouvelles épreuves doit également être regardé. Ces sommes pourraient financer de tels projets sportifs sur le plus long terme.

Enfin, les enjeux de développement de l'emploi dans les territoires, autour des stades, sont importants d'un point de vue politique. Il convient toutefois d'identifier les emplois. La présence de MJC, d'associations ou de pépinières d'entreprises au sein des stades

permettra d'accueillir et de créer des emplois qui doivent, peut-être, être intégrés au modèle économique global d'un site.

M. Jérôme Latta. - Nous voyons émerger une nouvelle génération de stades qui s'éloignent du cœur des villes. Historiquement - et ce constat est flagrant en Angleterre - les enceintes sont intégrées dans le tissu urbain. Les arénas, sans généraliser les situations, s'écartent du centre pour être construites en périphérie. Le coût du foncier est une explication, notamment à Décines pour le stade de Lyon. Ces choix posent question quant à l'intégration dans la vie citoyenne. Ils n'entrent ainsi plus dans l'idéal défendu par Tatane en vue d'une intégration dans les quartiers, auprès de différents publics. Les projets d'aménagements urbains qui en découlent diffèrent, en reposant essentiellement sur le commercial et l'immobilier d'entreprise. La question se pose sur la nature de l'aménagement urbain et ses conséquences.

Le stade du Red Star à Saint-Ouen est réellement intégré dans la ville. La municipalité promeut une nouvelle enceinte construite dans les nouveaux quartiers, près de la Seine. L'opposition des supporters est vive. Ces derniers proposent un projet de rénovation s'inspirant sur les exemples anglais. Le débat est intéressant et exemplaire sur les conséquences du choix du lieu des stades.

M. Ralf Levedag. - Depuis l'époque romaine, le rêve d'un architecte est d'intégrer un stade dans la ville. Deux points sont toutefois difficiles à marier : l'accessibilité et l'acoustique- contrainte énorme dès lors que l'enceinte est ouverte.

Nous devons éviter de construire des stades « satellites », éloignés de la ville et cernés de parking, au prétexte du prix du foncier. Cette solution de facilité est la plus mauvaise en raison de la distance créée autour de l'enceinte. Pour cette raison, nous avons intégré le parking dans le stade de Nice. Plutôt que de placer le stade dans la ville, nous ramenons la ville vers le stade.

Mme Borina Andrieu. - Le stade de Kaliningrad est un réel exemple de développement dans la ville d'un quartier entièrement abandonné et sur des terrains meubles partiellement inondables. Dans son choix pour l'organisation de la Coupe du Monde 2018, la fédération internationale de football association (FIFA) a opté pour ce stade urbain qui permet un développement intelligent de la ville autour d'une mixité sociale.

Le visage de l'enceinte, que vous évoquiez en introduction, est également important. Nous réalisons peu de projets de stades, car chacun est pensé à l'image du lieu où il s'installe. Nous travaillons actuellement sur un projet près de Venise. Compte tenu de l'extension de la ville, le stade se situera sur la terre ferme, près de l'aéroport. Nous imaginons une enceinte reliée à la ville par un canal et accessible en bateau. Nous souhaitons une structure reconnaissable et intégrée.

M. Jérôme Latta. - La question de l'accessibilité est paradoxale. Le Parc des Princes se trouve en lisière de Paris. Il est à la fois peu et très accessible grâce à sa proximité géographique et les transports en commun qui le desservent.

M. Ralf Levedag. - Le Parc des Princes ne serait pas construit comme tel aujourd'hui.

M. Jérôme Latta. - Lorsque le projet du Stade de France a été présenté, beaucoup soulignaient le manque de parking. À l'usage, nous constatons pourtant que le stade est particulièrement bien desservi par le RER et le métro. La réussite est relative car, malgré sa réussite architecturale et sa forte identité, à l'intérieur, la visibilité et l'acoustique sont désastreuses. L'aménagement urbain est toutefois très cohérent autour de la Plaine Saint-Denis. Les logements et divers équipements publics ont été bien développés. La réussite d'un stade dépend pour beaucoup de la réussite globale du projet d'aménagement urbain. À Lyon, des interrogations subsistent sur cette réussite à terme sur les questions de rattachement, de desserte et sur le coût global pour la communauté.

M. François Clément. - Il ne faut pas oublier le temps de la ville et de sa création. Nous avons récemment participé à une conférence au Palais Brongniart. Un dirigeant de l'Espanyol Barcelone a expliqué que le club avait vendu le terrain sur lequel se trouvait le stade, pour sortir de la ville, au motif que la ville serait présente à cet endroit dans 50 ans. Cette construction prend du temps. La deuxième couronne actuelle sera peut-être intégrée à Paris d'ici 50 ans. À l'inverse, Arsenal a décidé de racheter une friche industrielle à moins d'un kilomètre d'Highbury pour construire son nouveau stade. La réflexion est différente entre les clubs et les nations. Un club reste chez lui.

L'impact de la multifonctionnalité doit être relativisé. Tous les stades de France n'accueilleront pas 50 concerts par an. Cette relativisation doit pousser les clubs à mettre le sport au cœur de leur économie et à s'assurer que tous les publics viendront dans des conditions identiques - nourriture, toilettes - quelle que soit la place achetée. Les clubs ont le pouvoir de remettre le sport au cœur de leur économie. Les ligues inférieures sont également concernées. Ces dispositions sont possibles même si le stade appartient à la ville et que le club en est uniquement locataire.

M. Paul De Keerle. - Twickenham n'a pas été construit dans le centre de Londres : la ville s'est agrandie. Il en est de même à Colombes où le stade a été construit sur un hippodrome en bordure de ville. Il est impossible de construire sur l'Ile de la Cité, trop chère et trop contraignante. Les stades sont implantés en périphérie, car ils doivent être accessibles, que les terrains sont moins chers et les contraintes moins nombreuses. Le stade que nous allons construire fait 70 mètres de haut ; il est inenvisageable de le construire dans le 16e arrondissement de Paris. De la même manière, il est quasiment impossible d'augmenter la jauge du Parc des Princes, puisque cela impliquerait de gagner en hauteur.

M. François Clément. - En Angleterre, Twickenham est surnommé « *cabbage patch* », soit le « champ de choux » en référence au terrain sur lequel il est construit.

M. Stéphane Mazars, président. – Je souhaite revenir sur l'accès au stade par les publics. Nous passons d'un match de football ou de rugby à un spectacle sportif. En Angleterre, où les *hooligans* ont été chassés des stades, le public est désormais familial et consomme à l'intérieur de l'enceinte, en dehors du spectacle sportif. Dans le même temps, les stades sont aseptisés, les spectateurs restent assis. Nous trouvons-nous à un tournant dans notre manière d'appréhender le sport où le supporter devient spectateur au sein des infrastructures ? Le modèle économique passe peut-être par là. Avez-vous cette problématique en tête à l'aune d'un projet ? Pouvez-vous, architectes, assurer aux collectivités que leur projet permettra la mixité – entre supporters et public familial, entre personnes modestes et plus aisées ?

M. Jérôme Latta. - Avant de laisser les concepteurs répondre, je reviens sur l'exemple anglais que nous évoquions. Les clubs anglais ne restent pas chez eux. Highbury était un chef-d'œuvre architectural trop exigu compte tenu des ambitions d'Arsenal. L'architecture de l'Emirates Stadium, partiellement financé par le nomage, est terne et sans personnalité. Au début du projet, l'argumentaire d'Arsenal reposait sur la possibilité de permettre à davantage de supporters d'accéder au stade en passant d'une jauge de 35 000 places à une jauge de 60 000. Dans le même temps, le prix des places a fortement augmenté en Angleterre - particulièrement à Arsenal - jusqu'à être parmi les plus élevés d'Europe. En Allemagne, nous avons assisté à une vague de construction pour la Coupe du Monde 2006. Les clubs garantissent pourtant une politique de prix accessibles pour les publics populaires. Le rapport entre les prix les plus bas pratiqués en Allemagne et ceux constatés en Angleterre est de 1 à 10. Les nouveaux stades servent les projets d'augmentation des ressources qui passe par une plus grande sélectivité des publics. L'exemple est notable en France avec le Paris Saint-Germain dont la nouvelle politique des propriétaires et la dissolution des clubs de supporters va dans ce sens. Le public est plus calme, mais un problème de fond se pose.

M. Paul De Keerle. - Serge Blanco raconte qu'avant le premier match de Biarritz délocalisé à San Sebastian, contre une équipe irlandaise, les autorités espagnoles s'interrogeaient sur les modalités d'acheminement des supporters des deux clubs afin de prendre les mesures adéquates - bus, escorte policière, tribunes séparées. À leur grand étonnement, le club a indiqué que les supporters des deux équipes arrivaient de divers endroits, dans les mêmes transports et seraient mélangés dans les gradins. Il n'existe pas de recette magique. La convivialité est naturelle dans le rugby. Malgré la violence sur le terrain, les tribunes sont en fête.

Les normes en vigueur et la sécurité dans les stades coûtent cher. Ce coût doit être supporté par quelqu'un. Le prix des places augmente alors nécessairement. Nous voulons un stade de 80 000 personnes, ouvert à tous et permettant la mixité. Pour que certains spectateurs paient seulement 10 ou 15 euros, d'autres doivent payer davantage. Ce raisonnement doit être celui d'un sport social.

M. Michel Savin, président. – Les médias imposent-ils des contraintes aux architectes dans la construction des stades ?

M. François Clément. - Les contraintes techniques ne sont pas une spécificité des médias. Nous devons nous assurer que l'éclairage est adéquat pour des retransmissions et que les plates-formes télé soient installées conformément aux demandes des médias. Les attentes diffèrent selon les pays, les chaînes et les sports. En France, Canal+ et France Télévisions mettent en place des dispositifs différents. De même en rugby, la caméra couvre l'ensemble du terrain, alors que les plans sont plus nombreux en football.

Nous n'avons pas de contraintes spécifiques pour assurer la convivialité. Certains maîtres d'ouvrages veulent parfois reproduire ce qu'ils ont vu ailleurs. Il est intéressant pour un architecte de concevoir un stade qui assure la convivialité, en plus de la visibilité. Le stade de la fédération française de rugby est organisé en millefeuille avec un déambulatoire grand public ouvrant directement sur la jauge et permettant la proximité de 29 000 places. À l'étage, nous retrouvons un balcon de 10 000 places au premier niveau et 3 000 places sur deux niveaux de loges. Au-dessus, une seconde jauge accueille 39 000 personnes. Cette organisation assure la convivialité, d'une part, une proximité pour l'ensemble des spectateurs, d'autre part.

Nous retrouvons des pratiques issues du football américain suivant lesquelles les maîtres d'ouvrages demandent que l'ensemble de la tranche entre les 22 mètres soit utilisé pour des places à prestation. En tant que concepteur, nous tentons de répondre aux attentes du maître d'ouvrage. Pour assurer la convivialité, nous avons proposé d'installer des plateformes de 25 mètres ouvertes sur la jauge haute, notamment pour améliorer l'acoustique.

M. Ralf Levedag. - La question de la convivialité est difficile à gérer, car peu de lieux reçoivent des *hooligans* comme des personnes âgées. Les premiers sont escortés directement depuis l'autoroute et installés derrière des grilles dans le stade. Ces problématiques sont plus culturelles que réglementaires ; nous les abordons avec les autorités. Une partie demande des restrictions, l'autre souhaite limiter les restrictions. L'enjeu est de trouver un compromis et d'aboutir, à terme, vers une culture permettant à ces deux mondes de vivre l'événement ensemble. La réussite économique du projet dépend de cette mixité. Les ultras mettent l'ambiance, ils ne peuvent pas être sortis du stade, car la qualité du ressenti des *VIP* en pâtirait. Ces questions ne relèvent pas seulement de l'architecte ou de la sécurité publique. La principale difficulté est d'assurer les retombées économiques tout en rassemblant autour du sport.

M. Jérôme Latta. - Les principales contraintes sont imposées par les organisateurs. L'union des associations européennes de football (UEFA) augmente constamment ses exigences en termes de normes, notamment dans la capacité des stades - ce qui exclut automatiquement les petits pays ne disposant pas d'un parc de stade suffisant. Des contraintes techniques, d'équipements ou encore sur le nombre de places réservées aux médias sont également imposées.

La notion de convivialité me pose problème, car elle possède une connotation marketing. L'installation d'écrans géants et de sono constitue l'une des premières adaptations des stades aux nouvelles normes. Dans la plupart des stades de Ligue 1, les messages publicitaires sont désormais diffusés à la mi-temps des matchs et nuisent à cette convivialité.

S'agissant de l'offre de places au sein des stades, nous constatons que le nombre d'emplacements *VIP* et de loges est en constante augmentation. Cette évolution ne relève pas d'une contrainte fixée par les organisateurs, mais d'une réalité économique. Des problèmes d'ambiance se posent alors.

Par ailleurs, les mesures prises en Angleterre ne peuvent pas être appliquées en France. L'enracinement de la culture sportive et le volume de fréquentation des stades sont, en effet, bien supérieurs en Angleterre. La transposition des modèles fait naître le risque de surdimensionnement des équipements. Au mois de novembre, un rapport sénatorial soulignait ce risque. Le modèle d'éviction du public populaire est impossible en France, car le public est insuffisant pour remplir les stades de l'élite. La politique d'offre doit donc être raisonnable.

M. Michel Savin, président. – Nous évoquions l'aléa sportif et ses conséquences sur les situations financières des collectivités. Au vu de vos expériences internationales, quelles sont vos préconisations pour minimiser les risques pris dans les financements ? Un montage privé-public apparaît-il plus adapté ? Quelle doit être la taille de la collectivité qui porte ces équipements pour les clubs - ville, métropole, département, région ? Le modèle de Lyon, dont la structure est entièrement financée par le privé, est-il le bon ?

M. Paul De Keerle. - Aux États-Unis, la *National football league* (NFL) ponctionne une réserve sur les droits TV afin de rénover les stades. Ce financement devrait

relever des clubs, mais le développement économique de ces derniers est pensé à court terme. Les collectivités se positionnent sur du moyen terme. Le sélectionneur de l'équipe de France de rugby attend des joueurs qu'ils soient prêts pour le tournoi ; à l'inverse, un club souhaite que les joueurs soient en forme dès le mois de septembre. Si l'un d'entre eux est fatigué au moment d'un match important, il jouera quand même. La vision de la préparation physique est différente. La problématique du club en raison des montées et descentes complexifie sa réflexion et ses prises de décision.

M. François Clément. - En France, les clubs n'étant pas propriétaires de leur stade, ils ont des réticences à intervenir sur sa capacité. En conservant des enceintes peu accueillantes, les personnes qui souhaitent dépenser un peu d'argent et passer une bonne soirée n'ont plus qu'une seule raison de venir : le match lui-même. Si l'expérience repose entièrement sur le match, les spectateurs doivent être de réels supporters. Il apparaît nécessaire de trouver des montages avec les collectivités afin que les clubs puissent intervenir sur leur outil de travail.

M. Paul De Keerle. - Le PPP représente un engagement en biens. Le montant est remboursé par loyers. Si un emprunt apparaît au bilan, je ne suis pas certain que cela soit le cas pour un PPP dans les comptes publics.

M. Jérôme Latta. - Depuis longtemps, le modèle économique préconise que les clubs soient propriétaires de leur stade. Pourtant en France, historiquement, les enceintes sont la propriété des collectivités. Les droits TV dans le football ont explosé au cours des quinze dernières années en Europe. Comme le montre un rapport sénatorial, cette manne a malheureusement servi à une augmentation de la masse salariale plutôt qu'au développement des infrastructures. De surcroît, l'effet d'aubaine amène les clubs à compter sur l'effort public réalisé dans le cadre de l'organisation de l'Euro 2016 - pour laquelle l'État investit seulement 160 millions d'euros sur le milliard global. Les clubs sont responsables de ce manque de développement. Arsenal - qui possède, certes, davantage d'atouts économiques que les clubs français - s'est raisonnablement endetté afin de construire son stade. L'enceinte assure une rentrée d'argent substantielle. À Lyon, Jean-Michel Aulas fait un pari similaire. Même si l'investissement est entièrement privé, les collectivités locales doivent s'engager pour les aménagements alentour.

M. Paul De Keerle. - Le développement autour des stades est effectivement nécessaire et relève de la responsabilité publique. Euro Disney ne se serait jamais implanté à Marne-la-Vallée sans la construction du RER, qui sert également les habitants. Le coût des transports ne s'est jamais ajouté à celui du parc.

M. Jérôme Latta. - Le bilan doit être réalisé en définitive, selon la réussite ou non du projet d'aménagement urbain associé au stade. Les investissements doivent être mesurés afin que leur rentabilité ne dépende pas uniquement des résultats sportifs du club concerné. Les collectivités doivent estimer les bénéfices attendus. La question du partage des bénéfices dans le cadre des PPP est cruciale. Nous constatons, notamment au Mans, une privatisation des bénéfices et une mutualisation des pertes. Il convient de faire attention aux discours trop enthousiastes. Il est dommage que l'engouement, parfois autosuggéré, autour de l'Euro 2016 ait laissé croire que le nomage assurerait la rentabilité ; des débats auraient permis de vérifier ces affirmations.

M. Michel Savin président – Madame, messieurs, je vous remercie pour votre participation. Je vous invite à nous faire part de vos remarques additionnelles par écrit. Nous n'hésiterons pas à vous recontacter si nous avons d'autres questions.

Mercredi 22 janvier 2014

- Présidence de M. Michel Savin, président -

Table ronde des fédérations sportives

La mission commune d'information organise une table ronde autour des fédérations sportives. Sont entendus :

- **M. Pierre Camou**, président de la fédération française de rugby ;

- **M. Jean-Pierre Siutat**, président de la fédération française de basketball ;

- **M. Joël Delplanque**, président de la fédération française de handball ;

- **M. Victoriano Melero**, directeur de cabinet du président de la fédération française de football ;

- **M. Arnaud Dagorne**, directeur général adjoint de la fédération française de volleyball.

M. Michel Savin, président. – Depuis le mois d'octobre, notre mission commune d'information a entendu les associations d'élus locaux, puis a étudié le modèle économique du sport professionnel et la question du financement des stades et de leur place dans la cité. Nous nous sommes rendus à la fédération française de tennis, à Nanterre - pour rencontrer les responsables du club de basketball ainsi que les concepteurs de la future Aréna 92 - et nous avons été reçus par la direction du Paris Saint-Germain (PSG).

L'implication des collectivités territoriales dans le sport professionnel demeure importante, même si une nouvelle tendance se fait jour dans certaines disciplines voyant émerger des clubs souhaitant se financer avec des capitaux privés. Même dans ces cas, l'intervention publique n'est pas nulle. À Lyon, les collectivités financent les équipements publics autour du stade ; à Nanterre, elles garantissent le montage financier de l'Aréna 92 ; au Paris Saint-Germain, la commune entend rester propriétaire du stade.

Les relations entre les collectivités territoriales et le sport professionnel demeurent riches et complexes. Une intervention publique est indispensable dans l'émergence d'un club comme celui de Nanterre en basketball ou le succès d'une épreuve telle que le Vendée Globe Challenge. Dans d'autres cas, les collectivités se sentent moins partenaires que contributeurs sans pouvoir de décision. Nous le savons, les collectivités peuvent être enrôlées dans le financement de stades ne correspondant pas nécessairement à des besoins pérennes ou n'ayant fait l'objet d'aucune étude préalable rigoureuse - comme cela fut le cas au Mans ou à Grenoble. Elles sont parfois sollicitées plus que de raison en vue d'adapter les équipements sportifs à l'évolution de la réglementation ou aux besoins des diffuseurs. Elles sont trop souvent appelées à combler les déficits des comptes en fin de saison, sans posséder de vision claire quant à l'utilisation de ces fonds publics.

Un besoin de transparence se fait ainsi sentir, sans qu'il ne remette en cause l'intérêt des collectivités territoriales pour le sport professionnel. L'émergence d'un sport spectacle, souvent très éloigné de l'éthique du sport, pose la question de la légitimité de l'intervention des collectivités locales et de l'équité des compétitions. Dans ces conditions, comment pouvons-nous améliorer la régulation du secteur afin qu'il se développe harmonieusement ? Comment préserver l'aléa sportif, fondement de la légitimité de ces interventions, sans fragiliser les investissements ?

Pour discuter de ces évolutions, je remercie de leur présence les intervenants d'aujourd'hui. Je laisse la parole à M. Pierre Camou.

M. Pierre Camou, président de la fédération française de rugby. – Je vous remercie pour votre invitation. Nous vous accueillerons à notre tour avec plaisir au Centre national de rugby (CNR) au mois de février.

Votre mission se limite au cadre du sport professionnel. L'histoire entre le sport et les collectivités est une histoire longue et réciproque. Dans l'intérêt de tous, celle-ci doit se poursuive au-delà du monde professionnel, sur l'ensemble du territoire français. Quel que soit le sport, nous devons former des jeunes joueurs et pratiquer ensemble afin d'être des acteurs dans la cité. Voilà le message que nous essayons de faire passer.

Dans le sport de compétition - qui connaît des dérives à tous les niveaux - il est souvent demandé à la collectivité de combler un budget. Est-ce son rôle ? Je n'en suis pas certain. La mission d'un club est-elle de contribuer au rayonnement de la cité à travers ses résultats ? Est-elle, au-delà, d'être un acteur de la cité dans un monde en pleine évolution ? En tant que représentant de fédération, je me pose cette question. À ce titre, je suis, que nous le voulions ou non, le représentant de l'État. Or, l'État doit faire vivre ensemble une communauté qui vient tant de Saint-Paul-lès-Dax, de Saint-Jean-Pied-de-Port que de Paris. Tout un chacun appartient au même groupe. Nous ne pouvons pas vivre au dernier étage si des gens ne sont pas présents à la base. Le sujet, au-delà du sport professionnel, concerne les territoires. Vous, sénateurs, êtes acteurs du territoire. Je comprends et partage les problématiques relatives au financement ou aux demandes pressantes parfois adressées aux collectivités. Je crois d'ailleurs qu'il est aussi du rôle de l'État et de l'élu de dire « non ». Je suis ravi de donner un point de vue à un débat que j'estime, toutefois, aller au-delà du sport professionnel et de ses équipements.

M. Jean-Pierre Siutat, président de la fédération française de basketball. – La fédération française de basketball compte plus de 500 000 licenciés, dont 40 % sont des femmes. Nous participons à deux types de compétitions : les compétitions nationales et les compétions de club. La sélection nationale fonctionne par bloc, les joueurs se réunissant l'été pour concourir en championnat d'Europe, championnat du monde ou aux Jeux olympiques. L'année 2013 a été extraordinaire avec le titre de champion d'Europe décroché par les hommes et la seconde place chez les femmes. Les clubs évoluent pour leur part de septembre à juin.

La particularité du basketball de club est d'être géré au plus haut niveau par deux sociétés privées : la NBA - dont le budget annuel atteint près de 5 milliards de dollars - et l'Euroligue - qui organise la Ligue des champions du basket à laquelle Nanterre participe. L'Euroligue est reconnue par la fédération internationale, mais gère elle-même son activité. Elle demande aux clubs engagés dans la compétition de respecter un cahier des charges, qui

prévoit notamment un budget et un niveau de jauge minimums. Sur ce dernier critère, Nanterre a pu passer en raison de sa proximité avec Paris, attractive pour l'Euroligue.

Les budgets des clubs professionnels se situent entre 4 et 4,2 millions d'euros en Pro A. Les financements publics représentent environ 1,5 million d'euros. Les clubs français participant à l'Euroligue atteignent péniblement 5 à 5,5 millions. Un budget de 8 à 12 millions est nécessaire pour faire partie des seize meilleures équipes et 25 millions d'euros pour intégrer le dernier carré. Les différences de charges sociales sur les salaires pèsent. Comment les clubs français peuvent-ils devenir compétitifs au niveau européen ? Le faut-il ? Cette compétitivité passe par des équipements adéquats.

Le triptyque que nous connaissons, composé des subventions publiques, des recettes de billetterie et des partenariats « locaux » a ses limites. Les droits TV générés sont insuffisants pour avancer significativement. Nous devons donc trouver d'autres solutions. Nous sommes persuadés qu'il est possible d'atteindre le plus haut niveau dans les grandes métropoles - Paris, Lyon, Marseille. Ces dernières peuvent disposer des capacités nécessaires en termes d'équipements et de public potentiel. Le développement de clubs en bi-sports représente également une opportunité. En Espagne, en Turquie ou en Russie, un second sport est souvent adossé à un club de football. Le Paris Saint-Germain en fait actuellement la démonstration. Nous pouvons imaginer que cet axe se développe en France, avec le handball ou le basketball. Enfin, les mécènes représentent une source de revenus à développer. Vous l'avez dit, nous sortons du sport professionnel pour entrer dans le sport spectacle. La montée en puissance des budgets qui en résulte aide toutefois le sport amateur que je défends. D'importantes passerelles existent entre les deux. Une performance au plus haut niveau permet de valoriser les activités sur les territoires.

J'ai participé à la mission d'évaluation à la politique de soutien au sport professionnel diligentée par la ministre de la jeunesse et des sports. Le diagnostic et les propositions qui en ont découlé sont intéressants.

M. Joël Delplanque, président de la fédération française de handball. – Le handball s'éveille au professionnalisme. Comme l'a expliqué Pierre Camou pour le rugby, notre fédération s'est également construite par un partenariat avec les collectivités publiques. Ce partenariat se manifeste par une offre de pratiques ainsi que par la volonté de s'adresser à tous les publics. Comme la fédération française de basketball, nous comptons environ 40 % de femmes parmi nos licenciés. L'éveil au professionnalisme accompagne la notoriété dont nous bénéficions actuellement. L'arrivée du Qatar à Paris et la volonté des dirigeants du club de s'élargir au handball masculin, voire féminin, est un phénomène particulier. Cette démarche s'inscrit peut-être dans l'optique de la construction d'un club omnisports évoqué par Jean-Pierre Siutat.

M. Alain Néri. – Il s'agit davantage d'une entreprise omnisports.

M. Joël Delplanque. – Ce phénomène est nouveau pour nous. Le club était proche de la liquidation financière il y a deux ans. Aujourd'hui, il bénéficie du premier budget national avec près de 14 millions d'euros. Le budget moyen est de 6 millions d'euros chez les hommes et 1,5 million d'euros chez les femmes. Environ la moitié des revenus provient de soutiens publics.

L'éveil au professionnalisme nous a permis de profiter de l'expérience de nos collègues, notamment dans le contrôle national de gestion. Nous sommes particulièrement

stricts sur cet aspect. Ce contrôle a parfois été douloureux, mais il a permis d'améliorer l'économie générale et la structuration des clubs masculins comme féminins.

Nous découvrons également la gestion des grands équipements. Même s'ils font gravement défaut en France, ils émergent. Leur modèle économique fera évoluer nos compétences de gestion ainsi que nos relations avec les tiers. En plus des collectivités et des clubs, nous travaillons avec les gestionnaires. Les discussions se déroulent désormais davantage à trois qu'à deux, chacun cherchant son intérêt avec des responsabilités distinctes. Cette question centrale mériterait d'être débattue, tant les capacités à générer des ressources nouvelles et à accueillir de grands événements sont primordiales - à condition, comme cela a été dit, que l'objectif soit d'être concurrentiel à l'échelle européenne. Les grands équipements se trouvent partout en Europe, sauf en France. Lorsque Bercy sera rénové en 2015, il deviendra plus approprié à ce qu'il se fait à l'étranger. Nous ne disposerons toutefois que d'une seule salle de cette taille.

Notre discipline s'éveille au professionnalisme et à la notoriété avec de très modestes moyens. Les droits TV rapportent 1,5 million d'euros à la fédération et 800 000 à la ligue professionnelle. Nous sommes loin de ce que vous évoquiez dans vos propos liminaires. Nous restons compétitifs, mais pour combien de temps ?

M. Victoriano Melero, directeur de cabinet du président de la fédération française de football. – Je tiens à excuser l'absence de Noël Le Graët, retenu par des obligations professionnelles, mais dont vous connaissez l'attachement aux relations entre les collectivités territoriales et le sport.

Vous l'avez dit, ces relations sont riches et complexes. Elles sont riches de par leurs interactions et complexes en raison des déboires sur lesquels nous nous focalisons souvent - au Mans et à Grenoble notamment. Les relations sont plus complexes que ce que ces éléments factuels laissent penser. Aujourd'hui encore, nous appréhendons mal les retombées économiques et sociales d'un club professionnel dans la cité.

Comme le disait Pierre Camou, les relations doivent être élargies à la discipline dans son ensemble. La fédération française de football représente 2 millions de licenciés inscrits dans 17 000 clubs sur le territoire – soit près d'un club pour deux collectivités locales – et plus de 300 000 bénévoles qui assurent l'enseignement de la pratique et jouent un rôle éducatif. Ces activités se déroulent dans des infrastructures détenues par les collectivités locales. Nous nous focalisons souvent sur l'utilisation de ces équipements par les clubs amateurs, mais nous ne devons pas oublier les bénévoles qui les animent et occupent le terrain des activités éducatives nécessaires à la vie de la cité.

Nos quarante clubs professionnels constituent la vitrine du sport. Vous mettez en exergue la modernisation des stades, en raison notamment des contraintes télévisuelles. Pourtant, le premier objectif de ces rénovations est de diversifier les sources de revenus des clubs professionnels, encore majoritairement issus des recettes médias. Le second objectif est d'accueillir des événements internationaux - finales de compétitions européennes, etc. Au-delà de l'Euro 2016, nous avons la faculté de postuler à l'accueil d'événements à la dimension internationale inégalée. La masse salariale doit être appréhendée par rapport au marché continental en raison des compétitions européennes qui participent pour beaucoup au financement des clubs professionnels.

La discipline doit ainsi être considérée dans son ensemble - car la vitrine bénéficie à l'intérêt des clubs amateurs - et doit intégrer la dimension européenne et non seulement française, sous peine de se trouver dans une situation difficile sur le plan international.

M. Arnaud Dagorne, directeur général adjoint de la fédération française de volleyball. – Je tiens à excuser le président de la fédération, retenu par des obligations professionnelles.

Je rejoins nombre des propos tenus jusqu'ici. Notre fédération compte 127 000 licenciés, dont 47 % de femmes, dans 1 700 clubs. Il existe aujourd'hui trois divisions - deux masculines et une féminine. La ligue professionnelle a été créée en 1987 et la fédération en 1936. La relation des clubs professionnels avec les collectivités territoriales est forte. Divers rapports ont récemment mis en exergue l'important taux de financement public constaté dans le volleyball. Nous constituons le dernier des sports collectifs en termes de chiffre d'affaires et en nombre de licenciés. Pourtant, comme les autres fédérations, nous avons entamé il y a plus de six mois une réflexion qui porte aussi bien sur les clubs professionnels qu'amateurs. Nos 1 700 clubs maillent la promotion de notre sport sur l'ensemble du territoire métropolitain et outre-marin. Je rejoins Victoriano Melero sur l'importance des bénévoles : il n'y aurait pas de volleyball professionnel sans leur contribution dans chaque club.

Votre mission, très riche et très large, doit également appréhender les équipes nationales. Au-delà des besoins récurrents des clubs professionnels, ceux des équipes nationales lors des rencontres amicales et des tournois sont importants. Par leur rayonnement et selon les villes choisies, ces matchs assurent une animation territoriale. Nous comptons huit équipes nationales, depuis les moins de 16 ans jusqu'aux équipes A, en plus du beach-volley. Nous nous félicitons de la dynamique actuelle de nombreuses collectivités dans la création d'arénas d'environ 5 000 places pour accueillir des rencontres de volleyball. Depuis 1986, la France n'a pas organisé de compétitions européennes. Les investissements réalisés à Trélazé et peut-être à l'avenir à Dunkerque et à Bordeaux, permettraient d'accueillir prochainement une manifestation internationale comme le souhaite la fédération à l'issue de la Heider Cup - le handball et d'autres sports bouchant l'horizon d'ici-là.

Le recours aux nouvelles salles est très important dans la relation que nous instaurons avec les collectivités et les clubs, pas seulement professionnels. En volleyball, la saison s'étend du 15 mai au 15 novembre. Le partage avec les clubs est ainsi particulier. Je le répète, les équipes nationales sont très importantes, notamment sur les questions de redevance, d'accompagnement ou d'animation, évoquées lors d'une précédente commission.

La mission citée par Jean-Pierre Siutat a débouché sur d'excellentes propositions quant à une réforme des circulaires liées aux subventions, à la présentation d'un compte d'emploi des subventions ou encore à la mise à plat des questions de redevances. Nous souscrivons à ces propositions. Nous sommes toutefois plusieurs ici à partager diverses observations sur des mesures plus contestables portant sur les formes de régulations du sport professionnel et de haut niveau. La fédération est une institution possédant une mission de service public par délégation de l'État. La régulation est effectuée au quotidien à travers les conseils prodigués aux clubs, aux collectivités - sur les modalités de constructions de salles - mais également par la direction nationale du contrôle de gestion (DNCG) - en place depuis 1987 dans le volleyball.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Je vous remercie pour votre présence ainsi que pour vos propos liminaires. Cette mission porte sur la relation entre les collectivités territoriales - préoccupation chère au Sénat - et le sport professionnel. Surveillez-vous le sport professionnel ou déléguez-vous cette tâche aux ligues ? Pouvez-vous dresser, pour chaque discipline, le partenariat type entre une collectivité et un club en termes d'infrastructures - mise à disposition, redevance - et de financement ? J'entends la notion de « collectivité » au singulier comme au pluriel.

M. Jean-Pierre Siutat. – Dans le basketball, nous déléguons la gestion du haut niveau à la ligue. La division féminine est directement gérée par la fédération à travers une commission dédiée. La régulation et le contrôle de gestion sont réalisés par la ligue. Nos liens sont, bien sûr, très étroits ; nous nous réunissons tous les quinze jours au sein d'une commission mixte.

Les relations entre les clubs et les collectivités sont diverses. La clause de compétence générale amène les collectivités à agir dans tous les domaines. Les équipements sont utilisés en contrepartie d'une contribution payante. Des éducateurs sont mis à disposition dans le secteur amateur et les collectivités versent une subvention traditionnelle de fonctionnement. Une agglomération ne possédant pas de compétences en sport peut participer au financement à travers les prestations de services - visibilité, places, lien social. Les clubs perçoivent par ailleurs une aide au travers de la formation, souvent versée par le conseil régional.

D'autres pays, tels que l'Allemagne, ont renversé la situation : le propriétaire loue les services d'un club, ce qui assure à ce dernier un budget ainsi que des événements dans la salle. Il n'y a pas de raison que nous ne puissions pas adopter un tel système.

M. Pierre Camou. – La ligue professionnelle gère 30 clubs. Nous avons, dans la douleur, signé une convention au mois de décembre. Les difficultés rencontrées s'explique par la mise en exergue des équipes de France, quel que soit le sport. L'équipe nationale est constituée de joueurs fournis par le monde professionnel, ce qui crée des problèmes de mise à disposition. La fédération doit servir la France : les clubs ont-ils ce même devoir ?

Le Top 14 et la Pro D2 ont délégation pour gérer le championnat. Le conseil supérieur conserve le suivi financier des clubs. Les subventions publiques représentent 6 % du budget des clubs du Top 14 et 12 % en Pro D2. Les partenariats apportent près de 50 % des revenus. La part restante provient de la billetterie.

Deux clubs sont propriétaires de leurs enceintes : Clermont-Ferrand et Toulouse. D'autres souhaitent en construire. Le rugby est souvent un sport de ville moyenne, de préfecture voire de sous-préfecture. Les relations avec les élus sont différentes et fluctuantes, selon notamment l'histoire du club et son ancrage dans la collectivité. Les relations sont souvent bonnes, car le club fait connaître sa cité. Il n'existe pas de forme unique. Le conseil municipal est responsable devant ses électeurs de l'argent public qu'il dépense. La relation dépend donc des résultats du club. Je rejoins vos interrogations sur le rattrapage des déficits et les décisions qui doivent être prises quant à la poursuite des subventions.

M. Joël Delplanque. – Nous comptons dix clubs féminins professionnels - douze à compter de la saison 2016/2017 - et quatorze clubs masculins. La ligue masculine a été créée après les championnats du monde 2001 et la ligue féminine après les championnats 2007. Le championnat féminin compte deux sociétés sportives, contre dix chez les hommes.

La régulation est déléguée par convention à la ligue. La signature n'a pas été simple non plus, mais probablement plus que dans le rugby. Dans cet effort de régulation, nous avons ressenti le besoin de faire converger les procédures. La ligue et la fédération souhaitent ainsi créer une commission nationale de contrôle commune. Il s'agit actuellement d'une simple déclaration d'intention. Ces dispositions faciliteront l'accession et la relégation des clubs. Pour les préparer à l'accession au professionnalisme, nous avons créé un dispositif intermédiaire ouvert aux clubs volontaires afin que la marche ne soit pas trop haute.

Les difficultés de gestion au quotidien avec les collectivités sont liées à la mise à disposition des installations. Les conflits de calendrier sont gérés autant que faire se peut, mais la planification est difficile. Les impératifs audiovisuels sont également difficiles à gérer. Dans les sports en salle, le tapis est important pour le spectacle sportif. Son installation, son nettoyage et sa désinstallation requièrent du temps. Le problème des tracés nous soucie également. Les installations sportives ayant généralement une vocation éducative, elles sont prioritairement bâties pour les éducateurs. Nous nous heurtons ainsi aux exigences du spectacle sportif, notamment en termes d'éclairage.

Nous délocalisons de plus en plus d'événements afin de nous tourner vers des salles possédant des capacités d'accueil plus adaptées à des matchs importants - finales, derbies. Nous devons imaginer la carte idéale des équipements sportifs répartis sur l'ensemble du territoire. Le sport ne rapporte pas au gestionnaire. Notre modèle économique nous oblige à disposer de ces équipements pour être compétitifs au niveau européen. Sinon, nous devons renoncer. Je comprends que les coûts sont importants, mais pourquoi ces équipements existent-ils à l'étranger ?

M. Victoriano Melero. – Dans le football, les compétitions professionnelles masculines ont été déléguées à la ligue de football professionnel. Le lien institutionnel entre la fédération et la ligue est particulièrement fort. Le président de la ligue siège au comité exécutif de la fédération et inversement. Les clubs professionnels participent aux assemblées générales de la fédération à hauteur de 33 %.

La convention établit également des liens financiers, avec une contribution de 16 millions d'euros du football professionnel à la fédération à travers le fonds d'aide au football amateur. Des actions communes sont menées par la fédération, la ligue, l'Union des clubs professionnels de football (UCPF) et l'Union nationale des footballeurs professionnels (UNFP), notamment pour sensibiliser les jeunes au *fair-play*.

Il n'existe pas de convention type. Les relations dépendent des particularités locales. Les propriétaires du Paris Saint-Germain aimeraient avoir la propriété du Parc des Princes. Certaines collectivités souhaiteraient se débarrasser de cette propriété, ce qui n'est pas le cas à Paris. Le stade de Lens repose sur un bail emphytéotique tandis que Lille a opté pour un partenariat public-privé (PPP) et Lyon pour un financement privé partiellement garanti par les collectivités locales. Les considérations locales décident du modèle le plus approprié.

Nous constatons toutefois, dans les stades rénovés et nouveaux, une augmentation importante des loyers payés par les clubs à la collectivité. Aujourd'hui, malgré sa nouvelle infrastructure, Lille ne dégage pas de bénéfice substantiel compte tenu notamment du loyer conséquent défini à la conclusion du PPP.

M. Arnaud Dagorne. – Les trois divisions professionnelles sont déléguées à la ligue. Depuis 1987, le contrôle de gestion est organisé sur le modèle du football, avec une instance pour les clubs professionnels, une instance pour les clubs fédéraux et une commission d'appel commune à la fédération et à la ligue. Les membres qui composent cette commission sont indépendants et possèdent des compétences techniques - experts-comptables, commissaires aux comptes, juristes. La fédération et la ligue mettent à disposition des ressources humaines. Le contrôle est très strict.

Compte tenu de nos moyens modestes, nous n'entrons pas dans les nouveaux financements du sport. Tours, le premier club de volleyball français, possède le plus fort ratio de participation publique avec 45 % de ses fonds issus du public. Ces ratios sont très élevés dans les clubs, car nos salles ne sont pas suffisamment accueillantes, malgré des matchs de bonne qualité. De plus, nous ne bénéficions pas de recettes issues des droits TV. Au contraire, les clubs doivent s'acquitter de 50 000 euros de droits de production pour participer à la compétition européenne. La fédération et la ligue contribuent à l'existence d'une chaîne française pour diffuser ces matchs et permettre la qualification des clubs. Notre économie, comme celle de l'équipe nationale, est vraiment différente des autres sports. Lors de notre qualification en janvier pour les championnats du monde, beIN SPORTS a pris à sa charge les frais de production - ce qui est rare dans le volleyball. Nous n'avons toutefois bénéficié d'aucun droit de retransmission et avons payé une redevance à la Mairie de Paris pour la mise à disposition de la Halle Carpentier.

L'économie générale repose sur la billetterie et les partenariats privés. Les collectivités sont des partenaires privilégiés pour les clubs. Nous jouons un rôle de formation - à travers 25 centres professionnels - et d'animation avec les jeunes. Les équipements sont mis à disposition en échange de redevances, dans des proportions moindres que celles constatées dans d'autres sports.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Nous notons l'émergence d'un sport spectacle. Il ressort de notre mission et de vos propos, que le modèle économique repose sur une maîtrise des infrastructures. L'aléa sportif est-il compatible avec les impératifs financiers ?

Nous entendons également que les salles doivent recevoir des rencontres sportives, mais également des concerts et tout événement permettant d'accroître les ressources. Est-ce véritablement tenable ? Les artistes à même de remplir de grandes salles étant peu nombreux, la capacité à générer des profits n'est-elle pas un leurre ?

La situation en France est souvent comparée à ce qui se fait à l'étranger. En Allemagne, en Angleterre ou aux États-Unis, les infrastructures sont modernes et remplies en permanence, ce qui permet de générer des profits. Le public français est-il comparable avec ces publics ? Les Français consomment-ils autant de spectacles sportifs que leurs homologues étrangers ? Ne sommes-nous pas davantage diversifiés dans nos choix ? Lorsqu'ils évoluent en seconde division, les clubs de football allemands attirent toujours 15 à 20 000 spectateurs par match, ce qui n'est pas le cas en France. Au-delà de l'inconfort, l'affluence en France semble très liée aux résultats.

M. Joël Delplanque. – L'aléa sportif est consubstantiel au sport. Supprimer l'aléa, c'est supprimer le sport.

M. Michel Savin, président. – Peut-on réduire cet aléa ?

M. Joël Delplanque. – Il se régule au travers des contrôles économiques. Nos activités sont structurées et nos ressources diversifiées. Sans une salle adéquate, il est impossible d'être attractif pour un nouveau public.

Les zéniths se multiplient. À l'étranger, tous les équipements sont réunis au sein d'une structure. En France, les clubs coûtent de l'argent. Aussi, avant de construire un équipement, une collectivité locale ou un investisseur privé mènent des études de marché. À Montpellier, Georges Frêche a souhaité construire une aréna en constatant que le zénith et le parc des expositions n'étaient plus à même d'accueillir de grands rendez-vous - concerts, salons - et que le club de handball était champion d'Europe à l'époque. Le sport n'est arrivé qu'en troisième position dans la réflexion. La convention prévoit que le club de handball joue seulement cinq à six fois par an dans l'enceinte. Le maître d'œuvre doit définir ce modèle économique avec la collectivité ou l'investisseur privé, au bénéfice de la pérennisation du club.

Les salles de 3 à 5 000 places sont souvent exclusivement sportives. La question de la multifonctionnalité se pose à compter de 7 000 places. L'Arena de Cologne est une référence en Europe. Elle accueille 160 événements par an, majoritairement non sportifs. Nous devons réfléchir à la construction d'une salle par région ou par grande région afin de pérenniser nos clubs et être concurrentiel à l'échelon international.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Que pensez-vous de la capacité du public français ?

M. Joël Delplanque. – Qui aurait imaginé que Stade Toulousain-Racing Metro remplisse le Stade de France ? Montpellier-Nîmes en première division de handball a rempli l'aréna de 8 000 places. L'enjeu combiné à un équipement de qualité permet d'attirer le public.

M. Jean-Pierre Siutat. – Nous nous sommes posés la question de l'aléa sportif sur le plan européen. L'éventualité d'une ligue fermée est rejetée.

En France, nous mettons en place des labels clubs qui imposent une charte qualité. Nous testons également des *Wild Cards*. En dehors des montées et descentes traditionnelles, nous suggérons les projets économiques de clubs de Pro B dont nous estimons qu'ils possèdent les capacités nécessaires pour accéder à la Pro A. Cette mesure a été reprise dans le cadre de la mission d'évaluation. Nous envisageons également de modifier le nombre de relégations et d'accessions. Chez les filles, nous allons passer à une seule descente afin de sécuriser les clubs et d'organiser l'avenir. Enfin, nous étudions la possibilité d'organiser des licences. Les collectivités territoriales s'intéressent à une équipe lorsque celle-ci est au plus haut niveau. Or, il arrive qu'un club soit relégué le temps que sa salle soit construite. Aussi, nous proposons que le système de licence raccourcisse le temps de latence.

Bercy constitue la seconde plus grande salle de basketball en France, mais la 156e en Europe. Nous avons insisté avec Joël Delplanque pour récupérer la salle démontable de Londres de 16 000 places, à vendre pour 15 millions d'euros. Cette proposition n'a pas été suivie d'effet. La décentralisation a permis de belles choses, le pouvoir de décision et le monde sportif se sont rapprochés. Nous avons dépensé trop d'argent dans le fonctionnement. En générant des équipements avec ces fonds, nous ne serions pas dans cette situation aujourd'hui. Les budgets des clubs ont augmenté avec la masse salariale des joueurs. Nous avons créé une filière de personnes - les agents - qui nous posent aujourd'hui des problèmes.

Chaque fois que les événements sont attractifs, les salles sont remplies. Nous refusons du monde lors des matchs des équipes de France. Nous pourrions remplir des salles de 30 000 places. Nous ne sommes pas plus bêtes que les autres.

M. Victoriano Melero. – L'aléa sportif est effectivement consubstantiel au sport. Des systèmes d'aide à la relégation sont en place dans le football. Des problèmes de gestion sportive sont toutefois inhérents aux clubs concernés. Nous entendons souvent que, pour un club comme l'Olympique Lyonnais, une non-qualification pour la Ligue des champions correspond à une relégation. Le club n'est pourtant pas en dépôt de bilan.

La France n'hésite pas à financer des zéniths et à établir des régimes particuliers pour les artistes. Dès que le spectacle devient sportif, ces dispositions disparaissent. L'évolution sur le droit à l'image collectif a été abandonnée du jour au lendemain, laissant aux clubs un manque à gagner de plus de 40 millions d'euros. Les mesures ne sont pas accompagnées de manière pérenne. Les rapports se suivent - Seguin, Denis et bientôt Glavany - et les recommandations sont toujours similaires, mais jamais mises en œuvre. L'Olympique Lyonnais s'est introduit en bourse en 1999 dans l'optique de construire son stade : la première pierre a été posée en novembre 2013. La situation économique du club est, de fait, compliquée. Si, comme à Arsenal, le stade avait été construit dans les cinq années qui ont suivi, il pourrait aujourd'hui rivaliser avec Paris ou Monaco. Tout le monde a conscience que le sport est devenu spectacle, mais nous ne donnons pas les outils permettant de répondre au sport du XXIe siècle.

M. Pierre Camou. – Le délai entre la décision et l'action est effectivement long. Je pense qu'il ne faut pas, dans une communauté, investir uniquement pour un sport. Il convient de se demander pourquoi nous investissons, comment nous investissons et quel est l'équipement général disponible dans la cité. Tout le monde est demandeur, au-delà du monde sportif. La multifonctionnalité fonctionne, mais elle ne doit pas reposer sur le sport.

Je suis mal placé pour répondre sur l'aléa sportif, car nous sommes le seul sport à en être dépourvu. En tant que fédération française de rugby, je joue le tournoi des six nations. Même en terminant dernier une année, je suis toujours présent l'année suivante. Je sais que je reçois l'Angleterre et l'Irlande tous les deux ans et je connais mon calendrier jusqu'en 2019. La problématique de l'aléa sportif est vraie pour les collectivités, mais également pour les financeurs privés qui demandent un plan à moyen et long terme. Des propositions sont émises afin de posséder une visibilité sur le capital, immobilier ou financier.

Je suis partisan de la politique de l'offre et de sa qualité. L'offre que nous proposons, la façon dont nous la construisons et le bonheur qu'ont les gens à venir dans une enceinte sportive pour autre chose que le spectacle sportif, sont des éléments clés. La réflexion sur ce point doit être commune. Elle concerne les collectivités, les clubs et les fédérations.

M. Arnaud Dagorne. – L'aléa sportif permet de sanctionner, en dehors de la DNCG, des choix de gestion qui conduisent les clubs à descendre. Certains dirigeants, par leurs décisions et parfois par leur entêtement, mènent leur équipe à la relégation. Si ces gens ne sont jamais sanctionnés, ils ne laissent pas leur place. Le Stade Français ne serait jamais revenu à ce niveau si les portes étaient restées fermées depuis le début de la ligue professionnelle.

S’agissant de la diversification des ressources et de la multifonctionnalité, je pense que des choses bien plus terre-à-terre doivent être conçues avec les architectes et les contributeurs au sein des collectivités : les salles de réception, à dimension raisonnable selon la localité de l’équipement. Lorsque Georges Frêche et son agglomération financent un stade sans donner la gestion de la brasserie au club, ils cultivent un certain mode de financement.

Le volleyball n’a pas besoin de salles. La simple rénovation de certaines structures - éclairage, électricité - annexes aux équipements existants suffit pour diversifier les ressources. Nous pourrions ainsi accueillir la collectivité, une direction de service ou des entreprises pour un séminaire ou une rencontre avec les joueurs. Avec une facturation raisonnable, ces fonds additionnels réduiraient le taux de subvention. L’activité de séminaire liée au sport est importante ; certaines fédérations l’ont compris.

Pour attirer les spectateurs au spectacle sportif, le club doit réfléchir à une logique d’investissement, ce qui n’est pas nécessairement le cas dans le fonctionnement associatif des clubs. Le volleyball possède peu de sociétés sportives, mais lorsque vous avez la volonté d’investir, d’animer votre territoire et de présenter les manifestations proposées aux étudiants, aux comités d’entreprises et aux entreprises, vous pouvez intéresser et faire venir des spectateurs.

Nous avons joué il y a trois semaines à la Halle Carpentier le tournoi qualificatif aux championnats du monde. La région Île-de-France nous a demandé comment nous entendions favoriser la réussite populaire de l’événement. Nous avons diffusé l’information à l’ensemble de nos clubs et de nos licenciés et investi en spots radio et en affiches dans le métro, pour un budget de plusieurs milliers d’euros. Grâce à ce dispositif, nous avons fait salle comble le samedi et le dimanche. Les collectivités territoriales sont de plus en plus exigeantes quant aux actions des organisateurs pour parfaire la manifestation. Grâce à cette logique d’investissements, aux équipements et à des animations dignes du spectacle proposé, les résultats sont positifs. Le faire savoir est aussi important que le savoir-faire.

Mme Michelle Demessine. – Cette discussion est très intéressante. Je rejoins les propos de Jean-Pierre Siutat. Les collectivités sont davantage placées dans l’accompagnement que dans la définition du projet, ce qui explique sans doute que nous nous trouvions dans cette situation. Les structures et organisation sont en cause. Nous sommes partenaires, mais nous ne décidons pas ensemble. Aujourd’hui, nous ignorons l’ambition de la France en matière de développement du sport professionnel. Or, les collectivités pourraient s’y rapporter pour réfléchir. Il ne s’agit pas d’une critique ; le sport est ainsi organisé.

Toutes les questions tournent autour des équipements et des moyens financiers par rapport à une ambition européenne. Peut-on vivre un championnat national sans ambitions européennes ? Nous parlons beaucoup de l’excellence des pays européens, mais leur organisation du sport est très différente. Nous sommes excellents en matière de formation et de proximité, ce que nous ne retrouvons pas à l’étranger. Nous n’avons jamais réellement approché ce paradoxe. Compte tenu des investissements engagés, les élus se posent de nombreuses questions. Il est nécessaire de leur expliquer les raisons de ces besoins parfois jugés pharaoniques et les objectifs fixés pour le sport et pour le pays.

Nous avons peu évoqué le secteur économique. Les différences avec le reste de l’Europe sont également marquées sur ce point. Leur secteur économique est bien plus engagé financièrement dans le sport professionnel. Peut-être n’arrivons-nous pas à définir une ambition plus globale.

M. Jean-Pierre Siutat. – En France, tout le monde et finalement personne ne s'occupe du sport. Le Comité olympique, dont je suis vice-président, a mené cette réflexion. Qui est décideur ?

Les comparatifs du haut niveau avec l'international sont effectivement courants. Notre tissu associatif est extraordinaire en France ; nous devons le mettre en avant. Ce tissu existe car le haut niveau est performant. Dans le même temps, les équipes nationales réussissent grâce aux bonnes performances des clubs. Les niveaux ne peuvent pas être dissociés. Nous ne pouvons toutefois pas tout faire. Les ressources et les territoires doivent être optimisés.

M. Joël Delplanque. – Le Sénat, maison des collectivités locales, a souvent été l'endroit dans lequel les fédérations sportives ont été le mieux entendues. Vous nous interrogez sur le sport professionnel, mais l'ambition de nos fédérations est d'abord d'offrir le sport à tous.

Nos 36 000 communes et notre fort pouvoir fédéral nous distinguent de nos voisins. Nous attendons votre aide dans la réflexion sur les équipements, très structurants pour la pratique du haut niveau comme pour le sport de masse. Les citoyens ont des exigences de plus en plus grandes et se tournent vers des équipements privés lorsqu'ils en ont les moyens. Les équipements publics restent rustiques, car ils sont principalement dédiés au scolaire. Lorsque nous souhaitons les utiliser pour le spectacle sportif, nous nous heurtons aux problématiques d'éclairage et de tracés.

Un concept de plan organisant le territoire afin de fournir les équipements adéquats est envisageable. La multifonctionnalité est portée par le concept d'aréna. Les salles de 4 000 places sont plus facilement gérées en régie directe, à condition que les équipements soient adaptés à des événements quotidiens et, au-delà, internationaux. Le renoncement à une coupe d'Europe permettrait d'économiser 200 000 euros dans notre sport. Il est pourtant impossible de refuser de se confronter dès lors que nous sommes des compétiteurs.

M. Alain Néri. – Ce sujet nous préoccupe depuis des années. Les rapports parviennent toujours aux mêmes résultats, puisque les personnes interrogées sont toujours les mêmes.

Pierre Camou évoquait les clubs, mais il s'agit désormais de sociétés ayant un objet sportif. La loi prévoit que le logo et le nom demeurent la propriété du club.

Vous indiquez par ailleurs que le rugby est un sport de préfecture, mais la composition du Top 14 montre le contraire. Il est compréhensible que les investissements incitent à réduire les risques, mais la suppression de l'aléa sportif pose problème.

En tant que représentants des fédérations, vous avez la charge de l'organisation du sport en France. Il s'agit d'une mission de service public. Le sport de haut niveau, le sport amateur et le sport de masse se nourrissent les uns des autres. Le sport professionnel est régi quasiment entièrement par l'argent, avec des dérives notables dans certaines disciplines - visibles dans les montants des salaires et des transferts. La pérennité du sport me préoccupe. L'argent qui circule à flots dans certaines disciplines nous amène à ne plus savoir quelle équipe représente notre cité. Plus aucun joueur n'est originaire de la région. La structure des clubs intermédiaires se pose. La situation est paradoxale, notamment en rugby, avec des joueurs sélectionnés en équipe de France, mais remplaçants dans leur club. Les joueurs

formés en France ne jouent pas au plus haut niveau alors qu'ils ont été champions du monde espoir. Nous pencherons-nous un jour sur l'avenir des clubs intermédiaires ? Sans spectateur et sans sponsor, les clubs reposent entièrement sur les collectivités locales, qui sont alors confrontées à un choix entre les clubs intermédiaires ou le sport de très haut niveau.

M. Pierre Camou. – J'aurais souhaité vous avoir à mes côtés lors des discussions sur notre convention.

Le rugby se diversifie. Aujourd'hui, les clubs de préfectures et de sous-préfectures souffrent, notamment dans le pays basque. Il convient de distinguer les personnes qui se rendent au match lorsque le club évolue dans l'élite et les supporters. Ces derniers restent. 5 000 personnes étaient présentes à Montauban il y a quelques jours, alors que le club rencontrait Rodez dans un match de Fédéral 1.

Un amendement a été présenté afin de rompre le lien entre l'association et la structure professionnelle. Heureusement, celui-ci a été rejeté par l'Assemblée nationale. La convention entre l'association support et la section professionnelle doit être validée par la Préfecture et par l'État. Je partage vos propos. L'équilibre est instable. Les actionnaires sont là, mais pour combien de temps ? Que devient le club une fois qu'ils sont partis ?

M. Michel Savin, président. – Ma question s'adresse aux présidents des fédérations de basketball, de handball et de volleyball. La fédération française de rugby travaille sur un projet de stade : imaginez-vous travailler ensemble à la construction d'un équipement de grande jauge à partager à trois ?

M. Joël Delplanque. – À Paris, notre souci est commun. Coubertin est inadapté aux normes internationales et Bercy s'avère parfois trop grand pour nos événements. Nous militons pour une salle d'au moins 10 000 places en Île-de-France. Afin de porter un projet à l'international, il est important que la salle se trouve à proximité de Paris compte tenu de l'attractivité de la ville. Le raisonnement serait le même en région, sur une carte que nous étudierions en fonction des clubs présents dans nos disciplines.

M. Jean-Pierre Siutat. – Paris peut absorber les compétitions organisées par les clubs, les fédérations et les instances internationales pour nos trois sports. L'aménagement du territoire empêchera une concurrence au haut niveau sur une même salle.

En réponse à M. Néri, je rappelle que nous ne sommes pas responsables de l'arrêt Bosman. Nous ne pouvons plus parler de nationalité. Il est difficile pour nos équipes de protéger le produit de notre formation. En basketball, les joueurs partent aux États-Unis ou en Europe, où ils sont mieux payés. Nous serions ravis de jouer avec les purs produits de notre formation.

M. Joël Delplanque. – Nous attendons avec impatience la convergence fiscale et sociale en Europe. Les inégalités sont tangibles.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – La question du président porte sur la possibilité pour vos trois fédérations de porter un projet de salle et d'en être les gestionnaires, comme la fédération française de rugby souhaite le faire.

M. Jean-Pierre Siutat. – Nous avions ce projet il y a quelques années, mais nos équipes nationales sont installées à l'Institut national du sport, de l'expertise et de la

performance (INSEP), où les investissements ont été importants. De plus, une telle structure pourrait amener à délaisser les territoires.

M. Joël Delplanque. – Le projet portait sur une salle à Colombes. Il n'a finalement été proposé qu'au handball, avant de se heurter à son modèle économique. Nous avons besoin très rapidement d'un équipement intermédiaire à Paris. Cette salle fait gravement défaut à nos clubs et à l'échelon international. Au-delà de nos trois fédérations, des sports tels que le karaté pourraient en profiter.

M. Pierre Martin. – Pour qu'un sport se développe, il doit bénéficier de l'aura d'une équipe, d'équipements et de la collectivité.

Le football allemand est actuellement au sommet. À Munich comme à Dortmund, la majorité des joueurs sont allemands ; ce n'est pas le cas en France. Les basketteurs partent en NBA (*National Basketball Association*), les footballeurs partent en Angleterre et en Espagne. Nos équipes nationales sont parfois constituées uniquement de joueurs évoluant à l'étranger. Les championnats français perdent certainement en attractivité. La situation est inverse dans le rugby, où les joueurs étrangers viennent en France. Un autre problème se pose alors pour l'équipe nationale puisque certains postes sont majoritairement occupés par des étrangers dans les clubs.

Que faut-il changer pour être aussi attrayant que les championnats de football anglais, espagnols ou italiens ? Le PSG possède des joueurs vedettes. Le club remplit les stades, à Paris comme en dehors, et les remplirait probablement s'ils étaient plus grands.

M. Victoriano Melero. – L'excellence de la formation à la française est une bonne nouvelle. Après l'Amérique du Sud, nous sommes le premier pays exportateur de joueur. Ce point démontre l'unité du football amateur et professionnel.

Les marchés anglais ou espagnols proposent des conditions économiques plus favorables, ce qui explique le départ des joueurs. La fédération anglaise de football a par ailleurs adopté une stratégie de vente des droits TV à l'étranger qui assure d'importants revenus. En Allemagne, cet avantage économique est dû à la réfection des stades, au travail de formation inspiré du modèle français et à un montant de charges sociales dix fois inférieur.

Les stades doivent être rénovés pour que nous puissions nous améliorer. L'absence de concertation entre les collectivités locales, les clubs et les exploitants pose toutefois problème. L'exploitant, au-delà du sportif, possède une vision économique. La volonté de multiplication des ressources crée des tensions entre le club résidant et le propriétaire. Vous évoquiez le spectacle sportif ; nous devons réfléchir sur le régime existant afin de le transposer au sport professionnel.

M. Joël Delplanque. – Les équipements doivent être la priorité.

M. Michel Savin, président. – Le besoin est réel pour les sports de salles. Les stades de football et de rugby sont-ils adaptés pour recevoir les compétitions internationales ?

M. Victoriano Melero. – Non, mais nous espérons qu'ils le seront pour 2016.

M. Pierre Camou. – Nous partageons uniquement le Stade de France, que nous ne pourrons pas utiliser pour la finale du Top 14 en 2016 en raison de l'Euro. J'espère que la rencontre se déroulera en France.

Dans des villes moyennes, certains équipements ont besoin, *a minima*, d'être améliorés, principalement pour le confort du spectateur. Il ne s'agit pas nécessairement de tout reconstruire.

M. Jean-Pierre Siutat. – Je vous encourage à vous rendre à l'O2 Arena de Londres ou dans une salle de NBA pour constater que nous ne sommes pas au niveau. Dès lors que nous payons autant de charges sur les salaires avec un budget de 4 millions d'euros, nous ne pouvons pas être compétitifs sur le plan européen. Les salles génèrent des revenus.

M. Arnaud Dagorne. – En volleyball, la Pologne compte cinq fois plus de licenciés que la France. Nous étions au même niveau il y a cinq ans, mais elle a construit des équipements et mené une politique fédérale aboutie. La Pologne vient d'accueillir les championnats d'Europe et organisera les championnats du monde en 2014, dans quatre salles de 20 000 places. Le volleyball est devenu le premier sport du pays, devant le football. Les choix en termes d'équipements sont importants, car ils constituent le moteur du développement d'une discipline.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Les élus se plaignent souvent des normes nationales ou internationales imposées par les fédérations sur les équipements. Est-ce réellement une réflexion que vous menez ? La portez-vous au niveau européen ? Le dialogue pourrait-il être amélioré avec les collectivités locales sur ce point ?

M. Joël Delplanque. – Dans le handball, les relations sont perturbées par le nettoyage des sols, la cohabitation mais surtout l'utilisation de colle. Avec la fédération internationale, nous travaillons avec un nouveau partenaire pour imaginer une autre qualité de sol permettant d'éviter l'usage de colle, parfois objet d'arrêtés municipaux.

M. Jean-Pierre Siutat. – La ligne des trois points a été reculée à la demande de la fédération internationale afin d'améliorer le jeu au haut niveau. Cette disposition a fait l'objet de beaucoup de débats et a posé problème en France, car les coûts sont à la charge des collectivités. Nous avons négocié un étalement sur quatre ans de la mise aux normes.

Je me bats pour que toutes les modifications demandées ne passent pas, telles que l'abaissement du cercle dans le basketball féminin.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Les médias imposent parfois leurs règles pour les retransmissions. Les fédérations sont-elles attentives à ce point ? Parvenez-vous à vous faire entendre dans les négociations ?

M. Arnaud Dagorne. – Pour les événements majeurs, les clubs et les équipes nationales amènent leur propre sol afin qu'il soit adéquat à la pratique du volleyball. Les clubs et la fédération investissent dans chaque manifestation. Entre les hommes et les femmes, seule la hauteur du filet change.

S'agissant des besoins télévisuels, nous développons depuis un an un dialogue avec l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) pour que les évolutions soient pluriannuelles. Il est nécessaire que les engagements budgétaires soient lisibles. J'ai constaté dans le rugby de bonnes pratiques avec les diffuseurs pour étaler ces évolutions. Les collectivités, en ne consultant pas suffisamment les fédérations et les ligues, engagent toutefois des frais inutilement. La ville de Mont-de-Marsan, sans avertir ni la ligue, ni Canal+,

a installé des loges et une plate-forme télévisuelle qui ont dû être revues durant l'été à la suite de la montée du club.

Les responsabilités sont réciproques. L'ANDES doit dialoguer avec l'ensemble des fédérations pendant que nous poursuivons notre structuration afin de répondre à vos exigences. Les avancées dans les fédérations sont visibles depuis quinze ans.

M. Victoriano Melero. – Une discussion existe avec les médias. Certaines contraintes sont inhérentes à la retransmission. Si le niveau de lux nécessaire n'est pas atteint, une diffusion en *prime time* est impossible. En coupe de France, les choix des stades sont dictés par la possibilité ou non d'assurer une telle retransmission.

S'agissant des normes plus générales, un rapport sur l'inflation normative a été remis par le maire du Mans, Jean-Claude Boulard. Nos normes portent davantage sur la taille des vestiaires et sur l'espace alloué aux arbitres. La fédération a décidé de geler ces éléments pour les deux années à venir. Un système dérogatoire prend par ailleurs en compte les contraintes économiques immédiates et n'oblige pas la collectivité à investir dès qu'un club est promu. De plus, le décret modifié d'avril 2013 oblige à passer devant le Conseil national du sport (CNS) avant de faire évoluer une norme qui impacterait les collectivités.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Les intérêts du monde sportif, des collectivités locales et des diffuseurs sont contradictoires. La création d'une haute autorité vous semble-t-elle pertinente ?

M. Victoriano Melero. – Beaucoup d'autorités cohabitent déjà, en lien avec les collectivités, le monde sportif ou les deux. Je ne crois pas que l'ajout d'une nouvelle instance règle les problèmes. Les textes permettent aux autorités de contrôler les agissements. La Cour des comptes a mis en exergue l'absence de contrôle des autorités préfectorales dans les relations entre le club, la société anonyme à objet sportif (SAOS) et l'association support. L'État possède les outils pour contrôler la nature des relations entre le sport professionnel et le sport amateur, mais ne les utilise pas. Si un lieu de communication et d'échanges s'avère nécessaire, il est préférable de créer une commission aux instances existantes.

M. Alain Dufaut. – Nous avons récemment rencontré le cas d'un club promu en première division, à qui il a été demandé d'augmenter la capacité du stade de 6 000 à 17 000 places afin de pouvoir jouer en Ligue 1. Les collectivités ne respectent pas toujours les règlements d'appel à la concurrence, ce qui les met en difficultés. Les travaux ont coûté 8 millions d'euros. Le club, mal préparé, a été relégué dès la première saison. Aujourd'hui, 2 000 spectateurs assistent à chaque match en moyenne. Il est nécessaire d'améliorer le système dérogatoire pour au moins deux ou trois ans. Les investissements publics sont lourds. Les citoyens ont l'impression que l'argent pourrait être mieux utilisé, y compris dans le domaine sportif.

M. Victoriano Melero. – Le système dérogatoire de la fédération vaut jusqu'au national. La ligue de football professionnel a mis en œuvre une licence club qui établit des prérequis. Ces derniers participent au spectacle sportif. Le club doit avoir les moyens d'intéresser les diffuseurs pour retransmettre les matchs. Les contraintes sont lourdes, mais elles s'inscrivent dans la logique du développement. Lorsque vous recevez le PSG, il est important d'avoir un minimum de places dans l'enceinte sportive afin de donner toute sa puissance au spectacle.

M. Pierre Martin. – Avec l'AMF, nous avons reçu la fédération française de football il y a deux ans. La fédération décide de la taille des stades et des équipements nécessaires, sans demander son avis au partenaire - souvent la collectivité. Nous avons fortement progressé. La fédération ou la ligue ne peuvent pas imposer ces contraintes aux clubs sous peine de relégation. Dans le cadre d'un partenariat avec les collectivités, il est important d'avoir des règles communes acceptées. Je vous encourage à poursuivre cette harmonisation. Les mesures dérogatoires vont dans le bon sens.

Alain Néri évoque les étrangers qui évoluent en France ; j'ai mené une enquête sur ce sujet. Nos joueurs quittent les clubs français à 17 ans - Varane, Pogba, Griezmann. Il semble qu'il n'y ait pas de rupture entre ce que nous attendons pour ces joueurs et ce qu'ils vivent. Dans le même temps, nous recueillons des joueurs africains de 15 ou 16 ans, que nous retrouvons sans-papiers trois ans plus tard. Les fédérations doivent se pencher sur cette question. Après un passage en Belgique ou aux Pays-Bas, les joueurs reviennent et une dérogation est demandée à la fédération et à la préfecture. Un vrai problème se pose, à la fois social et dans l'image que nous donnons du sport.

M. Alain Néri. – Les équipements doivent être planifiés. Une salle peut être utilisée pour plusieurs sports, ce qui n'est pas le cas des stades. Auparavant, le Parc des Princes comprenait une piste cycliste et une piste d'athlétisme en plus du terrain. Les pistes éloignant les tribunes, la qualité du spectacle ne répond plus aux besoins. De plus, la succession des matchs abîme la pelouse.

La création d'une haute autorité ne me semble pas pertinente. Nous sommes à même de réfléchir à des commissions nationales de planification et d'organiser la relation entre les collectivités locales et les clubs. Les collectivités locales paient pour environ 80 % des équipements : elles doivent avoir l'assurance que ces investissements sont pérennes. Les frais de fonctionnement générés ne sont pas négligeables. Le stade doit être entretenu. Il est également vrai qu'un stade vide est mauvais psychologiquement.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – L'idée n'est pas de créer une haute autorité supplémentaire. Le nombre d'organismes intervenant pour réguler le sport est important. La question d'une mutualisation, en vue de n'avoir qu'un seul interlocuteur, peut se poser.

M. Pierre Camou. – Nous ne devons pas oublier que le mouvement sportif est autonome. La Cour des comptes rappelle qu'il doit maîtriser ses propres événements. La démarche de notre fédération va vers cette responsabilisation. Certains pays ont l'habitude de construire par eux-mêmes, alors que nous construisons avec l'État, la région et la municipalité. Il s'agit pour la collectivité de recevoir chez elle plutôt que de laisser la propriété du stade au secteur privé. Nous sommes tous responsables de notre propre histoire.

M. Joël Delplanque. – La diversité des situations économiques est évidente. Le périmètre du sport professionnel et les processus d'accès doivent être définis dans chaque discipline. Le passage de dix à douze clubs en D1 féminine prévoit un processus d'accompagnement des clubs volontaires. Nous rencontrons les municipalités des clubs qui souhaitent s'engager et leur présentons un cahier des charges. La règle du jeu est connue. L'accession est moins brutale.

M. Michel Savin, président. – Nous avons reçu les représentants de la Cour des comptes, qui nous ont remis leur rapport. Nous constatons qu'au rugby comme en football, les différences entre les redevances payées sont énormes selon les villes. Cette situation pose un

problème d'équité sportive entre deux clubs évoluant à un même niveau. Pensez-vous qu'une règle de calcul applicable à l'ensemble des clubs d'une compétition soit nécessaire ? À qui cette décision revient-elle ?

M. Pierre Camou. – Le propriétaire est la ville ou la communauté de communes. Il lui revient de décider du montant du loyer qu'il souhaite faire payer. Je ne peux pas, en tant que fédération, lui dicter la relation à instaurer dans son territoire. Les élus peuvent toutefois étudier les bonnes pratiques constatées.

M. Joël Delplanque. – Les politiques tarifaires diffèrent selon les salles et impactent le modèle économique de la gestion. Une instance de régulation qui déciderait du prix interviendrait de fait dans la gestion de la commune et dans la délégation de service public. Cette démarche me semble compliquée.

M. Jean-Pierre Siutat. – Si nous régulons ce financement indirect, il faut alors réguler le financement direct. Bercy n'est pas rentabilisé par le sport. Nous bénéficions de réductions tarifaires par rapport à d'autres spectacles - ce qui est indispensable pour que nous puissions y jouer.

M. Victoriano Melero. – Cette problématique rejoint la taxe sur les spectacles. Le préfet vérifie par ailleurs le montant des loyers. Encore une fois, l'État a les moyens de contrôler, mais doit les mettre en œuvre.

Mme Françoise Boog. – Notre mission s'adresse au sport professionnel. Vous avez évoqué le monde associatif. Aussi, je tiens à rendre hommage aux bénévoles pour les valeurs de respect, de partage et de solidarité qu'ils apportent à nos enfants.

Joël Delplanque évoquait l'éveil du sport. Dans ce contexte, comment gérez-vous les réductions des partenariats et des dotations des collectivités en raison de la crise ?

M. Joël Delplanque. – Nous nous en sortons bien malgré la crise. Le soutien des collectivités locales se maintient. Le cas du Paris Saint-Germain est à part. Même dans le secteur féminin, nous sommes passés de 750 000 euros de budget minimal en 2008/2009 à 1,4 million cette saison.

M. Arnaud Dagorne. – La disparité de la taxe sur les spectacles est cruelle dans beaucoup de sports, au même titre que la redevance.

Je tiens à vous alerter sur un sujet important. Vous parlez d'aléa sportif et des normes imposées aux collectivités à l'intersaison. Nous sommes également confrontés à un aléa spécifique au sport : la judiciarisation de nos activités. Les clubs contestent parfois les décisions des fédérations et des ligues, notamment en termes de contrôle de gestion. Vos travaux, comme la loi à venir, doivent appréhender les contentieux du contrôle de gestion. Une décision de première instance peut faire l'objet d'un appel, puis d'un recours au Comité olympique sur les aspects techniques. Le mouvement sportif demande que la conciliation en matière de contrôle de gestion soit supprimée afin que le dossier passe de la décision d'appel au tribunal administratif. Nous devons définir la division dans laquelle joue un club en attente d'une décision et nous assurer que les ligues et fédérations prennent leurs responsabilités. Quelques clubs sont concernés chaque saison, dans beaucoup de sports. Ce point doit être considéré dans la régulation du sport professionnel que nous évoquons aujourd'hui.

M. Victoriano Melero. – Cette demande est portée par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et l'ensemble du mouvement sportif.

M. Joël Delplanque. – Les procédures s'étalent et empêchent de construire le calendrier.

M. Victoriano Melero. – Sans cette multiplicité des recours, la situation du Mans serait probablement meilleure.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Connaissez-vous le taux d'infirmation ou de confirmation de la décision par la commission de régulation ?

M. Victoriano Melero. – La conciliation doit juger en équité. Or, l'équité n'a pas sa place dans ces questions économiques et juridiques.

M. Michel Savin, président. – Je vous remercie pour votre présence ainsi que pour la qualité de vos réponses. Vous pouvez, si vous le souhaitez, nous faire parvenir d'éventuelles remarques et propositions additionnelles. Nous pourrons également être amenés à vous solliciter à nouveau par écrit.

Mercredi 29 janvier 2014

- Présidence de M. Michel Savin, président -

Table ronde avec les ligues de sport professionnel

La mission commune d'information organise une table ronde consacrée aux ligues de sport professionnel qui réunit :

- **M. Paul Goze**, président de la ligue nationale de rugby ;

- **M. Jean-Paul Aloro**, président de la ligue nationale de volleyball ;

- **M. Dominique Juillot**, vice-président de l'association nationale des ligues de sport professionnel et premier vice-président de la ligue nationale de basketball ;

- **M. Jean-Pierre Hugues**, directeur général de la ligue de football professionnel ;

- **M. Étienne Capon**, directeur général de la ligue nationale de handball.

M. Michel Savin, président. – La mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales a été créée début octobre. Nous avons entendu les associations d'élus locaux, puis nous nous sommes intéressés au modèle économique du sport professionnel, au financement des stades et à leur place dans la cité. Nous nous sommes rendus à la fédération française de tennis, à Nanterre – pour rencontrer les responsables du club de basketball ainsi que les concepteurs de la future Aréna 92 – et nous avons été reçus par la direction du Paris Saint-Germain. La semaine dernière, nous avons réuni les présidents de fédérations lors de notre seconde table ronde.

Il ressort de ce travail que l'implication des collectivités territoriales dans le développement du sport professionnel est importante, même si une nouvelle tendance se fait

jour dans certaines disciplines voyant émerger des clubs souhaitant se financer avec des capitaux privés. Les relations entre les collectivités territoriales et le sport professionnel demeurent riches et complexes. Une intervention publique est souvent indispensable pour permettre l'émergence d'un club comme celui de Nanterre en basketball ou le succès d'une épreuve telle que le Vendée Globe Challenge. Dans d'autres cas, les collectivités se sentent moins partenaires que contributeurs sans pouvoir de décision. Nous le savons, les collectivités peuvent être impliqués dans le financement de stades ne correspondant pas nécessairement à des besoins pérennes ou n'ayant fait l'objet d'aucune étude préalable rigoureuse - comme cela fut le cas au Mans ou à Grenoble. Elles sont parfois sollicitées plus que de raison en vue d'adapter les équipements sportifs à l'évolution de la réglementation ou aux besoins des diffuseurs. Elles sont trop souvent appelées à combler les déficits des comptes en fin de saison, sans posséder de vision claire de l'utilisation de ces fonds publics.

Un besoin de transparence se fait ainsi sentir, sans remettre en cause l'intérêt des collectivités territoriales pour le sport professionnel. L'émergence d'un sport spectacle, souvent très éloigné de l'éthique du sport, pose la question de la légitimité de l'intervention des collectivités locales et de l'équité des compétitions. Dans ces conditions, comment pouvons-nous améliorer la régulation du secteur afin qu'il se développe harmonieusement ? Comment préserver l'aléa sportif, fondement de la légitimité de ces interventions, sans fragiliser les investissements ? De quels équipements et de quelles formations les clubs ont-ils besoin pour poursuivre leur développement ?

Pour discuter de ces questions, je remercie nos interlocuteurs pour leur présence. Je laisse à chacun la parole afin de vous situer dans le cadre de notre mission, puis le rapporteur et les sénateurs présents vous poseront leurs questions.

M. Étienne Capon, directeur général de la ligue nationale de handball. – Je tiens à excuser l'absence de Philippe Bernat-Salles, retenu dans l'un de nos clubs à Dunkerque. Je vous remercie pour cette invitation. C'est un plaisir d'échanger avec vous sur nos problématiques.

Les liens entre le sport professionnel et les collectivités sont nombreux : aides publiques, partenariats publics, infrastructures sportives. De nombreuses incompréhensions existent avec les collectivités locales, mais il convient de souligner les bonnes pratiques et les succès rencontrés dans les partenariats engagés. En décidant de ne pas se désengager du sport professionnel, les collectivités appuient ces réussites.

M. Jean-Paul Aloro, président de la ligue nationale de volleyball. – Je préside depuis 2008 cette ligue que j'ai contribué à créer. La ligue nationale de volleyball a été la seconde à voir le jour, après celle de football. Nous gérons trois divisions, dont une féminine, ce qui fait d'elle une ligue importante.

650 joueurs et joueuses professionnels évoluent dans 40 clubs dont le budget moyen en Ligue A est de 1,6 million d'euros.

M. Dominique Juillot, vice-président de la ligue nationale de basketball. – Patrick Wolff, le président de l'association nationale des ligues de sport professionnel (ANLSP), m'a demandé de dire quelques mots sur cette organisation qui regroupe les ligues professionnelles de sports collectifs de salles et de plein air. Cette association a vu le jour afin de répondre aux problématiques communes telles que les veilles législative et télévisuelle, le

lobbying réalisé en amont des évolutions législatives en France et en Europe. Il me semble utile d'aborder régulièrement ces problématiques communes.

La ligue nationale de basketball gère deux divisions professionnelles, de 16 et 18 clubs, pour un chiffre d'affaires d'environ 100 millions d'euros. La moitié des revenus provient de partenariats privés, 30 % de subventions publiques - un peu plus en Pro B - tandis que les 20 % restant sont issus du *merchandising* et de la billetterie.

Nous mettons en place un label afin de structurer les clubs et de leur donner des pistes de progrès. Ce dispositif n'a pas pour but d'ajouter des contraintes aux collectivités. En tant qu'élu, je sais que ces contraintes existent, mais elles diminuent. Nous expérimentons également un système d'invitations ; il s'agit d'une piste intéressante pour le sport professionnel. Ce modèle est à mi-chemin entre le modèle classique de montées et descentes en vigueur en France et en Europe et le modèle de la *National basketball association* (NBA) qui évolue en ligue fermée. Ce modèle intermédiaire permettrait d'inviter les clubs en fonction de critères clairement définis - équipements, organisation, capacité à mobiliser des partenaires privés dans une zone de chalandise intéressante - afin de les amener au plus haut niveau. Le système permet à deux clubs de Pro B d'accéder à la Pro A autrement que par ses résultats sportifs. Une commission indépendante de la ligue - comprenant notamment des membres du ministère des sports - étudie le potentiel des zones dans lequel le basketball est actuellement insuffisamment développé. Aucun club ne s'est dégagé l'année dernière. Cette année, huit ont candidaté ; nous espérons que deux pourront se détacher. Ce modèle a l'avantage d'augmenter à la fois le nombre de matchs et la sécurité pour les clubs et les collectivités, puisque deux équipes seront reléguées parmi 18 clubs et non plus parmi 16. Tout le monde regarde ce système avec intérêt. J'espère que deux villes émergeront.

Une commission Aréna travaille avec le ministère des sports afin de définir les équipements nécessaires aux clubs de basketball pour être compétitifs en Europe. Le budget moyen d'un club de Pro A - environ 5 millions d'euros - est insuffisant pour intégrer le top seize européen qui nécessite 8 à 10 millions d'euros. Le problème majeur des sports de salle réside dans l'absence d'infrastructures en France. Ce sujet est débattu depuis des années, sans qu'aucune salle ne soit construite. Dans le même temps, des pays moins avancés économiquement parviennent à se développer.

M. Jean-Pierre Hugues, directeur général de la ligue de football professionnel. – Je tiens à excuser l'absence de Frédéric Thiriez. Puisque vous avez déjà rencontré la fédération française de football, je me limite au football professionnel. Les subventions versées par les collectivités locales peuvent paraître minimes par rapport à d'autres sports, puisqu'elles représentent environ 2 % du chiffre d'affaires du football professionnel - qui s'élève à 1,3 milliard d'euros. Les partenariats des collectivités locales s'élèvent pour leur part à 26 millions d'euros. Si les clubs sont des partenaires de premier rang pour les collectivités, la ligue entretient également des rapports fréquents avec les collectivités sur le territoire. Je sollicite chacune d'entre elles pour l'élaboration du calendrier général de compétition afin de vérifier qu'il n'y ait aucun doublon. Nous sommes sollicités lorsque les villes ont un projet, comme cela fut le cas avec Michelle Demessine lors de la préfiguration du stade de Lille. Nous avions alors rencontré des citoyens lillois qui se posaient des questions sur l'évolution du sport professionnel. La discussion est également particulièrement dense avec certaines collectivités sur des sujets ponctuels. Ainsi, à Caen, nous nous sommes assurés que les jeux équestres mondiaux se dérouleraient sans inconvénient pour le club de football. De même, nous nous sommes plusieurs fois rendus à Bastia pour vérifier que la participation des clubs locaux aux championnats satisfasse l'ensemble des parties. Dans nos

contacts approfondis avec les collectivités, tout le monde fait preuve de bonne volonté et connaît parfaitement les dossiers.

Nous constatons une évolution très progressive des tentatives d'appropriation des enceintes par le privé. L'Euro 2016, qui sera une réussite en termes de rénovation et de construction, sera compliqué à analyser en termes de progrès dans les protocoles de gestion des équipements entre les clubs, les collectivités et les opérateurs - Vinci, Eiffage. Si le modèle de l'Olympique Lyonnais est facile à appréhender, ceux de Marseille ou Bordeaux le sont plus difficilement. Nous assistons dans l'ensemble à une tentative de professionnaliser ces enceintes sur le long terme.

Dans le cadre des normes définies par la fédération, la ligue intervient auprès des collectivités lorsque nous estimons que certains stades méritent une amélioration de leurs équipements. Les mesures ne sont jamais prises unilatéralement par la ligue. En principe, les collectivités nous demandent notre avis dans l'optique de mener les travaux. De notre point de vue, ces relations sont constructives. Elles sont organisées par des textes clairs que chacun doit respecter. Le football, comme les autres sports professionnels, se dirige vers un modèle de licence pour que les clubs accèdent aux compétitions de l'élite dans des conditions financières balisées. Cette évolution est lourde, mais elle n'implique pas que les règles du Conseil d'État soient détournées.

Je ne perçois aucune tension particulière et je ne pense pas que les intérêts de certains sont floués. Les collectivités sont largement à la hauteur de leurs tâches. Le dialogue s'est également développé avec les pouvoirs publics locaux depuis quelques années, notamment avec les préfectures sur les questions de sécurité. Des problèmes de principe se posent parfois, autour de la notion de sport spectacle qui oublierait les valeurs sportives et les règles d'équité. Pour des raisons économiques, nous pourrions être tentés de questionner le principe de relégation, mais le débat n'existe pas, car les clubs ne le souhaitent pas. Le sport spectacle n'est donc pas le prélude à une ligue fermée.

M. Paul Goze, président de la ligue nationale de rugby. – La ligue nationale de rugby est une ligue de quinze ans, relativement jeune. Nous gérons deux divisions et trente clubs, avec un budget de 80 millions d'euros cette année et 120 millions l'année prochaine. Le chiffre d'affaires des deux divisions s'élève à environ 350 millions d'euros.

Les collectivités entretiennent surtout des relations avec les clubs. La ligue intervient principalement pour les projets d'évolutions de stade et de réglementation. Depuis le début, nous tentons de rationaliser les rapports entre les clubs en adoptant différentes mesures. Le *salary cap* évite par exemple l'explosion de la masse salariale. Nous avons également fait une proposition relative aux joueurs issus des filières de formation afin de remettre la formation au centre de la réflexion. Contrairement à beaucoup de ligues dans lesquelles la France n'est pas *premium* dans le monde, notre championnat est le plus valorisé dans le rugby, ce qui crée des contraintes.

Les subventions publiques représentent 3 % du budget du Top 14 et 5 % de la Pro D2.

Pour les années à venir, notre principale problématique dans notre relation avec les collectivités concerne les stades. Dans cette optique, nous avons créé un label stade qui sera en place la saison prochaine. Pour des raisons géographiques, nous n'avons pas bénéficié

des rénovations et des constructions liées à la coupe du monde 1998 ou à l'Euro 2016. Il s'agit d'un sujet de développement de notre sport dans les prochaines années.

Le rugby cherche à se stabiliser et à se réguler afin de proposer des compétitions équilibrées. Comme Jean-Pierre Hugues, nous n'envisageons pas de passer en ligue fermée, ce modèle ne rejoignant pas la mentalité française. Nous essayons toutefois de stabiliser les situations afin de favoriser les investissements.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Le football et le rugby n'envisagent pas d'adopter un modèle de ligue fermée. Le basketball opte pour un système à mi-chemin en invitant en Pro A des clubs émergents en fonction de différents critères. Si la relégation d'un club et les investissements engagés dans les infrastructures mettent en danger son équilibre économique, le repêchez-vous ?

M. Dominique Juillot. – Nous le repêchions l'année dernière, mais nous ne le ferons pas cette année. Nous avons constaté un effet d'aubaine chez les clubs qui rencontraient des difficultés en décembre. Ces derniers présentaient alors un dossier qui ne rentrait pas dans nos critères. Nous recherchons en effet des agglomérations « nouvelles » afin d'accompagner des clubs émergents dans la division inférieure et dont les collectivités souhaitent soutenir les partenariats privés pour atteindre le haut niveau rapidement. Des agglomérations telles que Marseille, Châlons-Reims, Lille ou Rouen présentent ce potentiel de compétitivité.

Mme Christine Lombard, directrice général de la ligue nationale de basketball. – Seuls les clubs de Pro B peuvent se porter candidats. Dès lors que nous souhaitons conserver l'aléa sportif, un club de Pro A descendra et restera, *a minima*, en Pro B l'année suivante.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Prenons un exemple pour bien comprendre votre modèle : si Marseille évolue en Pro B et présente un dossier, vous pouvez l'inviter en Pro A. La ville peut accompagner la montée et financer une infrastructure sportive. Si le club est relégué à l'issue de la saison, la ville se trouve alors avec un équipement neuf dont elle n'a pas besoin.

M. Dominique Juillot. – Il est du rôle de la ligue d'accompagner le club, notamment dans sa gestion, et de s'assurer que son dossier est solide afin de limiter les risques de relégation l'année suivante. Cette situation est toutefois possible.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Nous avons en tête les exemples de Grenoble et du Mans où les collectivités ont accompagné un projet sportif. Elles sont désormais directement impactées par les mauvais résultats sportifs.

M. Dominique Juillot. – Le critère financier est important ; un budget minimum est fixé, au moins égal à la moyenne des clubs de Pro A. Ce critère donne davantage d'assurance de rester au plus niveau. Nous souhaitons conserver le système de montées et descentes. Aussi, le principe d'invitations fonctionnera une seule fois, lorsque le nombre de clubs en Pro A passera de 16 à 18. Les chances d'être relégué se réduisent, de 2 sur 16 à 2 sur 18. Nous discutons avec Serge Blanco, car le Top 14 de rugby est également confronté à ce risque de voir un club historique descendre. Le système que nous proposons ne répond toutefois pas entièrement à la problématique de sécurisation.

Mme Christine Lombard. – La présence d'une aréna est un critère parmi d'autres ; il n'est pas prépondérant. Le but n'est pas de posséder un équipement neuf, mais d'ancrer le rugby dans une région.

M. Étienne Capon. – Dans les années à venir, un passage de la D1 de handball à 16 clubs est souhaitable. Nous privilégions un système classique de montées et descentes ainsi que des invitations. Nous ne souhaitons pas annuler la relégation, car un problème d'éthique se poserait. Selon nous, il convient d'opter pour une ligue fermée ou de conserver le système de montées et descentes pour tous, mais pas de choisir un modèle à mi-chemin.

M. Paul Goze. – Pour éviter que deux clubs descendent parmi les 14 du championnat, nous avons envisagé de passer à 16 équipes. La problématique du nombre de matchs se pose toutefois. Contrairement à d'autres sports, il est impossible en rugby de jouer de manière trop rapprochée. Nous étudions la possibilité de ne reléguer qu'un seul club.

Afin de faire émerger de nouvelles villes, notre réflexion porte sur la Pro D2. Nous envisageons un championnat spécifique accessible sur dossier. Celui-ci se situerait au niveau de la Fédérale 1 et permettrait aux clubs de monter en Pro D2. Une ligue fermée n'est pas envisageable en rugby. Puisque les descentes sont trop importantes par rapport au nombre d'équipes et qu'il est difficile d'augmenter le nombre de clubs, notre approche tend à permettre le développement en Pro D2 de zones où le rugby est peu implanté.

M. Jean-Pierre Hugues. – La problématique du Mans dépasse le cadre du football : elle relève des partenariats public-privé (PPP). La commission Glavany, qui a mis en exergue l'imprudence de la collectivité, préconise de mettre en place un réseau de conseil informel à même de donner son avis sur les opérations réalisées. Je pense toutefois que les collectivités ont les moyens techniques et intellectuels de vérifier les contrats qu'elles signent. L'évolution dans la gestion des équipements met tout le monde en difficulté. Vinci, dans le cadre d'un plan pluriannuel d'occupation, nous demande de prévoir un calendrier de rencontres sur plusieurs années. Or, nous ignorons les clubs qui seront présents en championnat à ce moment-là. Les intérêts des clubs, des collectivités et du gestionnaire sont contradictoires. Un interlocuteur direct est préférable à une relation tripartite. Ce modèle a été choisi pour des raisons de financement. La situation du Mans est regrettable mais, heureusement, d'autres montages fonctionnent. Dans la majorité des projets, les clubs sont stables, les gestionnaires d'équipement réalisent leurs objectifs et les finances des villes ne sont pas atteintes. Le dossier du Mans n'est pas bouclé puisque des actions juridiques sont en cours. Ce cas est unique.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Dans le cadre de notre mission, nous nous sommes intéressés à l'économie recherchée par les clubs à travers la gestion de leurs infrastructures. Vous l'avez dit, les grandes salles font défaut. Le football sera satisfait après les rénovations liées à l'Euro 2016 et le rugby voit des projets émerger. À chaque présentation de projet par les sports de salle ou de plein air, deux aspects interviennent : le spectacle sportif et la multifonctionnalité. Nous sommes toutefois songeurs, car les grands artistes à même de remplir les salles sont limités. Les stades peuvent-ils accueillir des spectacles compte tenu des problématiques de calendriers ? Les concerts sont prévus un ou deux ans à l'avance, alors que vous connaissez uniquement les rencontres sur une année.

Pensez-vous par ailleurs que la France dispose d'un public potentiel pour le spectacle sportif équivalent à l'Angleterre ou à l'Allemagne pour le football ? Dans ces pays, les clubs accueillent 20 000 personnes même lorsqu'ils se situent en dernière position du

championnat ou évoluent en deuxième division. Nous ne possédons peut-être pas cette culture du spectacle sportif.

Enfin, des enceintes multisports sont-elles envisageables ? Une superposition pourrait permettre de posséder une seule et même enceinte pour deux clubs résidents. Cette question fait débat dans les sports de plein air en raison des dates et de l'état des pelouses.

M. Jean-Paul Aloro. – En volleyball, Ajaccio possédait une salle de 600 places ; le club parvient désormais à remplir les 1 600 sièges de sa nouvelle structure. Je suis persuadé que le potentiel est identique à Avignon, à Narbonne ou à Chaumont, obligé de se délocaliser pour les rencontres de coupe d'Europe.

Le basketball, le handball et le volleyball peuvent s'entendre sur ces sujets. Un problème se pose si trois clubs professionnels sont présents dans la même ville. Un rapide tour d'horizon montre toutefois que ce risque de cohabitation n'existe pas réellement. Actuellement, nous peinons à organiser les finales de championnat de France à Paris en raison du nombre d'événements pour le peu de salles disponibles.

M. Paul Goze. – La capacité du public français à remplir un stade est une problématique culturelle qui peut évoluer. En quinze ans, nous avons triplé l'affluence des matchs de rugby.

Deux écueils se font jour dans une cohabitation avec le football. La problématique du calendrier peut s'étudier, mais la question de la pelouse est plus délicate. Nous pouvons imaginer un système de pelouse rétractable interchangeable, même si ce dispositif semble compliqué. La cohabitation pose également des difficultés dans le partage des habitudes du club résident et dans la distinction des centres d'entraînement. À Toulouse, le stade sert au football et, par intermittence, au rugby. Une cohabitation en continu de deux clubs professionnels de haut niveau apparaît compliquée.

M. Jean-Pierre Hugues. – Nous avons l'expérience de ce partenariat, souvent difficile. La coupe du monde de rugby a pu se tenir en France car nous avons adapté notre calendrier pour que les équipes nationales jouent dans des stades de football. Le processus a été compliqué, mais nous l'avons fait avec plaisir. De la même manière, l'Euro 2016 entraînera des difficultés pour le rugby, puisque les terrains seront inutilisables à compter de début mai. À la ligue nationale de rugby et à la ligue de football professionnel, des équipes de gestion des calendriers étudient ces problématiques.

La fédération et la ligue sont régulièrement en concurrence avec le rugby pour l'utilisation du Stade de France en fin de saison. Les discussions sont parfois compliquées. Je partage l'opinion de Paul Goze : il est possible d'organiser des événements ponctuels. Il est toutefois plus difficile de faire cohabiter deux modèles différents en termes de public, de sécurité et de pratique sportive. La cohabitation est sans doute plus facile dans les sports de salle.

Une expérience permanente a peu de chance de prospérer. Les municipalités et les préfectures ne le souhaitent d'ailleurs pas nécessairement.

M. Étienne Capon. – Il est envisageable d'accueillir plusieurs clubs résidents dans une même salle. Des exemples existent, notamment à Toulouse où le handball et le volleyball cohabitent régulièrement. Une solution ingénieuse a dû être trouvée pour le sol.

Il est parfois plus difficile de conjuguer le sport et les spectacles en raison de la lourdeur d'organisation et de l'immobilisation de la salle. Ces activités sont plus rentables que le sport, mais elles requièrent d'établir le calendrier très en amont. Comme les ligues de football et de rugby qui collaborent dans l'élaboration de leurs calendriers, nos trois ligues harmonisent les leurs afin de permettre une fluidité dans la tenue des trois championnats.

M. Dominique Juillot. – Nous constatons que le public s'adapte à la capacité des salles dans lesquelles les clubs évoluent, proportionnellement à la taille de la population. L'Espagne compte douze salles de plus de 12 000 spectateurs, l'Allemagne en compte dix et la Slovénie et la Lituanie deux chacune. Ce n'est pas le cas en France où les deux plus grandes salles se trouvent à Montpellier et à Pau, avec 7 500 places. Cette situation est impensable dans un pays comme le nôtre.

Ma conception de l'organisation du sport diffère selon les agglomérations. Lorsque la population est importante et les budgets présents, la cohabitation de plusieurs sports est possible. Dans les régions comprenant plusieurs villes de taille moyenne - comme la Bourgogne - nous devons mutualiser les sports en analysant l'histoire de chacun dans la région et le soutien apporté par les collectivités. Certaines nations procèdent ainsi. La concurrence épuise les collectivités, les publics et les partenaires privés. Un partenariat dépourvu d'assurance à moyen terme est difficilement gérable. Beaucoup de régions sont confrontées à ce problème. Nous discutons de ces sujets depuis longtemps, bien au-delà des visions partisanes. Peut-être que les contraintes économiques de la collectivité et de l'ensemble de la société nous obligeront à mettre ce sujet sur la table.

M. Alain Dufaut. – Dominique Juillot l'a dit : notre pays manque cruellement de salles de 5 à 10 000 places pour assurer la polyvalence entre les trois disciplines. Les belles installations et les affiches sportives attirent les publics, qui peuvent être mixés entre les sports. Les fédérations et les ligues possèdent une vision de l'ancrage local et des positionnements idéaux à trouver. Il vous revient de faire passer le message aux collectivités. Nous sommes tous preneurs. Dans ma ville, les trois sports peuvent cohabiter dans une même salle. Un festival se déroule en juillet, ce qui ne pose pas de problème de calendrier. Avignon n'est pas la seule ville à offrir cette opportunité. Les possibilités sont différentes dans les stades.

M. Jean-Jacques Lozach. – La part de subventions directes des collectivités locales au sport professionnel est très faible - 2 à 5 % - même s'il est vrai que ces montants s'additionnent parfois sur un même territoire. Connaissez-vous la répartition entre les différents échelons de collectivités ? Compte tenu du débat actuel sur les compétences exclusives des départements et des régions, l'une devra se substituer à l'autre pour que les niveaux de subvention se maintiennent.

Nous réfléchissons à une manière de concilier la glorieuse incertitude du sport et la nécessité d'introduire une forme de sécurisation des investissements des collectivités et des clubs. Nous constatons au niveau législatif, dans le cadre de l'action publique territoriale, un renforcement des métropoles. Avez-vous le sentiment qu'à moyen terme, nous nous acheminons vers des clubs professionnels de métropole ? Une organisation autour de 14 métropoles présenterait le désavantage de déserter le Centre, Orléans, Châteauroux, Clermont-Ferrand, Poitiers ou Limoges étant trop petites pour être considérées comme des métropoles.

M. Dominique Juillot. – Le football et le rugby sont peu financés par les collectivités ; les TV représentent leur principale source de revenus. Ce n'est pas le cas en basketball. 70 % de nos subventions publiques proviennent de la ville ou de l'agglomération, 15 % sont issues des départements - qui se désengagent de manière globale, même si d'importantes disparités existent - et 15 % viennent de la région. Nous disposons d'une marge de manœuvre à cet échelon si nous nous basons sur la formation, compétence prioritaire de la région. La possibilité pour nous de percevoir la taxe d'apprentissage dans les centres de formation est une évolution importante. Des centres de formation d'apprentis (CFA) des métiers du sport ont mutualisé cette taxe d'apprentissage avec les pôles afin d'abonder les cadres futurs de la formation. Si cette possibilité nous est retirée, d'importants financements disparaîtront. Il convient d'être prudent dans la réforme de la formation professionnelle.

D'une certaine manière, nous encourageons la création de métropoles. Les clubs des grandes agglomérations sont plus à même d'être compétitifs en Europe. J'ignore si ce développement est positif ou non.

M. Paul Goze. – La métropolisation est une tendance très forte dans le Top 14, où nous avons perdu des villes de tailles moyennes telles que La Rochelle, Montauban, Mont-de-Marsan, Albi ou Dax, au profit de plus grandes villes. Lyon devrait monter en Top 14 la saison prochaine, remplaçant une nouvelle ville de taille moyenne. Cette tendance devrait se poursuivre.

Les subventions des collectivités proviennent à 60 % de la ville, à 25 % du département et à 15 % de la région. Ces subventions représentent 3 % des budgets du Top 14 et 5 % de la Pro D2. Les droits TV constituent jusqu'à 15 à 20 % des budgets des clubs professionnels – Top 14 et Pro D2 confondus.

M. Jean-Pierre Hugues. – Le ratio est différent dans le football où les droits TV représentent environ 50 % des budgets. La répartition des subventions des collectivités est très variable. Certaines utilisent de manière coordonnée le plafond maximal d'aides publiques et concentrent leurs efforts sur un club ; c'est le cas à Montpellier. Dans l'ensemble, les communes sont celles qui participent le plus à l'effort de subventions, puis les régions et les départements. Les données fournies par la direction nationale de contrôle de gestion (DNCG) montrent d'importantes disparités selon les collectivités. Certaines mettent en place des actions coordonnées au niveau régional, d'autres avancent en ordre dispersé. Ces documents sont à votre disposition.

Notre histoire récente prouve que nous ne disposons pas d'une grande capacité de contrôle des montées et des descentes. Nous avons provisoirement perdu Lens qui possède un grand public de football et l'Est de la France disparaît des championnats professionnels depuis la rétrogradation de Strasbourg. Nous sommes inopérants dans l'orientation des projets sportifs vers des métropoles à grand public. Ces situations relèvent, non pas d'un choix stratégique d'une municipalité, mais d'un investisseur. Olivier Sadran a permis la renaissance du football à Toulouse, un investisseur russe est présent à Monaco et les Qataris investissent à Paris. Ces opportunités, saisies ou non par les personnes possédant les moyens financiers nécessaires, modifient la carte. Ces trois exemples montrent que les investissements concernent toutes les tailles de villes. J'ignore si le renforcement financier, administratif et urbanistique des villes suffirait à concentrer les projets des investisseurs sur les métropoles.

Un équilibre est effectivement nécessaire entre la compétition et la sécurisation. Nous avons étudié le modèle collectiviste américain qui permet la pérennité des clubs, mais il

est inacceptable tant pour l'ambiance sportive française que pour la fédération internationale de football association (FIFA) ou l'union des associations européennes de football (UEFA). Le Japon adopte un modèle mixte qui empêche les relégations vers les championnats amateurs. Le football français devrait rester dans un modèle classique. Les tentatives de notre président de passer à 18 clubs en Ligue 1 pour des raisons économiques et de calendrier n'ont pas convaincu les clubs. Certains considèrent que si les droits TV rattrapent ceux constatés en Allemagne ou en Italie, les indemnités de relégation devront être considérablement augmentées afin d'aider les clubs historiques à remonter rapidement. Le modèle anglais, qui prévoit ces indemnités, permet aux grandes équipes de constamment évoluer en *Premier League*. Les structures des clubs historiques français sont très lourdes à financer ; sans une remontée rapide, les créanciers peinent à faire venir des investisseurs extérieurs.

M. Mathieu Charpentier, **directeur de la ligue nationale de volleyball**. – En volleyball, les subventions publiques représentent 63 % des budgets des clubs. Nous dépendons de ces subventions, comme le football dépend des droits TV. Toute dépendance étant mauvaise, nous tentons de réduire ce ratio. Le label LNV (ligue nationale de volley) va dans ce sens. Il ne s'agit pas d'une contrainte supplémentaire pour les collectivités, mais d'une aide à la structuration et à la professionnalisation des clubs. Plus le ratio est faible, plus il est valorisé dans le label. Nous souhaitons une dépendance moins forte des clubs, mais nous ne contrôlons pas les subventions octroyées par les collectivités. Les maires ou les conseillers généraux souhaitent parfois soutenir le seul club professionnel de leur territoire.

M. Michel Savin, président. – Lorsqu'un club accède à la première division, la ligue impose-t-elle des règles en termes d'aménagement des équipements pour accueillir les compétitions et les médias ? Le club est-il tenu de se mettre en règle rapidement ? Il semble préférable de lui laisser deux à trois ans pour s'assurer de sa stabilité sportive. Les ligues et les fédérations sont-elles donneuses d'ordres ?

M. Dominique Juillot. – La loi indique que les ligues n'ont pas autorité pour imposer des normes. Pour la pérennité du club, il est toutefois nécessaire de posséder les équipements adéquats afin de bénéficier des recettes de billetteries et d'accueillir les partenaires privés. Les ligues préparent les clubs à l'accession à la division supérieure et au plus haut niveau. Un club a davantage de chances de se maintenir s'il est préparé et si son enceinte est remodelée. Dès lors que les collectivités accompagnent moins les clubs, ces derniers doivent se donner les moyens d'accueillir des partenaires privés.

Les clubs montent parfois rapidement, sans posséder la structure nécessaire. Sur ce point, Nanterre est cas typique. Si la collectivité n'avait pas financé l'ensemble des frais supports du club - qui paie uniquement la masse salariale - celui-ci n'aurait pas pu jouer en Euroligue, car la Halle Carpentier n'est pas adaptée. La ville a décidé d'agrandir la salle pour la porter à 3 500 places. Si ces travaux sont réalisés durant l'été, Nanterre sera capable de se stabiliser. Sans ces aménagements, le club ne survivra pas plus de deux ans. Le sport professionnel ne peut pas vivre sur les seules subventions, sans billetterie ni financement privé. La situation serait par ailleurs inéquitable par rapport à d'autres clubs obligés de réduire leur masse salariale, leurs dépenses marketing ou leurs frais administratifs.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Les ligues se permettent-elles de juger de l'équité entre les clubs selon les capitaux étrangers reçus, le montant des subventions perçues ou encore du montant de la redevance due ?

M. Dominique Juillot. – Cette équité constitue l'une de nos préoccupations, mais nous n'avons aucune prise dessus. En investissant, un élu prend un risque politique. Les financements des Zéniths, des maisons de la culture ou des espaces d'arts ne font pas l'objet d'autant de questionnements. Pourtant, contrairement à ces structures, le nombre de bénévoles exerçant dans le sport professionnel est important, y compris parmi les présidents de clubs. Sur 100 personnes nécessaires à l'organisation d'un match de basketball, 70 sont bénévoles. Si un élu trouve son intérêt dans ce subventionnement, il en va de sa responsabilité. Pourquoi devrions-nous réglementer ces éléments ? Des lois existent sur les plafonds des subventions. Nous sommes contrôlés tous les deux ou trois ans.

M. Paul Goze. – L'équité est une chimère, si ce n'est dans le sport américain où les recettes sont mutualisées. Ce système apparaît paradoxal dans un pays aussi libéral, qui prône pourtant l'équité dans le sport afin que le résultat soit aussi indécis que possible. Il n'est pas adapté à notre mentalité. Dans le rugby, nous essayons de mutualiser les ressources. Les débats sont nombreux. Nous sommes loin de l'équité. Le modèle américain implique notamment la création de franchises et l'absence de montées et de relégations. Ce système est éloigné du système de clubs régissant le sport européen depuis des décennies. Dès lors que nous n'entrons pas dans ce modèle, l'équité parfaite est impossible. Vous n'empêcherez pas qu'il y ait davantage d'argent à Paris qu'à Perpignan, même si je le regrette.

M. Jean-Pierre Hugues. – Le sport américain fonctionne ainsi car il n'est pas exposé à la compétition internationale ; il évolue en vase clos. L'aléa sportif est très grand. Une partie des droits TV est répartie équitablement entre les clubs de Ligue 1 et en intégralité en Ligue 2. Il n'existe pas en Europe de montant maximum d'investissement pouvant être consenti par un repreneur afin de favoriser les desseins sportifs qu'il a en tête. Le *fair-play* financier ne corrige pas ce point ; il permettra de contrôler le sponsoring et certains déséquilibres financiers entre les clubs, mais ne comprimera pas les dépenses pour établir l'égalité. La Formule 1 est le seul sport prévoyant un tel plafond de dépenses.

Les mécanismes d'autorégulation liés au fonctionnement des DNCG freinent les ambitions de recrutement des clubs en s'assurant que les dépenses sont raisonnées. La masse salariale de plus de la moitié des clubs professionnels est sous contrôle et certains sont interdits de recrutement pour éviter les dérives et introduire des éléments d'équité.

M. Mathieu Charpentier. – Un décret nous interdit de réglementer sur les critères de montées et descentes. La DNCG opère toutefois un contrôle des budgets prévisionnels pour que le club ne se mette pas en danger lors de sa montée.

Les subventions sont sans lien avec l'équité, dès lors que les montants sont votés dans le respect des procédures et des plafonds. La DNCG contrôle la production des documents et la conformité des budgets. Le sénateur Dufaut connaît bien la problématique de la rupture d'équité puisque le club d'Avignon a plusieurs fois été sanctionné en raison des distorsions constatées entre les budgets et les comptes réalisés. Les DNCG contrôlent les masses salariales de 90 % des clubs de volleyball.

M. Alain Dufaut. – Les normes sont terriblement contraignantes pour les collectivités. Jean-Pierre Hugues indiquait précédemment que les fédérations imposent des normes. Pourtant, de mémoire, la fédération française de football nous a dit que celles-ci étaient définies par la ligue.

Lors de sa montée en première division, Avignon a eu trois mois pour aménager un stade de 17 000 places, pour un coût de 8 millions d'euros. Le club est redescendu l'année suivante. Même si nous sommes bien classés, l'affluence moyenne se situe aux alentours de 1 800 spectateurs. Un citoyen qui constate que le stade est vide se pose la question de la pertinence de sa construction.

M. Jean-Pierre Hugues. – La ligue n'a pas la capacité à émettre des normes sportives. La fédération a récemment dégradé les normes pour les clubs de National afin de tenir compte de la pression des collectivités locales, tout en maintenant celles de la Ligue 1 et de la Ligue 2. Les clubs passant du National à la Ligue 2 devront ainsi combler un écart encore plus important.

Les propos de mon collègue de la fédération sont étonnants puisqu'une commission fixe les normes. À la ligue, nous préparons les montées des clubs en les conseillant sur des critères financiers et humains. Nous leur recommandons également d'assurer un accueil correct des télévisions. Nous ne fixons jamais d'obligation de mise aux normes.

Lorsque Créteil est devenu professionnel, le club et la ville souhaitaient que des travaux soient rapidement effectués. Nous avons discuté afin que les aménagements fondamentaux permettant de recevoir le public dans un certain confort soient réalisés. Le club a ainsi pu bénéficier des autorisations nécessaires pour entrer dans un championnat professionnel. La ville, qui a anticipé le besoin, possédait davantage de compétences techniques que le club pour piloter ces aménagements.

La ligue a perdu sa capacité à imposer un nombre de places minimal. Nous avons perdu un contentieux et payé d'importants dommages financiers. Les exemples que vous citez ne peuvent plus se reproduire.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – De quand date cette jurisprudence ?

M. Jean-Pierre Hugues. – Elle date de 2003.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Il est impossible d'imposer des aménagements de stades à des fins commerciales ou de confort, mais l'obligation est souvent implicite. Des problèmes se posent dans la retransmission des matchs, par exemple si la luminosité est insuffisante. Les médias imposent-ils à la ligue des contraintes dans les contrats ?

En basketball, les changements réguliers des configurations sportives obligent les collectivités à revoir l'aire de jeu. Envisagez-vous une maîtrise de ces réglementations ?

M. Paul Goze. – Les clubs n'ont aucune obligation à se plier aux normes télévisuelles. Ils sont toutefois indirectement sanctionnés si les retransmissions depuis leur stade sont impossibles. Canal+ est réticent à diffuser les matchs qui se jouent à Perpignan en raison de zones d'ombres constatées dans le stade. Le club ne bénéficie de quasiment aucune retransmission en *premium* le soir.

M. Jean-Pierre Hugues. – Les contrats qui nous lient aux diffuseurs n'incluent aucune exigence relative au nombre de lux. Le passage à la haute définition oblige toutefois à demander aux clubs de renforcer leurs équipements. Parfois, ces aménagements ne sont pas réalisés ou sont mal faits, mais il n'y a jamais de sanction sportive. L'unique sanction est que

le diffuseur opte pour une autre équipe et une autre enceinte pour son match *premium*. L'état de la pelouse, sa qualité technique et visuelle ou encore le taux de remplissage des gradins jouent un rôle dans la décision du diffuseur, car ils impactent le spectacle sportif. Encore une fois, il n'existe aucune contrainte juridique.

M. Dominique Juillot. – En basketball, les obligations d'éclairage sont imposées par le diffuseur. La ligue a dû intervenir pour que Canal+ diffuse un match de Nanterre, en dépit d'un mur visible d'un côté du terrain. Un mur ou une tribune vide sont terribles pour une retransmission télévisée.

Une seconde contrainte, spécifique au basketball, provient de la gestion des coupes d'Europe pas un organisme privé. L'Euroligue impose des normes aux clubs, qui doivent faire ce qu'ils peuvent pour y répondre - nombre de sièges, confort, caméras. Dans la seconde coupe d'Europe, la France est le seul pays à ne pas bénéficier d'un diffuseur qui prenne en charge les frais de diffusion. Le club est obligé de produire des images pour l'équipe visiteuse qui retransmet la rencontre dans son pays. Le coût se situe entre 20 000 et 30 000 euros de sous-traitance pour chaque match. Nous sommes en retard sur ce point, même par rapport aux pays de l'Est. Le sport professionnel français se trouve encore à l'âge de pierre.

M. Jean-Paul Aloro. – Les diffuseurs ne versent aucun droit TV au volleyball. Aussi, nous n'imposons aucune pression financière aux clubs dans l'amélioration de leurs équipements en vue d'une retransmission en championnat.

M. Étienne Capon. – L'avis du Conseil d'État en 2003 a entraîné des problèmes, non pas tant sur le pouvoir normatif des ligues que sur l'absence de pouvoir normatif dans l'exploitation des salles. Les collectivités ne peuvent plus se reposer sur une norme pour justifier leur investissement puisqu'aucune norme n'existe en matière d'infrastructure sportive. Ce point nous pose problème en handball. La ligue a été créée en 2004, soit après le décret. L'absence de référentiel explique sans doute le retard accumulé dans les salles qui tarde à se rattraper.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Les problèmes sont identiques dans le sport féminin. J'ai été maire d'Arras. Les aménagements liés aux nouvelles normes sont très coûteux. Elles modifient les équipements pour un résultat aléatoire et souvent ponctuel. Sans le concours des fédérations nationales pour réguler les normes européennes et internationales, il est impossible de s'organiser. J'ai entendu que la volonté des sports de salle est d'organiser leur diffusion sur le territoire. Vous ne pouvez pas exercer seuls ; vous devez trouver des appuis au niveau européen. La pression est la seule solution. Les fédérations ne peuvent pas y parvenir seules ; elles ont besoin d'un appui européen.

Le football féminin veut se développer. Eurosport a récemment diffusé Arras-Lyon à 20 heures 45. Comme il manque des lux dans le stade et que la diffusion est imposée, le club a dû trouver un autre stade. Les moyens ne sont pas pris pour développer le sport de haut niveau en France.

J'entends depuis longtemps les propos de M. Goze sur le système d'invitations. Arras possède une tradition de rugby. Sans les aides de la fédération et de la ligue, il sera difficile d'étendre le marché du rugby professionnel à l'ensemble du territoire, tant celui-ci est concentré dans le sud-ouest - outre Paris et Lyon. Les supporteurs sont présents et les collectivités demandeuses, mais les ligues et fédérations doivent leur répondre.

M. Paul Goze. – Nous avons joué les demi-finales de Top 14 à Lille et à Nantes. Nous ne recourons pas à un système d'invitations. Nous proposons une compétition au niveau de la Fédérale 1, seulement ouverte aux clubs dont les dossiers ont été acceptés. Il s'agit d'un championnat à part à l'issue duquel deux équipes monteront en Pro D2, en remplacement des deux qui seront reléguées.

Nous avons pu instaurer le *salary cap* dans le rugby en raison du peu de concurrence internationale. Le fait que nous soyons *leader* nous permet de prendre ces dispositions. Le *salary cap* régule les masses salariales et facilite la gestion entre les équipes. Les écarts de rémunération nuisent à la compétition et à la qualité des matchs. Il s'agit là d'une particularité de notre sport.

M. Dominique Juillot. – Le schéma de concurrence européen pose la question du retard pris en France. Nous sommes parfois obligés de mettre très rapidement les installations aux normes européennes. Une salle doit contenir 5 000 places. En France, elles contiennent majoritairement entre 3 500 et 4 500 sièges. Pourquoi sommes-nous si frileux ? Le coût n'explique pas tout, car il se trouve davantage dans le fonctionnement que dans la construction. Nos salles sont trop coûteuses - environ 30 % plus chères qu'en Espagne ou en Italie - et trop longues à construire - environ six à sept ans. Le système de normes et de recours complexifie les démarches. Lyon est un exemple, mais il n'est pas le seul. Notre système démocratique est poussé à l'extrême. Les salles évoluent grâce aux obligations de procéder à des améliorations.

Nous avons mis en place un système qui compile un match pour les réseaux sociaux et la télévision. Six de nos seize salles de Pro A ne sont pas connectées à Internet pour permettre d'appliquer ce dispositif.

J'évoquais la mutualisation. Il existe dans votre région, madame Demessine, trois clubs qui évoluent en première division. Les trois peuvent se trouver en situation difficile. Le pouvoir politique a un rôle à jouer puisqu'il finance les clubs.

Mme Michelle Demessine. – Nous y parviendrons.

M. Michel Savin, président. – Le rugby travaille à la construction d'un équipement propre, géré par la fédération et Lyon construit un stade financé par des fonds privés. Vous évoquiez le manque d'une infrastructure pour accueillir des compétitions internationales et des finales de handball, volleyball et basketball. Menez-vous une réflexion commune autour du partage d'un équipement digne de ces rencontres ?

M. Jean-Paul Aloro. – J'ai entendu parler du projet d'augmentation de la capacité de la Halle Carpentier, mais nous ne sommes pas impliqués.

M. Dominique Juillot. – Nous menons des réflexions avec le handball, car le Paris Saint-Germain pourrait s'intéresser à d'autres sports. Nous avons trouvé des terrains vierges à la périphérie de Paris. La collectivité accepte de les céder à un prix intéressant afin que les Qataris y construisent des infrastructures. Des discussions existent avec les collectivités. Dunkerque possède des clubs au plus haut niveau en basketball et en handball ; les deux vont cohabiter.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Je me permets de préciser cette question : la fédération française de rugby souhaite financer une infrastructure dont elle sera propriétaire ;

le volleyball, le handball et le basketball s'accordent pour dire qu'il manque une grande salle à Paris. Existe-t-il une réflexion afin que les trois fédérations ou ligues portent un projet commun privé afin de satisfaire ce besoin ?

M. Dominique Juillot. – Nous nous sommes renseignés avec la fédération pour reprendre la salle olympique de Londres qui était démontable. Le coût de l'opération était de 15 millions d'euros. Nous n'avons toutefois trouvé ni le terrain ni un club résident à même de l'occuper. Il est très compliqué de réunir tous les éléments.

Personnellement, je ne suis pas favorable à un financement privé des infrastructures, car il s'agit d'un travail régalien. Les partenariats public-privé sont envisageables, mais il est du rôle de la collectivité d'assurer des infrastructures sportives.

M. Mathieu Charpentier. – Au regard de la réaction de la ministre sur le projet de la fédération française de rugby, je voudrais connaître son opinion pour un projet privé, commun à nos trois fédérations, qui concurrencerait Bercy. Une telle démarche n'est pas souhaitable et n'est pas souhaitée par l'État français. Les ligues et fédérations pourraient participer, même financièrement, mais difficilement être porteuses du projet.

Mme Michelle Demessine. – Les investissements apparaissent dangereux pour certains élus. Dans le même temps, vous soulevez de réels besoins qui ne semblent pas pharaoniques.

Je pense que l'intercommunalité deviendra l'interlocuteur principal du sport professionnel. Les attentes dépendent d'une collectivité de cette taille, hormis pour certaines grandes villes à même de rivaliser. Nous sommes à la croisée des chemins, car les intercommunalités ne disposent pas toutes d'une compétence sportive. Les collectivités font preuve d'un manque de politique sportive qui explique le retard pris dans les salles. Nous prouvons aujourd'hui que nous parvenons à nous entendre. Du temps sera toutefois nécessaire pour qu'une visée sportive soit partagée par les collectivités et le mouvement sportif. Nous devons mieux élaborer ces fusions pour rassembler des énergies. Je n'ai pas réussi avec le basketball - probablement car nous voulions aller trop vite - mais les projets s'imposeront. Nous avons réussi ces fusions en rugby, en athlétisme, en water-polo et en natation grâce au travail en intercommunalité sur les équipements et le développement du sport professionnel dans le territoire. Les élus lancent un appel. Vous devez en lancer un auprès des collectivités. C'est ainsi que nous trouverons des solutions aux problèmes.

M. Étienne Capon. – À la lecture des différents rapports sur le sport professionnel, et particulièrement sur les infrastructures, les projets soulignent la nécessité pour les collectivités de disposer de plusieurs points de vue. Or, les ligues et les fédérations ne sont pas consultées sur ces thématiques. Nous comptons pourtant des personnes formées, qui possèdent un œil extérieur lucide et connaissent la situation sur les territoires. Le pouvoir normatif a été retiré aux ligues, mais un avis différent sur un projet est bénéfique à la collectivité.

M. Dominique Juillot. – Comme vous, je souhaite que le sport professionnel soit régi à l'échelle de l'agglomération. Vous dites également que le temps viendra pour la mutualisation, mais nous devons être vigilants, car si les infrastructures sont déjà prises, un problème se posera dans l'identification des clubs choisis. Nous devons avancer rapidement, car lorsqu'une ville possède déjà sa structure, il est difficile de l'abandonner pour mutualiser

les équipements. Nous avons rencontré l'ensemble des agglomérations pour accélérer ces démarches.

Mme Michelle Demessine. – Ces mutualisations prennent trois ou quatre années.

M. Dominique Juillot. – Le vote des budgets dans les agglomérations est souvent difficile, car les intérêts divergent.

M. Michel Savin, président. – Il n'existe pas réellement de problématique autour des stades puisque les conditions d'accueil du public sont correctes. En revanche, nous entendons que les sports de salle manquent cruellement d'équipements pour évoluer aux niveaux nationaux et internationaux. Vous avez besoin de salles de plus de 5 000 places. Il n'est pas souhaitable d'attendre les investisseurs extérieurs. Un débat doit avoir lieu entre les collectivités, les fédérations, les ligues et l'État sur le financement de ces structures.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – La demande des clubs d'avoir la main sur la gestion des équipements est forte. Il semble que les ligues sont plus réservées sur cette question.

M. Dominique Juillot. – Je suis représentant de la ligue, mais également président d'un club professionnel. Si nous devons nous lancer dans un montage financier ou attendre un investisseur pour financer nos infrastructures, rien ne serait fait. Même dans le football, combien de clubs ou d'agglomérations ont les moyens de construire ? Les montages économiques avec les collectivités ont également leurs limites.

M. Jean-Pierre Hugues. – Ces gestions ne sont peut-être pas souhaitées par les collectivités d'accueil pour des raisons politiques. Pour la majorité de nos clubs, la capacité financière des investisseurs est insuffisante. Le problème du sous-financement des clubs se pose déjà ; il serait accru si de nouveaux projets de stades devaient être développés. L'accueil du public est effectivement très correct et s'améliorera avec le temps.

M. Paul Goze. – Cinq clubs du Top 14 évoluent dans des stades de moins de 10 000 places alors que la fréquentation moyenne en championnat est de 13 500 spectateurs. Comme l'a dit Jean-Pierre Hugues, même s'il semble que les clubs souhaitent évoluer, peu de propriétaires peuvent les soutenir et se lancer dans un tel financement. La volonté potentielle est freinée par la capacité à financer ces investissements.

Peu de nos stades ont profité de la coupe du monde 1998 ou de l'Euro 2016. Un travail important doit être réalisé dans l'amélioration de nos stades. Le contenant fait le contenu. Nous disons que le public est moins actif que dans d'autres pays, mais il faut comparer les stades. Nous revenons à l'éternelle question de la poule et de l'œuf. Le développement des stades serait porteur du développement des publics vers le sport.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Nous vous avons transmis quelques questions complémentaires ; nous analyserons vos contributions écrites avec plaisir. Nous souhaitons notamment une précision sur le niveau de subvention des collectivités territoriales auprès des clubs professionnels.

M. Michel Savin, président. – Nous vous remercions pour votre participation.

Mercredi 26 février 2014

- Présidence de M. Michel Savin, président -

La séance est ouverte à 14 heures 35.

Diffusion audiovisuelle du sport professionnel – Table ronde

M. Michel Savin, président. – La mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales a été créée pour réaliser un état des lieux sur les relations entre les collectivités et les clubs professionnels. Nous avons auditionné les associations d'élus locaux, les représentants des fédérations et des ligues professionnelles ce qui nous a permis de prendre la mesure de l'émergence d'une nouvelle industrie, d'une véritable filière économique autour du sport professionnel qui possède son propre modèle économique et repose à la fois sur des investissements dans des équipements modernes - stades ou arénas - et sur une diversification des ressources avec un nouveau triptyque composé de la billetterie, des partenariats et des droits TV.

Dans cette mutation économique, notre pays connaît une situation singulière qui se caractérise par le fait que les collectivités locales sont à la fois largement propriétaires des stades et parties prenantes au financement même des clubs au travers de subventions et des achats de prestations. Autant dire que cette situation devient de plus en plus rare en Europe comme nous avons pu le constater il y a peu lors de nos déplacements au Bayern de Munich et à Londres où nous avons rencontré les dirigeants du tournoi de Wimbledon, ceux de la fédération anglaise de rugby à Twickenham et ceux du club d'Arsenal.

Nombreux sont les acteurs du sport professionnel français qui ont pris conscience de cette évolution. Nous avons auditionné en particulier Jean-Michel Aulas sur le projet de grand stade de Lyon. Nous nous sommes déplacés sur le site de la future Aréna 92. Nous avons également répondu à l'invitation de la fédération française de rugby (FFR) qui souhaitait nous présenter son projet de grand stade. Autant de projets financés principalement sur fonds privés avec un modèle économique fondé largement sur des recettes nouvelles et diversifiées.

Nous avons constaté qu'une partie du sport professionnel a vocation à s'organiser en dehors de toute aide publique. Mais que va-t-il advenir des clubs qui ne pourront bénéficier d'un investisseur providentiel ou qui se retrouveront en difficulté ? Aujourd'hui, de nombreuses collectivités sont encore sollicitées plus que de raison pour assurer le financement des équipements sportifs afin de les mettre en conformité avec les exigences des fédérations ou des ligues pour permettre, en particulier, la diffusion audiovisuelle des événements sportifs. Nous avons ainsi rencontré le club de basketball de Nanterre, champion de France l'année passée, qui a participé à la coupe d'Europe et qui a beaucoup de difficulté à organiser ses matchs.

Voilà pourquoi nous avons souhaité organiser cette table ronde avec les diffuseurs audiovisuels. Les Français sont de plus en plus nombreux à s'intéresser aux retransmissions d'épreuves sportives, pourtant notre pays reste insuffisamment équipé en stades et surtout en arénas, ce qui explique que nous accueillons peu de rencontres internationales même si l'Euro 2016 devrait changer la donne pour le football.

L'intérêt des diffuseurs devrait être de pouvoir disposer d'un spectacle de qualité à proposer à leur audience ce qui implique un certain niveau dans les disciplines et des équipements adaptés aux retransmissions. Un questionnaire vous a été transmis par le rapporteur qui vous a interrogé sur le niveau d'équipements sportifs de notre pays et son adaptation aux retransmissions audiovisuelles, sur les projets de nouveaux équipements, sur les normes fixées pour ces retransmissions, sur les perspectives de développement du sport professionnel ainsi que sur l'affectation d'une partie de droits TV au financement direct des équipements sportifs. J'ajouterai pour ma part une question suite à notre déplacement à Londres où nous avons appris que les droits internationaux audiovisuels de la *Premier League* de football étaient répartis de manière plus équilibrée entre les différents clubs qu'en France. Que penseriez-vous d'un tel dispositif pour assurer une certaine équité entre les clubs ?

Pour discuter de ces différentes questions, je remercie de leur présence MM. Daniel Bilalian, directeur général adjoint de France Télévisions, en charge des sports, François Pellissier, directeur délégué de TF1 Production, en charge des sports, Arnaud Simon, directeur général d'Eurosport France, Florent Houzot, directeur de la rédaction de beIN SPORTS et Vincent Chaudel, expert Sport du cabinet Kurt Salmon et vice-président de l'association sport et citoyenneté. Je tiens à excuser le directeur des sports de Canal+ qui ne peut participer pour des raisons professionnelles à cette table ronde.

Je rappelle que nos débats sont filmés et diffusés en direct sur Internet et qu'un *live-tweet* est organisé sur le compte officiel du Sénat.

M. Daniel Bilalian, directeur général adjoint de France Télévisions, en charge des sports. – Les chaînes thématiques de sports et les chaînes évènementielles n'ont pas exactement les mêmes attentes : les nôtres sont assez simples par rapport aux vendeurs et aux acteurs du sport : nous voulons disposer d'installations convenables, comme en Grande-Bretagne, mais les Anglais sont des sportifs, ce que ne sont pas les Français. Les Anglais vivent pour et par le sport : ils ne vont pas au restaurant ni au cinéma de toute la semaine pour assister au match. Les installations des clubs de deuxième ou de troisième division anglaise valent largement celles du Parc des Princes...

La privatisation des stades est un enjeu politique : avant de privatiser le stade municipal de Marseille, le maire y réfléchira à deux fois... Le nomage est un procédé difficile à imposer en France où nous avons des stades qui portent le nom de grands résistants ou de grands sportifs ; certains ne sont pas très vendeurs... Difficile dans ces conditions de vouloir appliquer des méthodes anglo-saxonnes ou allemandes. La fédération française de rugby veut construire un stade parce que la fédération anglaise possède le stade de Twickenham, mais cette dernière l'a acheté il y a un siècle et il est rentabilisé depuis longtemps.

Pour le football, des installations vont être nécessaires, mais il va y avoir une telle différence entre les deux clubs leaders et les autres que la compétition va se résumer au choc entre les deux premiers.

Actuellement, le prix de la diffusion est souvent imposé par le vendeur. J'ai dans mon bureau le contrat du tournoi des Cinq nations de 1976 : un document de trente lignes écrites à la main et tâché de graisse... aujourd'hui, le même contrat fait environ 150 pages parce que les vendeurs ont de grandes exigences de production. Ainsi, l'année dernière, nous avons été obligés d'annuler un match de rugby France-Irlande, ce qui a coûté à France Télévisions 130 000 euros, alors que je n'avais fait qu'appliquer les normes imposées

par le vendeur. Chaque année, de nouvelles exigences techniques apparaissent et nous n'avons même plus le temps de rentabiliser les matériels que nous achetons.

L'Euro 2016 va sans doute permettre à divers clubs d'améliorer leurs installations. Le financement doit-il être privé ou public ? S'il est public, c'est à dire financé par les impôts, les Français, qui ne sont pas idiots, mettront en rapport l'augmentation de leur taxe d'habitation pour financer les stades et les salaires des joueurs. Mieux vaut donc un financement privé.

M. François Pellissier, directeur délégué de TF1 Production, en charge des sports. – Je rejoins ce que viens de dire M. Bilalian sur le marché audiovisuel : il existe deux types de diffuseurs, les gratuits comme France Télévisions et TF1, et les diffuseurs payants. Notre groupe a tendance depuis trois ou quatre ans à se recentrer sur les grands évènements sportifs car ce sont des spectacles fédérateurs en termes d'audience. Les droits augmentent de façon exponentielle et nous sommes obligés de procéder à des arbitrages alors que le contexte économique est assez difficile. Les chaînes thématiques payantes s'adressent, elles, aux fans et aux supporters. Nous ne pouvons plus nous permettre d'avoir accès à la Ligue des champions de football ou à la Formule 1.

Nous sommes souvent mis devant le fait accompli avec les contrats signés avec des ayants droit. Ces contrats sont assortis de conditions drastiques et nous avons peu de marge de manœuvre sans compter que les stades, même les récents, ne sont pas toujours adaptés à la diffusion et à la production audiovisuelle. Ainsi, dans certains stades, impossible de faire entrer un semi-remorque ou encore des emplacements des caméras qui laissent à désirer. Beaucoup de paramètres, qui devraient être pris en compte en amont, ne le sont pas suffisamment. La fédération de rugby nous a demandé quels seraient nos besoins pour le futur stade, mais c'est rarement le cas.

Nous voulons offrir à nos téléspectateurs le plus beau spectacle possible, ce qui passe par des droits accessibles mais aussi par des conditions de travail et de production adaptées à nos métiers.

M. Florent Houzot, directeur de la rédaction de beIN SPORTS. – Je suis d'accord avec mes confrères sur la distinction entre diffuseurs gratuits et diffuseurs payants. Les premiers s'orientent de plus en plus sur des grands évènements sportifs qui ne sont pas récurrents. Depuis deux ans, l'arrivée de beIN SPORTS est une bonne nouvelle pour le sport puisque les budgets des clubs ne reposent pas seulement sur un évènement annuel. Notre chaîne diffuse près de quinze disciplines différentes. Évidemment, le football est la vitrine, car sans lui, impossible de diffuser du basketball, du volleyball ou du handball. Grâce aux droits que notre chaîne verse aux fédérations, aux ligues ou aux organisateurs internationaux, elle contribue au financement des clubs. Le PSG Handball, qui n'a pas de salle pour accueillir des clubs qui viennent jouer la Ligue des champions de handball, est obligé d'annexer la Halle Carpentier et il doit harmoniser son calendrier avec l'équipe de basketball de Nanterre qui joue dans cette même salle, d'où des problèmes de programmation. Il est urgent que les différents intervenants du monde du sport, que ce soient les politiques, les vendeurs d'un évènement, les clubs mais aussi les diffuseurs se mettent autour d'une table dès le départ. Nous regrettons que tel n'ait pas été le cas pour le nouveau stade de Lille où nous avons diffusé le premier match : la zone technique ne reçoit pas les liaisons Internet ni de signal GSM. Dès la conception d'un stade, tout le monde doit être convié pour élaborer le meilleur projet possible.

Notre pays a beaucoup de retard dans le domaine des infrastructures, non pas pour le football, mais pour les autres sports comme le basketball ou le rugby. Lorsque nous avons des difficultés à produire, les coûts s'envolent, ce qui implique que les droits diminuent.

M. Arnaud Simon, directeur général d'Eurosport France. – Merci pour votre invitation. Eurosport est un groupe international détenu à 51 % par le groupe américain Discovery et à 49 % par TF1. Eurosport est une sorte de miracle permanent puisque cette chaîne est reçue par près de 120 millions de foyers dans 54 pays et en 22 langues. En France, Eurosport est une chaîne populaire, généraliste et accessible. Populaire, parce que nous sommes reçus par 9 millions de foyers alors que nous sommes une chaîne payante, accessible car peu chère - quelques dizaines de centimes par mois - généraliste car nous sommes très attachés au football, au rugby, mais aussi au ski, aux sports mécaniques, à la natation, au cyclisme.

Quand nous diffusons la coupe de France de football, nous sommes obligés de nous adapter aux installations, très diverses. Nous essayons également de développer des disciplines, comme le football féminin : nous croyons beaucoup à la D1 féminine, mais certains clubs doivent demander aux clubs masculins l'autorisation de jouer sur leur pelouse... Nous manquons en France de petits stades modernes. Ainsi, Juvisy, qui est un club phare de la D1 féminine, évolue malheureusement au stade Bondoufle qui ressemble à ceux des pays de l'Est, d'où notre difficulté à produire un spectacle convivial.

Nous avons été les premiers à montrer du biathlon en direct à la télévision : désormais Martin Fourcade est un héros national et c'est tant mieux. Nous essayons d'être ancrés dans l'aménagement du territoire du sport français.

M. Vincent Chaudel, expert Sport du cabinet Kurt Salmon. – Je suis atypique à cette table puisque je ne représente pas de média. En 2010, j'avais publié une tribune « *Sports et médias : une relation interdépendante construite en cinq mouvements majeurs* ».

Le problème est complexe et il faut prendre garde aux fausses bonnes idées. Vous avez tous dit qu'en plus des droits télévisuels, il convient de prendre en compte d'autres coûts. Si l'on veut que les médias accompagnent le sport, ils doivent y trouver leur compte avec un retour sur investissement. Aujourd'hui, les crispations se font autour du contenant, à savoir les infrastructures. Pendant 50 ans, elles se sont en effet très peu renouvelées. Les collectivités accompagnaient la performance mais aujourd'hui le parc des stades et des salles arrive en fin de vie. Le renouvellement des infrastructures coûte très cher et c'est bien souvent les collectivités territoriales qui en assument la charge. Mais l'aléa sportif a du mal à cohabiter avec l'importance des investissements : voyez le malheureux cas du Mans.

Pour le contenu, il faut faire une distinction entre sports individuels et sports collectifs et nous interroger sur notre capacité à générer des talents en France. Très peu de sportifs ont une véritable dynamique sur Twitter et sur Facebook… Quand Amélie Mauresmo gagne un tournoi du « Grand Chelem », il est facile de promouvoir le tennis féminin ; cette tâche est beaucoup moins facile quand aucune française n'est dans le Top 10 mondial…

Autre fausse bonne idée : promouvoir le football féminin. Le montrer, c'est bien, mais pas au Parc des Princes devant 5 000 spectateurs ! Il faut trouver un écrin adapté. Aux États-Unis, le *soccer* a été présenté dans un premier temps dans les stades immenses du football américain, ce qui le desservait. Désormais, les matchs ont lieu dans des stades à taille pertinente et le *soccer* se développe.

En 50 ans, le sport a considérablement évolué : nous sommes passés d'une dépendance à l'argent public - essentiellement des subventions municipales - à une télé-dépendance. Le réflexe serait de dire qu'il suffit d'agir sur les médias pour régler les problèmes. Les collectivités vont devoir procéder à des arbitrages, ce qui implique un changement de culture puisque des choix vont s'imposer.

Quel est le rôle social d'un club ? En France, il existe un décalage par rapport à nos voisins : l'ancrage populaire et l'attachement aux clubs ne sont absolument pas les mêmes, probablement à cause de notre culture centralisatrice. Nous avons un club par ville, alors que tel n'est pas le cas en Grande-Bretagne ou en Allemagne.

Le rôle social du club est d'animer la cité : pour être attractive, une ville a besoin d'activité économique, académique, culturelle mais aussi sportive. Voyez l'exemple de Montpellier.

Il faut aussi envisager les clés de répartition entre une culture horizontale et une culture verticale : doit-on à tout prix considérer l'échelon 1, 2 et 3 de façon différente ou doit-on prévoir des solidarités ? Les gens s'intéressent à l'échelon 1 d'une compétition : par exemple, pour le sport automobile, les spectateurs veulent voir de la Formule 1, pas du GP2. Quels que soient les moyens que vous mettrez pour diffuser une division 2, l'intérêt général ne sera pas au rendez-vous. En revanche, l'intérêt local l'emportera, d'où le rôle d'animation de la cité. Il peut être intéressant d'imaginer des mécanismes de solidarité non pas financiers mais de talents, par exemple en donnant des temps de jeux à de jeunes joueurs. Il s'agit alors de gouvernance et les médias n'ont pas voix au chapitre en ce domaine.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Merci d'avoir répondu à notre invitation.

M. Bilalian estime que la France ne peut être comparée à la Grande-Bretagne ou à l'Allemagne. Nous nous sommes déplacés dans ces pays et nous avons visité des infrastructures sportives : effectivement, il y a une véritable appropriation du lieu où se pratiquent les disciplines par les supporters et un réel attachement aux clubs.

Aujourd'hui, nos interlocuteurs nous disent que ce décalage est dû au manque d'infrastructures pour les sports de salle ou de plein air. Les clubs sportifs veulent désormais s'approprier leurs infrastructures : Lyon va construire son propre stade et la FFR le veut aussi. Les clubs nous disent que ces projets sont viables car il y aura demain un engouement des spectateurs. Nous sommes dubitatifs. Une infrastructure suffira-t-elle à créer du lien et à susciter l'engouement des spectateurs ?

M. Daniel Bilalian. – Notre pays n'est pas un pays sportif au sens où l'entendent les Anglo-Saxons, les Allemands ou les Américains. D'abord, nous n'avons pas de sport scolaire ou universitaire, alors qu'aux États-Unis le championnat universitaire de basketball est presque au niveau de la NBA. Dans les établissements scolaires français, le sport n'est pas valorisé. Pour faire du sport en France, il faut donc aller dans un club. Dans le meilleur des cas, les collèges ont un terrain de handball ou un panneau de basketball…

Construire de beaux équipements pour créer un besoin me semble une fausse bonne idée. Les Anglais vont au stade de Twickenham ou à l'Emirates Stadium d'Arsenal avant le match, ils y restent après. En outre, les stades sont dans la ville en Grande-Bretagne ; c'est essentiel : il serait dramatique d'éloigner Roland-Garros car les spectateurs se sentiraient

repoussés. Non, le stade ne crée pas une atmosphère sportive et les performances, en France, sont essentielles, ce qui n'est pas vrai en Grande-Bretagne.

Regardez ce qui s'est passé au Mans ! Un beau stade, mais une fois que le club est descendu en deuxième division, il n'y a plus eu de spectateurs ! En Grande-Bretagne, les gens iront voir Portsmouth en troisième division parce que c'est leur club, mais aussi parce que c'est la seule sortie possible : aux États-Unis et au Royaume-Uni, la vie culturelle est beaucoup plus limitée. Le prix des places doit également être pris en compte dans vos réflexions.

En outre, sur TF1, un stade plein est synonyme d'évènement, alors qu'un stade vide, c'est un non-évènement. Avec l'arrivée des chaînes thématiques, les chaînes évènementielles ne diffusent plus que des évènements. Ainsi, Canal+ diffuse le Top 14 de rugby et nous co-diffusons la finale. Les spectateurs viennent voir la finale sur notre chaîne, parce que c'est une fête !

Enfin, le football britannique est mieux filmé que chez nous car dans leurs stades, les caméras sont placées plus bas sur les gradins, même si cela doit supprimer des places. En France, les caméras sont placées en haut, ce qui libère des places, mais la qualité de retransmission s'en ressent. Lors de la construction du stade de Lille, on ne nous a rien demandé : il est flambant neuf, mais inadapté.

M. Florent Houzot. – La fédération de rugby a-t-elle vraiment intérêt à construire un stade pour dix matches par an ? Pourquoi ne pas réaliser des pôles omnisports pour mutualiser les structures qui pourraient alors servir 30 ou 40 fois par an ?

M. Vincent Chaudel. – Le spectateur est l'élément moteur du *business model* sportif ; un record du monde enregistré devant un stade vide, comme cela a eu lieu à Charléty récemment, n'en est pas un. Sans spectateur, le frisson est absent. Même si la billetterie ne constitue pas le cœur du modèle économique, la vente de billets génère de la création de valeur pour les annonceurs et diffuseurs.

La création d'infrastructures nouvelles peut augmenter les recettes et la consommation mais si elle ne s'appuie pas sur une culture sportive enracinée, elle ne sera pas durable. La relégation du club entraînera une baisse immédiate de fréquentation.

Un stade ne se construit pas pour cinq ans. Il faut imaginer le stade de demain. Que proposer au téléspectateur pour l'arracher à son salon - dans lequel il peut revoir un but au ralenti, consulter des statistiques pendant le match - et le faire venir ? Il faut lui donner la possibilité de disposer des mêmes outils dans le stade qu'à son domicile, ce que l'on appelle la problématique du stade connecté. Le renouvellement des infrastructures doit intégrer cette approche. Il n'y a pas lieu d'opposer spectateurs et téléspectateurs, ils constituent deux types de consommateurs à satisfaire. Cela ne nécessite pas nécessairement la construction de stades toujours plus grands, mais il est clair qu'il faut renouveler les infrastructures, qui sont plus coûteuses qu'hier : autrefois, il suffisait de tribunes, d'un toit et de vestiaires...

M. Arnaud Simon. – Les deux notions de confort et de famille sont importantes. Nous remplirons les stades si on peut y être mieux en famille et y disposer des mêmes possibilités qu'à la maison, la faculté d'utiliser Twitter par exemple. Les stades ne doivent pas être trop éloignés des centres-villes. Je suis sceptique sur le futur grand stade de rugby au cœur de l'Essonne. Il promet d'être beau... mais inaccessible. Il faut être au cœur des cités ou

concevoir un complexe autour du stade, avec des boutiques, un cinéma où belle-mère et enfants pourront aller pendant le match. C'est la vision de Jean-Michel Aulas à Lyon. Il a su faire venir un nouveau public féminin et créer un univers global « Olympique Lyonnais ». Nous vivons dans une société de confort. La démarche du PSG qui propose de choisir sa place, de commander sa bière à l'avance est intéressante. Aujourd'hui au Stade de France la bière coûte neuf euros ! Il faut faciliter la vie, faciliter l'accès. Les multiplex ont sauvé le cinéma ; ils sont des lieux de vie. Les stades intermédiaires de dix ou douze mille places gagneraient à être repensés sur ce modèle, ils se rempliraient. Le football féminin aura besoin de ce type de stade. Le gigantisme est inutile : il est dévalorisant de jouer devant des tribunes vides.

M. François Pellissier. – Tout ce qui vient d'être dit est juste. Il ne faut pas cristalliser le débat autour du stade ou des droits TV. Nous parlons de clubs professionnels, c'est-à-dire d'entreprises de spectacle. Ils doivent développer un modèle économique qui fonctionne. En Allemagne et au Royaume-Uni, les stades sont pleins. Cela ne sera peut-être jamais le cas en France, où nous sommes sans doute moins sportifs. Le modèle économique doit intégrer tous les paramètres : la billetterie, le confort du stade, le marketing, le *sponsoring*, les droits TV. Il convient de trouver le bon équilibre entre eux et de mener une réflexion adaptée à la région d'implantation. Pour remplir le stade, le match doit être intéressant. Il s'agit d'obtenir 40 000 spectateurs dans le stade et 4 à 5 millions de téléspectateurs dans un écosystème cohérent.

M. Daniel Bilalian. – Dans le système de financement des clubs de football, la première année suivant la signature du contrat sur les droits TV, le club achète des joueurs, il les conserve la deuxième année, les revend la troisième et répare les fuites de la tribune présidentielle la quatrième. Le cycle est immuable.

Pour résoudre cette difficulté et transformer les clubs professionnels en entreprises économiques viables, la ligue fermée constitue une solution. C'est ce que font les Américains. Le club qui a acquis une licence dispose d'une zone de chalandage. Ce système supprime l'aléa financier des investisseurs… qui n'hésitent donc pas à investir. Ce qui s'est passé au Mans ne serait plus à craindre... Dans un monde dirigé par l'argent, où la construction et la gestion d'un stade supposent des partenariats financiers, il n'y a guère d'alternative. Un système ouvert fidèle à l'esprit de Coubertin est-il encore possible ? Le sport est devenu un spectacle. Aujourd'hui, le PSG s'exporte à la manière du Bolchoï… mais n'est-ce pas l'état d'esprit de notre époque ?

M. Florent Houzot. – Il n'y a pas lieu de craindre l'arrivée des investisseurs. Grâce au PSG et à Monaco, les droits TV du championnat de France ont été multipliés à l'étranger par trois ou quatre. Cet argent revient ensuite dans le circuit par l'intermédiaire de la ligue et des fédérations.

En France, les habitudes sont difficiles à bousculer. La ligue de football professionnel a imaginé de vendre les droits des matchs français à l'étranger. Cela nécessite de modifier les horaires des matchs. Certains clubs se plaignent… tout en revendiquant le bénéfice de la vente des droits. Les Espagnols programment déjà de nombreux matchs le dimanche à 12 heures pour le marché asiatique, tout comme les italiens. Et il ne s'agit pas des clubs de bas de classement. Il ne faut pas trop attendre des collectivités et des diffuseurs dans la recherche de revenus supplémentaires. Les diffuseurs sont souvent montrés du doigt alors qu'ils ne choisissent pas les horaires. Ils achètent un évènement avec une case horaire. Ils ont

aussi des budgets à respecter. Les clubs sont des entreprises et doivent prendre leurs responsabilités sans hésiter à bousculer les habitudes.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Vous n'êtes pas associés en amont dans la conception des infrastructures. Quelles sont vos principales exigences pour retransmettre des spectacles sportifs en matière d'aménagement des stades ? Comment les formalisez-vous avec les organisateurs des compétitions ?

M. Arnaud Simon. – Sortons du football. Un effort de consultation est parfois réalisé avant la construction d'un stade, d'une aréna. C'est le cas par exemple pour la nouvelle piscine de Tourcoing. Nous avons été interrogés, en qualité de partenaire de la fédération française de natation, sur nos besoins en termes d'éclairage, de câblage, d'emplacement des caméras, de puissance de la régie. Cela progresse. L'éclairage est essentiel depuis le passage à la haute définition : la HD, c'est 1 200 Lux le soir. Très souvent, nous ne les avons pas en Ligue 2 ce qui nous empêche de retransmettre certains matchs joués dans des villes petites ou moyennes où le match est une fête.

Le grand prix de France de moto du Mans, qui avait disparu, est devenu un grand prix populaire qui attire plus de 150 000 personnes grâce à sa créativité : il y a des concerts, un village pour les enfants, un *ticketing* inventif… C'est un exemple à suivre.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Comment formalisez-vous vos exigences ?

M. Daniel Bilalian. – Nous répondons à des exigences plus que nous ne les fixons. En dehors de l'éclairage nous n'avons pas de demandes techniques. Nous voulions retransmettre la finale de football féminin organisée à Saint-Brieuc et valoriser cette compétition. Cela n'a pas été possible en raison d'un manque de lumière. Il nous faudrait soit délocaliser soit avancer l'heure du match. Les principales exigences sont celles du vendeur, elles concernent le nombre de matchs en *prime time*, le nombre de caméras… Nous demandons seulement un spectacle de qualité et la possibilité d'accéder à l'intimité des joueurs car c'est ce que le public attend. La position des caméras dépend de la conception du stade. Parfois le diffuseur apporte des idées, comme la *cable cam*.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Lorsque les clubs présentent des demandes aux collectivités locales, ils expliquent qu'elles sont imposées par la fédération qui en renvoie la responsabilité aux diffuseurs…

M. Daniel Bilalian. – Nos demandes en matière d'éclairage ne relèvent pas du caprice. L'annulation du match de rugby du Tournoi des Six nations nous a coûté 130 000 euros.

M. Arnaud Simon. – Plus le stade est petit, plus nous avons de surcoûts car nous devons rajouter des moyens. Les chaînes de télévision améliorent la façon de capter et de montrer les évènements sportifs, elles proposent des angles nouveaux. Ensuite, les fédérations et les ligues s'approprient ces nouveautés et les imposent comme standards dans leurs appels d'offre. C'est une sorte de course à l'échalote… et chacun se renvoie la balle.

M. Daniel Bilalian. – Chaque chaîne veut améliorer sa retransmission. Puis on essaie de nous faire payer plus cher le produit que nous achetons.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Pour faire vivre le spectacle sportif, l'intérêt de la compétition est primordial. Or, le championnat risque de perdre de sa saveur du fait de la

prédominance du PSG et de Monaco. Un des moyens de lui redonner de l'intérêt est de modifier la répartition des droits TV. Avez-vous votre mot à dire en ce domaine ? En avez-vous le désir ? La clef de répartition actuelle n'influe-telle pas sur le niveau de la compétition ?

M. Daniel Bilalian. – Je vois mal la ligue nous autoriser à intervenir dans ce débat. La répartition des droits TV est fondamentale pour le football. Les billetteries étant peu importantes, les budgets des clubs sont dépendants des droits de retransmission.

M. Florent Houzot. – Ce n'est ni l'intérêt des diffuseurs ni leur travail de se mêler de la redistribution financière entre clubs. Le diffuseur doit rester libre de sa programmation. Son rôle est de valoriser le produit qu'il achète. Chacun son métier !

M. Daniel Bilalian. – La seule chose que peut demander le diffuseur c'est de pouvoir choisir les matchs.

M. Florent Houzot. – On parle beaucoup de la capacité des stades, mais il faut aussi évoquer la qualité de leurs pelouses, mauvaise en France, ce qui est dommageable pour les diffuseurs. En Grande-Bretagne, on peut jouer le 25 décembre. En France, les matchs sont souvent reportés ce qui induit des coûts. Un match annulé est parfois reprogrammé le soir d'un autre évènement important... ce qui ne permet pas une bonne optimisation. Cela a été le cas hier d'un match Bordeaux/Lorient reprogrammé en même temps qu'un match de la *Champions League*.

M. Arnaud Simon. – Outre l'état des pelouses, nous subissons les effets négatifs d'une compréhension extensive du principe de précaution et de sécurité. Face à un risque de crue de l'Aube, un match a été reporté à Troyes, tout comme un match à Rouen en raison d'un incident dans une usine faisant craindre des émanations toxiques. Il a été impossible de programmer en *prime time* un match de football au Mans parce qu'un match de basketball était prévu à la même heure et que la police estimait cette coexistence trop risquée. La préfecture a imposé de programmer en diurne un match Cannes/Saint-Étienne pour des raisons de sécurité…

M. Vincent Chaudel. – Je voudrais m'élever contre certaines fausses bonnes idées, telle que celle selon laquelle une équipe très forte nuit à l'intérêt du championnat. Le championnat espagnol est passionnant malgré la prédominance du Barça. En France, le PSG fait office de locomotive. Il génère de très bon taux de remplissage lorsqu'il se déplace à l'extérieur. Le problème est moins d'avoir un trop gros club que de ne pas avoir de grand club. Dans la France des années quatre-vingt-dix, l'équilibre entre les clubs affaiblissait nos représentants au niveau européen. La complexité du système tient à la coexistence entre une compétition nationale et une compétition continentale. Il faut permettre aux petits clubs de vivre et aux gros d'être compétitifs. De ce point de vue, la France et l'Allemagne, à la différence de l'Espagne ou de l'Italie, ont atteint un bon équilibre.

M. Pierre Martin. – Vous travaillez avec de nombreux partenaires, municipalités, fédérations, ligues dont les plus exigeants ne sont pas les payeurs. Le spectacle est nécessaire et doit être ouvert aux familles. Même si nous n'avons pas l'esprit sportif anglais, certaines villes ont montré qu'il était possible de fidéliser le public autour de clubs : le Racing, le Grand Reims, les Verts, l'OL, aujourd'hui le PSG… Il nous faut des grands clubs de ce type qui attirent les foules. Leur taxation est problématique. Les quatre millions

d'euros de redressement infligés à l'OM auraient pu être mieux utilisés pour rénover les équipements. Le PSG remplit les stades mais s'attire des réflexions négatives.

Notre environnement financier est moins favorable qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni. Dans ces pays, les chaînes de télévision versent plusieurs milliards de droits ; en France, ce sont des millions. Vous dévalorisez vous-même le championnat français en payant moins ! Pourtant le public est là qui réclame un spectacle de qualité. Il génèrera des recettes par l'augmentation de la fréquentation des stades et des droits TV. Mais pour occuper la première place, l'argent est indispensable, même s'il n'est pas suffisant. La réussite du PSG, de Monaco, d'Arsenal en sont l'illustration. Arsenal a refait le stade à grand frais, il a dû limiter les achats de joueurs jusqu'à mettre en péril ses résultats, puis les choses se sont retournées, le club a de nouveau acheté des joueurs et remonte ses scores. S'il devient champion d'Angleterre, il aura fait la démonstration de ce qui serait réalisable en France aussi.

M. Daniel Bilalian. – Si vous venez de ce côté-ci de la table nous expliquer que nous ne payons pas assez cher, vous passerez un mauvais moment ! Il y a une grande différence entre les situations de Madrid et du Barça et celles du PSG et de Monaco. Les clubs espagnols, endettés, fonctionnent comme des clubs ordinaires dans lesquels les investissements doivent être rentabilisés. Ce n'est pas le cas du PSG ou de Monaco dans lesquels les investisseurs ont un projet politique et non financier.

M. François Pellissier. – Nous dépensons déjà beaucoup pour les droits ! Nous sommes heureux de retransmettre les matchs de l'équipe de France mais cela ne nous fait pas gagner d'argent. Il faut remettre les choses à leur place. Le football français dépend pour plus de 50 % de ses recettes des droits TV, ce qui n'est pas le cas du football anglais. Si les chaînes payaient davantage, les clubs seraient encore plus dépendants. Il est préférable de construire un modèle économique équilibré. La responsabilité en incombe aussi à la ligue.

M. Daniel Bilalian. – Aucun diffuseur ne se rembourse sur un achat de match. Notre revenu direct correspond à environ un tiers du prix. La diffusion des matchs augmente notre part de marché d'audience moyenne sur l'année, ce qui permet ensuite à notre régie publicitaire de vendre plus cher le temps d'antenne aux annonceurs.

M. Michel Savin, président. – En France, la répartition des recettes entre billetterie, droits TV et animations diverses est moins équilibrée qu'ailleurs, mais les choses évoluent ; certains stades projettent d'augmenter leurs revenus grâce à des activités non sportives. Cette évolution vous inquiète-t-elle ?

M. Arnaud Simon. – Cela ne nous inquiète pas, mais il faut rester réaliste. De nombreux plans de financement de stades sont fondés sur des prévisions de recettes issues d'activités culturelles. Mais en dehors de Johnny Hallyday, de Mylène Farmer et d'Indochine quel artiste français peut remplir un stade ? Et le salut n'est pas à attendre des artistes étrangers : ils ne viendront pas tous en tournée chez nous. *Depeche Mode* a annulé un concert prévu à Lille car le stade n'était pas chauffé.

M. Alain Néri. – Le constat est que les stades de football se vident globalement.

M. Arnaud Simon. – La fréquentation ne baisse pas pour les matchs de football et de rugby. Elle augmente dans le Top 14 de rugby.

M. Alain Néri. – Ce n'est pas l'information que nous avons. Vous nous fournirez les chiffres.

Une question se pose et nous indispose. Pour faire du chiffre d'audimat, la programmation des matchs ne correspond pas toujours aux souhaits des spectateurs. En Ligue 2, on nous dit qu'il faudrait programmer le vendredi à 18 heures. Les provinciaux ont droit à un spectacle sportif le soir, même si cela n'intéresse pas les Parisiens, surtout lorsque les finances locales sont mises à contribution. La France ce n'est pas Paris et un bout de terre autour ! La programmation doit être faite en fonction de l'intérêt sportif. Déplacer l'horaire d'un match dans une compétition serrée peut influer sur les résultats ; il n'est pas indifférent de connaître le résultat du match du concurrent.

Vous posez le problème des aléas qui affectent la diffusion de certains matchs. Vous avez pris l'exemple du Mans. Le match de basketball était programmé de longue date, mais le match de coupe de France n'était pas connu puisqu'il dépendait des éliminations préalables.

M. Arnaud Simon. – Je m'étonnais juste qu'une ville sportive comme Le Mans ne soit pas capable de supporter l'organisation de deux matchs le même soir.

M. Alain Néri. – Le Mans a dû mal à remplir ses stades. Il aurait été intelligent d'organiser une concertation pour décaler le match de coupe de France. Les droits TV constituent une manne. Certains de mes collègues veulent les augmenter, mais M. Bilalian semble réticent. L'inflation exponentielle des droits TV et de l'argent qui circule ne pourra pas durer éternellement ; la bulle explosera. Le budget du ministère de la jeunesse et des sports est stable à 0,20 % du budget de la France. Il n'y a pas assez d'argent pour le sport et trop d'argent dans le sport. Il y a quelques années une partie des droits TV étaient reversés au sport amateur, je me demande s'il n'y a pas une réflexion à mener en ce domaine.

M. Daniel Bilalian. – La taxe Buffet existe toujours, mais elle est payée par les ligues et les fédérations seulement pour les droits payés en France. Initialement, le diffuseur devait se substituer au vendeur et payer à sa place la taxe sur les droits payés à l'étranger. Quelqu'un – le Conseil constitutionnel je crois – a été raisonnable et a mis le holà à cette absurdité.

M. Florent Houzot. – Certains nous ont accusés de vouloir la mort de la Ligue 2 parce que nous diffusions les rencontres à 18 h 45 : cette case horaire n'était pas de notre ressort ; en fait, la Ligue 2 ne voulait pas mettre en concurrence un match de Ligue 1 et de Ligue 2. Ces matchs coûtent autour de 10 millions d'euros ; ce n'est pas rien. Pourtant, nous avons dû diffuser des matchs avec des banderoles anti-beIN SPORTS !

M. Alain Néri. – On ne peut pas toujours contrôler les supporters.

M. Florent Houzot. – Certains feraient bien de ne pas accuser les diffuseurs et d'assumer leurs responsabilités. Comme nous nous considérons comme des partenaires, nous avons proposé à la ligue de les diffuser en multiplexe à 20 heures, alors que ce n'était pas évident ! Cela n'a rien changé à l'affluence dans les stades ! Ce n'était donc pas un problème de case horaire.

M. François Pellissier. – Nous travaillons aussi sous contrainte. Notre marge de manœuvre pour installer nos caméras est étroite. Les sponsors nous sont parfois imposés par

les ayants droit. Il nous faut bien pourtant un peu de recettes en face de nos dépenses ! Nous ne sommes pas là pour donner de l'argent et obéir aux ordres. C'est un message que nous avons du mal à faire passer. Nous sommes des partenaires, mais aussi des clients, et nous payons pour un produit.

M. Alain Néri. – Les collectivités territoriales paient les investissements dans les stades mais ne participent pas à la fixation des droits.

M. Jean-Jacques Lozach. – Des clubs comme Arsenal en Angleterre ou le Bayern de Munich ont une dépendance à la télévision de 22 % seulement, tout en ayant une politique active en faveur des jeunes. J'ai malgré tout l'impression - à tort ou à raison, vous me le direz - que le processus d'attribution des droits TV pourrait être plus transparent. Les contraintes des collectivités - code des marchés publics, contrôles de la chambre régionale des comptes - sont connues et j'ai l'impression que vos procédures manquent de transparence. Les collectivités doivent satisfaire des demandes très diversifiées, encourager le plus grand nombre de pratiquants et de pratiquants potentiels dans un nombre de sports toujours plus grand : elles sont donc sensibles à leur médiatisation, qui influe sur le financement du sport amateur, à travers la taxe Buffet, le Centre national pour le développement du sport (CNDS) et les politiques des fédérations. Sur le long terme, n'avons-nous pas un intérêt commun à l'élargissement des disciplines médiatisées ?

M. Daniel Bilalian. – Si nous voulons alléger les contraintes administratives, n'en rajoutons pas ! Ce qui est certain, c'est que l'adage « *diffusion égale audience* » est complètement faux. Certains sports sont confidentiels par nature : un spectateur ne comprend pas instinctivement les règles de l'escrime ou du judo aussi vite que celles du cyclisme ou du football, et ne parle pas du tir à la carabine en zigzags ! Le million d'euros que le ministère met à disposition de certains sports pour se faire connaître ne devra pas rendre la diffusion obligatoire, l'obligation retombant sur le service public ; ce ne serait pas rentable. Nous accompagnons des sports comme le football ou le rugby féminins, mais avec beaucoup de prudence, en diffusant quelques matchs emblématiques. Si un groupe n'a pas de reproches à se faire pour la promotion des sports olympiques, c'est bien le nôtre. Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), a voulu, il y a deux ans, fonder une chaîne consacrée à l'olympisme. L'État n'a pas voulu que le service public se porte candidat. Le résultat, c'est un échec : l'Équipe 21, où il y a plus de football et de rugby que de sports olympiques. C'est dommage, nous avions proposé une vraie chaîne olympique.

Je vous rassure sur la clarté des procédures d'attribution des droits : c'est très notarial. Les appels d'offres des fédérations ne laissent pas de place à la discussion. Vous recevez un cahier des charges, et vous devez vous distinguer par la qualité de votre offre et le prix que vous acceptez de payer, les deux critères étant soumis à une péréquation. Une autre façon de faire est pour le vendeur de consulter tous les diffuseurs éventuels - il ne doit pas en oublier un seul, sous peine de contentieux, comme lorsque Canal+, nullement candidat, a contesté un appel d'offres qui stipulait que le diffuseur devait être gratuit. La France avait échappé à la concurrence avant l'arrivée d'une multinationale qui a changé la nature du marché et face à laquelle nous ne sommes que des petites et moyennes entreprises (PME). Il y a certes des occasions de contestation juridique dans l'attribution des droits, mais pas de combines.

M. Florent Houzot. – BeIN SPORTS appartient à un groupe qatari au niveau international, venu en France pour créer deux chaînes de sport complémentaires aux chaînes existantes. Si les droits ne sont pas comparables en France et au Royaume-Uni, c'est en raison

de l'absence de concurrence en France, surtout avant notre arrivée. Pourtant, le juste prix est dans l'intérêt à long terme bien compris de tous : si les droits ne sont pas assez élevés, les joueurs s'en vont, le niveau baisse et l'audience fuit. Malheureusement, la France a parfois pour habitude de voir les investisseurs étrangers d'un mauvais œil.

M. François Pellissier. – Il faut bien distinguer dans l'offre télévisuelle le payant du gratuit. Tous les sports ne sont pas éligibles à une audience fédératrice familiale pour laquelle nous avons l'obligation de rassembler plusieurs millions de téléspectateurs. C'est le cas des Jeux olympiques et de la coupe du monde de football, mais pas d'autres sports ou d'autres compétitions faits pour le marché du payant. Certes, les téléspectateurs aimeraient voir un peu de grand prix de Formule 1 et de matchs du PSG, mais ils le peuvent d'ores et déjà grâce aux extraits diffusés dans des émissions et au journal télévisé (JT).

M. Rachel Mazuir. – La différence essentielle avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne est que là-bas, les stades sont pleins ! Londres compte sept à huit clubs de football professionnel, Madrid - où les enfants sont inscrits comme *socios* du Real dès leur naissance - en compte trois ! Chez nous, on en est loin, sans aller jusqu'à Monaco …

M. Daniel Bilalian. – …où ce sont les joueurs qui connaissent les spectateurs par leur nom ! En France, la direction nationale de contrôle de gestion (DNCG) contrôle strictement les clubs français. Qu'arriverait-il si elle contrôlait les clubs espagnols ? Les Américains ont peut-être la solution avec les ligues fermées et le *salary cap*, qui permettent une gestion beaucoup plus rationnelle que la nôtre, avec moins de déficits et plus de régularité entre les clubs. Le *salary cap* évite aussi ce qui apparaît comme choquant pour moi, comme pour des millions de gens. Les gouvernements européens pourraient facilement mettre en place un tel système.

Mme Michelle Demessine. – Je ne sais pas si la solution passe par plus d'argent, plus de droits TV ; le problème n'est pas tellement les droits TV, mais le niveau inimaginable des salaires de joueurs. Je ne sais pas si le modèle américain est le seul : d'autres pays semblent aussi équilibrés, mais avec un engouement plus fort, c'est certain, comme en Angleterre.

Vous avez parlé du stade de Lille. On ne peut effectivement pas faire des équipements multifonctionnels partout ; il leur faut une zone de chalandise suffisante. Il faudra donc le réguler. Si le stade de Lille est un prototype auquel nous ne sommes pas habitués, il ne faut pas enterrer le modèle. Il faut du temps pour construire une nouvelle activité dans laquelle de toute manière, le sport continuera de dominer.

M. Arnaud Simon. – Encore faut-il en être capable. Il ne faut pas être dépendant d'une seule source de financement, qu'il s'agisse d'investissements étrangers comme à Monaco et à Lens, ou des droits TV. Le marché n'est pas extensible : combien de ménages sont prêts à payer un abonnement à une chaîne payante aujourd'hui ?

Eurosport s'est toujours pensée avec un cœur de service public et un portefeuille d'entreprise privée. C'est une chaîne bon marché - l'abonnement ne coûte que quelques centimes d'euros - mais qui peut développer et montrer au public de nouvelles disciplines. Nous pouvons diffuser des disciplines confidentielles, mais vous ne remplissez pas Bercy avec un groupe de jazz ! Contre l'idée reçue des méchants payants opposés aux gentils gratuits, n'oublions pas le soutien des chaînes payantes à certains sports, alors que le gratuit

recherche par nature les événements fédérateurs. Eurosport suit un modèle entre les chaînes du *top premium* et les chaînes gratuites.

Mme Françoise Boog. – Dans des sports confidentiels, certaines fédérations payent-elles pour que leurs compétitions soient diffusées ?

M. Arnaud Simon. – Cela arrive. Nous avons ainsi un accord avec la fédération internationale du sport universitaire (FISU).

M. Florent Houzot. – Ce n'est pas notre cas. Mais au-delà des compétitions qui nous servent de vitrine, nous diffusons les compétitions de quinze disciplines, du basketball, du handball ou du rugby à treize au judo ou à l'athlétisme. Nous avons répondu positivement à des fédérations désireuses d'une diffusion pour convaincre leur fédération internationale d'organiser en France une compétition, comme la fédération française de volleyball, qui a ainsi pu se qualifier sur son terrain pour le championnat du monde. Mais les fédérations doivent parfois prendre conscience de nos coûts : les championnats du monde de ski de Val d'Isère nous ont ainsi prévenu au dernier moment qu'ils voulaient utiliser deux pistes au lieu d'une, ce qui représente un coût de production double pour nous.

M. Daniel Bilalian. – Bien des gens croient que nous n'en faisons pas assez. À la radio, il est possible de faire sans argent si on a du talent. À la télévision, c'est impossible : rien qu'en vous disant bonjour, j'ai dépensé 20 000 euros chez EDF ! À la radio, un direct avec Kiev coûte 40 euros - le prix d'un coup de téléphone -, à la télévision, 15 000 euros ! Nous sortons de la diffusion des Jeux olympiques d'hiver sur lesquels 200 personnes ont travaillé ; nous préparons ceux de Rio, cela coûte des millions d'euros. Mais comme c'est le service public - comme EDF ou la SNCF - nos succès n'étonnent pas ; en fait, nous nous réjouissons quand on ne nous reproche rien ! Nous favorisons certains sports tels que le patinage, en chute libre en dehors des Jeux olympiques, en les produisant sans payer de droits de diffusion. Autrefois, la concurrence se faisait entre les gratuits ; aujourd'hui, c'est entre les payants : nos contraintes économiques sont trop strictes. Nous nous réservons pour quelques événements, comme les matchs de l'équipe de France de football et de rugby, le Tour de France - qui est pour les Français un moment de joie simple dans la redécouverte de leur pays et a peu de choses à voir avec le sport - et Roland-Garros.

M. Michel Savin, président. – Nous vous remercions pour la qualité de vos réponses.

La réunion est levée à 17 heures 15.

Mercredi 9 avril 2014

- Présidence de M. Michel Savin, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Table ronde avec la participation de directions nationales de contrôle de gestion

M. Michel Savin, président. – À l'heure où le nouveau Premier ministre entend engager une réforme territoriale ambitieuse et impliquer fortement les collectivités

territoriales dans la recherche d'économies, le contrôle des finances des clubs est un sujet sensible. Un rapport d'une mission d'inspection publié en juillet 2013 a pointé un certain nombre de dysfonctionnements. Aussi avons-nous souhaité rencontrer des responsables de directions nationales de contrôle de gestion (DNCG).

M. Richard Olivier, président de la DNCG pour la ligue de football professionnel, est accompagné de M. Belsœur, président du comité stratégique des stades et de Mme Cécile Huet, responsable des affaires juridiques de la commission de contrôle des clubs professionnels ; M. Philippe Ausseur, président de la commission de contrôle de gestion de la direction nationale de conseil et de contrôle de gestion pour la ligue nationale de basketball, est venu avec Mme Marie Dvorsak, contrôleur de gestion ; M. Jean-Christophe Rougé, membre du conseil supérieur de la direction nationale d'aide et de contrôle de gestion pour la ligue de rugby, avec M. Marc Le Nerrant.

M. Richard Olivier, président de la DNCG pour la ligue de football professionnel. – Nos interlocuteurs sont les clubs, davantage que les collectivités territoriales, même si celles-ci jouent un rôle important auprès d'eux. Les faillites récentes de clubs, que nous avons réussi à différer jusqu'au terme des championnats, ont eu un fort impact sur les finances locales, notamment lorsque les collectivités territoriales concernées avaient fait construire des stades.

Notre mission est de nous assurer de la pérennité des clubs, notamment pour garantir l'équité sportive des championnats. Nous supervisons une quarantaine de clubs, qui sont auditionnés deux fois par an par une commission de dix-huit personnes, comportant des fiscalistes, des juristes, d'anciens dirigeants de clubs… Cela nous donne une appréciation raisonnable de la santé financière de l'ensemble des clubs. Quand l'un d'entre eux est en difficulté, nous lui demandons d'apporter des fonds propres supplémentaires.

Nous devons également contribuer à la régulation économique des championnats. Tout le monde n'interprète pas cette mission de la même manière. Devons-nous réguler le nombre de participants ? Les présidents de clubs s'y opposent.

Pour évaluer la santé financière des clubs, nous examinons leurs comptes prévisionnels avant le début de la saison. Depuis vingt-cinq ans que nous existons, aucun club n'a fait faillite pendant un championnat. Cela pourrait arriver, cela dit. Le plus gros risque, évidemment, ce sont les stades.

M. Philippe Ausseur, président de la commission de contrôle de gestion de la direction nationale de conseil et de contrôle de gestion (DNCCG) pour la ligue nationale de basketball. – Nous sommes garants, aussi, de la pérennité des clubs, partant de l'équité des championnats : nous devons éviter la défaillance d'un club en cours de championnat. Nous avons aussi une mission de conseil, notamment sur des sujets fiscaux et sociaux. Nous centralisons les contrôles et alertons les clubs sur les risques auxquels ils sont exposés. La DNCCG comporte huit personnes, dont trois experts-comptables, un juriste et d'anciens présidents de clubs ou des personnalités du basketball, n'ayant bien sûr plus aucune fonction dans un club ou dans une instance nationale.

Les collectivités territoriales sont essentiellement vues comme des sponsors, dont le calendrier financier diffère de celui des clubs, qui va du 1er juillet au 30 juin. Nous cherchons à obtenir d'elles qu'elles confirment leurs engagements de subventions le plus tôt possible, afin que les clubs puissent construire leurs budgets.

Les équipements dont notre sport a besoin sont plus modestes que ceux nécessaires au football : il s'agit de salles, qui peuvent avoir d'autres usages. En France, il y a très peu de nouvelles salles.

M. Richard Olivier. – Le football a tout asséché !

M. Philippe Ausseur. – Exactement !

M. Richard Olivier. – En football, nous sommes tous bénévoles. Mes effectifs sont de quatre personnes, soit deux fois moins que pour le basketball. Il s'agit de deux spécialistes de finance, d'un juriste et d'un administrateur. L'essentiel, pour nous, est constitué par les auditions.

M. Philippe Ausseur. – Nous avons trois experts-comptables, mais les autres sont des bénévoles ! Notre personnel représente environ 1,5 équivalent temps plein. Nous voyons les clubs une ou deux fois par an, et leur réclamons un arrêté comptable au 31 décembre, visé par les commissaires aux comptes, sur lesquels nous nous appuyons autant que possible.

M. Jean-Christophe Rougé, membre du conseil supérieur de la direction nationale d'aide et de contrôle de gestion (DNACG) de la ligue nationale de rugby. – Créée après celle de football, la ligue nationale de rugby s'est calée sur son système de contrôle de gestion des clubs professionnels. La DNACG se compose d'une commission de contrôle des championnats professionnels comprenant dix membres (des experts-comptables et un avocat fiscaliste) et d'un conseil supérieur réunissant des personnalités issues du monde de l'entreprise ou de l'administration. La commission contrôle les documents comptables, établit les autorisations de masses salariales en début de saison, et dialogue avec la ligue nationale de rugby sur les questions de réglementation, quand le conseil participe aux principales décisions et sanctions. La commission de contrôle rend compte devant le conseil supérieur. Ses membres touchent une indemnité. Chaque expert-comptable est en charge du suivi de certains clubs pour toute la saison, et éventuellement pour la saison suivante, mais pas davantage, afin d'assurer un brassage. Des auditions régulières sont complétées par des visites sur place, qui renforcent la relation avec les conseils de chaque club, et parfois avec les représentants des collectivités territoriales.

Nous dialoguons beaucoup avec les responsables de la ligue nationale, ce qui nous a amenés à participer à l'évolution de la réglementation. Ainsi, à notre initiative, le règlement de la ligue nationale de rugby prévoit désormais pour les clubs un fonds de réserve obligatoire, proportionnel aux masses salariales engagées, afin d'amortir l'éventuelle défaillance d'un sponsor. Nous travaillons actuellement sur un *salary cap*, qui plafonnerait la masse salariale en valeur absolue et non plus relative. Nous réclamons aux clubs des états financiers au 31 décembre et au 31 mars, ce qui donne une vision assez précise pour l'année suivante.

Les recettes des matchs ne représentent que 19 % des produits d'exploitation des clubs professionnels de rugby. Pouvoir recevoir du public représente pour eux un atout financier considérable. Cet état de fait peut conduire à des délocalisations ou des relocalisations dont les résultats peuvent être spectaculaires, comme on le voit quand le club Bègles-Bordeaux joue au stade Chaban-Delmas.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Vous adressez-vous uniquement aux clubs professionnels ? Comment les identifiez-vous ?

M. Philippe Ausseur. – En basketball, le critère est la participation aux championnats Pro A, qui concerne 16 clubs, et Pro B, qui rassemble 18 clubs.

M. Richard Olivier. – Il en va de même pour le football : les clubs qui participent au championnat de France de Ligue 1 et de Ligue 2 doivent disposer du statut professionnel. Un club rétrogradé peut conserver le statut professionnel pendant deux saisons.

M. Jean-Christophe Rougé. – Pour le rugby, seuls les clubs qui participent aux championnats professionnels (14 en première division ; 16 en deuxième division) sont concernés. Nous échangeons avec la commission de contrôle de niveau fédéral pour homogénéiser nos analyses.

M. Philippe Ausseur. – Même chose pour le basketball.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Quelle est la situation financière actuelle des clubs ? Que représentent pour eux les apports des collectivités territoriales ?

M. Philippe Ausseur. – Le millésime 2012-2013 a été bon : les situations nettes et les résultats nets ont tous deux progressé. Pour la première fois, les résultats cumulés de la Pro A et de la Pro B étaient positifs. Espérons que nous y sommes pour quelque chose ! Nous avons alerté les clubs sur les aléas que la crise faisait peser sur les recettes de *sponsoring*, qui représentent environ 48 % du total, quand les recettes des matchs s'élèvent à 15 % en Pro A. Les subventions des collectivités territoriales, elles, constituent 29 % des budgets. Les résultats sont équivalents en Pro B.

M. Richard Olivier. – Les résultats ont été un peu meilleurs que l'année passée, mais ils peuvent se détériorer les années prochaines. Le football vit des entreprises : une grande partie des recettes est constituée par des abandons de créances qu'elles consentent. Sans cela, tout le système s'effondre. Voilà pourquoi nous nous opposons au *fair-play* financier.

Le coût des stades est une variable majeure. La plupart des clubs doivent faire appel aux collectivités territoriales pour les financer. Celles-ci considèrent ensuite - à juste titre - qu'elles en sont propriétaires, et qu'elles doivent les gérer. Les clubs se sentent alors privés de leur principal outil.

M. Jean-Christophe Rougé. – En Top 14, les subventions des collectivités territoriales ont représenté 4 % du budget en 2012-2013. Les contrats de prestation de service atteignent un montant à peu près équivalent : les collectivités territoriales privilégient le sport comme support de communication. En deuxième division, la part des subventions des collectivités territoriales est double. Ces montants incluent la société professionnelle et l'association, de manière à ce que celle-ci ne vienne pas trop en aide à celle-là.

Peu de clubs ont effectué des investissements dans des stades, suite à une expérience malheureuse en ce domaine. Les outils réglementaires et financiers nécessaires à de tels investissements ne sont souvent pas à leur portée. Pour un tel investissement, les banques prêtent à douze ou quinze ans, de sorte que l'amortissement financier ne coïncide pas avec l'amortissement comptable. Le bail emphytéotique concerne plutôt le terrain.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Vous avez évoqué un *salary cap* dans le rugby. Quels sont les points de vue sur la question dans les milieux du football et du basketball ? Comment articuler les exigences du *fair-play* financier et les vôtres ?

M. Richard Olivier. – Nous ne sommes pas favorables à un *salary cap* car la loi nous permet d'adapter à chaque club les contraintes que nous lui fixons. La contrainte de *salary cap* n'est pas assez complète : il faudrait l'étendre aux frais d'exploitation pour éviter les détournements. Mieux vaut adapter les contraintes à chaque club, et y inclure les frais d'exploitation, en en retranchant les frais de formation, parce que les centres de formation équilibrent leurs comptes, et que les indemnités de mutation sont normées.

M. Alain Belsœur, président du comité stratégique des stades. – Il nous arrive de limiter la masse salariale des joueurs sous contrat d'un club, puisque ces contrats doivent être homologués par la ligue. Le montant des subventions des collectivités territoriales représente 1 % en Ligue 1 et 8 % en Ligue 2.

M. Philippe Ausseur. – Bien que la notion de *salary cap* vienne du basketball américain, la ligue française y est opposée. Nous disposons déjà de mesures claires de limitation de la masse salariale. Un *salary cap* est une sanction pour certains, un danger pour d'autres. Mieux vaut respecter l'économie propre de chaque club.

M. Jean-Christophe Rougé. – J'approuve ces analyses. Il faut aussi prendre en compte le droit à l'image donné à chaque joueur. Le rugby est confronté à une croissance trop rapide des salaires, dont le marché s'est emballé. Un *salary cap* était devenu indispensable. Le plafond a été déterminé en fonction du montant maximal engagé par le club qui a la plus forte masse salariale : il s'agit d'une valeur absolue. Bien sûr, nous tenons compte de la spécificité de chaque club. L'an dernier, nous avons prononcé sept mesures de limitation salariale à titre provisoire, sur un total de trente clubs et nous en avons maintenu trois.

M. Richard Olivier. – Mieux vaut le *fair-play a priori*, qui consiste à contrôler la masse salariale sur la base des comptes prévisionnels – ce que font les DNCG. Le contrôle a posteriori du *fair-play* fait par l'UEFA intervient quand il est trop tard.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – En 2013, un rapport formulait des interrogations sur l'indépendance des DNCG. Il la qualifiait de « *fragile* », car ne reposant que « *sur l'éthique individuelle des experts et des dirigeants des organisations sportives* » ; il pointait encore « *un risque élevé de conflits d'intérêts dans des organisations où le pouvoir de décision, tant en matière de règles que de mise en œuvre des contrôles, appartient à ceux qui doivent observer ces règles et sont soumis à ces contrôles*. » Êtes-vous suffisamment indépendants ?

M. Richard Olivier. – Cela vise-t-il le sport amateur ou professionnel ? Nous avons eu ce débat avec la ligue. Il s'est accentué ces dernières années. J'ai toujours considéré qu'il ne fallait pas toucher à une construction fragile : le mieux est l'ennemi du bien. Le système de DNCG marche superbement : aucune faillite n'est intervenue depuis vingt-cinq ans. Les auditions n'ont jamais posé problème, et ont évité tout incident de parcours pendant le championnat. Les relations au jour le jour avec les ligues ont sans doute donné lieu à quelques tiraillements. Il n'empêche que ce système étant au cœur du football, il sent ses évolutions mieux que ne le ferait une instance éloignée. L'essentiel est que les clubs puissent effectuer toute la saison.

M. Philippe Ausseur. – Le basketball est le premier sport à avoir mis en place un contrôle de gestion. Depuis vingt ans, la DNCCG est devenue vraiment indépendante, aussi bien par rapport aux clubs que par rapport à la ligue, dont aucun représentant ne siège à la DNCCG. Les décisions de la DNCCG sont souveraines. Le premier appel se fait devant elle,

le deuxième devant la fédération : la ligue n'a pas le moindre pouvoir sur ses décisions. De plus, l'une de nos missions est d'anticiper les problèmes et d'apporter du conseil. Les permanents de la ligue nationale nous aident dans cette tâche. Nous allons ainsi beaucoup plus loin.

M. Jean-Christophe Rougé. – Je suis entré à l'organisme qui a préparé la ligue professionnelle sous l'égide de la fédération française de rugby en 1996. J'ai connu trois présidents de cette ligue. À chaque changement, j'ai remis ma démission ; à chaque fois, elle m'a été refusée. Il n'y a jamais eu d'intervention politique de la ligue ou de la fédération dans les décisions ou les sanctions que la DNACG a prises. Si nous avons pu alerter les dirigeants de ces instances de problèmes qui apparaissaient, ils ne sont pas intervenus pour autant. Seules deux des quinze personnes qui composent le conseil supérieur ont eu une pratique du rugby dans leur jeunesse. Sept des dix membres de la commission de contrôle découvrent le rugby à travers leur fonction.

Mme Cécile Huet, responsable des affaires juridiques de la commission de contrôle des clubs professionnels. – Le cadre légal préserve bien cette indépendance : la DNACG garde la main sur les objectifs qu'il fixe.

M. Alain Néri. – Le libellé de vos fonctions est clair : qu'il ajoute au contrôle de gestion le conseil ou l'aide, votre rôle est de salubrité publique. C'est important pour les clubs, comme pour leur environnement : il leur faut faire face à la pression grandissante des supporteurs qui aiment sans compter…

M. Richard Olivier. – Tout à fait !

M. Alain Néri. – Vous avez un rôle primordial lorsque la passion l'emporte sur la raison. J'ai entendu des voix dernièrement s'indignant que le Paris Saint-Germain (PSG) ait perdu le match avec un budget de 100 millions d'euros. Heureusement que le budget ne détermine pas le résultat !

Je suis favorable à l'encadrement de ces entreprises un peu particulières, qui vivent certes peu des subventions publiques, mais beaucoup du *sponsoring*, c'est-à-dire de subventions privées. Des DNCG européennes, voire mondiales ne correspondraient-elles pas davantage au sport d'aujourd'hui ? Je le vois près de chez moi : même dans le rugby, le club de Montferrand, qui ne comptait que des joueurs du cru, n'en compte plus qu'un ou deux. Il faudrait, comme pour le dopage, étendre ce modèle à l'Europe, puis au monde.

M. Philippe Ausseur. – Il y a beaucoup d'autres entreprises qui fonctionnent sur un modèle atypique : les journaux gratuits, qui dépendent exclusivement de la publicité…

M. Alain Néri. – Je n'ai pas dit que j'étais favorable aux journaux gratuits !

M. Philippe Ausseur. – L'important, c'est la manière dont le club fait face à l'aléa sportif, qui détermine le retour sur investissement d'une collectivité ou d'une personne privée comme M. Aulas. Dans ma discipline, le basketball, les États-Unis ont résolu le problème en créant une ligue fermée, ce qui garantit que l'outil sera bien exploité.

M. Alain Néri. – Mais du point de vue de l'éthique …

M. Philippe Ausseur. – Quant à l'extension des DNCG, elle me semble compromise par un cadre juridique, des charges sociales et des règles concernant les subventions propres à chaque État. Ce qui n'empêche pas qu'il en faudrait dans tous les pays.

M. Richard Olivier. – Il y aurait aussi un problème de gouvernance : qui fixerait les critères ?

M. Maurice Vincent. – À Lyon, M. Aulas n'investit pas 400 millions d'euros comme vous le dites, mais 135 en commun avec M. Seydoux, le reste étant financé par des emprunts bancaires garantis par le département et la métropole.

M. Richard Olivier. – C'est juste. J'aurais dû parler de fonds propres.

M. Maurice Vincent. – D'après vous, quel que soit le modèle choisi (maîtrise d'ouvrage publique ou PPP), l'idée des collectivités qui réalisent un investissement est de faire du stade un objet qui leur soit propre, ce qui pose des problèmes dans la gestion par le club. Au contraire, je crois qu'elles cherchent à concilier l'intérêt du club avec les règles de la comptabilité publique et le retour sur investissement, ce qui passe par la redevance d'occupation du stade.

M. Richard Olivier. – Le rôle de Vinci n'est pas clair.

M. Maurice Vincent. – Les élus recherchent l'équilibre.

M. Alain Belsœur. – Je suis président du comité stratégique des stades de la ligue de football professionnel : les clubs n'obtiennent pas, loin s'en faut, le surplus de bénéfices qu'ils pouvaient espérer de stades plus grands : Lille, passé de 15 000 à 35 000 spectateurs, ne touche pas un centime de plus.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Vous m'étonnez !

M. Alain Belsœur. – Je parle du résultat net.

M. Dominique Bailly. – C'est à cause du PPP !

M. Alain Belsœur. – Pas seulement, mais c'est un vrai problème. L'US Valenciennes nous dit que son nouveau stade lui coûte plus cher. La France a été candidate à l'Euro 2016 pour moderniser ses équipements, comme l'Allemagne avec la coupe du monde 2006. Mais que faisons-nous collectivement pour suivre son modèle ? Entre 2000 et maintenant, sa Ligue 1 est passée de 20 000 spectateurs - comme nous aujourd'hui en comptant les 20 % de places gratuites - à 45 000. Attention à notre modèle économique : nous risquons de nous retrouver avec des éléphants blancs. Le football français est financé à 11 % seulement par l'activité sportive, contre 25 à 30 % en Allemagne ou en Grande-Bretagne. La différence de chiffre d'affaires entre *Bundesliga* et Ligue 1 est de 500 millions : c'est énorme ! Les Français sont 10 à 11 millions à se dire passionnés par le football, mais ils ne viennent pas au stade. Il nous faut par conséquent nous inspirer des bonnes pratiques en matière d'accueil, de prestations, de sécurité pour leur donner envie de venir. C'est un travail d'intérêt national qui concerne bien entendu les collectivités.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Les services de contrôle de gestion des clubs sont essentiels pour les collectivités, mais à la seule condition qu'elles aient avec eux un dialogue direct. Leur travail, présenté par les clubs eux-mêmes, donne toujours le même

résultat : tout va très bien. Nous aurions besoin de votre aide lorsque nous devons prendre une décision d'investissement. J'ai ainsi dû résister à un président de club qui n'était pas même encore en Pro D2, et qui me demandait de lui construire un stade. Vous avez un rôle important à jouer.

M. Dominique Bailly. – M. Todeschini et moi sommes les auteurs d'un rapport sur le financement public des grandes infrastructures sportives. Un point pose problème : une collectivité qui construit un équipement veut percevoir une redevance du club occupant. Mais ce dernier devrait pour augmenter ses bénéfices l'utiliser à des fins autres que sportives et organiser des concerts ou des fêtes. Or si le stade est construit en PPP, il ne le peut pas. Il est donc préférable que les actionnaires de la société de gestion et du club soient les mêmes. Le stade Océane du Havre est en ce domaine un modèle. C'est pourquoi la conclusion de notre rapport était : non aux PPP.

M. Michel Savin, président. – Pouvez-vous donner des conseils aux collectivités avant un investissement, et le faites-vous ?

M. Richard Olivier. – Il faudrait encore qu'on nous le demande.

M. Philippe Ausseur. – On ne s'adresse à nous que lorsqu'il est trop tard. Vous avez raison, il arrive que certains clubs n'aient même pas la jouissance des buvettes pendant les matchs. Doit-on s'immiscer dans les décisions des collectivités ? Je ne le crois pas : certaines préféreront les PPP, d'autres la maîtrise d'œuvre publique, d'autres l'investissement privé… Et nous sommes conseils des clubs. Nous sommes intervenus à Villeurbanne, car il s'agissait d'un projet du club.

M. Jean-Christophe Rougé. – Il nous est interdit de nous immiscer dans les décisions de gestion des clubs, qui ont des conseils, comme les collectivités territoriales. Nous pouvons en revanche participer à une réflexion collective. Ce qui manque, ce sont les échanges. Certes nous en avons avec les clubs, et, informellement, avec les élus. Or nous en avons besoin pour définir un modèle économique, avec les conseils des clubs, experts-comptables et commissaires aux comptes – même s'il ne faudrait peut-être pas compter ces derniers comme des conseils…

M. Richard Olivier. – Cela se discute.

M. Jean-Christophe Rougé. – Nous devons parfois leur rappeler que nous ne sommes plus à la kermesse, mais face à des entreprises.

M. Michel Savin, président. – Ce sera le mot de la fin. Je vous remercie.

Audition de MM. Rémi Duchêne, inspecteur général de l'administration, et Bertrand Jarrige, inspecteur général de la jeunesse et des sports

M. Michel Savin, président. – Nous poursuivons nos auditions avec MM. Rémi Duchêne, inspecteur général de l'administration, et Bertrand Jarrige, inspecteur général de la jeunesse et des sports, co-auteurs en juillet 2013 du rapport de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur, qui a mis l'accent sur les déficiences du contrôle de gestion des clubs et sur l'absence de véritable régulation. Mettre en place, comme elle l'a proposé, une autorité indépendante préserverait les

collectivités territoriales sollicitées par les ligues et les clubs, mais soumises à des normes sur lesquelles elles n'ont pas de prise.

M. Rémi Duchêne, inspecteur général de l'administration. – Les aides des collectivités territoriales aux clubs sportifs peuvent prendre la forme de subventions ou d'achats de prestations. Le code du sport encadre le montant annuel maximal par sport et limite ces aides aux trois missions de service public que sont la formation, la cohésion sociale et la sécurité, ces dernières entendues au sens large, puisque intégrant par exemple dans la sécurité la prévention de la violence.

L'on se heurte d'abord à des difficultés techniques, ainsi sur le calcul des subventions cumulées, ou parce que la saison sportive ne coïncide pas avec l'annualité budgétaire ; surtout, les clubs ne produisent pas de document attestant de la finalité d'intérêt général de la subvention, et les préfectures ne les contrôlent pas. Les subventions servent ainsi trop souvent à alimenter des dépenses de fonctionnement, y compris des dépenses salariales.

La loi ne dit pas si le plafond des achats de prestations s'entend hors taxe ou TVA comprise. Comme cela peut prendre des formes aussi différentes que l'achat de places distribuées gratuitement ou à prix réduit aux enfants des collèges et l'achat d'espace publicitaire pour la promotion de la collectivité elle-même, nous sommes favorables à l'établissement d'un plafond dans le plafond pour réorienter les dépenses vers des actions véritablement destinées au public. Nous préconisons également d'établir une réunion annuelle de contrôle de la correcte application des seuils, de cibler les subventions servant à des dépenses salariales, de demander des études d'impact par mission et de compter la TVA dans le calcul des plafonds d'achat.

Premier enjeu, réorienter les dépenses des collectivités du fonctionnement vers l'équipement. Lors de nos déplacements à Montpellier comme au Mans, nous avons constaté qu'elles contribuaient à l'inflation salariale. Est-il légitime d'aider des disciplines où règne le *sport business* ?

M. Bertrand Jarrige, inspecteur général de la jeunesse et des sports. – Les équipements représentent en effet un enjeu central dans la relation entre clubs et collectivités. Dans ce domaine, la répartition des compétences est ambiguë : théoriquement, le code du sport interdit aux ligues d'avoir des exigences ayant trait à la commercialisation du spectacle sportif. En réalité, tous les acteurs se renvoient la balle… Les collectivités se plaignent que les fédérations et les ligues imposent des normes sans en supporter le coût ; ces dernières parlent de simples recommandations ; les clubs se plaignent de n'être associés que tardivement aux décisions des collectivités.

Les conditions de mise à disposition d'équipements municipaux ou communautaires sont instables : elles devraient en effet tenir compte de la valeur locative et du chiffre d'affaires que dégage le spectacle professionnel, ce qui n'est pas le cas partout, loin s'en faut. Nous avons même vu des cas de gratuité. Une épée de Damoclès juridique pèse alors sur les délibérations correspondantes, et les annulations se sont multipliées, comme à Villeurbanne pour l'Astroballe ou à Paris pour Roland-Garros.

Résultat, l'engagement financier des collectivités reste très élevé. Étant généralement le maître d'ouvrage de ces équipements, elles supportent les aléas sportifs du club, ainsi qu'on l'a vu au Mans ou à Grenoble. Certains grands projets pour l'Euro 2016 ont recours aux PPP, dont les loyers très importants sur le long terme ne pourront peut-être pas

être répercutés sur les clubs, comme à Marseille ou demain à Lille. Certains projets se présentent comme purement privés, alors qu'aucun n'aurait été possible sans un apport des collectivités, comme le stade de Décines à Lyon, où la chronique judiciaire se poursuit, le projet d'Aréna 92 du Racing Metro de Nanterre, où le conseil général s'est engagé à acquérir un immeuble de bureaux, ou même la rénovation des bétons du Parc des Princes, que la Ville de Paris finance à hauteur d'une vingtaine de millions d'euros.

Une idée s'impose face à cette situation, que ce soit à la Commission grands stades Euro 2016 ou à la commission Arénas 2015 : une plus grande implication des clubs. Cela tarde à se concrétiser. Un petit nombre de clubs de football et de rugby sont propriétaires de leur stade, pour des raisons historiques, et d'autres, comme l'Olympique Lyonnais, le Racing Metro 92 ou le PSG, ont des projets. La formule du bail emphytéotique, ouverte par le législateur, n'a été choisie que pour quatre projets qui n'ont finalement pas vu le jour. Un frein important est l'impossibilité pour les collectivités d'aider les clubs pour leurs investissements.

Nos préconisations sont les suivantes : prendre une nouvelle circulaire des ministères de l'intérieur et des sports sur le sujet – la précédente date de 2002 ; sécuriser le modèle économique : la ligue ouverte avec ses montées et descentes, à laquelle tous sont très attachés, pose un problème ; peut-être faudrait-il au moins amortir ces mouvements. Enfin, transposer pour les équipements le régime d'aide spécifique pour l'Euro 2016, auquel la Commission européenne a donné un accord en décembre dernier.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Nous l'avons entendu hier encore, l'heure est aux économies, notamment pour les collectivités. Dans ce contexte, doivent-elles être aussi présentes aux côtés des sports les plus développés ? Les aides doivent se concentrer sur les équipements pour promouvoir un nouveau modèle où les clubs s'approprieront leur outil, ou tout au moins auront les mains libres dans leurs stades. Peut-on selon vous faire un distinguo en ce domaine entre sports ?

Le rapport de forces entre collectivités et clubs est plutôt en faveur de ces derniers, qui bénéficient de l'appui de l'opinion publique et de la presse. Les collectivités, qui doivent suivre la raison, et non la passion, ont parfois du mal à leur résister. Vous préconisez la création d'une autorité administrative indépendante pour réguler ce domaine qui devient de plus en plus assimilable au business et où les risques de conflits d'intérêt sont nombreux. Enfin, vous avez, à propos des DNCG, évoqué de possibles conflits d'intérêt.

M. Rémi Duchêne. – Les finances publiques sont en effet une denrée rare à utiliser le mieux possible. La prédominance des dépenses de fonctionnement dans les aides est un problème. La seule exception concerne les centres de formation, qui constituent certes un investissement immatériel, mais dont la qualité est reconnue internationalement. C'est le contraire au Mans, ou encore à Montpellier, où les collectivités ont fait le choix de faire du sport un vecteur de dynamisme et d'affichage, en y consacrant des dizaines de millions d'euros ; les équipements ne s'en ressentent guère : le stade de la Mosson est vétuste : le stade de rugby, quoique datant de 2007, ne peut accueillir faute de place les rencontres européennes du club, qui ont lieu à la Mosson, dont elles endommagent les pelouses…

La disproportion est souvent grande entre les investissements, toujours faits en fonction des meilleurs résultats des équipes, et la réalité : qui connaît un peu l'histoire sportive sait que le Mans n'avait pas besoin d'un stade de 25 000 places, malgré les voix

s’exprimant en faveur de la construction d’un pôle sportif fédérant les populations… La vitrine coûte cher !

Une politique vertueuse serait d’augmenter le contrôle, avec une certification par des commissaires aux comptes des subventions et des achats de prestations et un contrôle régulier par l’État, car cela relève du contrôle de légalité, de l’objet des subventions : lorsque nous entendons que tel joueur a été dans les quartiers pour faire une démonstration, nous disons que ce n’est pas ce que la loi appelle la cohésion sociale. Il conviendrait de faire porter les subventions sur les investissements, pas seulement sur la sécurité, mais aussi pour que les spectateurs n’aient plus l’impression de venir dans un univers carcéral de grillages et de barrières, où les supporteurs invités doivent marcher entre deux rangées de CRS. Les stades pourraient alors accueillir femmes, enfants et vieillards… Le succès du modèle allemand réside aussi dans cette modification de la sociologie du spectateur.

M. Bertrand Jarrige. – Les tableaux annexés à notre rapport montrent une situation très diverse d’une discipline à une autre. Certaines seraient incapables de vivre sans les subventions publiques ; le football et le rugby ne sont pas dans ce cas, mais les aides représentent 30 % des recettes des clubs de basketball, 50 % pour le handball et 80 % pour le volleyball. Quelles que soient les perversions du système actuel, l’on ne peut y mettre fin brutalement.

Peut-on pour autant créer une réglementation à géométrie variable ? Les collectivités ont pu faire accepter un régime en 2000-2001 à la Commission européenne pour leur permettre de résister à l’inflation des demandes des clubs. Il serait difficile de revenir treize ans plus tard devant une Commission bien plus attentive qu’alors à ces sujets pour faire valider un nouveau régime d’aides. Mieux vaut s’assurer que ce régime n’est pas trop détourné et renforcer les contrôles.

Certes les clubs de football et la plupart des clubs de rugby pourraient être autonomes financièrement. Cela relève de la responsabilité des collectivités territoriales, qui d’ailleurs agissent dans ce sens. Il convient de distinguer la régulation et le contrôle de gestion. La première dépend des fédérations et des ligues, dont le pouvoir a été encore renforcé par la loi sur le sport de 2012. Le contrôle de gestion est la vérification que les règles fixées par celles-ci sont respectées. En France, la régulation est faible car les fédérations ne sont pas allées au bout de leurs pouvoirs. Le *salary cap* ou plafond salarial n’a été mis en place que dans le rugby, et encore au niveau de la masse salariale du premier club ; le dispositif du joueur formé localement ne s’applique pas partout et dans des conditions particulières ; la licence club ne sert qu’à obtenir un label et des subsides supplémentaires. Les fédérations sont sous l’influence des clubs. Les réunions du conseil d’administration de la ligue du football professionnel sont toutes précédées par une réunion de l’union des clubs professionnels qui arrête toutes les décisions à prendre. Elles ne sont dès lors pas les mieux placées pour édicter des règles dans un contexte juridique de plus en plus complexe.

Le contrôle de gestion, s’il fonctionne plutôt bien, reste un régime de droit coutumier : le football et le rugby ont mis en place des structures qui ont été consacrées par la loi, mais aucun texte ne prévoit le détail de l’organisation des commissions chargées du contrôle de gestion. C’est pourquoi nous proposons de prendre un texte réglementaire à ce propos. Autre point, l’impensable est arrivé : une fédération a en effet décidé de passer outre une décision des instances de gestion, validée par deux fois par les instances d’appel. Bien qu’elle ait refusé de rétrograder le club du Mans au nom de l’intérêt supérieur du football, ce club a pourtant fini en liquidation judiciaire au terme d’une saison qu’il a eu du mal à

terminer. La loi devrait réaffirmer le caractère indépendant et intangible de ces décisions lorsqu'elles sont prises dans les règles, et qui ne devraient être remises en cause ni devant la fédération, ni devant le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), mais bien uniquement devant les tribunaux. Cela éviterait d'assister de nouveau à une lente agonie, comme celle du Mans.

Faut-il une autorité indépendante pour exercer ce pouvoir de régulation ? L'Autorité de la concurrence, à qui nous l'avons demandé, considère que cela n'est pas de son ressort, car elle ne descend pas dans le détail de chaque secteur. Cette autorité doit-elle se consacrer à tous les sports ou seulement aux plus développés ? Certains proposent qu'elle ne soit compétente que sur le football. Cette autorité devrait être compétente sur les trois niveaux : édiction des règles, contrôle de leur application et sanction en cas d'infraction. Un arbitrage sera nécessaire entre la nouvelle autorité et le pouvoir sportif ; la précédente ministre n'avait pas accepté cette proposition. Par mesure d'économie, nous envisagions plutôt une réaffectation à une autorité existante : l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel), par exemple, qui reprendrait certaines compétences du CSA, tant l'enjeu des droits télévisés est essentiel. Nous avions laissé de côté l'Agence française de lutte contre le dopage, qui dépend de l'Agence mondiale et du code mondial.

Dernier point : l'articulation entre notre contrôle de gestion, celui mis en place à l'UEFA et celui qui devrait être mis en place dans l'ensemble des fédérations étrangères.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Comment les fédérations ont-elles perçu votre rapport ?

M. Rémi Duchêne. – M. Vincent et moi étions à la commission Glavany ; nous avions pu observer le fonctionnement des clubs et de la ligue de football, semblable à ce que décrivait Bertrand Jarrige : ces acteurs ont sorti de leur chapeau des propositions négociées ailleurs. J'ajouterai en mon nom personnel que cette défiance très forte est non seulement déplaisante, mais surtout qu'elle démontre chez des personnes investies de missions de service public qu'elles ont largement perdu de vue cette contrainte… Sur le plan juridique, la décision du 25 juillet 2012 de maintenir Le Mans en Ligue 2 n'existe pas, puisqu'il n'y a pas de procès-verbal ; elle a pris la forme, après une réunion tenue par téléphone, d'un communiqué affiché sur le site du club que Metz, qui attaquait cette décision, n'a pu produire devant le juge. Juridiquement, c'est impossible : j'ai consulté les statuts et le règlement intérieur de la FFF, que le ministère de l'intérieur conserve, en tant que tutelle des associations reconnues d'utilité publique. La base juridique se trouve dans les règlements généraux, à l'article 199, qui prévoit un droit de réforme en toute matière, sauf disciplinaire : le comité exécutif peut réformer les décisions dans l'intérêt supérieur du football français.

L'ensemble des textes doit garantir l'indépendance de la DNCG. Pour certains secteurs économiques, une autorité indépendante serait utile, pour qu'ils échappent à la mainmise des clubs professionnels.

M. Maurice Vincent. – L'aléa sportif rend difficile de trouver des investisseurs privés plutôt que des États, comme le Qatar. Je ne suis pas favorable aux ligues fermées. Les investisseurs extérieurs finiront par substituer la puissance financière à l'aléa sportif. La commission présidée par M. Glavany a bien montré que la volonté de valoriser les recettes de télévision implique des horaires de programmation des matchs qui ne conviennent pas aux familles qui pourraient fréquenter les stades. Comment résoudre cette contradiction, qui obère l'exploitation des stades ?

M. Bertrand Jarrige. – Sur l'aléa sportif, votre inquiétude est fondée. Peu de personnes soutiendraient le passage à un système de ligues fermées. Pourtant, celui-ci s'autorégule plus facilement que la compétition ouverte, qui conduit à une explosion des salaires. L'augmentation annoncée des droits du football passera dans la masse salariale des clubs plutôt que dans des projets d'avenir. Division par division, que deviennent les clubs qui montent et ceux qui descendent ? Il semble que la pire chose qui puisse arriver à un club soit d'être relégué, et la deuxième pire chose, d'être promu ! En dépit de l'exemple éclatant de Montpellier, le taux de survie des clubs promus est faible au-delà de deux ou trois saisons. De même, un club relégué voit ses ressources diminuer considérablement. Le système risque d'instituer, sous couvert de compétition ouverte, une compétition à deux vitesses, avec des clubs intouchables qui chaque année peuvent viser un titre européen, et une deuxième division, en quelque sorte, au sein de la première. S'il n'y a pas d'autorégulation, nous devons poser les principes d'une régulation et prévoir des mécanismes d'amortissement des descentes et d'encouragement des montées. Ces mouvements sont d'ailleurs sans doute trop fréquents, et leur nombre devrait être réduit, par exemple par des matches de barrage.

M. Michel Savin, président. – En effet.

M. Bertrand Jarrige. – Je participe à une commission qui mène une expérimentation en basketball consistant à inviter en Pro A deux clubs de Pro B qui le justifient par un projet sportif. Nous verrons les résultats. Nul ne se résoudrait au passage aux ligues fermées.

M. Michel Savin, président. – S'il est difficile de modifier les critères, rien n'interdit de revoir le plafond des subventions au niveau national.

M. Rémi Duchêne. – Le principe du plafond est législatif, mais son montant est réglementaire. Il serait possible de le modifier, éventuellement de le diminuer : le niveau cumulé de dépense publique pour le secteur est élevé, alors même que les recettes professionnelles sont croissantes.

M. Bertrand Jarrige. – Parce qu'elles ont une contrepartie, les prestations ne sont pas considérées comme un régime d'aide. Les collectivités territoriales devraient d'ailleurs y avoir davantage recours, plutôt qu'aux subventions. Si l'on change le plafond des subventions, il faut le notifier à la Commission européenne, qui s'opposerait sans doute à son augmentation.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – D'autres pays ont-ils ce modèle de régulation du sport professionnel ?

M. Bertrand Jarrige. – Je ne le crois pas. Le système des DNCG est une invention française. L'organisation du sport en France est, en général, très spécifique, comme la place qu'y tient l'État.

M. Rémi Duchêne. – Nous avons un niveau d'équipement aussi compétitif que possible, mais les Français vont moins au stade que leurs voisins. C'est l'une des raisons pour lesquelles les collectivités territoriales sont appelées à l'aide pour rééquilibrer les budgets !

M. Michel Savin, président. – Je vous remercie.

La réunion est levée à 16 heures 30.

Mercredi 16 avril 2014

- Présidence de M. Michel Savin, président –

Table ronde sur le sport féminin professionnel

La séance est ouverte à 14 heures.

M. Michel Savin, président. – Je remercie chacun des participants à cette table ronde. Si le sport féminin professionnel est depuis longtemps développé dans de nombreuses disciplines individuelles comme le tennis, le judo, la natation ou l'escrime, on assiste à une montée en puissance des équipes féminines dans le football, le basketball, le handball. Le développement de ces disciplines collectives rencontre-t-il des freins dès lors que des femmes les pratiquent ? Qu'en est-il, en particulier, des infrastructures, de l'encadrement ? Comment les collectivités territoriales aident-elles le sport professionnel féminin ? Est-ce aujourd'hui devenu une priorité ? Que dire, enfin, de l'intérêt des sponsors et du public pour les compétitions féminines ? Et de la couverture médiatique ? Le sport féminin peut-il voler de ses propres ailes ou bien est-il voué à se développer parallèlement au sport masculin, dans les mêmes clubs et en partageant les installations ?

Pour débattre de ces sujets, je suis très heureux d'accueillir Mme Véronique Pecqueux-Rolland, ex-internationale de handball féminin, membre du Bureau directeur de la fédération française de handball ; Mme Nathalie Dechy, ancienne joueuse de tennis professionnelle, membre du Comité de pilotage de Roland-Garros ; Mme Marie-Françoise Potereau, présidente de l'association Fémix Sports, directrice technique nationale (DTN) adjointe de la fédération française de hockey sur glace ; MM. Patrick Iliou et Olivier Blanc, directeurs généraux adjoints de l'Olympique Lyonnais (OL), et M. Laurent Arnaud, directeur d'OL Fondation.

Mme Véronique Pecqueux-Rolland, ex internationale de handball féminin, membre du Bureau directeur de la fédération française de handball. – Effectivement, j'ai eu une carrière professionnelle dans le handball entre 1990 et 2009, avec 302 sélections en équipe de France - nous avons été vice-championnes du monde en 1999 et championnes du monde en 2003 - et j'ai joué principalement dans deux clubs professionnels, Dijon et Besançon.

Le sport professionnel féminin subit les décalages qui existent partout dans la société entre les sexes, des différenciations qui sont un héritage de l'histoire. Et il est évident que, pour un club féminin, il est toujours plus difficile d'obtenir des soutiens, en particulier des subventions, que pour un club masculin de même niveau.

Mme Nathalie Dechy, ancienne joueuse de tennis professionnelle, membre du Comité de pilotage de Roland Garros. – J'ai été joueuse de tennis professionnelle entre 1994 et 2009, où j'ai participé à l'ensemble des tournois du « Grand Chelem », en particulier au sein de l'équipe de France. Après avoir arrêté ma carrière, j'ai repris une formation universitaire et travaillé sur le *sponsoring* dans le sport féminin et son importance dans la professionnalisation du sport féminin, avant de devenir conseillère sportive pour le tournoi de Roland-Garros - je participe notamment à la programmation des matchs féminins, un enjeu très important puisque l'intérêt du public est directement lié à la possibilité de regarder des matchs de haut niveau.

Le tennis est le sport le plus « favorable » aux femmes, parce qu'il est particulièrement riche et surtout parce que les tournois du « Grand Chelem » mettent systématiquement en compétition autant de femmes que d'hommes, sur les mêmes courts et les mêmes périodes : c'est unique et c'est un exemple pour les autres sports. L'économie du tennis féminin français, ensuite, dispose de deux atouts importants : la fédération française de tennis, grâce à Roland-Garros, bénéficie de moyens importants, qui irriguent l'ensemble du territoire en soutien du tennis féminin ; GDF-Suez, ensuite, est un sponsor très engagé, qui soutient le développement du tennis féminin notamment par des tournois en région.

Le sport féminin est un sport jeune, des progrès importants ont été faits ces dernières années - je pense notamment aux « 24 heures de sport au féminin » -, une dynamique est lancée et il faut continuer d'avancer.

Mme Marie-Françoise Potereau, présidente de l'association Fémix Sports, directrice technique nationale (DTN) adjointe de la fédération française de hockey sur glace. – J'ai été cycliste de haut niveau pendant 14 ans puis exercé les fonctions de DTN adjoint du cyclisme puis DTN ajointe du hockey sur glace, avant d'être missionnée par le ministère des sports, sur la féminisation des sports - un axe d'action décidé au lendemain des Assises du sport au féminin, tenues en 2000 sous l'impulsion de Marie-George Buffet.

Avec le ministère, nous travaillons à accroître la pratique du sport par les femmes, mais aussi l'accès des femmes aux métiers et à l'encadrement des pratiques sportives - éducateur sportif, entraîneur, cadre technique, direction de clubs... Nous travaillons au sein du comité interministériel aux droits des femmes, qui a élaboré une feuille de route suivie d'année en année ; je crois qu'il y a une prise de conscience, 69 fédérations sportives disposent d'un plan de féminisation - il y en avait 12 il y a quatre ans -, nous proposons et diffusons des méthodes, organisons des colloques sur le sport au féminin et nous avons également co-organisé les « 24 heures de sport au féminin » le 1er février dernier.

Nous ne devons pas relâcher nos efforts, parce que si des progrès ont été faits, le chemin est encore long pour voir les femmes prendre toute leur place dans le sport français - je suis du reste plus favorable à des binômes homme-femme, à la mixité plutôt qu'à une application stricte de la parité. Il y a aujourd'hui sept femmes DTN contre une il y a quatre ans ; dans l'encadrement de l'équipe de France des derniers Jeux olympiques, il y avait 5 techniciennes sur 22, mais aucune femme parmi les 18 médecins sportifs : c'est dire qu'il y a encore du chemin à faire !

M. Olivier Blanc. – Je suis directeur général adjoint de l'Olympique lyonnais (OL), où je suis entré en 1989 - j'ai donc connu toute l'ascension du club, qui avait une longue histoire mais était alors en deuxième division. J'ai été à l'initiative, en 2004, de la création d'une section féminine de l'OL. La section féminine du Football club de Lyon (FCL) était en difficulté, les collectivités locales et les dirigeants du FCL nous proposaient de la soutenir ; cependant, nous avons préféré intégrer cette section à l'OL, pour la développer sur des bases professionnelles - parce que le football féminin est un vrai football, qui peut se développer comme le football masculin. Aussi avons-nous intégré pleinement cette section dans notre politique générale du club, y compris dans notre école de formation, l'Académie du football. La section féminine dispose de la marque OL - pour tous les supports - et nous lui avons dédié des infrastructures professionnelles.

Cette expérience, qui a maintenant dix ans, est un succès, les résultats sont là. Cependant, on constate un véritable problème pour l'accès des femmes aux postes

d'encadrement, y compris dans les clubs féminins : il n'y a pas assez de candidates, il faut faire un effort dans la formation des jeunes femmes et trouver des voies originales pour que des sportives, une fois leur carrière terminée, parviennent à des postes de responsabilité.

M. Michel Savin, président. – Que pensez-vous du rôle des collectivités locales dans le développement du sport au féminin ? Pour le tennis, par exemple, les partenaires principaux de tournois en région sont-ils des collectivités territoriales ? On voit aussi que, si le sport féminin obtient de très bons résultats pour les équipes nationales, jusqu'aux titres suprêmes, les choses sont bien plus compliquées pour les clubs : comment expliquer ce décalage et que faire pour y remédier ?

Mme Véronique Pecqueux-Rolland. – Les collectivités locales sont les premiers interlocuteurs des clubs pour les subventions et elles doivent faire des choix, parce que les demandes sont évidemment nombreuses. C'est dans ces arbitrages que les clubs féminins passent trop souvent après les clubs masculins, en particulier pour des subventions. Or, ces difficultés arrivent au moment où des sports féminins se professionnalisent et où il faut, justement, les soutenir dans cette transformation.

Mme Nathalie Dechy. – Pour se diffuser, le sport féminin a besoin de résultats - c'est le cas pour les sports individuels comme le tennis, et pour les sports collectifs, comme le foot, on le voit avec l'OL, ou comme le handball. Le développement passe par le triptyque médias/intérêt économique/sponsors, qui se mobilisent avec les résultats des sportives. Les collectivités jouent un rôle essentiel pour les clubs et elles peuvent faire progresser l'ensemble du sport féminin en faisant un lien entre leur engagement au quotidien dans les clubs et le sport professionnel ; je pense, en particulier, à l'organisation d'événements, comme des tournois, qui sont mobilisateurs - aussi bien pour le public que pour les médias, donc les sponsors.

M. Michel Savin, président. – D'autres tournois de tennis que ceux du « Grand Chelem » ont-il cette règle de mettre en compétition un nombre égal d'hommes et de femmes ?

Mme Nathalie Dechy. – Non, les autres circuits organisent séparément des tournois féminins et masculins. Les collectivités comptent dans certains tournois, par exemple celui de Strasbourg. Pour celui de Toulouse par exemple, il y a aussi les sponsors privés, comme *La Dépêche du Midi*.

Mme Véronique Pecqueux-Rolland. – Le soutien des collectivités locales est nécessaire, mais il ne peut pas suffire au développement du sport féminin, il faut des résultats, qui font aussi la médiation, et réciproquement. C'est ce qui s'est passé avec l'équipe de France de handball : personne ne nous connaissait, puis il y a eu la demi-finale contre la Norvège en 1999 - et nous nous sommes propulsées dans un autre monde.

Mme Marie-Françoise Potereau. – La médiatisation est un facteur déterminant aussi pour l'engagement des collectivités locales, en particulier pour qu'elles soutiennent le sport féminin. Les Jeux olympiques sont un levier également, en promouvant au féminin tous les sports en compétition, y compris la boxe, qui y a fait son entrée aux JO de Londres.

La question, cependant, reste de parvenir à ce que les collectivités locales soutiennent plus en amont le sport au féminin. Il y a des sujets très simples mais déterminants, comme l'accès aux salles de sports à des horaires qui facilitent la pratique - des clubs se

plaignent qu'on ne les laisse accéder aux équipements que tard le soir, à des heures où les parents hésitent à envoyer leurs filles faire du sport.

Les femmes cyclistes ne sont pas professionnelles, il leur faut passer par des métiers qui leur permettent de continuer à s'entraîner - j'étais, pour ma part, monitrice de ski... -, ce qui est une difficulté supplémentaire à surmonter. Seul un petit nombre de sports sont professionnels pour les femmes : le tennis, le handball et le football sont en fait des exceptions. Un progrès consisterait, je le vois pour le hockey sur glace, à trouver un statut qui permette aux femmes de s'entraîner suffisamment, car le niveau exige désormais un entraînement quasi quotidien.

M. Olivier Blanc. – L'OL ayant décidé d'intégrer en son sein une section féminine plutôt que de créer un club féminin à proprement parler, il ne reçoit pas de subvention qui vise spécifiquement le sport féminin. Cependant, conformément à la volonté du président Jean-Michel Aulas, la section féminine dispose d'un budget important, les joueuses bénéficient du statut fédéral et nous les accompagnons pour leur après-carrière. Quant à la participation des collectivités locales, elle nous importe évidemment, mais il y a longtemps que le football est financé par d'autres circuits.

M. Jean-Jacques Lozach. – Aux côtés des éléments les plus visibles du soutien des collectivités locales, comme l'organisation de tournois, d'événements, les subventions aux clubs, il y a des aides individuelles aux sportifs : en avez-vous bénéficié dans votre carrière ? Que pensez-vous de ce système : faut-il le maintenir, en faire davantage profiter les femmes ?

Mme Véronique Pecqueux-Rolland. – J'en ai bénéficié et je crois important de maintenir ce type d'aides, qui comptent sur la voie de la professionnalisation.

Mme Marie-Françoise Potereau. – Moi aussi, et même modestes, ces aides m'ont été un support quand, non professionnelle, je travaillais comme monitrice de ski, tout en m'entraînant tous les jours à vélo.

Cependant, je crois qu'il faudrait une ligne directrice pour ces aides, à tout le moins harmoniser leur usage, car la diversité, de l'aide individuelle à l'aide collective, aux infrastructures, à la formation, à la reconversion, entraîne des incohérences.

Mme Nathalie Dechy. – J'étais autonome financièrement dès l'âge de 16 ans et je dois vous avouer que je ne me souviens pas si j'ai bénéficié, ou non, d'une aide individuelle de la part d'une collectivité locale - c'est aussi que ce type d'aide compte très peu dans le budget d'une joueuse de tennis professionnelle, où le moindre déplacement dans un tournoi du « Grand Chelem » coûte plusieurs dizaines de milliers d'euros.

Cependant, ces aides sont utiles à de très jeunes joueuses, qui ont plus de mal à se lancer que les joueurs, du fait que l'économie tennistique féminine n'est pas aussi florissante que la masculine. La fédération française de tennis réfléchit aux moyens de compenser cette différence, sur le plan du financement aussi bien que pour la formation ou la reconversion : il faudrait, effectivement, aider davantage les filles, qui disposent de bien moins de moyens que les garçons au cours et après leur carrière.

M. Olivier Blanc. – Le football féminin a surtout besoin de formation, il n'y a rien avant l'âge de 15 ans, les centres sont encore trop peu nombreux et trop éloignés des lieux de résidence des jeunes femmes. L'excellence nationale étant regroupée dans le centre

de Clairefontaine, une joueuse de l'OL doit s'y former la semaine et jouer le week-end avec Lyon, alors qu'elle pourrait se former au centre de Vaulx-en-Velin, bien plus proche de chez ses parents : il y a peut-être des assouplissements à trouver, et, certainement, à renforcer la formation en général.

Nous avons confié une mission dans ce sens à Sonia Bompastor, qui a fait un état des lieux et proposé des améliorations sur la formation. Les collectivités locales pourraient jouer un rôle plus important sur ces questions, comme elles le font pour la formation des jeunes au football masculin.

M. Dominique Bailly. – Les collectivités locales sont très sensibles au levier de médiatisation des grandes manifestations sportives et elles sont en première ligne pour les organiser - je pense par exemple à la Fed-Cup de tennis organisée à Liévin en 2010, ou encore aux phases finales de basketball féminin à Orchies, sans oublier que pour ces dernières, les collectivités ont déboursé quelque 600 000 euros. C'est bien le signe que les collectivités ont compris combien le sport féminin est un vecteur de communication, mais aussi de développement local.

Mme Nathalie Dechy. – Sans le soutien public que j'ai reçu, je n'aurais jamais eu la carrière que j'ai connue, parce que mes parents, tous les deux enseignants, n'avaient certainement pas les moyens de financer mes premiers déplacements.

Mme Marie-Françoise Potereau. – Dans certaines disciplines, comme le hockey sur glace, la réussite de clubs entraîne une forme de concentration de l'aide et il faut songer alors à une régulation, pour un certain équilibre entre les clubs.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Comment aider au mieux le sport féminin ? Les événements médiatisés sont bien sûr un levier intéressant pour les collectivités, mais cela suppose une spécialisation pour un sport qui n'a rien d'évident, même si on nous le demande de manière récurrente, parce qu'à l'échelon local, de très nombreux sports sont pratiqués, les demandes nous viennent de partout - nos moyens sont faibles par rapport aux besoins, c'est vrai à Arras, très active dans le sport, comme pour bien d'autres villes. Les fédérations, à ce titre, ne mesurent peut-être pas toute l'importance qu'il y a à coopérer avec les collectivités locales, le plus en amont possible.

L'idée d'harmoniser l'usage des subsides apportés par les collectivités, ensuite, me paraît parfaitement illusoire, elle revient à nier l'autonomie de décision qui prévaut dans la décentralisation - et dans la clause générale de compétence, mais nous y reviendrons peut-être dans un autre débat.

M. Michel Savin, président. – D'autres clubs que l'OL se distinguent-ils par leur soutien au football féminin ?

M. Olivier Blanc. – Le premier club à développer le football féminin professionnel a été Montpellier, il y a une quinzaine d'années ; l'OL s'y est mis ensuite, avec plus de moyens ; puis le PSG a suivi, l'OM, Guingamp, et maintenant Toulouse et Saint-Etienne. La fédération française de football et la ligue veulent aller plus loin. Cependant, nous sommes encore loin de la situation allemande, où le pays compte un million de licenciées et où tous les clubs de Ligue 1 ont une section féminine qui dispose de tous les éléments de la marque de leur club.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Dans certaines villes, comme à Rodez pour le football, c'est l'équipe féminine qui est la locomotive, obtenant les meilleurs résultats - même si l'équipe masculine a toujours le terrain d'honneur et les honneurs de la presse.

Je m'interroge sur le budget que l'OL consacre à son équipe féminine : d'où viennent ses ressources et comment les matchs sont-ils retransmis ?

M. Olivier Blanc. – La section féminine dispose d'un budget de 5 millions d'euros, un tiers provenant de sponsors et deux tiers du budget général de l'OL. Eurosport et France Télévisions retransmettent une quinzaine de matchs par an et, sachant que la production coûte cher et que les clubs sont libres de leur politique commerciale pour la retransmission des droits, nous sommes peu exigeants financièrement, préférant mettre l'accent sur la visibilité, l'exposition de notre équipe féminine.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Accède-t-elle au stade de Gerland ?

M. Olivier Blanc. – Elle bénéficie de l'ensemble des attributs de la marque OL et il lui arrive de jouer à Gerland, ce qui démultiplie le public : dans une demi-finale de la *Champions League* contre Arsenal, 25 000 spectateurs sont venus et ont pu goûter à cette ambiance si conviviale du football féminin, loin de ce qu'on peut connaître avec le football masculin.

Mme Danielle Michel. – Quelle était votre motivation initiale, à l'OL, pour développer le football féminin ? Quels bénéfices en attendiez-vous ?

M. Olivier Blanc. – On nous l'a demandé au tout départ, pour aider la section féminine du FCL, puis nous y sommes allés pour gagner. Le handball et le volleyball féminins, par exemple, étaient déjà bien reconnus et nous avons estimé, c'était le choix du président Aulas, que le football féminin professionnel avait de l'avenir, que nous parviendrions à le développer. La section, aujourd'hui, coûte environ 3 millions d'euros à l'OL, mais nous sommes convaincus qu'elle parviendra à l'équilibre et qu'elle a un fort avenir à l'échelle européenne.

Mme Nathalie Dechy. – Le football féminin véhicule une autre image et peut secourir le football masculin, dont l'image s'est ternie ces dernières années. Je me souviens d'une couverture que le journal *L'Équipe* a consacré au football féminin, avec ce titre : « *Elles rendent le sourire* » !

M. Olivier Blanc. – Les valeurs véhiculées par le football féminin sont différentes de celles du football masculin, le public est très différent également, beaucoup plus familial, convivial, festif.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Le club de football féminin d'Arras dispose d'un budget de 250 000 euros, vingt fois moins que pour l'OL : comment espérer une égalité des chances avec de tels écarts ?

M. Olivier Blanc. – La fédération française de football (FFF) y réfléchit parce qu'effectivement, si les grandes équipes jouent le rôle de locomotives pour l'ensemble du football féminin, on ne peut organiser des matchs se soldant par des scores à 10-0 sans lui faire perdre de la crédibilité. Cependant, les choses changent, les écarts moyens diminuent.

Quant aux retombées d'images, c'est évident à l'intérieur même d'un club comme l'OL : on a vu des joueurs changer de comportement par la simple présence et par les résultats de la section féminine.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Quand l'équipe féminine de l'OL vient jouer à Rodez, le match se déroule dans notre meilleur stade, le public vient nombreux et l'ambiance est toute différente de celle d'un match entre équipes masculines, c'est certain.

Pour faire avancer le sport féminin, la féminisation des structures, ne pensez-vous pas qu'on devrait être davantage prescriptif : obliger, par exemple, tous les clubs de haut niveau à disposer d'une section féminine ou encore accorder systématiquement plus de moyens publics au sport féminin ? Car on sait bien que la médiatisation ne suffira pas à compenser l'écart...

Mme Nathalie Dechy. – Je crois que nous ferons déjà un grand pas en encourageant l'accès des femmes aux postes dirigeants, la conciliation avec la vie de famille ou encore une répartition plus juste des moyens matériels et financiers. Le sport féminin est un sport jeune, la concurrence y est moins forte, il y a des avantages pour les sponsors à s'y investir, les retombées peuvent être plus rapides : il faut valoriser ces atouts. Le terme de parité me gêne, surtout pour le sport de compétition ; je préfère la sensibilisation et la notion de justice.

Mme Véronique Pecqueux-Rolland. – Je suis sur la même ligne, il n'y a pas à imposer la parité, mais à donner ses chances à tout le monde, surtout que ce n'est pas la guerre entre les clubs féminins et masculins. Il faut faire davantage découvrir le sport féminin, ses prouesses et ses valeurs : le public suivra. La coupe du monde de rugby féminin se déroulera en France au mois d'août, j'ai eu la chance de rencontrer notre équipe de France, elles sont formidables : il faut le faire savoir, le public se régalera !

M. Michel Savin, président. – Est-il plus difficile, pour des équipes féminines, d'attirer des sponsors ?

Mme Véronique Pecqueux-Rolland. – Oui, parce que les sponsors sont sollicités de partout et que les équipes féminines étant moins suivies par le public, il y a moins de retombées de notoriété. Mais les équipes féminines ont d'autres atouts, d'autres valeurs à promouvoir.

M. Michel Savin, président. – Elles peuvent également capter des sponsors plus petits, qui ne compteraient pas dans le sport masculin.

Mme Véronique Pecqueux-Rolland. – C'est certain et l'ambiance est également différente dans le public, plus conviviale, ce qui change la perspective du *sponsoring*.

M. Olivier Blanc. – Sur la parité, je dirai qu'à l'OL, nous nous sommes situés d'emblée sur le plan professionnel : nous travaillons avec des sportives de haut niveau, des compétitrices plutôt que « des femmes qui jouent au foot », notre perspective n'est pas de faire du travail social. Ensuite, je crois qu'il manque effectivement des moyens humains et financiers pour faire accéder les femmes aux postes d'encadrement - et que sur ce plan, les collectivités locales peuvent jouer un rôle plus important.

Enfin, le football féminin fait valoir des atouts que n'a pas le football masculin, aussi bien d'ordre économique, en offrant un « ticket d'entrée » bien moins coûteux, mais

aussi sur les valeurs de travail, de solidarité, d'engagement. Je pense à une entreprise de bâtiment et travaux publics (BTP), sponsor de l'OL : chaque déplacement de l'équipe féminine mobilise l'entreprise au grand complet, ce sont des moments de communication interne très denses.

M. Patrick Iliou, directeur général adjoint de l'Olympique Lyonnais (OL). – L'équipe féminine est intégrée à l'ensemble de nos structures, nous la traitons à égalité et mettons des moyens à disposition qui sont comparables à ceux mobilisés pour l'équipe masculine - un centre d'entraînement, un terrain dédié, un espace de vie. Dans nos relations avec les sponsors, nous mettons en avant les mêmes arguments que pour les garçons : l'image positive, les performances, l'intérêt du public. Et le *sponsoring* du football féminin crée des liens très forts : dans l'entreprise du BTP que cite Olivier Blanc, les salariés sont en grande partie des hommes, mais tout le monde est fier que l'entreprise soutienne l'équipe féminine de l'OL, chaque visite est effectivement très mobilisatrice. Je crois que nous devons valoriser le sport féminin, le traiter à égalité avec le sport masculin : c'est le choix qu'a fait le président Aulas et nous croyons que ce modèle économique sera gagnant.

M. Laurent Arnaud, directeur d'OL Fondation. – Les partenaires, effectivement, viennent chercher les valeurs du sport féminin, qui ne sont pas toujours les mêmes ou qui n'ont pas la même image que celles du sport masculin. Je crois que pour développer davantage le soutien aux équipes féminines, il serait utile de le traiter fiscalement comme un don plutôt que comme du *sponsoring*.

Mme Nathalie Dechy. – Effectivement, cette différence se justifierait par le fait que le *sponsoring* vise à renforcer la notoriété, grâce à la visibilité, alors que le soutien aux équipes féminines vise plutôt d'autres valeurs.

Mme Véronique Pecqueux-Rolland. – À Dijon, nous avons mis en place du mécénat, qui intéressait davantage certaines entreprises que le *sponsoring*.

Mme Françoise Boog. – J'admire particulièrement les sportives de haut niveau, parce qu'elles doivent faire leurs preuves davantage que les hommes, avec moins de soutien alors qu'il leur faut s'entraîner tout autant : n'y a-t-il pas des mesures publiques compensatoires ?

Mme Marie-Françoise Potereau. – Il y a des conventions d'insertion professionnelle, passées entre l'État, l'employeur et le sportif de haut niveau, au travers desquelles l'État complète le salaire pour un temps partiel qui peut aller entre 20 % et 50 % du temps plein. Des fédérations sportives ont également des partenariats pour l'accueil de sportifs de haut niveau, par exemple avec les Douanes, l'armée, la police nationale - mais le nombre de places diminue constamment. Il y a, enfin, de grandes entreprises qui participent à ce type d'action, par exemple EDF. Il faut compter aussi avec le parcours de vie des femmes, qui veulent souvent devenir mères, à un âge où leur carrière sportive n'est pas toujours terminée, et qui ne reprennent pas ensuite.

Mme Nathalie Dechy. – C'est pourquoi les filles arrêtent leur carrière plus tôt que les hommes.

Mme Véronique Pecqueux-Rolland. – Je peux en porter témoignage, pour avoir entendu des responsables de clubs de handball faire une sorte de pression pour garder leurs joueuses - et parce que quand j'ai décidé d'avoir mon premier enfant, j'ai mis ma carrière

entre parenthèses pendant un certain temps, avant de la reprendre, ce qui a été une expérience fabuleuse.

Mme Marie-Françoise Potereau. – Il y a eu des progrès sur ce point : les femmes conservent désormais leur statut de sportive de haut niveau pendant leur congé maternité, alors qu'elles devaient tout suspendre il y a encore quelques années pour avoir un enfant.

Mme Françoise Boog. – Vous regrettez qu'il n'y ait pas plus de femmes dans l'encadrement du sport, mais envisagez-vous, à l'OL, que des équipes masculines puissent être encadrées par des femmes ?

M. Olivier Blanc, directeur général adjoint de l'Olympique Lyonnais (OL). – Nous en sommes encore très loin ! Nous allons remplacer l'entraîneur de l'équipe féminine et avons commencé à prospecter : nous recevons bien plus d'offres d'hommes que de femmes, c'est dire que la formation des femmes fait défaut, et que les collectivités locales pourraient jouer ici un plus grand rôle.

Mme Françoise Boog. – Et au-delà du football, dans tous les sports.

M. Olivier Blanc. – C'est vrai. Les choses avancent doucement : notre responsable de la sécurité du stade de Gerland est une femme.

Mme Marie-Françoise Potereau. – Nous y travaillons avec le ministère. Cependant, lorsqu'on a parlé d'une parité pour 2017 dans le Comité national olympique, les fédérations ont protesté et demandé fermement que l'échéance soit repoussée à 2024 : il n'y a aujourd'hui que 13,5 % de femmes parmi les présidents de fédérations.

C'est pourquoi nous conduisons des sensibilisations et des formations, en particulier un module « *Réussir au féminin et oser s'engager* » : une difficulté vient de ce que les femmes osent moins, se projettent moins que les hommes dans les postes à responsabilité ou de direction. Nous pouvons, j'en suis convaincue, faire changer les choses - et cela vaut pour la société tout entière. Nous informons également sur les plans de féminisation, qui sont portés à la connaissance des collectivités locales.

M. Olivier Blanc. – Il y a beaucoup à faire, également, du côté des anciennes joueuses, qui ont le vécu et l'amour de leur club.

Mme Marie-Françoise Potereau. – Il faut également prendre en compte la condition physique - par exemple pour être arbitre dans des sports collectifs comme le football ou le hockey sur glace, il faut tenir un rythme éprouvant. Cela implique d'ouvrir aux femmes davantage de sessions à la préparation physique pour les métiers du sport, nous nous y employons.

Mme Nathalie Dechy. – En sport, quand on ne progresse pas, on recule : il faut continuer à aller de l'avant pour le sport au féminin.

M. Michel Savin, président. – Merci pour votre participation.

Audition de M. Mathieu Moreuil, directeur de l'action européenne de la première division de football au Royaume-Uni (*Premier League*)

M. Michel Savin, président. – Nous avons plaisir à retrouver Mathieu Moreuil, que nous avions rencontré à Londres lors de notre visite du club Arsenal.

L'action socio-éducative des clubs professionnels, qui fait partie de vos missions, est peu développée en France. En savoir davantage sur l'action des clubs anglais en ce domaine nous intéresserait. Nous aimerions connaître la répartition des droits TV entre les clubs, savoir quelle part va à ce type d'action et quel rôle y joue la Fondation de la *Premier League*. Nous souhaiterions des précisions sur les questions touchant à la propriété des stades et à l'action des collectivités territoriales. Les activités européennes qui sont les vôtres, enfin, vous donnent une vision sur les systèmes retenus par d'autres pays d'Europe ; pourriez-vous nous la faire partager ?

M. Mathieu Moreuil, directeur de l'action européenne de la *Premier League*. – Je vous remercie de votre invitation qui m'honore. Mes fonctions à la *Premier League*, comme responsable des actions européennes, consistent à nouer des contacts avec les institutions européennes, qui jouent un rôle croissant sur le modèle sportif du football et du sport professionnel en général, et à faire le lien entre l'organisation sportive à laquelle j'appartiens et ces institutions. Mon activité couvre à la fois les règles de gouvernance du sport - qui concernent les agents sportifs, les transfert de joueurs, les problèmes de racisme et de violences dans les stades, les questions d'équité financière, etc. - et les règles de dimension plus juridique liées aux droits des médias, aux paris sportifs, à la redistribution en faveur du sport de la part des opérateurs et à la protection des contenus - que la ligue anglaise vend à plus de 200 pays - pour préserver des revenus qui bénéficient au sport amateur et professionnel. Je travaille beaucoup à Bruxelles, en interaction avec d'autres ligues européennes, notamment française et allemande, dans le cadre de la fédération des ligues européennes, avec les fédération européenne et internationale de football, l'Union des associations européennes de football (UEFA) et la fédération internationale de football association (FIFA), ainsi qu'avec les représentants d'autres sports, comme le rugby, le handball ou le basketball, afin de mener une action de *lobbying* commune sur les questions de droit - protection des contenus, réinvestissement dans le sport amateur, protection contre le dopage et le trucage de match, intégrité du sport.

Les clubs anglais mènent une action sociale et éducative significative : 15 % des droits médias de la *Premier League* - 1,9 milliard par an - bénéficient à d'autres que les vingt clubs de première division qu'elle représente, c'est à dire à d'autres clubs, ainsi qu'à d'autres sports. Il est rare qu'une société - car c'est la forme dans laquelle s'est constituée la ligue - reverse une telle part de son chiffre d'affaires.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Vous connaissez bien le système anglais et d'autres systèmes européens et nous avons eu avec vous des échanges de grande qualité lors de notre déplacement en Angleterre. Notre mission essaie de faire la lumière sur les relations entre les collectivités territoriales et le sport professionnel, et de dégager quelques pistes d'amélioration, visant à préserver un modèle vertueux alors qu'émerge, en France, un nouveau modèle économique du foot, et que les collectivités ont de moins en moins de moyens à consacrer au sport professionnel.

Il semble qu'en Angleterre, l'action redistributive des fondations créées par les clubs soit importante, en faveur du football mais aussi d'actions socio-éducatives. Lors de notre déplacement en Angleterre, vous nous aviez ainsi expliqué comment le club Arsenal s'impliquait dans la réhabilitation du quartier où il est installé, en participant à la rénovation d'une école.

M. Mathieu Moreuil. – Pour la saison 2012-2013, les 15 % que j'ai évoqués ont représenté 192,2 millions de livres sterling. Tout ne va pas au sport amateur et aux actions socio-éducatives ; une part, 50 millions, revient à la ligue de football anglaise, qui réunit les 92 clubs professionnels que compte l'Angleterre, à quoi s'ajoutent 4,5 millions, fléchés vers les centres de formation des jeunes. Une action de solidarité, à hauteur de 2 millions, est également menée en faveur des clubs non professionnels réunis dans ce que l'on appelle la *Conference*. Les paiements de compensation, enfin, aident les clubs relégués en deuxième division à encaisser le choc. Une part des crédits va également aux syndicats de joueurs professionnels, *via* un fond qui peut être sollicité en cas de blessure d'un joueur l'obligeant à mettre prématurément un terme à sa carrière. Enfin, 3,5 millions sont consacrés à l'arbitrage professionnel et nous avons également une association des managers.

Restent donc 35 à 40 millions véritablement dédiés aux projets socio-éducatifs, dont la répartition n'est pas définie, à la façon française, par la loi mais par des contrats dont décident nos actionnaires, les clubs. Une part de ces crédits, 12 millions, est dédiée aux infrastructures, à la construction de stades, *via* la Fondation du football, financée à parts égales par la ligue, la fédération et le Gouvernement. Une autre part, 3 millions, va au financement de projets socio-éducatifs dans le monde, par exemple pour le développement du *coaching* dans les pays africains et sud-américains, opération que nous menons en collaboration avec le *British Council*. Une troisième part va aux projets socio-éducatifs réalisés, au niveau local, par chacun des vingt clubs de la *Premier League*. C'est le projet dit *Creating Chances*, auquel sont affectés quelque 20 millions, et dont le *monitoring* est assuré par le *Premier League Charitable Fund* (PLCF), qui évalue les projets des clubs et contrôle leur mise en œuvre. Six agents de la *Premier League* y sont affectés. Parmi ces programmes, le *Kicks*, qui vise à l'intégration par le sport des jeunes des quartiers sensibles, action menée en coopération avec la police. Il s'agit à la fois d'éviter de laisser les jeunes à l'abandon dans la rue et de lever la barrière des préjugés qui peut s'élever entre ces jeunes et la police. Autre programme, le *Reading Stars*, grâce auquel des joueurs des grands clubs se rendent dans les écoles pour donner aux jeunes le goût de la lecture en parlant des grands livres qui les ont marqués. Quant au *Premier League 4 sports*, il vise à développer la pratique d'autres sports que le football dans les écoles – judo, volleyball, tennis de table, hockey sur gazon…

Tous les clubs mènent ce type de projets, et la PLCF les évalue : si les critères ne sont pas respectés, le club doit payer lui-même. Nous nous efforçons de créer des synergies, pour obtenir un effet multiplicateur. Avec la fédération et le gouvernement, dans la *Football Foundation*, avec la police, qui, dans le programme *Kicks*, met à disposition des agents, avec le *British Council* sur les projets à l'international, mais aussi avec des sponsors, comme Barclays, sur les projets socio-éducatifs.

Chaque club met aussi en place, localement, des projets individuels, puisque tous doivent obligatoirement avoir une fondation pour recevoir les fonds de la *Premier League*. Mais ces fondations reçoivent aussi un soutien de la part de financeurs privés. C'est ainsi qu'Arsenal a créé un programme avec les écoles de quartier, le programme *Double Club*, pour inciter les élèves à apprendre les langues étrangères. J'y ai vu Bacary Sagna donner des cours

de français. Des collaborations se sont nouées avec l'Institut français, le Goethe, le Cervantes…

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Les collectivités locales abondent-elles les budgets de ces fondations ?

M. Mathieu Moreuil. – À ma connaissance, il existe très peu de subventions des collectivités locales. La commune d'Islington, où se trouve Arsenal, par exemple, ne finance pas. On est plutôt dans la logique anglo-saxonne du *community project*. Manchester City est l'un des rares clubs à avoir bénéficié d'un stade construit sur fonds publics, parce que c'était le stade des *Commonwealth Games*, en échange de quoi, accord a été passé avec le *Council of Manchester* pour que le club participe à la réhabilitation d'un quartier à l'est. C'est le seul exemple, à ma connaissance, d'interaction poussée entre un club et une collectivité. On est plutôt dans la logique inverse : ce sont les collectivités qui en appellent à la responsabilité sociale des clubs.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Voilà qui est pour nous inhabituel. En France, les clubs se tournent beaucoup vers les collectivités territoriales, pour l'amélioration et l'entretien des stades, voire pour abonder leur budget de fonctionnement. Faut-il y voir une différence dans l'architecture réglementaire ou dans les mentalités ?

M. Mathieu Moreuil. – Le sport reste un phénomène éminemment national. Le football est ainsi structuré selon la tradition propre à chaque pays. La ligue anglaise de foot professionnel existe depuis 1886. La séparation entre les clubs et la fédération est donc intervenue à la fin du XIXe siècle. Les clubs sont donc depuis longtemps structurés comme des entreprises classiques, certes investis d'une responsabilité sociale mais qui, étant des sociétés, ne reçoivent pas d'aides publiques. On est loin du modèle latin.

Il y a, en Angleterre, très peu de régulation par la loi. C'est le royaume de la *Common Law*. Les clubs sont structurés en sociétés, et le football est un *business*. Il existe bien des interactions avec la puissance publique, mais elles prennent rarement la forme de financements. Je ne vois guère que le cas de Manchester, que j'ai cité, ou celui du stade olympique.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Sur le stade olympique, la ligue a-t-elle été consultée, en amont, quant à l'avenir de l'infrastructure ? Il semble que son attribution à West Ham ait exigé des travaux, pour qu'il puisse être dédié à la pratique du foot.

M. Mathieu Moreuil. – Il y a eu des contacts entre les instances du football anglais et le comité d'organisation des Jeux olympiques, et nous poussions pour que soit prévue l'utilisation ultérieure du stade, mais nous avons été accueillis avec une certaine condescendance. Cela participe de ce modèle économique du football, où l'on considère que c'est aux clubs à construire leur stade. Si une réutilisation par le foot avait été pensée en amont, la mairie de Londres n'aurait pas eu à engager de travaux. Après de nombreux procès et de nombreuses contestations, le stade a, finalement, été attribué à West Ham. Les choses se seraient passées autrement si la concertation avait vraiment eu lieu en amont.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Le modèle d'organisation du foot que vous décrivez se retrouve-t-il dans d'autres disciplines sportives en Angleterre ?

M. Mathieu Moreuil. – Absolument, le sport y est professionnalisé. Des subventions publiques sont attribuées à des fédérations sportives qui n'ont pas une exposition médiatique aussi importante que le foot. Elles passent par deux organismes, *Sport England* pour la pratique amateur, et *UK Sports* pour les élites. Dans l'un et l'autre cas, les critères d'évaluation sont très sévères et si ces organismes jugent qu'une fédération ne les remplit pas, comme cela est arrivé pour le basketball, les subventions sont coupées. C'est la logique conservatrice du gouvernement britannique, qui va aider les plus performants, en ciblant les subventions plutôt que de saupoudrer. C'est sans doute ce qui explique que les Britanniques soient bien placés dans quelques sports, mais que la pratique de beaucoup d'autres ne soit pas du tout répandue, parce qu'ils ne sont pas du tout aidés. Quant aux grands sports professionnels, comme le rugby, ils reçoivent très peu d'aides publiques et les stades appartiennent aux clubs et aux fédérations. Comme Wembley appartient à la fédération de football, Twickenham appartient à la fédération de rugby. On est bien sur un modèle de séparation entre puissance publique et entités professionnelles, responsabilisées.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Comment se fait la répartition des crédits entre les vingt clubs de première division ?

M. Mathieu Moreuil. – Elle est très égalitaire, « quasi communiste » pour reprendre le mot de notre *chief executive*. Il s'agit de réduire les écarts pour valoriser la compétition, qui perdrait de son intérêt si elle était dominée par un ou deux grands clubs. C'est un peu la même logique que le système américain, avec la *draft* ou le *salary cap*. Les crédits se répartissent en deux pots. Les droits récoltés au Royaume-Uni, d'abord, qui sont répartis selon un système proche de celui de la France : 50 % à égalité, 25 % selon la position en fin de championnat, 25 % en fonction de l'affichage médiatique - sachant que seuls 280 matchs sur 360 sont diffusés, pour encourager les gens à aller dans les stades. Vient ensuite une deuxième enveloppe, à l'international, répartie égalitairement. Sur les droits de la *Premier League* en Chine, par exemple, les vingt clubs touchent autant, bien que les grands clubs y soient pour davantage. Si bien que la différence de dotation entre clubs est minime : la fourchette va de 1 à 1,4 quand elle va de 1 à 17 en Espagne, de 1 à 7 en Allemagne et de 1 à 4 ou 5 en France.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – C'est la ligue qui édicte ces règles ?

M. Mathieu Moreuil. – Ce sont les clubs, la ligue n'est que gestionnaire. Nous essayons certes de les convaincre de mettre en place des règles de contrôle financier, de reverser le plus possible aux projets socio-éducatifs. Reste que les clubs considèrent, et ils nous le rappellent souvent, que c'est leur argent. Ce qui n'interdit pas la transparence : les règles qu'ils ont définies sont réunies dans un manuel et publiées sur Internet.

M. Michel Savin, président. – Existe-t-il, dans d'autres pays européens, des actions menées *via* des fondations ?

M. Mathieu Moreuil. – Les clubs mènent de telles actions, notamment *via* les grandes ligues, comme la *Bundesliga* allemande, qui pousse les clubs et leurs supporters à s'investir dans leur communauté. Des actions existent aussi en Espagne, mais ce sont les clubs qui agissent à titre individuel, car la ligue, qui ne gère pas les droits, a des pouvoirs très limités. Le Real Madrid et le Barça mènent des actions caritatives. Aucune organisation sportive, cependant, n'est autant impliquée que la *Premier League*, qui dédie 15 % des droits et une quinzaine des membres de son *staff*, sur quatre-vingt-dix, à ces programmes.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Quelle est la situation financière du foot anglais ? Quelles procédures, quelles règles de gestion ont été mises en place pour la contenir ? *Quid* des règles de *fair-play* financier ? Une réflexion sur le plafond salarial, le *salary cap*, est-elle engagée ? Sachant que votre modèle économique repose sur l'exposition médiatique, la tentation existe-t-elle, comme elle apparaît ailleurs, de resserrer la ligue et d'aller vers un modèle de ligue fermée, pour éviter l'aléa sportif ?

M. Mathieu Moreuil. – On parle beaucoup du modèle américain de ligue fermée. Nous ne sommes pas sur cette ligne. L'Angleterre compte 92 clubs professionnels sur un territoire grand comme deux régions françaises. C'est dire combien le maillage est dense. Il serait impossible de faire accepter une ligue fermée à ces clubs, dont chacun rêve d'accéder à la première division et se bat pour éviter la relégation. Et cela fait partie du *show*.

En matière financière, il a toujours existé des règles, contrairement à ce que l'on pense. Ce sont les règles qui s'appliquent à toute entreprise. Les comptes des clubs anglais sont disponibles en ligne, ce qui est loin d'être le cas partout en Europe. Sur les principes de *fair-play* financier, l'accord de la ligue anglaise sans faille, mais le diable est dans les détails : c'est sur leur mise en œuvre que demeurent des divergences. L'UEFA, dans ses règles de *fair-play* financier, considère que les clubs ne doivent pas dépenser plus que ce qu'ils gagnent ; en Angleterre, on considère qu'ils ne peuvent pas dépenser plus que ce qu'ils possèdent. Nous ne sommes pas loin de l'approche qui est celle de la direction nationale du contrôle de gestion (DNCG) en France. Il s'agit d'éviter de donner un avantage aux clubs qui gagnent le plus, au risque de figer les situations. Or, toute l'histoire du football anglais de la *Premier League* est fondée sur l'émergence de nouveaux acteurs, pour que le *challenge* reste permanent. Nous avons donc formalisé notre propre version du *fair-play* financier, à laquelle deux règles sont venues s'ajouter cette saison : une règle de limitation des déficits cumulés, qui ne doivent pas dépasser 105 millions sur une période donnée, la ligue pouvant prendre des sanctions si des garanties en actifs ne peuvent être apportées et une forme de *salary cap*, version *light*, les clubs dépassant un certain montant de masse salariale devant le justifier et adopter des règles de provisionnement.

Le fait est que si la situation financière du foot anglais est bonne, demeurent des préoccupations quant à l'endettement des clubs et à l'inflation de la masse salariale. La dette des clubs, importante puisqu'ils ont dû acheter leur stade, doit aussi se mesurer, cependant, en tenant compte des actifs que représentent ces équipements. Ce n'est pas rien que de posséder des terrains au cœur de Londres, par exemple. Ce que nous essayons de faire, c'est de mettre en place des outils destinés à contenir l'endettement et l'inflation de la masse salariale. Il s'agit d'éviter que l'augmentation des revenus bénéficie, pour l'essentiel, aux agents et aux salaires des joueurs. Nous essayons, au contraire, de faire en sorte que ces sommes soient réinvesties dans les infrastructures, la formation des jeunes, les projets socio éducatifs, pour créer un cercle vertueux.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Le tarif des places dans les clubs de la *Premier League* mais aussi dans les autres m'a frappé. Je suis un supporter de Lens, et puis vous dire que les tarifs sont plus bas, ce qui nous attire du monde. Comment expliquer des tarifs si élevés, à niveau de vie comparable ?

M. Mathieu Moreuil. – Il est vrai que le prix des places peut être élevé. Ce sont les clubs, entités commerciales, qui fixent les tarifs. Or, le taux de remplissage pour les matchs de *Premier League* est de l'ordre de 95 %.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Il faut donc être riche pour faire partie du public ?

M. Mathieu Moreuil. – Les stades sont très remplis. Je suis sans cesse sollicité par des gens qui cherchent désespérément des places ! Si l'on fixait les prix plus bas, on aurait des difficultés.

Il ne faut pas garder les yeux fixés, comme cela est souvent le cas, sur les seuls tarifs d'Arsenal. L'étude conduite tous les ans par la BBC, le *Price of Football Survey*, montre, il est vrai, que les prix sont élevés, mais quand l'abonnement le moins cher d'Arsenal atteint 985 livres, celui de Manchester City reste à 275 livres - autour de 300 euros. Il faut donc relativiser. Nous aimerions certes que soient proposées davantage d'offres promotionnelles, mais la ligue n'a guère de moyens d'agir sur les tarifs. Cela dit, le ticket le moins cher dans les vingt clubs de *Premier League* va de 15 à 40 livres. C'est un tarif comparable à celui d'autres spectacles.

Mme Françoise Boog. – Quelle est la place du football féminin ?

M. Mathieu Moreuil. – Elle va croissant. Le football féminin est très dynamique. La ligue semi-professionnelle, gérée par la fédération, est en plein essor. J'ai même été sollicité par nos collègues de l'Olympique lyonnais, qui dominent tellement le football féminin que cela devient pour eux un problème, et qu'ils voudraient bien se susciter des *challengers.* Nous développons également une ligue des moins de 21 ans qui fonctionne très bien.

Mme Françoise Boog. – Ces équipes féminines sont-elles liées aux clubs professionnels de la ligue ?

M. Mathieu Moreuil. – Absolument. La plupart des grands clubs de la *Premier League* ou de la *Football League* sont concernés. Un championnat a été mis en place, que gère la fédération.

Mme Françoise Boog. – Mais cela reste semi professionnel ?

M. Mathieu Moreuil. – C'est que toutes les joueuses ne sont pas sous contrat professionnel, bien que la majorité, je crois, le soit.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Quelles sont pour vous les faiblesses dans l'organisation du football professionnel français ? On entend beaucoup dire que le fait que les clubs ne soient pas propriétaires de leurs infrastructures serait un frein à leur développement, et qu'ils n'attirent pas autant de spectateurs qu'en Angleterre ou en Allemagne parce qu'ils n'ont pas la maîtrise du fonctionnement de leurs stades. Le modèle anglais, ou allemand, est-il, à votre sens, transposable en France ?

M. Mathieu Moreuil. – La ligue française fait bien son boulot. Si faiblesse il y a, cela tient à trois facteurs. Les infrastructures, d'abord. Il est difficile pour un club de rivaliser commercialement avec les grands clubs européens s'il n'est pas propriétaire de son outil de travail et ne peuvent développer leur offre commerciale. Le fait est qu'en Angleterre, les clubs en difficulté sont ceux qui ne sont pas propriétaires de leur stade - c'est le cas de Portsmouth, par exemple. Or, en France, très peu le sont. Cela dit, il faudra bien rénover les stades pour l'Euro 2016. Sans doute le contribuable devra mettre la main à la poche, mais il ne faut pas se

leurrer : on met souvent en avant le modèle allemand, mais tous leurs stades ont été rénovés, sur fonds publics, pour la coupe du Monde 2006…

L'autre frein tient au fait que l'on a du mal à accepter, en France, l'idée que le foot est un *business*, ce qui ne facilite pas le développement, quand en Angleterre, on l'assume clairement, même si l'on n'oublie pas la responsabilité sociale et l'exigence d'appuyer le développement du sport amateur. Enfin, il n'y règne pas la même culture du foot qu'en Angleterre ou en Allemagne. Outre qu'il est de bon ton, dans une posture pseudo-intellectuelle, de le regarder de haut, le foot est en concurrence avec d'autres sports, comme le rugby, très présent dans certaines régions. Il en va tout autrement en Angleterre, où la première question que l'on pose à quelqu'un que l'on ne connaît pas vise à savoir quel est son club. Car tout le monde est *supporter* d'un club. De foot, il va sans dire. Même si les choses peuvent changer, même si un bel Euro, une équipe triomphante, peuvent gagner bien des cœurs, cela reste une difficulté structurante pour le football français.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Je vous remercie pour ces échanges.

La réunion est levée à 17 heures 10.

Mercredi 23 avril 2014

- Présidence de M. Michel Savin, président -

Audition de M. Denis Masseglia, président du Comité national olympique et sportif français

La réunion est ouverte à 14 heures 30.

M. Michel Savin, président. – Je vous remercie d'avoir répondu à l'invitation de notre mission commune d'information, qui a déjà auditionné de nombreux responsables, représentants des associations d'élus locaux, des fédérations ou des ligues professionnelles. Nous voyons émerger une nouvelle industrie, une véritable filière économique autour du sport professionnel. Son modèle économique repose sur l'investissement dans des équipements modernes, autour de grands projets de stade ou d'arénas, et sur une diversification des ressources : billetterie, partenariats, droits TV, notamment pour le football et le rugby. Une partie du sport professionnel semble ainsi avoir vocation à s'organiser sans aide publique. En est-il de même des clubs et des sports qui ne trouvent pas d'investisseur providentiel ? Nos collectivités territoriales sont sollicitées - plus que de raison, nous semble-t-il - pour financer la construction ou la mise en conformité d'équipements sportifs. Comment voyez-vous cette évolution ? La disproportion entre les sports vous inquiète-t-elle ? Craignez-vous que la baisse des ressources des collectivités territoriales ne mette en péril certaines activités sportives ?

M. Denis Masseglia, président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF). – Un chiffre relativise l'importance économique relative du sport professionnel : le sport pour le plus grand nombre pèse huit fois plus que le sport qui brille. Les enjeux économiques dépassent largement le seul sport professionnel, même si ce dernier concentre l'attention. Et c'est heureux : tout le monde n'a pas la capacité de devenir un Zinedine Zidane ou un Usain Bolt.

La question du financement du sport ne se limite pas aux salaires des joueurs professionnels. Hors traitement des professeurs d'éducation physique et sportive des collèges et lycées, le budget du ministère des sports s'établit entre 830 et 840 millions d'euros. Les départements injectent environ 750 millions d'euros dans le sport, les régions à peu près autant. La cession des droits TV pour le seul football rapporte 660 millions.

Les solutions politiques avancées par certains m'interpellent : ne peut-on mettre un terme aux dérives observées dans le football sans couper les vivres à tous les autres sports qui dépendent des collectivités territoriales ?

Je reproche au sport professionnel, et au football en particulier, de ne communiquer que sur les salaires des joueurs ou les fautes d'arbitrage, et pas sur ce qui fait sa valeur et sa force : il crée du lien social. Marseille - ma ville natale - ne serait pas la même sans l'Olympique de Marseille. Les supporteurs de l'OM pensent au foot toute la semaine, et le climat de la ville varie en fonction des résultats du club. Les Qataris ont peut-être déséquilibré le championnat, mais quelle ambiance au Parc des Princes : l'impact sur la population, la fierté d'être Parisien sont incontestables. Le football a un coût, il a aussi un impact sociétal que nous ne devons pas négliger.

Pour l'État, les recettes de TVA dégagées par l'activité économique des équipements sportifs dépassent sans doute les montants investis par le Centre national pour le développement du sport (CNDS). Les 168 millions d'investissements pour l'Euro 2016 seront couverts par les charges perçues sur les emplois créés et par les recettes de TVA. Je garantis qu'au total, l'État sera bénéficiaire.

Les collectivités territoriales, en revanche, doivent justifier de l'effet positif pour la population d'un investissement dans des équipements culturels ou sportifs. Or, si les salaires des joueurs de football ou de rugby font débat, on se soucie peu du cachet des artistes qui se produisent dans les salles subventionnées. Avec un public bien moins nombreux que celui des stades, l'Opéra de Paris reçoit une subvention égale aux deux tiers de celle du CNDS. Les fonds publics doivent être gérés avec rigueur, certes, mais bénéficier à tout le monde : il n'y a pas l'activité noble d'un côté et l'activité populaire de l'autre. C'est l'hypermédiatisation de certains sports qui nourrit les critiques.

Notre modèle est complexe et coûteux. La France consacre 170 millions d'euros au haut niveau ; les Britanniques remportent deux fois plus de médailles avec 100 millions. Nous sommes les seuls à refuser de confier des responsabilités au mouvement sportif. Aux Pays-Bas, tout est organisé par le Comité olympique national ; en France, on considère que l'État est capable de tout faire - si c'était le cas, cela se saurait…

Les dirigeants de clubs de football ou de rugby ne sont pas issus du monde sportif mais de celui des affaires : pour un Robert Louis-Dreyfus ou un Bernard Tapie, l'OM est avant tout un vecteur de communication, éventuellement de *business* - même si l'on y perd plutôt de l'argent. Cela explique sans doute certaines dérives. Comment responsabiliser les clubs ? Alors qu'ils sont propriétaires de leurs installations chez nos voisins, les collectivités en France refusent malheureusement de leur laisser la main sur leurs équipements. Vincent Labrune, le président de l'OM, serait pourtant prêt à acheter le Stade Vélodrome.

L'Italie n'a pas vraiment de ministère des sports : tous les pouvoirs sont aux mains du Comité olympique national italien (CONI), qui gère le stade olympique de Rome, la piscine olympique ainsi que des courts de tennis. Modernisé, excédentaire, le Stadio Olimpico

accueille deux clubs résidents ; le stade de France, aucun. La fédération française de rugby souhaite son propre stade parce qu'il est moins rentable pour elle de jouer devant 80 000 spectateurs au stade de France que devant 60 000 au Stade Vélodrome. On a choisi en 1996 de recourir au partenariat public-privé, car on jugeait le mouvement sportif incapable de gérer une telle infrastructure. Faute de club résident, il a fallu verser une compensation de 10 millions d'euros par an. Pourquoi refuser la subsidiarité ? Face à l'explosion de la dette, le modèle actuel ne tient plus.

M. Stéphane Mazars, **rapporteur. –** Merci Monsieur le président pour votre franc-parler. Le CONI est donc propriétaire du stade olympique de Rome, qu'il loue aux clubs ?

M. Denis Masseglia. – Le système italien donne la prééminence au mouvement sportif depuis l'entre-deux-guerres.

M. Stéphane Mazars, **rapporteur. –** Au fil des auditions et des déplacements, il nous est apparu que les clubs professionnels souhaitaient devenir propriétaires ou gestionnaires de leur infrastructure. Les collectivités peuvent-elles passer d'une aide au fonctionnement à une aide à l'investissement, afin de favoriser l'appropriation par les clubs de leur outil de travail ? Ceux-ci auraient ainsi un actif tangible et pourraient diversifier leurs ressources en générant une activité économique. Le projet de grand stade consacré au rugby repose sur un modèle économique séduisant, puisque le nombre de matchs internationaux est assuré.

M. Michel Savin, président. – Il n'y a pas d'aléa.

M. Stéphane Mazars, **rapporteur. –** La fédération française de football ne pourrait-elle s'en inspirer ? Il nous manque une grande aréna : les fédérations de sports de salle ne pourraient-elles se retrouver autour d'un projet de belle infrastructure mutualisée en région parisienne ?

M. Denis Masseglia. – À titre purement personnel, je considère que l'organisation des Jeux olympiques nous apportera beaucoup si elle est portée par un projet sociétal. Comment faire pour que Paris soit retenue en 2028 ou en 2032 ? Il faut que chaque candidature laisse un héritage. Nous avons besoin d'une aréna multifonctionnelle de 30 000 places, susceptible d'accueillir une finale d'un championnat de handball ou de basketball, une finale de Coupe Davis ou un championnat du monde de natation - elle montrerait d'ailleurs bien mieux qu'une exposition universelle le savoir-faire des architectes et ingénieurs français. Pour y parvenir, il faut changer la gouvernance du CNDS. Cessons de faire plaisir à tous les élus locaux ! Ne pourrait-on consacrer une partie des 60 millions d'euros alloués annuellement aux équipements à construire une infrastructure de qualité ? Seuls 3 % des projets d'équipement bénéficient de subventions du CNDS, et trois clubs sur quatre ne déposent même pas de dossier de financement au titre de l'animation territoriale. Pourtant, le ministère des sports ne veut surtout rien changer. J'essaye de bousculer les choses, et je constate que l'on obtient malheureusement moins de résultats par des propositions constructives que par des rapports de force.

M. Stéphane Mazars, **rapporteur. –** Vers quelle gouvernance faudrait-il tendre en matière de sport professionnel ?

M. Denis Masseglia. – Le mouvement sportif n'a pas la prétention de diriger le débat ; il faut d'abord convaincre l'État de manifester une volonté politique de changement. Les organismes de concertation existent, mais si nous sommes écoutés, nous ne sommes pas entendus. Nous servons de faire-valoir ; en réalité, l'État décide seul. Les directeurs de cabinet des ministres, qui souvent connaissent assez peu le sport, négligent notre expérience pendant leur mission puis s'en vont, alors que nous, nous sommes toujours en place et disponibles.

Le ministère des sports, avec ses 5 255 agents, est un ministère « des acquis… du ministère des sports ». Par exemple, les 150 millions d'euros alloués par l'État à la rénovation des stades de football devaient peser intégralement sur le CNDS. Je me suis insurgé, et le président de la République a trouvé *in extremis* 120 millions ailleurs, le fonds de réserve du CNDS étant mis à contribution pour 30 millions. Mais à la réunion suivante, les représentants de l'État entendaient décider seuls de l'attribution des fonds.

La gouvernance du CNDS est un point essentiel. Sur un budget de 274 millions d'euros, 140 millions sont consacrés à l'animation territoriale, c'est-à-dire aux ligues régionales, aux comités départementaux et aux clubs. Les trois quarts des clubs ne déposent pas de dossier – mais cela occupe quand même 260 fonctionnaires. Pour être recruté dans un club, il faut être titulaire du diplôme d'État, le brevet fédéral ne suffit plus. Heureusement qu'existe le certificat de qualification professionnelle. Six cents fonctionnaires du ministère se penchent sur les questions de formation, mais ce sont 20 000 emplois que l'on pourrait créer dans les clubs si les diplômes étaient adaptés. Au ministère d'admettre qu'il n'a pas toujours raison, qu'il doit écouter le mouvement sportif.

Sans la clause de compétence générale, il faudra bien clarifier qui fait quoi. Cela peut constituer une chance pour nous. En 1984, les collectivités territoriales n'étaient pas toutes engagées en faveur de la politique sportive ; c'est l'action de certaines qui a entraîné les autres. Arriver à une situation plus homogène a pris du temps. Il sera nécessaire de tenir compte des spécificités des régions. Nous pouvons apporter notre expertise en la matière, pour peu que nous soyons entendus.

M. Stéphane Mazars, **rapporteur. –** Selon quels critères distingue-t-on sport professionnel et sport amateur ? Comment organiser ces deux mondes qui se complètent mais obéissent à des règles et des économies différentes ?

M. Denis Masseglia. – Il n'y a pas de vérité absolue. Certaines fédérations ont créé des ligues professionnelles, qui se sont emparées du pouvoir avec avidité - c'est le cas dans le football, notamment. Toutes n'ont pas la même capacité d'action, faute de moyens.

Certains sports, comme le golf et le tennis, n'ont pas de ligue, mais ont des professionnels organisés autrement autour d'événements internationaux notamment. Renaud Lavillenie a gagné plus d'un million d'euros et sera taxé à 75 % cette année, alors qu'il n'est pas professionnel au sens du contrat de travail. Teddy Riner, avec des contrats publicitaires, vit de son sport.

Les collectivités territoriales ont une action double : elles construisent des équipements et participent au rayonnement de l'association du club en achetant des places.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Un club porte un projet social, que les collectivités relaient ; mais l'opacité de ce schéma ayant été pointée du doigt, on a vu émerger

des fondations ou des fonds de dotation, qui garantissent la transparence grâce à un fléchage sur les œuvres sociales ou à visée éducative.

M. Denis Masseglia. – Les fonds de dotation fleurissent même dans les collectivités territoriales, mais ce n'est plus la même chose. Le CNDS a voté lui-même la possibilité de recueillir des fonds par le mécénat. Il n'a pas sollicité le ministère, parce qu'il compte utiliser l'image du mouvement sportif pour recueillir des fonds, sans modifier la gouvernance ; je ne suis pas d'accord !

En revanche, si une collectivité prend l'engagement de construire un stade de 300 millions, amorti sur trente ans à 10 millions par an, elle devrait pouvoir responsabiliser le club occupant par une convention qui lui en confie la gestion. Cela inclurait aussi le gardiennage ou l'entretien de la pelouse, car les clubs ne peuvent avoir le beurre et l'argent du beurre, mais je crois à des partenariats gagnant-gagnant. C'est la voie ouverte par des présidents de clubs, notamment de rugby. Si le club de Strasbourg avait été responsabilisé de cette manière, se retrouverait-il dans la situation qui est la sienne aujourd'hui ?

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Les fédérations, elles, ne subissent pas l'aléa sportif.

M. Denis Masseglia. – Celle de rugby est la seule dans ce cas, grâce au tournoi des six nations et aux tournées. Elle est assurée de remplir un stade vingt fois par an, contrairement à celle de football. On pourrait imaginer que la demi-finale de la Coupe de France ait lieu au Stade de France, au lieu du stade d'un des deux clubs en lice tiré au sort. En outre, le rugby vend ses billets *via* les comités, tandis que le football vend directement au grand public.

M. Michel Savin, président. – Il ne faut pas couper les vivres aux autres, dites-vous. Certains sports comme le volleyball sont financés à 70 % par les collectivités, alors que le foot et le rugby ne le sont que pour quelques pourcents. Pensez-vous que les clubs de ces sports – basketball, handball, volleyball – pourraient trouver des partenaires privés si la manne des collectivités devait diminuer ?

M. Denis Masseglia. – De but en blanc certainement pas, sans quoi ils l'auraient déjà fait.

M. Michel Savin, président. – Les collectivités subissent une forte pression des clubs.

M. Denis Masseglia. – À l'exception de Montpellier et de Paris, les villes qui ont un club de nationale 1 dans ces sports - qu'il s'agisse de Chambéry, Saint-Raphaël, Dunkerque ou Tremblay pour le handball, de Bourges ou Cannes pour le basketball et le volleyball féminins, de Tours, Poitiers ou Sète pour le volleyball masculin - ont cherché à se forger une identité sportive à meilleur marché qu'avec un club de football ou de rugby. Je ne parle pas de Luzenac, qui monte en Ligue 2 de football alors que Strasbourg est en quatrième division.

Sans aide des collectivités, le championnat de volleyball aurait des recettes de billetterie identiques : son public est fait de passionnés qui viennent à chaque fois. Mais des partenaires privés ne s'y intéresseraient pas plus, bien au contraire. Les clubs devraient alors baisser la masse salariale de leurs joueurs, pourtant pas énorme. Le risque est qu'en

s’attaquant à un phénomène choquant, surtout dans le football, nous mettions en difficulté tous les autres.

Naturellement, responsabiliser les clubs en leur confiant la gestion des stades n’ira pas de soi : les nombreux stadiers ou jardiniers du Stade Vélodrome ne pourront pas passer du jour au lendemain à un contrat de droit privé. Cela dit, je pense que cette tendance est inévitable.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Certains sports sont matures et les collectivités ne représentent pour eux qu’un support territorial. Les autres ont besoin de davantage d’aide. Si la clause de compétence générale était supprimée, quel niveau de collectivité devrait recevoir la compétence sur le sport ?

M. Denis Masseglia. – Dans le schéma actuel ou dans celui de 2021 ?

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Le football et le rugby, voire le basketball, ont pris ce virage.

M. Denis Masseglia. – Sans garantie, cependant : voyez la Meinau ou la MMAréna du Mans. Le système des montées et descente pose des difficultés. Il serait intelligent d’amortir l’aléa sportif. Actuellement, dans le football, trois clubs montent et descendent chaque année. Si Lens avait eu un stade bâti sur les deniers publics, quelle n’aurait pas été la catastrophe ! Et encore, ce club a plus de recettes lorsqu’il est premier en Ligue 2 que dernier en Ligue 1 - cela ne dure que le temps de la montée. Une telle évolution, à laquelle réfléchit la ligue professionnelle de football, ouvrirait la voie à un *business model* plus élaboré, moins dangereux pour les clubs et les investisseurs privés, dont certains ont beaucoup perdu. Je n’en connais aucun qui ait rentabilisé sa mise de départ.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Y aurait-il de la place pour des clubs omnisport dans les métropoles ? Le PSG réfléchit à s’ouvrir au basketball après avoir repris une équipe de handball.

M. Denis Masseglia. – Canal+ y avait déjà pensé, lorsqu’il était propriétaire du PSG, en allant même jusqu’au judo. Pourquoi pas ? Reste que cela est lié au bon vouloir des investisseurs : si les Qataris s’en vont, qui garantit que le PSG demeurera ce qu’il est ?

Le Stade Français restera bien sûr le grand club omnisport qu’il est ; c’est son identité.

M. Michel Savin, président. – Le CNDS est critiqué ; peut-on imaginer un rapprochement avec le CNOSF ?

M. Denis Masseglia. – Le PMU engrange 8 % des sommes pariées, pour améliorer la race chevaline, ce qui semble logique. Ne peut-on pas imaginer que tout ce qui est lié à du spectacle sportif - la taxe Buffet (45 millions) et paris sportifs (25 millions) - soit attribué au mouvement sportif pour l’amener vers plus de responsabilisation ? Ce serait une étape importante. Rio va coûter 6 ou 7 millions, à lisser sur toute l’olympiade, les missions d’intérêt général reviennent chaque année à 4 ou 5 millions, les structures territoriales de 10 à 12 millions. Les grands événements sportifs - championnat d’Europe de football, coupe du monde de rugby - vont rapporter, mais des championnats de canoë-kayak, de tir à l’arc ou d’aviron, pour parler de mon sport, seront à peine équilibrés. Nous sommes mûrs pour une telle évolution.

M. Michel Savin, président. – Vous parlez d'étapes ?

M. Denis Masseglia. – Si vous proposiez que le CNDS soit confié du jour au lendemain au CNOSF, personne ne vous suivrait. La seule solution pour changer le modèle est d'aller vers une position intermédiaire, qui admette de séparer les recettes provenant du spectacle sportif de celles de la Française des jeux : d'abord les paris sportifs, puis si cela fonctionne, la taxe Buffet, puis éventuellement le reste. Ce qui me désole, c'est que nous parlions encore des mêmes questions qu'il y a 24 ans, du vivant de Nelson Paillou.

La crise peut avoir du bon. Songez à ce que m'a dit le président du comité olympique grec, qui n'a plus de moyens pour préparer ses athlètes mais qui voit que le nombre de fonctionnaires n'a pas diminué. En France, les actions subventionnées baissent, mais le coût des services augmente de 0,2 à 0,5 %, compte tenu de l'ancienneté. Cela durera tant que nous n'interviendrons pas sur la question de l'adéquation des services, et leurs 260 fonctionnaires, aux actions. Cela fait des emplois, me dit-on ? Et combien seraient créés si nous libérions les énergies ? Une loi qui ne traite pas de la gouvernance du sport ne peut pas être une loi de modernisation.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Quand nous les avons interrogées sur les normes, les fédérations nous ont renvoyés aux ligues, qui nous ont renvoyés aux fédérations, puis au niveau international : quel serait selon vous le bon mode de gouvernance ?

M. Denis Masseglia. – Le constat de cette situation ubuesque n'est reluisant ni pour les collectivités ni pour les clubs. À Fos-sur-Mer, un stade de 25 000 places a été construit quand Istres est monté en 1re division.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Un éléphant blanc !

M. Denis Masseglia. – Il a servi une année, pendant laquelle un match a été annulé à cause d'une invasion de moustiques. Voilà le résultat de la dictature de l'événement sur l'élu local, qui subit, plus qu'il ne la conduit, une politique d'investissement imposée par les médias. Si le club avait été plus responsable, il ne serait pas monté un an seulement pour un résultat prévisible, surtout lorsque le grand frère Olympique de Marseille est à côté, comme c'est le cas aussi pour Martigues. Ces exemples spectaculaires sont mis en avant au détriment des équipements de handball ou de volleyball. La ligue de football professionnel est attentive, et c'est bien normal, à ce que peut rapporter un stade : Canal+ ou beIN SPORTS doivent pouvoir filmer dans les vestiaires. Mais ce n'est pas forcément un bon calcul électoral pour les élus, même si majorité et opposition sont souvent d'accord dans ces domaines.

M. Michel Savin, président. – Cette question est à l'origine de notre mission d'information. Parce qu'il n'y a pas de club résident, le stade des Alpes, en Isère, dont je suis l'élu, coûte 2,9 millions par an à la collectivité. Les investisseurs japonais étant partis, celle-ci assume seule.

M. Denis Masseglia. – C'est la nature de l'investisseur qui est en jeu : Japonais ou Qataris ne donnent aucune garantie de pérennité. Sans aller jusqu'à l'exemple d'Arsenal, qui construit son propre stade, le modèle allemand du Bayern de Munich, non endetté, aux recettes plus élevées que les dépenses et qui gère son stade, devrait être suivi.

M. Michel Savin, président. – Je vous remercie de votre passion pour le sport.

La réunion est levée à 15 heures 55.

Mardi 29 avril 2014

- Présidence de M. Michel Savin, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Examen du rapport

M. Michel Savin, président. – Nous examinons aujourd'hui les conclusions de notre mission commune d'information. Je remercie notre rapporteur pour le travail effectué dans des circonstances particulières puisque, suppléant de Mme Anne-Marie Escoffier, ancienne ministre déléguée chargée de la décentralisation, il va nous quitter prochainement et a dû avancer la remise de ses conclusions. Nous lui en sommes reconnaissants.

Le travail que nous avons réalisé en six mois est considérable : une centaine d'auditions, six tables rondes et une dizaine de déplacements, au Bayern de Munich, au Schalke 04 ainsi qu'à Londres où nous avons rencontré les responsables d'Arsenal, du tournoi de Wimbledon et du XV de la Rose à Twickenham. Ces déplacements ont nourri nos travaux et renouvelé la conception des liens unissant les collectivités au sport professionnel – jusqu'à présent, c'est l'étude de 2009 de la Cour des comptes qui faisait référence.

Notre mission s'est efforcée de se projeter dans l'avenir en tirant toutes les conséquences des changements majeurs intervenus en Europe ces dernières années. Notre travail est moins un programme législatif qu'une contribution à la réflexion. Les propositions qui vont nous être présentées, attendues par les fédérations, les ligues, mais aussi par le gouvernement, méritent le débat. Elles ont vocation encourager chacun à se remettre en cause, à dégager de nouveaux équilibres.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Après un peu plus de six mois de travail, de nombreuses auditions et deux déplacements en Europe – en Allemagne et à Londres – nous avons pris la mesure des changements affectant le sport professionnel et des défis auxquels les collectivités territoriales font face.

D'abord, le sport professionnel français a enfin – cela a pris du temps – fait un choix : celui de la scène internationale et de la compétition. Nos clubs sont de plus en plus nombreux à briller dans les ligues européennes en football, en rugby, en basket et en handball... Nous sommes sortis du « ni-ni » que regrettaient Jean-Marc Todeschini et Dominique Bailly dans leur rapport de l'automne dernier sur le financement public des grandes infrastructures sportives. Il faut désormais en tirer toutes les conséquences quant au modèle économique du sport professionnel.

Deuxième évolution : de nombreux clubs se sont lancés dans des politiques de recrutement ambitieuses entraînant, inéluctablement, une hausse de leur masse salariale. En réponse, le montant des droits de retransmission télévisée augmente, en particulier dans le football et le rugby. Le récent appel d'offres lancé par la Ligue de football professionnel pour l'attribution des droits de la Ligue 1 et de la Ligue 2 a donné lieu à une hausse de 23 % du prix payé par les diffuseurs, à 748,5 millions d'euros par an, à partir de 2016 ; les droits de retransmission du Top 14, eux, ont plus que doublé pour atteindre 71 millions d'euros par an cette année, contre 31 millions auparavant.

Quatrième changement : un nombre croissant de clubs souhaitent disposer de nouvelles enceintes et d'arénas répondant aux standards européens – plus vastes, plus modulables – pour augmenter leurs recettes grâce aux loges VIP et aux places *premium*, mais aussi pour rentabiliser les installations tout au long de l'année.

Bref, une véritable industrie se développe, qui fait du sportif un professionnel, du club une marque, du supporter un consommateur et du sport, une marchandise. Mais à l'heure où les collectivités sont sommées de faire des économies, est-il encore légitime d'aider les disciplines où règne le sport business ?

Gardons-nous de toute généralisation hâtive. Les clubs français ont encore du chemin à faire pour atteindre le niveau et le palmarès de leurs cousins européens. Le phénomène du sport business ne concerne encore qu'une minorité de sports, potentiellement capables de s'autofinancer sans intervention publique. Entrent dans cette catégorie le football et, dans une moindre mesure, le rugby de haut niveau. En revanche, les aides représentent toujours 30 % des recettes des clubs de basket, 50 % pour les clubs de handball et 80 % pour les clubs de volley. Pour les sports individuels, on peut penser au tennis et au cyclisme, tirés par Roland-Garros et le Tour de France. Nous ne parlons bien sûr pas du sport professionnel féminin, pour lequel la France accuse un net retard, toutes disciplines confondues.

Il n'est pas question de mettre brutalement fin au système actuel sans prendre en compte l'hétérogénéité des situations. Il reste que la frontière entre le sport professionnel et le sport spectacle apparaît de plus en plus ténue, et qu'un nombre croissant de clubs s'affichent comme de véritables puissances économiques et financières. La preuve : les investisseurs étrangers s'y intéressent, dont les ambitions ne s'arrêtent pas au rayonnement diplomatique. Le Qatar, par exemple, est loin de vouloir investir à fonds perdus !

Il y a donc matière à créer de la valeur dans le sport professionnel. Et le nerf de la guerre réside dans la gestion de l'infrastructure. Munich, Gelsenkirchen, Arsenal, Twickenham, Wimbledon, où les équipements sont privatisés, nous ont éclairés sur les tendances et les bonnes pratiques. L'équipement sportif doit être conçu comme un actif, une source de recettes grâce à la billetterie, les loges, la restauration, les produits dérivés et tout l'écosystème dans lequel il s'insère.

Stade, salle ou aréna : quel que soit l'équipement – et on sait qu'il en manque – il existe un modèle économique qui rend l'exploitation rentable. Les bons projets reposent sur un calibrage réaliste de l'infrastructure, une diversification des sources de revenus, une montée en gamme, une politique en faveur du spectateur et une culture de l'entreprise qui va de la coordination avec les diffuseurs audiovisuels aux prestations d'hospitalité, en passant par le sponsoring et le *naming*.

La commission Grands Stades Euro 2016 et la commission Arénas 2015 avaient déjà formulé l'idée d'une nécessaire appropriation de leur outil par les clubs. Sa concrétisation est lente. Un petit nombre de clubs de football et de rugby sont propriétaires de leur stade pour des raisons historiques ; d'autres, comme l'Olympique lyonnais, le Racing Metro 92 ou le PSG, ont des projets en ce sens, mais ils sont peu nombreux.

Or les équipements sont au cœur de la relation entre clubs et collectivités. Généralement maîtres d'ouvrage de ces équipements, ces dernières supportent les aléas sportifs du club – nous l'avons vu au Mans ou à Grenoble. Les aides doivent donc se

concentrer sur la promotion de ce nouveau modèle, autrement dit passer d'une subvention au fonctionnement à une subvention au seul investissement.

Toutefois, il faut préalablement sécuriser le modèle économique, car l'aléa sportif fait fuir les investisseurs. Nos auditions nous l'ont confirmé : la pire chose qui puisse arriver à un club est d'être relégué… ou promu ! Malgré l'exemple éclatant de Montpellier, le taux de survie des clubs promus est faible au-delà de deux ou trois saisons. De même, les ressources d'un club relégué diminuent considérablement. Pour préserver l'aléa sportif, auquel nous sommes très attachés, sans décourager les investissements, il faut mettre en place des mécanismes d'accompagnement et d'amortissement : licences clubs, fléchage des droits TV, augmentation du nombre de clubs par ligue, matchs de barrage, diminution des accessions et relégations, *wild cards*...

Il n'appartient certes pas au législateur de définir les contours de l'aléa sportif. Nous devons en revanche réguler le secteur. En France, la régulation est faible car les fédérations, sous l'influence de ligues, elles-mêmes sous l'influence des clubs, n'utilisent pas tous leurs pouvoirs. Tout le monde se renvoie la balle et ce sont les collectivités qui paient !

Pour les collectivités territoriales, une remise à plat est d'autant plus urgente qu'elles sont sollicitées de toutes parts. Elles assurent 30 % de la dépense sportive globale, contre seulement 9 % pour les entreprises privées ; elles sont en outre propriétaires de 80 % du parc d'équipements sportifs. Ce sont nos communes qui supportent l'effort public le plus lourd.

Sur le terrain, il est difficile pour les élus locaux de résister à la pression du soutien aux clubs sportifs professionnels. Jacques Thouroude, président de l'Association nationale des élus en charge du sport, nous l'a dit : *« il est gratifiant pour un maire d'avoir un club champion de France qui réside dans sa commune. Un club professionnel constitue une animation dans nos territoires. Nous en avons besoin. Or ce besoin engendre une pression considérable* ». Au niveau local, le sport professionnel a des retombées positives : promotion de l'image d'une commune, soutien à l'activité locale, tourisme, cohésion sociale renforcée... Nous avons l'exemple du Tour de France, de l'Olympique de Marseille, du Vendée Globe ou encore de Guingamp, surtout connu pour son équipe de football.

Or ces retombées sont largement hypothétiques et pas toujours bien évaluées. Faute d'indicateurs précis, peu de collectivités ont une idée du retour sur investissement. Du reste, rares sont celles qui ont déployé une comptabilité analytique et sont capables de chiffrer l'ensemble des soutiens apportés aux clubs sportifs professionnels, pourtant nombreux en raison des financements croisés et des aides indirectes.

Nous sommes parvenus au constat suivant : le soutien des collectivités territoriales au sport professionnel est trop diffus et désordonné. Il prend la forme soit d'aides financières directes – subventions, achat de prestations, concours aux associations – soit de mises à disposition d'équipements ou de construction de nouvelles infrastructures. À tous ces niveaux, les relations entre collectivités et clubs professionnels doivent être rééquilibrées, avec pour maîtres mots : efficacité, efficience, économie et évaluation.

Les concours financiers doivent être attribués avec plus de transparence et pourraient passer par des fondations et des fonds de dotation, afin de s'assurer qu'ils sont bien la contrepartie de missions d'intérêt général. Les obligations financières des sociétés sportives ne doivent plus être couvertes par des achats de prestations de services par les collectivités.

Les associations supports n'ont pas non plus vocation à les financer indirectement, en contradiction avec la réglementation. La mise à disposition d'équipements sportifs, avantage économique non négligeable pour les clubs, doit se faire dans des conditions régulières, c'est-à-dire avec une redevance d'occupation fixée selon la valeur locative du lieu et les avantages retirés de l'occupation par le bénéficiaire.

Les collectivités territoriales supportent quasiment seules la construction de nouveaux équipements et la mise aux normes des équipements existants. La Cour des comptes évalue à 21 milliards d'euros le coût de l'adaptation des installations aux nouvelles attentes des pratiquants dans les années à venir, sans compter les mises aux normes audiovisuelles des équipements imposées par la médiatisation des événements sportifs et les réglementations des fédérations et ligues professionnelles. Éclairage, nombre de places assises, vestiaires, parkings, espaces pour les supporters, postes de surveillance, hygiène, sécurité, accès aux handicapés, local antidopage : les élus locaux sont submergés par les normes. Encadrement de cette inflation et régulation globale du secteur sont indispensables.

Face à une situation qui n'est plus tenable, nos propositions sont ambitieuses mais néanmoins équilibrées et respectueuses de la diversité des configurations. Pour reprendre une métaphore sportive, entre collectivités et sport professionnel, au moins cinq « transferts » sont nécessaires.

D'abord, un transfert des subventions de fonctionnement des collectivités vers l'investissement, pour que les clubs deviennent propriétaires de leurs stades. Nous devons en premier lieu mettre fin aux subventions et aux achats de prestations sans véritable contrepartie. Comme l'a montré le rapport d'inspection de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel de juillet 2013, ces subventions ne respectent pas la loi puisqu'elles devraient être strictement consacrées à des missions d'intérêt général. Or elles financent les dépenses de fonctionnement des clubs – et participent ainsi à l'inflation salariale, ce qui est inacceptable compte tenu de la situation des finances publiques locales.

Je propose d'y mettre fin à l'échéance de 2020, et de l'inscrire dans la loi afin d'inciter les clubs à achever leur changement de modèle économique. Aux spectateurs, aux téléspectateurs, et aux entreprises de financer le sport professionnel. Les collectivités devront accepter de ne plus être en première ligne, renoncer à faire figurer leur logo sur les maillots des clubs et ne plus considérer les équipes sportives comme des extensions de l'identité locale. Pourquoi 2020 ? Parce que certaines disciplines sont encore loin de pouvoir se passer de subventions. Peut-être n'y parviendront-elles pas ; il sera alors toujours temps de trouver des solutions. Il importe néanmoins de fixer un cap : je vous propose de supprimer dès la saison 2016-2017 la possibilité pour les collectivités de subventionner sans contrepartie les clubs de Ligue 1 de football et du Top 14 de rugby. La hausse des droits TV dans ces deux disciplines devrait compenser la baisse des contributions publiques.

Deuxième transfert : celui de la compétence de régulation à une autorité indépendante. Un moindre financement public du sport professionnel, mais un meilleur financement public. La Cour des comptes a montré en 2009 que la transparence dans l'utilisation des subventions publiques par les clubs était insuffisante : pas d'agrégation des subventions reçues pour vérifier le respect des plafonds, ni de *reporting* sur leur utilisation…

Cinq ans plus tard, la situation ne s'est pas améliorée. Non seulement les recommandations de la Cour des comptes n'ont pas été suivies par l'État, mais le rapport de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel de juillet 2013 a mis en

évidence des conflits d'intérêts dans le contrôle de gestion et l'insuffisance des contrôles de l'État, tant sur les normes édictées par les fédérations et les ligues que sur les flux financiers qui irriguent le secteur. Faisons entrer le sport professionnel dans l'âge adulte : confions la régulation du secteur à une instance indépendante, que nous pourrions appeler le Conseil supérieur du sport professionnel (CSSP). Il ne s'agit pas de créer une autorité de plus mais de regrouper les missions et les moyens d'autres autorités, comme les directions nationales du contrôle de gestion (DNCG) et l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel).

Les missions de cette autorité seraient à la fois limitées et essentielles : déterminer les conditions garantissant la pérennité du modèle économique du sport professionnel - licences club, aléa sportif, *salary cap*, répartition des droits audiovisuels ; superviser le contrôle de gestion des clubs *via* les DNCG, qu'elle absorberait et dont l'indépendance serait dès lors garantie ; contrôler les subventions de toute nature pour préserver l'équité et la fixation des critères de redevances ; suivre les normes imposées par les fédérations et les ligues aux collectivités pour s'assurer de leur cohérence ; contrôler les plans de financement des nouveaux équipements et les homologuer afin d'en équilibrer la répartition territoriale.

Le sport professionnel est devenu un véritable marché qui brasse des milliards d'euros. Les accidents industriels – MMA Aréna, Stade des Alpes de Grenoble – procèdent d'un défaut de régulation. Comme l'audiovisuel avec le CSA, les communications avec l'Arcep, la finance avec l'AMF, tout secteur a besoin d'un régulateur à la fois indépendant et expert. Cette idée était déjà celle de la mission interministérielle d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur, mais aussi du nouveau Secrétaire d'État aux Sports, Thierry Braillard, qui proposait dans un rapport de l'Assemblée nationale de juillet 2013 de doter la DNCG d'un tel statut.

Troisième transfert : celui de la responsabilité sociale, en incitant les ligues et les clubs à développer leurs actions sociales et éducatives. La transparence ne pourra pas, à elle-seule, rétablir l'image du sport professionnel, abîmée par les excès du *sport business*. L'augmentation considérable des moyens des clubs professionnels, comme de leur popularité auprès de la jeunesse, leur donne de nouvelles responsabilités. Je propose que les ligues et les clubs créent leurs propres fonds de dotation ou leurs propres fondations. Les clubs professionnels de première division pourraient en outre consacrer une fraction de leurs revenus à des actions sociales et éducatives comme cela se fait en Angleterre. Enfin, les collectivités territoriales pourraient, elles aussi, aider les fondations et les fonds de dotation des clubs pour leurs actions d'intérêt général. Cela préserverait la possibilité d'achats de prestations.

Quatrième transfert : celui des subventions des collectivités en faveur des investissements. Les subventions de fonctionnement et les achats de prestation ne permettent pas d'aider les clubs à se développer. Jean-Marc Todeschini et Dominique Bailly ont identifié la solution : « *impliquer et intéresser davantage les clubs professionnels dans la possession ou l'exploitation du stade ou de la salle qu'ils utilisent* ». Sortons du schéma dans lequel les collectivités financent les stades sans avoir leur mot à dire et recourent à de coûteuses astuces comme les PPP pour conserver à tout prix un contrôle sur leur club. Devenus des entreprises à la recherche de revenus plus importants, il est normal que les clubs deviennent propriétaires de leurs moyens de production.

Je propose de modifier l'article L. 113-1 du code du sport pour que les collectivités subventionnent la construction de nouveaux stades et de nouvelles arénas dont les clubs deviendraient propriétaires. Ouvrons plus largement les possibilités de garanties

d'emprunt pour aider les clubs à boucler leurs financements. C'est possible depuis que la Commission européenne a validé en décembre dernier le plan d'aides pour la construction et la rénovation des stades de l'Euro 2016. Les collectivités pourraient également vendre leurs stades aux clubs et aux fédérations en recourant à des techniques comme le crédit-bail. Cette solution pourrait s'appliquer au Parc des Princes ou à Roland-Garros. Les stades construits grâce à des PPP pourraient aussi être rachetés en crédit-bail par les clubs intéressés.

Les collectivités doivent néanmoins demeurer libres de garder ou non les stades qu'elles possèdent. Comme au Havre, elles doivent pouvoir en déléguer la gestion au club résident. Une collectivité peut souhaiter rester propriétaire de son stade pour des raisons de tradition ou d'identité, mais il est essentiel de prévoir que les nouveaux stades ne pourront plus être construits principalement grâce à des fonds publics. Interdisons que le montant des fonds publics alloués à la construction des nouvelles enceintes sportives dépasse 50 % du total de l'opération. Interdisons de même aux collectivités de recourir aux PPP pour financer des stades dont elles ne sont pas les utilisateurs en dernière instance.

Enfin, je propose un transfert aux différentes parties prenantes de missions clairement définies. La multiplicité des acteurs favorise l'opacité et la hausse des dépenses publiques. Désignons une collectivité territoriale de référence pour accompagner le sport professionnel : l'agglomération ou la métropole. La région resterait compétente en matière de formation professionnelle, et les départements dans l'aide aux événements sportifs qui ne sont pas organisés par des clubs professionnels, ce qui est essentiel en zone rurale.

Dernière chose : la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2024. Une telle candidature est d'abord l'occasion de construire de nouveaux équipements et de créer un enthousiasme populaire pour le sport. Voilà pourquoi nous devons associer les citoyens, les élus locaux et les clubs professionnels. Nous proposons d'organiser un référendum sur la candidature du Grand Paris aux JO, sur le modèle de celui organisé par Munich pour les JO de 2022. Sans soutien populaire, une candidature serait vouée à l'échec. Nous proposons également que tous les équipements pérennes soient envisagés en amont avec les clubs intéressés afin de ne pas revivre l'épisode du Stade de France. Nous souhaitons enfin renforcer les moyens du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) en lui attribuant des ressources propres afin qu'il prenne en main la réalisation d'équipements pour le sport de haut niveau, le Centre national pour le développement du sport (CNDS) ayant été recentré sur le sport pour tous.

C'est un véritable changement de culture que nous vous proposons. Au lieu de participer à l'inflation salariale, nous proposons que les collectivités aident les clubs à se doter d'un nouveau modèle économique et assument pleinement leurs responsabilités. Nos 30 propositions forment un tout, mais il faut les considérer aussi comme une boîte à outils pour le débat qui devra avoir lieu : le sport professionnel a changé, la situation des collectivités territoriales également, il est temps d'en tirer toutes les conséquences en adaptant le droit et les usages à ces nouvelles réalités.

M. Michel Le Scouarnec. – Je félicite le rapporteur pour le travail accompli. Dans un secteur où l'argent est roi, imposer un cadre national est une bonne idée, mais comment y parvenir sans mettre à mal l'autonomie des collectivités ? Les associations de maires, les présidents de conseils généraux et régionaux seront-ils prêts à suivre ces recommandations ? J'en doute. La mise en œuvre de ces propositions risque de se heurter à des difficultés.

M. Alain Dufaut. – J'ai lu les propositions avec beaucoup d'intérêt. Elles sont, comme le dit le rapporteur, ambitieuses. La situation des clubs se dégraderait fortement si certaines de ces propositions étaient appliquées du jour au lendemain. En tant qu'objectifs, soit, elles vont dans la bonne direction. Le transfert des subventions des collectivités vers l'investissement ne devrait concerner que les grands clubs. Notez que la date-butoir est fixée juste avant la disparition programmée des départements… Il faudrait une période transitoire plus longue. Proscrire le recours aux PPP est une autre bonne idée, car ces contrats ont ouvert la porte à de nombreuses dérives. D'accord également pour limiter les fonds publics à 50 % du coût total d'une opération, mais il faudrait préciser qu'il s'agit du coût hors taxes. Renforcer le pouvoir des agglomérations et des métropoles, oui à nouveau, mais encore faut-il que ces collectivités disposent de la compétence en matière sportive, et que les grandes villes acceptent que celle-ci leur échappe… Bref, de nombreuses difficultés doivent encore être surmontées, mais ce rapport a le mérite de fixer des objectifs clairs.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Ce travail reprend fidèlement les pistes de réflexion qui nous ont été données au cours des auditions. Plus qu'ambitieuses, elles sont audacieuses ! Et elles se heurtent à bien des difficultés. Les nombreux maires et présidents de collectivités présents parmi nous ont dû sursauter en les écoutant. Ce rapport fera réagir, ce qui est une bonne chose.

Faut-il vraiment créer un Conseil supérieur du sport professionnel, un « machin » de plus ? Je crains que cela complique davantage les choses, et constitue une nouvelle centralisation, alors que nous avons besoin, certes de règles, mais surtout de souplesse. Le sport professionnel n'est pas un, il est multiple. Le football n'est pas le handball, qui lui-même n'a rien à voir avec le basket ; sans parler du sport professionnel féminin.

La création de fondations pour financer des actions sociales est une bonne idée, mais encore faut-il que les clubs dégagent des bénéfices ! Je n'ai jamais été favorable aux PPP. Malheureusement, ils existent. D'accord pour transférer les contrats en cours d'exécution, mais les proscrire totalement rendrait très difficile la construction des stades. Enfin, je doute que les métropoles ou les intercommunalités soient toutes d'accord pour devenir partenaires de référence des clubs. La communauté urbaine de Dunkerque ne l'a pas souhaité.

M. Dominique Bailly. – Je félicite le président et le rapporteur pour leur travail. J'ai eu grand plaisir à participer à plusieurs auditions. Le présent exercice conclusif est compliqué, car nous devons réagir en temps réel au rapport présenté, mais nous nous efforçons de formuler des critiques constructives.

Je partage la tonalité générale du rapport. Trois propositions, toutefois, me semblent difficiles à mettre en œuvre. D'abord, fixer à 2020 la fin des subventions des collectivités aux clubs professionnels placera dans une situation préoccupante de nombreux clubs de basket, de volleyball ou de handball. Je me rallie toutefois à l'idée de supprimer les subventions et achats de prestations sans contrepartie aux clubs de Ligue 1 de football et du Top 14 de rugby. Ensuite, je ne vois pas l'intérêt de créer une nouvelle autorité administrative indépendante. On ne voit pas comment son travail s'articulera avec celui des DNCG et des instances européennes. Je doute que les fédérations et les ligues soient demanderesses d'une nouvelle structure. Enfin, je suis sceptique sur l'accroissement des pouvoirs du CNOSF afin de favoriser l'accès au sport de haut niveau : c'est la tâche des fédérations, dont il faudrait certes mieux articuler le travail avec celui des clubs et des ligues. Je sais que le président du

CNOSF, désireux de jouer un rôle majeur dans la politique du sport en France, pousse en ce sens…

M. Alain Dufaut. – Cela ne suffit pas !

M. Dominique Bailly. – … mais c'est une mission des fédérations.

M. Jean-Jacques Lozach. – Je salue le travail du président et du rapporteur sur ce secteur très spécifique et confronté à une arrivée massive d'argent. En son sein, le football et le rugby sont eux-mêmes des sous-secteurs très spécifiques. Ce rapport servira de base au débat sur la candidature aux Jeux olympiques de 2024, car la position devra être arrêtée avant la fin de l'année. Les collectivités territoriales ont leur mot à dire, car elles sont mises à contribution. Or, comment peuvent-elles se prononcer sans avoir de certitudes sur leurs moyens financiers ni sur leurs compétences futures ?

Vous avez eu raison d'insister sur la responsabilité sociale des clubs professionnels. J'ajouterais : et des sportifs professionnels, sur lesquels repose un devoir d'exemplarité alors que le sport prend une place croissante dans notre société, et suscite tantôt l'identification, tantôt la controverse – voyez les salaires indécents versés à certains.

En toile de fond de ce rapport, il y a la recherche de financements supplémentaires pour tous. Le moment est venu de réfléchir au financement du CNDS et du sport pour tous. Comment l'élargir ? Faut-il augmenter le taux de prélèvement sur les paris, ou sur les droits de retransmission télévisée ? Soyons imaginatifs. Certains secteurs bénéficient pleinement de l'image du sport, comme le BTP, qui profite largement des demandes de construction d'équipements, ou les équipementiers sportifs. Ne pourrions-nous les solliciter pour financer le sport en France ?

Je partage les inquiétudes exprimées sur la proposition n° 24, qui fait de la métropole le partenaire de référence. Élu d'un département très rural, je pense qu'il faut maintenir le département dans la boucle. Attention à ne pas nous rapprocher du système américain des ligues fermées. Dans le Massif central, Limoges et Clermont-Ferrand, qui ne sont pas des métropoles, doivent conserver leur rôle en matière respectivement de basket et de rugby. Les collectivités locales demeurent les partenaires de référence dans le sport professionnel. Au reste, elles n'interviennent pas uniquement dans le fonctionnement des clubs, elles apportent aussi aux sportifs de haut niveau des aides individuelles qui se révèlent souvent déterminantes pour leur carrière.

Mme Françoise Cartron. – Ce rapport est très complet, et certaines de ses propositions sont, plus qu'ambitieuses, plus qu'audacieuses : courageuses ! J'aurais toutefois aimé y voir figurer deux choses. D'une part un encadré sur le sport professionnel féminin. Pour une même discipline, l'argent n'est en effet pas réparti équitablement. Il y a un monde entre le basket masculin et le basket féminin. D'autre part, un mot sur le handisport, dont nous devons encourager l'intégration au monde professionnel et économique. Les collectivités s'y emploient.

M. Maurice Vincent. – Bravo pour ce rapport de qualité. J'approuve les remarques formulées par mes collègues. Je nuancerais celle de M. Lozach : le rapport propose que la métropole « ou l'intercommunalité » soit le partenaire de référence. Pour éviter les ambiguïtés, conservons la seule intercommunalité. En toute hypothèse, la commune n'est pas l'échelon optimal. Défavorable aux PPP, je ne peux que saluer la proposition n° 18. Ces

contrats sont trop coûteux et les collectivités sont responsables *in fine* de l'équilibre financier du projet. Je suis sceptique sur la limitation des fonds publics alloués à la construction de nouvelles enceintes à 50 % du total de l'opération : si cette règle existait, nous n'aurions pu réaliser la moitié des stades prévus pour l'Euro 2016. Proposons en revanche des redevances plus réalistes…

Mme Françoise Boog. – Je félicite à mon tour le président et le rapporteur. Les auditions ont été riches, en quantité comme en qualité, et les déplacements que nous avons faits ont été de beaux moments et des expériences fortes.

Certaines propositions semblent en effet difficiles à appliquer dans les autres disciplines que le football. Je soutiens la proposition de rendre la FFF acquéreur du Stade de France, et de faire financer le prochain stade de rugby par la fédération française de rugby. Préconiser l'organisation d'un référendum pour l'organisation des JO à Paris dans la conjoncture économique actuelle, c'est s'assurer un résultat défavorable !

Mme Corinne Bouchoux. – Votre travail acte la fin d'un modèle. L'ancien système n'est plus tenable. Ce rapport établit les bases du nouvel état d'esprit qui doit s'installer. Néanmoins, l'intitulé de notre mission devrait être « Mission commune sur le sport professionnel masculin et les collectivités territoriales ». Cette précision sémantique n'enlève rien à la qualité du rapport.

M. Michel Delebarre. – J'aurais donné une forme plus ouverte à la rédaction des trente propositions. Beaucoup d'entre elles tracent des voies, mais elles soulèvent énormément de problèmes. Dans ma ville, je portais à bout de bras un club de handball et un club de basket ainsi qu'un partenariat public-privé (PPP) sur une aréna. Je n'imagine pas que ces clubs – qui ne sont pourtant pas dans le bas du tableau – aient les capacités de répondre à vos objectifs. Ils ont besoin d'être portés par la collectivité. Si on leur donnait à gérer une salle construite avec le concours de la collectivité, je ne crois pas qu'ils en seraient capables.

C'est la première fois que je vois une telle volonté d'éviter les JO ! Le référendum est un moyen infaillible : dans l'état d'esprit actuel des Français, la frayeur l'emporterait. Dans les autres disciplines que le football et le rugby, et sans parler de la branche féminine, les mesures proposées sont très difficiles à mettre en œuvre.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Ce débat doit avoir un cadre précis. Il s'agit d'un rapport sur les collectivités locales et le sport professionnel. Qu'est-ce qu'un club professionnel ? Certainement pas un club de basket évoluant en nationale 2 ou un club de handball en nationale 1. On nous oppose le fait qu'arrêter de subventionner les clubs dans certaines disciplines après 2020, c'est signer leur arrêt de mort. Seuls les sports arrivés « à maturité » sont concernés, soit deux sports et deux niveaux. Les aides publiques accordées à la Ligue 1 de football et au Top 14 de rugby tournent autour de 2 à 3 %. Ces disciplines vont bénéficier de ressources supplémentaires grâce aux nouveaux appels d'offre des droits TV. Elles n'ont plus guère besoin d'être subventionnées par les collectivités locales.

Mme Françoise Cartron. – C'est vrai.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Bien évidemment, si en 2020 le basket n'est pas arrivé à maturité, on ne supprimera pas ses subventions. Propositions audacieuses, dites-vous, téméraires, pensez-vous peut-être ?

M. Dominique Bailly. – Radicales ! C'est normal !

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Nous voulons marquer un cap et indiquer une démarche.

M. Michel Delebarre. – Ces précisions figurent-elles dans le rapport ?

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Oui. À part le football et le rugby, il n'y aura pas beaucoup d'autres sports arrivés à maturité en 2020. Nous ne souhaitons pas que les collectivités se désengagent, mais qu'elles s'engagent autrement, par des aides non plus au fonctionnement mais à l'investissement. Nous nous trouvons à un moment charnière où le modèle économique tend vers une autonomie de plus en plus importante des clubs professionnels qui veulent maîtriser leur infrastructure sportive, par une pleine propriété ou par une pleine gestion, pour obtenir des moyens financiers autres que les subsides versés par les collectivités locales. C'est une bonne chose que les clubs se responsabilisent ainsi.

Le sport féminin et le handisport sont loin d'être arrivés à maturité, et ils ne le seront certainement pas en 2020, d'où le peu de place qu'ils occupent dans le rapport. Les collectivités doivent contribuer à les faire émerger et les accompagner dans leur émancipation. À quel niveau doivent-elles intervenir ? Nous ciblons l'intercommunalité. Dans mon département rural, s'il doit y avoir demain un club professionnel, il est évident que c'est l'agglomération du Grand Rodez qui sera à même de le porter.

L'AAI vous paraît un « machin » supplémentaire. Pourtant il ne s'agit pas de créer quelque chose de nouveau, mais de rassembler dans une même entité les missions qu'assure l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel) dans le domaine sportif et celles des DNCG. L'autorité indépendante serait en charge de réguler le monde du sport professionnel où les fédérations voient leur pouvoir confisqué par les ligues, elles-mêmes souvent dépossédées par quelques clubs. L'existence d'une autorité indépendante résoudrait tout cela. La régulation pourra concerner l'organisation des compétitions ; la réflexion sera plus objective sur le choix du modèle financier, qui suscite toujours des opinions divergentes. Le contrôle de gestion des clubs est assuré par les DNCG, qui n'ont pas un statut indépendant. Certes, à ce jour, on ne déplore aucune affaire regrettable, mais il faut prendre en compte la montée en puissance du *sport business*… Comme tout régulateur économique, l'AAI pourrait également apporter son expertise sur certaines questions – l'implantation d'une aréna, le choix d'un bail emphytéotique, etc. Enfin, elle pourra réguler le maillage du territoire et la concurrence entre infrastructures car au nom de la polyvalence, les lieux de concerts, d'expositions, de spectacles, risquent de se multiplier à l'excès.

Si le projet des JO est porté par le Grand Paris, il faudra travailler en amont avec les acteurs sportifs. La région manque cruellement d'arénas pouvant accueillir 10 à 15 000 spectateurs. Les clubs qui ont vocation à résider dans ces nouvelles infrastructures devront être consultés. C'est le projet élaboré avec eux qui serait mis au suffrage du plus grand nombre.

Sommes-nous trop péremptoires dans nos propositions ? C'est un parti pris d'audace. Il s'agit de tracer l'avenir d'un sport professionnel qui tend à devenir de plus en plus un *sport business*. Le sport de haut niveau est une industrie en train d'éclore. Nous devons l'accompagner en posant les bonnes questions. Le débat est déjà ouvert. Dans mon département, à Rodez, il n'y a aucun club professionnel au sens propre, mais tous les clubs se considèrent comme tels car ils atteignent tout de même un certain niveau – fédérale 1 en

rugby, nationale 1 en handball, nationale 3 en basket et ligue pro en football féminin. Même loin de la maturité, ils voudraient maîtriser les infrastructures et avoir la main sur les installations sportives. Nous résistons ! L'air du temps est à la professionnalisation et à l'industrialisation, non pas du sport, mais du spectacle sportif. C'est le cas dans les pays anglo-saxons, la France n'a pas vocation à rester à la traîne.

Le Comité national olympique et sportif français a un rôle à jouer dans l'accompagnement des clubs professionnels et la gestion des fonds dédiés au développement des grandes infrastructures. Il pourrait jouer un rôle plus important encore, complémentaire de celui du CNDS, centré sur le sport pour tous.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Cela n'est-il pas en contradiction avec la proposition n° 5 ? Le nouveau Conseil supérieur aurait compétence pour la création des nouveaux stades…

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – L'émergence d'infrastructures pouvant accueillir toutes sortes d'activités pose des problèmes de concurrence entre les métropoles, les agglomérations, les intercommunalités. Et même le département : la Vendée a financé un équipement capable de recevoir la Coupe Davis mais aussi de grands concerts et spectacles. Il est indispensable qu'une autorité indépendante régule tout cela pour éviter les conflits.

M. Dominique Bailly. – N'est-ce pas à l'État d'arbitrer ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je suis d'accord, c'est à l'État d'arbitrer. L'aspect économique doit l'emporter.

M. Dominique Bailly. – Le Comité olympique n'a pas de légitimité politique. Un arbitrage doit être rendu par le politique.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Je remercie tous ceux qui ont pris part à nos travaux. Après 22 mois de mandat au Sénat, je vais quitter cette belle maison dont j'ai apprécié le sérieux. Vous pouvez compter sur moi pour être un ambassadeur de votre travail.

M. Michel Savin, président. – On ne peut pas couper du jour au lendemain les aides des collectivités aux clubs. Ces derniers vivent à 50 ou 70 % de subventions. Il est néanmoins judicieux d'annoncer la démarche pour les inciter à chercher d'autres partenaires dans les années à venir. En Allemagne et en Italie, les stades apportent des ressources financières supplémentaires aux clubs, grâce aux activités extra-sportives qui s'y développent.

Ce rapport donnera lieu à bien des débats. Afin de donner un écho plus particulier à nos échanges, je vous propose de demander au président du Sénat de bien vouloir inscrire à l'ordre du jour de nos travaux un débat sur les conclusions de notre rapport : cela pourrait se faire dans la deuxième semaine de juin.

Nous devons confirmer le titre proposé par le rapporteur : *Sport professionnel et collectivités territoriales : l'heure des transferts*.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Ou *Le grand mercato* ?

M. Michel Delebarre. – Je mettrais volontiers un point d'interrogation final au titre, car il ne concerne que les sports professionnels arrivés à maturité.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – C’est une bonne idée.

M. Michel Savin, président. – Je considère que le titre est adopté sous la forme interrogative. Venons-en au vote sur le rapport lui-même.

M. Michel Delebarre. – Les trente propositions dans leur présentation actuelle me posent problème.

M. Michel Savin, président. – Nous ne votons pas sur les trente propositions, mais le rapport qui tend vers ces propositions. Il sera nécessaire de retravailler la rédaction, dans le sens de vos remarques.

M. Michel Delebarre. – Il faudra en adoucir la tonalité.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Non pas les réécrire, mais les adapter grâce à des formules choisies. Par exemple, il sera nécessaire de préciser ce que veut dire « à maturité » en donnant des exemples, ou d’expliquer le bémol mis sur le sport féminin.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Je prends note de ces propositions : une formulation plus souple, plus claire, moins péremptoire.

Mme Françoise Cartron. – L’expression *sport business* est plus parlante que « sport à maturité ».

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Elles sont synonymes.

Mme Danielle Michel. – le terme de *business* s’oppose à l’idée d’une subvention d’ordre public.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Les clubs de basket qui jouent l’Euroligue font du *sport business*. Néanmoins, notamment pour les clubs féminins, ils ne sont pas suffisamment à maturité pour se passer des subventions des collectivités. Maturité est le bon terme, il faut juste l’expliciter.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – La proposition n° 24 indique qu’il est nécessaire d’avoir un partenaire de référence, qui peut être la métropole, l’intercommunalité ou – faudrait-il préciser – « une grande ville ». Certaines intercommunalités ne souhaitent pas ou ne peuvent pas porter cette responsabilité.

M. Stéphane Mazars, rapporteur. – Si on doit rattacher une collectivité au sport professionnel, l’intercommunalité reste la mieux désignée.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Beaucoup d’intercommunalités ne souhaitent pas s’investir dans le sport professionnel.

M. Dominique Bailly. – Dans le projet de loi, la suppression de la clause de compétence générale exclut le sport, le tourisme et la culture. Par conséquent, si une contractualisation est déjà établie, les collectivités peuvent continuer à s’occuper de sport, de tourisme et de culture.

M. Ambroise Dupont. – Tout cela va évoluer…

La mission commune d'information adopte à l'unanimité le rapport et autorise sa publication.

La réunion est levée à 16 heures 35.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 19 MAI ET A VENIR

Commission des affaires économiques

Mardi 20 mai 2014

à 15 heures

Salle Médicis

- Audition de M. Stéphane Richard, président-directeur général d'Orange (le groupe d'études « Communications électroniques et Poste » est invité).

Mercredi 21 mai 2014

à 10 h 30

Salle Médicis

- Audition de M. Maxime Lombardini, directeur général d'Iliad, et de M. Olivier de Baillenx, directeur des relations institutionnelles (le groupe d'études « Communications électroniques et Poste » est invité).

Pour information : La commission se réunira le mardi 27 mai à 15 heures pour examiner son rapport et son texte sur le projet de loi n° AN 1536 (XIVe lég.) relatif à l'économie sociale et solidaire (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission)

Délai-limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commission) : Vendredi 23 mai 2014, à 12 heures

Groupe d'études « Vigne et vin »

Mardi 20 mai 2014

à 17 h 30

Salle n° 263

- Audition de « Vin et Société » :

. M. Joël Forgeau, président ;

. M. Arnaud Terrisson, délégué général adjoint ;

. M. Thimoté de Romance, chargé des relations institutionnelles.

- Point d'information sur le projet de musée du vin destiné à présenter et préserver la collection Chasseuil.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 21 mai 2014

à 9 h 30

Salle RD 204

- Examen des amendements éventuels au texte de la commission n° 491 (2013-2014) pour le projet de loi n° 357 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale après l'engagement de la procédure accélérée, d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

- Nomination de rapporteurs sur :

. le projet de loi n° 701 (2012-2013) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à la coopération dans le domaine de la défense et au statut de leurs forces ;

. la proposition de loi n° 231 (2013-2014) relative à l'instauration d'une journée des morts pour la paix et la liberté d'informer.

Commission des affaires sociales

Mercredi 21 mai 2014

à 11 heures

Salle n° 213

- Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi visant à lutter contre les fraudes et les abus constatés lors des détachements de travailleurs et la concurrence déloyale.

- Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 410 (2013-2014) adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la procédure applicable devant le conseil de prud'hommes dans le cadre d'une prise d'acte de rupture du contrat de travail par le salarié.

Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

Mercredi 21 mai 2014

à 9 h 30

Salle n° 213

- Audition de M. Stéphane Seillier, directeur général du Régime social des indépendants (RSI) sur le régime social des indépendants.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 21 mai 2014

à 10 heures

Salle n° 245

Table ronde sur la diversité culturelle, avec la participation de :

. Mme Danielle Cliche, chargée de la mise en oeuvre de la Convention de l'Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles,

. M. Pascal Brunet, directeur du Relais Culture Europe,

. M. Jean-Michel Lucas, consultant.

Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire

Mardi 20 mai 2014

à 14 heures

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 491 (2013-2014) d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis).

- Désignation d'un candidat appelé à siéger au Comité national de l'eau.

Commission des finances

Mercredi 21 mai 2014

à 9 h 45

Salle n° 131

à 9 h 45 :

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 496 (2013-2014) de Mme Aline Archimbaud et plusieurs de ses collègues relative à la nocivité du diesel pour la santé

- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 1468 (AN – XIVème législature) portant réforme ferroviaire, sous réserve de sa transmission

- Communication de M. Philippe Marini, président, sur la situation économique et financière de l'Autriche, de la Hongrie et de la Slovaquie

à 10 h 30 :

- Audition conjointe sur le projet d'opérateur national de paye (ONP) de M. Olivier Bourges, directeur général adjoint à la direction générale des finances publiques (DGFiP), M. Jacques Marzin, directeur de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), Mme Valérie Metrich Hecquet, secrétaire générale du ministère de l'agriculture, et M. Philippe Simeon-Drevon, chef du département en charge de l'ONP à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 21 mai 2014

à 9 heures

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 553 (2012-2013), présentée par MM. François Pillet et René Vandierendonck, visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 521 (2013-2014), présentée par MM. Daniel Raoul et Raymond Vall, tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de rééquilibrer la composition des commissions permanentes.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 418 (2013-2014), présentée par M. Jean-Claude Carle, tendant à permettre aux candidats de se présenter aux élections municipales avec la nuance « sans étiquette » dans les communes de moins de 3 500 habitants.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 826 (2012-2013), présentée par M. André Reichardt, tendant à moderniser diverses dispositions de la législation applicable dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République (sous réserve de dépôt).

- Examen du rapport de M. Jean-René Lecerf et du texte proposé par la commission pour la proposition de loi n° 252 (2013-2014) visant à instaurer un schéma régional des crématoriums.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 19 mai 2014, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Patrice Gélard et du texte proposé par la commission pour la proposition de loi constitutionnelle n° 183 (2013-2014) visant à modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 19 mai 2014, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Philippe Kaltenbach et du texte proposé par la commission pour la proposition de loi n° 368 (2013-2014) modifiant le délai de prescription de l'action publique des agressions sexuelles.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 19 mai 2014, à 12 heures

Commission des affaires européennes

Mercredi 21 mai 2014

à 14 h 15

Salle A120

- Rencontre avec des parlementaires slovènes.

- Avenir des politiques européennes en matière de liberté, de sécurité et de justice : rapport d'information de Mme Sophie Joissains.

- Sûreté nucléaire : rapport d'information de Mme Françoise Boog et de M. Jean Bizet.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises

Mercredi 21 mai 2014

à 17 heures

Salle n° 263

- Nomination du Bureau.

- Nomination des Rapporteurs.

- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence

Mardi 20 mai 2014

à 18 heures

Salle n° 6350 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.

- Nomination des Rapporteurs.

- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

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 20 mai 2014

à 14 h 30

Salle A 120

- Examen du rapport de la commission d'enquête présenté par Mme Virginie Klès.

Le délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat de la commission d'enquête est fixé au Lundi 19 mai 2014 à 12 heures.

Le délai limite pour le dépôt des positions divergentes des groupes auprès du secrétariat de la commission d'enquête est fixé au Mardi 20 mai 2014 à 20 heures.

Commission spéciale sur la lutte contre le système prostitutionnel

Mardi 20 mai 2014

à 15 heures

Salle Clemenceau

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 15 heures :

- Audition de Mmes Franceline Lepany, présidente, et France Arnould, directrice, des Amis du Bus des Femmes.

à 16 heures :

- Audition de M. Simon Häggström, chef de la brigade antiprostitution de Stockholm.

Mission commune d'information relative à la réalité de l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises

Mercredi 21 mai 2014

à 15 h 30

Salle Médicis

à 15 h 30 :

- Audition de M. Louis Gallois, auteur du rapport « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française ».

à 16 h 30 :

- Audition de M. Henri Sterdyniak, directeur du département « Économie de la Mondialisation », de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Délégation à la prospective

Mardi 20 mai 2014

à 17 heures

Petite Salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Audition du professeur Hermann Simon, Président de Simon-Kucher & Partners, Strategy & Marketing Consultants, Allemagne, auteur de « Les champions cachés du XXIème siècle. Stratégies à succès ».

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Jeudi 22 mai 2014

à 10 heures

Salle A120

Auditions « violences dans les armées »

- Mme Brigitte Debernardy, contrôleure générale des armées ;

- Général d'armée Didier Bolelli ;

Conclusions de la mission d'enquête sur les cas de harcèlement, agressions et violences sexuels dans les armées, remises le 15 avril 2014 à M. Jean-Yves Le Driant, ministre de la Défense.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Jeudi 22 mai 2014

de 9 heures à 12 h 30

Salle Lamartine – Assemblée nationale

- Audition publique, ouverte à la presse : « Performances règlementaires ou performances réelles dans les économies d'énergie dans le bâtiment ? »

de 14 heures à 19 heures

Salle Lamartine – Assemblée nationale

- Audition publique, ouverte à la presse : « Les adjuvants vaccinaux : une question controversée ».