

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET DE LA DEFENSE..... 10403

- *Audition M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale* 10403
- *Nomination de rapporteurs* 10409
- *Questions diverses*..... 10410
- *Conférence internationale de Paris du 8 septembre 2015 sur les minorités persécutées au Moyen-Orient – Audition de M. Laurent Fabius*..... 10410

COMMISSION DES FINANCES..... 10427

- *Union des marchés de capitaux – Examen du rapport et du texte de la commission* 10427
- *Auditions pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'État*..... 10431
- *Demande de saisine pour avis et désignation de rapporteurs* 10431
- *Association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques – Contrôle budgétaire - Communication*..... 10431

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILAN ET LE CONTRÔLE DE LA CRÉATION, DE L'ORGANISATION, DE L'ACTIVITÉ ET DE LA GESTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES 10433

- *Audition de M. Pierre Cardo, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Arafer)*..... 10433
- *Audition de M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public* 10443
- *Audition de M. Denis Prieur, président du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)*..... 10456
- *Audition de Mme Evelyne Ratte, présidente de la commission consultative du secret de la défense nationale*..... 10467
- *Audition de M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des postes et télécommunications (ARCEP)*..... 10467
- *Audition de Mme Christine Lazerges, présidente, et M. Michel Forst, secrétaire général, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)* 10477
- *Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), et de M. Edouard Geffray, secrétaire général de la CNIL*..... 10483

- *Audition de Mme Laurence Engel, médiateur du livre.....* 10504

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE . 10517

- *Audition de M. Gilles de Bagneux, président du comité de la commande publique au Mouvement des entreprises de France (MEDEF).....* 10517
- *Audition de M. Bruno Carrière, Directeur général de l'Union des hôpitaux pour les achats (UniHA).....* 10523
- *Audition de M. Alain Piquet, Président de la commission des marchés à la Fédération française du bâtiment.....* 10529
- *Audition de Mme Monique Legrand-Larroche, directrice des opérations de la Direction générale de l'armement, et de M. François Cojan, directeur du service centralisé des achats de la Direction générale de l'armement.....* 10532
- *Audition de Mme Valérie Beaumeunier, rapporteure générale de l'Autorité de la concurrence, et de M. Daniel Viros, chef du service du Président de l'Autorité de la concurrence.....* 10539
- *Audition de MM. Michel Grévoul, directeur du service des achats de l'État et Hervé Le Dû, directeur des opérations du service des achats de l'État.....* 10547
- *Audition de M. Frédéric Grivot, vice-président chargé de l'Industrie de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)* 10556

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 14 SEPTEMBRE ET A VENIR 10565

COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET DE LA DEFENSE**Mardi 8 septembre 2015****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président –***La réunion est ouverte à 16 h 30.***Audition M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous examinerons le 30 septembre prochain le projet de loi de ratification concernant l'accord avec la Russie suite à l'absence de livraison des bâtiments de projection et de commandement (BPC) ; la procédure accélérée a été décidée. Nous sommes heureux de vous accueillir, monsieur Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), car vous avez été au cœur des négociations avec la Russie, à la suite de l'annulation par la France de la vente des deux BPC.

Nous aimerions vous entendre sur le montage financier, ses incidences sur le programme 146 « Défense » et sur le coût budgétaire final pour la partie française. Pourriez-vous nous préciser quels opérateurs et programmes budgétaires seront impactés *in fine* ? Y a-t-il des perspectives de revente des deux BPC ?

Puisque le SGDSN abrite la commission interministérielle de contrôle des exportations d'armements, peut-être pourriez-vous nous livrer une analyse plus globale : le problème que nous avons rencontré avec la Russie pourrait se poser à nouveau. Comment éviter de nous retrouver dans des situations similaires, pour les exportations d'armement dans des régions qui connaissent des crises comme le Moyen-Orient ?

M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. – Merci de m'accueillir. C'est effectivement le SGDSN qui a mené la négociation.

Le 3 septembre 2014, le Président de la République a constaté que les conditions n'étaient pas réunies pour livrer, à la mi-octobre, le premier BPC. Le Premier ministre m'a donné mandat en décembre pour faire toutes propositions utiles. Après concertation il était décidé d'achever le second BPC afin que la suspension de ce contrat n'ait pas d'incidence industrielle sur DCNS, CNIM, STX et les entreprises sous-traitantes ; il était par ailleurs proposé de rechercher un accord avec les Russes afin d'éviter les pénalités et les procédures contentieuses. Après un échange entre le Président de la République et M. Poutine, M. Dimitri Rogozine, vice-président du Gouvernement russe et moi-même avons été désignés pour négocier un accord. Le SGDSN a été choisi parce qu'il avait conduit l'instruction interministérielle du dossier, parce qu'il a la responsabilité d'instruire les demandes d'exportation des matériels d'armement et, enfin, pour isoler le traitement de cette question des autres grands dossiers diplomatiques difficiles, tels que la crise ukrainienne ou l'Iran.

Après l'annexion de la Crimée par la Russie et les violences dans le Donbass, la France, l'Allemagne, l'Ukraine et la Russie, dans le format appelé « Normandie », ont entamé des négociations. Mais avant de parvenir aux accords de Minsk de septembre 2014 à leur début d'exécution en février 2015, la situation était extrêmement dangereuse pour la stabilité et la sécurité en Europe – rappelons-nous la destruction en vol de l'avion de la Malaysia

Airlines. En outre, au niveau de l'Union européenne, un embargo sur les ventes d'armes et sur les biens à double usage avait été décidé le 31 juillet 2014. Cette décision ne portait que sur les contrats à venir, mais il n'était politiquement pas possible de détacher la question de la livraison des BPC de cet embargo.

Avant d'entamer la négociation, il a fallu examiner les engagements de la France tant au niveau étatique que commercial. Le contrat entre DCNS et Rosoboronexport prévoyait la fabrication et la livraison de deux BPC de type Mistral pour 1,2 milliard d'euros, 1,2 milliard avec les chalands de débarquement. En outre, le contrat précisait que deux BPC supplémentaires pourraient être construits en Russie ; cette option n'a pas ultérieurement été levée par les Russes.

Un accord intergouvernemental prévoyait des obligations réciproques en termes fiscaux et douaniers mais aussi une obligation de bonne fin de livraison d'équipements technologiques. Enfin, une lettre de confort signée par le Premier ministre de l'époque contre-assurait la partie russe de la bonne exécution de ce contrat par DCNS ; aucune clause des accords ne prévoyait une éventuelle atténuation de nos obligations selon les circonstances. Deux contentieux pouvaient donc survenir : l'un entre les entreprises et l'autre entre les États.

DCNS et Rosoboronexport avaient contractuellement prévu qu'en cas d'inexécution, au terme d'une période de douze à quatorze mois, une procédure d'arbitrage serait engagée. Des pénalités contractuelles étaient en outre exigibles après un délai de carence. L'inexécution des accords intergouvernementaux pouvait également aboutir à un deuxième d'arbitrage. Ces procédures sont longues et coûteuses, non maîtrisables. Il était donc préférable de trouver un terrain d'accord avec les Russes.

Le refus de l'État français de livrer les deux bâtiments - la non délivrance des licences d'exportation - était le fait générateur qui ouvrait droit à des indemnisations pour l'entreprise et à des dédommagements pour l'Etat russe. Pour le premier BPC, la demande de licence avait été déposée le 24 septembre 2014. Au bout d'un délai de neuf mois (le 25 juin 2015), l'absence de réponse de l'administration valait refus implicite. Pour le second BPC le refus, explicite, de délivrance de licence d'exportation est intervenu le 4 août dernier, veille de la signature des accords avec les Russes. Pour l'entreprise, le fait générateur d'un éventuel sinistre est lié à l'acte discrétionnaire de refus de licence d'exportation, qui ouvre le droit à la garantie Coface.

Ces échanges expliquent le terme fixé pour les négociations. À partir du moment où M. Rogozine et moi-même avons été désignés, les discussions ont commencé, parfois abruptes, mais franches et toujours cordiales. Durant les deux premiers mois, nous avons défini les paramètres d'une solution à l'amiable. La résiliation amiable de l'accord entraînait le renoncement à tout recours contentieux, la reconnaissance à la France de la pleine propriété des bâtiments sous réserve qu'elle dédommage la partie russe et la restitution des matériels de guerre (GFX) que les Russes avaient livrés gratuitement à DCNS. Nous voulions disposer de la liberté totale de réexporter ces bâtiments. Nous avons écarté la demande formulée par la Russie de détenir un droit de veto, et avons seulement accepté de les informer de la vente.

La négociation sur le montant de l'indemnité, la plus ardue, était finalisée en mai. Côté franco-français, l'industriel devait également être assuré de la relative neutralité de l'opération, notamment en ce qui concerne sa garantie Coface. Il a fallu trouver le meilleur vecteur budgétaire pour payer de banque centrale à banque centrale le montant convenu. Contrairement à ce qui a été dit, la négociation s'est déroulée dans un temps assez bref de

cinq mois. Du côté russe, je crois qu'il y avait comme en France, au plus haut niveau de l'État, le souhait que cette négociation ne vienne pas polluer d'autres discussions en cours. En outre, les Russes voulaient une sortie rapide et équitable.

Nous avons conclu un accord pour un montant de 949,7 millions d'euros. Il s'agit principalement de la restitution aux Russes du montant qu'ils avaient versé à mesure de la réalisation des tranches du contrat, soit 893 millions. Les 56,7 millions restants correspondent aux dédommagements des frais auxquels les Russes avaient été exposés, coûts de formation, de développement ou d'industrialisation d'équipements spécifiquement conçus pour adapter le matériel soviétique aux BPC. En revanche, nous avons notamment refusé de payer l'aménagement des quais pour accueillir les nouveaux BPC, ou la navalisation des hélicoptères.

En termes budgétaires, le paiement se traduit par le décaissement de 949,7 millions sur le programme 146 presque aussitôt remboursé pour sa majeure partie. Trois jours plus tard en effet, DCNS a reversé à ce programme les 893 millions, reçus dans le cadre du contrat, au programme 146 qui devrait être encore abondé en fin d'année des 56,7 millions supplémentaires.

Une fois cette solution validée dans ces principes par les deux chefs d'État, nous sommes passés à la discussion et à la rédaction technique des documents la mettant en œuvre : un accord intergouvernemental (AIG), un accord par échange de lettres, un avenant industriel et divers documents connexes. L'AIG signé le 5 août 2015 met fin à celui de 2011, consacre la résiliation à l'amiable sans recours possible et prévoit que la France devient pleinement propriétaire des BPC une fois les remboursements et les restitutions effectués. L'échange de lettres a permis d'assurer la parfaite confidentialité des négociations notamment sur le montant, avant la transmission de l'accord au Parlement. L'avenant industriel, constatant l'accord entre les États, entérine le renoncement à tout recours contentieux et organise les conditions de la restitution des GFX à la partie russe. Nous recevons des Russes l'assurance qu'ils feront leur affaire de l'indemnisation des entreprises russes et, de notre côté, nous prévoyons l'indemnisation de nos sociétés par la Coface et une convention entre l'État et DCNS.

Le 5 août, nous avons donc signé simultanément les AIG, l'échange de lettres, l'avenant industriel et procédé au paiement. Les Russes en effet acceptaient l'accord sous réserve d'un paiement immédiat d'État à État. Ce paiement présentait aussi pour nous l'avantage de nous libérer de toute obligation et nous permettait d'envisager une revente rapide des BPC.

J'en arrive aux coûts supportés par l'industriel. Le contrat était de l'ordre de 1,2 milliard, mais la Coface ne garantit jamais les marges de l'industriel ni la totalité de ses coûts de production. Afin d'éviter que les entreprises et notamment les sous-traitants subissent le contrecoup de la décision de l'État de ne pas exporter les BPC, la Coface a accepté de garantir à 100 % les coûts de fabrication. Elle a également accepté qu'une partie des frais généraux soit prise en compte. Le montant en cours d'expertise pourrait être de 87 millions. Reste à rechercher un accord entre l'entreprise et la Coface sur certains autres frais. Les 895 millions assurés par la Coface se composent des 865 millions, auxquels il convient d'ajouter les frais de gardiennage (2 millions par mois pour les deux BPC) et une partie des frais généraux. Cela pourrait atteindre un total de 1 milliard, à comparer au 1,2 milliard initial.

Lorsque DCNS, qui est propriétaire, et Coface, usufruitière, revendront les BPC, il conviendra de soustraire à ce montant le prix de la revente. Y aura-t-il une décote ? Quel sera le coût des adaptations en fonction du pays acheteur ? Ce n'est qu'au jour de la vente que nous saurons si la Coface a dû supporter, et pour quel montant, un sinistre industriel. Il ne s'agit pas d'un débours mais d'une moindre recette sur le compte où la Coface reverse une part de ses excédents au budget de l'État.

M. Cédric Perrin. – Quelle différence !

M. Louis Gautier. – Plutôt que de procéder à des additions au risque d'additionner des sommes de nature hétérogène, il faut donc raisonner en différentiel. La dépense budgétaire est faite de la différence entre le montant payé aux Russes et le prix de revente, augmenté des garanties Coface.

Cet accord a permis de ménager au mieux les intérêts français et d'éviter des arbitrages longs et coûteux qui auraient rendus les BPC indisponibles à la revente. Les Russes avaient quant à eux trois raisons au moins de négocier : isoler cette négociation des autres dossiers en cours, percevoir immédiatement le montant du dédommagement et bénéficier de la somme en euros, alors que le rouble a subi une dépréciation.

Voilà, Monsieur le Président, comment j'ai essayé de remplir le mandat qui m'avait été confié.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous pourrions avoir le débat sur l'opportunité de l'accord fin septembre, lorsque nous nous prononcerons sur la ratification. Tel n'est pas l'objet de notre audition d'aujourd'hui.

M. Daniel Reiner, rapporteur des crédits du programme 146. – Je n'exprimerai que mon avis, non celui des co-rapporteurs Jacques Gautier et Xavier Pintat car nous n'avons pu nous entretenir de ce sujet.

Merci pour ces explications détaillées et pour avoir mené à bon terme les négociations sur cette affaire malheureuse dont nous avons hérité. Je ne porte pas de jugement sur la vente des BPC : à l'époque, le gouvernement en place souhaitait donner du travail aux chantiers navals. Mais tout de même, un général chef d'état-major de l'armée russe avait déclaré que, s'il avait eu un BPC, il aurait réglé en un claquement de doigts l'affaire de la Géorgie – ce qui reste à prouver, néanmoins...

Nous qui siégeons à l'Assemblée parlementaire de l'Otan avons subi pendant des mois les assauts de nos collègues polonais, roumains, hongrois et surtout ceux des pays baltes, qui nous reprochaient de vendre ces BPC à la Russie. Il nous fallait sortir de cette impasse. Personne ne peut soutenir raisonnablement qu'il fallait honorer ces commandes. Évidemment, il va falloir payer, mais la solution à laquelle vous êtes parvenu convient au groupe socialiste. Ensuite, il faudra vendre ces deux BPC, puisque notre marine n'en a pas besoin.

Le fait que nous ayons remis en cause cette commande n'a pas empêché la France de vendre des armements dans le monde, mais la vente des armes n'est pas un commerce comme les autres. Soyons donc attentifs, dans les futures transactions, à ne pas être confrontés une nouvelle fois à une situation similaire.

M. Cédric Perrin. – Quel est le coût de la restitution des équipements électroniques aux Russes ? Quel sera le manque à gagner pour DCNS ?

Vous entendant hésiter de 30 millions – 895 ou 865 – je me disais que cela correspond à cinq ans de budget de ma commune. Et 1 milliard représente 10 % de la baisse des dotations aux collectivités locales sur les trois années à venir. Le chiffre d'affaire de la Coface en 2013 était de 1,5 milliard d'euros. Quelles seront ses pertes sur cette seule opération ? J'ai l'impression que l'on ne nous dit pas tout et qu'il reste quelques millions à payer dont on ne nous parle pas.

M. Joël Guerriau. – Sénateur de la Loire-Atlantique, je me sens particulièrement concerné par ce sujet. Cette présentation permet d'y voir plus clair, même si toutes les réponses n'ont pas été données. Les Russes pourront abonder leur budget de la Défense avec les 950 millions que nous leur avons versés, ce qui n'est pas satisfaisant. Il en coûtera 56,7 millions à la France, avez-vous dit, mais je crains que l'addition ne s'arrête pas là. N'oublions pas les effets collatéraux pour l'industriel. *Quid* de nos autres contrats avec la Russie ?

En outre, à combien se monteront les frais de gardiennage et de maintenance ? Combien de temps pour trouver un nouvel acheteur ? On nous parle de l'Algérie ou de l'Égypte. Pouvez-vous nous en dire plus ? Quel sera en outre le coût de la « dérusification » des bâtiments ?

M. Alain Joyandet. – Les 56,7 millions que la France devra payer ne me semblent pas démesurés par rapport au montant total du contrat... mais je crains que nous ne devions signer d'autres chèques. Après combien de temps ces BPC deviendront-ils invendables ?

Je ne suis pas certain qu'il soit opportun de s'opposer diplomatiquement à la Russie en ces temps troublés : il nous faut avant tout vaincre Daesh et nous aurons besoin de ce pays pour y parvenir.

Le Président de la République a dit hier qu'il avait l'intention de réunir le format Normandie et qu'il était envisagé de lever les sanctions à l'encontre de la Russie. Monsieur le secrétaire général, n'auriez-vous pas dû être moins efficace, moins rapide, pour que nous puissions livrer ces bateaux aux Russes une fois les sanctions levées ?

M. Jean-Marie Bockel. – Merci pour votre exposé. Il est rare d'entendre le témoignage de celui qui a mené une négociation aussi complexe. La vente d'armes, nous le savons, soulève bien souvent de délicates questions. Je salue la vente des Rafale, mais qui sait vraiment comment vont évoluer dans les prochains mois l'Arabie Saoudite ou l'Égypte ?

M. Daniel Reiner. – J'ai dit que je ne portais pas de jugement.

M. Jean-Marie Bockel. – Certes, mais soyons conscients que la vente d'armes est une prise de risque permanente. Notre crédibilité de vendeur d'armes n'est-elle pas atteinte ? Enfin, je crains que nous ne devions envisager une décote importante pour nos navires.

Mme Nathalie Goulet. – Nous aurions dû avoir un débat parlementaire sur l'opportunité de la vente de ces bateaux à la Russie avant que ne soit signé l'accord. Nous sommes-nous engagés à ne pas revendre ces BPC à certains pays ? *Quid* de l'Iran, par exemple ? Quelle est la position des États-Unis à l'égard de cet accord, pays qui nous a donné des leçons de morale à répétition, avant que nous renoncions à livrer ces bateaux ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Je salue la négociation menée par le secrétaire général alors que les délais étaient très courts et la situation internationale complexe. Je le félicite

pour les résultats obtenus. Nous reprendrons le débat sur l'opportunité de cette vente dans une autre enceinte.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Dans quelques instants, nous nommerons un rapporteur et nous aurons effectivement ce débat, même s'il a déjà eu lieu en amont, Mme Goulet.

M. Louis Gautier. – M. Daniel Reiner a dressé un panorama complet. J'ajoute à son bilan sur les exportations françaises : la vente des hélicoptères à la Pologne pour un montant de 2,5 à 3 milliards d'euros qui n'aurait pas été possible en cas de non-respect par la France de la solidarité européenne en matière de vente d'armes à la Russie.

M. Cédric Perrin, je comprends que comme élu vous marquiez votre attachement aux sommes engagées. Mais ma formation de magistrat des comptes m'incitant à être vigilant sur l'emploi des fonds publics et donc sur l'issue de cette négociation, à l'euro près, j'ai cherché à réduire au maximum le coût budgétaire pour la France. Il est de 56,7 millions d'euros, le reste étant le remboursement des sommes versées. Des frais annexes pèseront sur l'entreprise : – non un simple gardiennage à quai, ce qui coûterait peu, mais le maintien en condition opérationnelle du bâtiment, qui représente 2 millions d'euros par mois pour les deux BPC ; le coût de démontage des GFX, soit 2,5 millions d'euros ; le coût d'adaptation aux standards de l'acquéreur futur – ce calcul différentiel sera effectué ultérieurement. Si je n'ai pas été plus précis, c'est qu'une partie du calcul de la Coface m'échappe, puisqu'il y a eu constat de désaccord sur une partie des montants garantis. Je le répète cependant d'ores et déjà, le risque industriel est limité pour les trois entreprises : CNIM est directement et entièrement indemnisé en raison de son contrat *ad hoc* avec la Coface ; STX l'est *via* DCNS, qui est couvert à hauteur de 100 % de sa charge industrielle – à laquelle pourrait être ajoutée une partie de ses frais généraux.

J'en viens aux effets sur les exportations franco-russes. Il faut se réjouir de la teneur de l'accord, obtenu dans une logique de consentement mutuel. Ce qui pèse sur la relation franco-russe au plan économique résulte plus du maintien de l'embargo, que de l'effet de la dénonciation du contrat des BPC. Mon homologue russe, en charge du nouveau centre spatial russe et d'un large portefeuille technologique, a d'ailleurs fortement insisté en fin de négociation sur son souhait de poursuivre la coopération scientifique, voire industrielle, avec la France. Si les circonstances nous y autorisent, il n'existe aucune raison de ne pas trouver de possibilités d'accords industriels, même si les plus problématiques peuvent relever du domaine militaire.

Avons-nous confondu vitesse et précipitation ? Nous ne sommes plus aujourd'hui ni à la période où fut prise la décision du Président de la République de suspendre la livraison du premier BPC, ni à celle de sa décision d'entrer en négociation, ni en mai, lorsque le séquençage de la négociation a été décidé. La Russie acceptait de discuter, pourvu que la France ne reste pas dans un entre-deux. Nous avons eu deux mois pour établir les paramètres, deux autres pour définir les clauses. Les circonstances d'une livraison ne sont du reste pas plus avérées aujourd'hui. J'ajoute qu'il était d'autant plus important de sortir de l'ambiguïté que l'industriel russe était en droit d'exiger le paiement des pénalités contractuelles.

À la question d'une clause d'interdiction de revente, la réponse est non. La possibilité d'un veto, émise par les Russes, a été écartée.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Une information préalable est prévue.

M. Louis Gautier. – Elle est assez peu contraignante. Nous avons seulement donné aux Russes l'assurance que nous n'irions pas contre leurs intérêts de sécurité immédiats.

M. Daniel Reiner. – Nous n'allions pas vendre à la Géorgie...

M. Louis Gautier. – Je n'ai pas eu de contact avec les États-Unis, ayant tout mis en œuvre pour maintenir les négociations dans un cadre strictement bilatéral.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Vous avez suivi un cahier des charges très précis. La discussion sur ce dernier est un tout autre sujet. Les conditions de la partie inscrite au budget 2015 apparaissent accessibles, les risques existant par ailleurs n'étant pas aujourd'hui entièrement connus. Merci, Monsieur le Secrétaire général, de ce travail pour notre pays.

Nomination de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

- M. Robert del Picchia sur le projet de loi n° 3039 (AN, XIV^e législature) autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur le règlement des obligations complémentaires liées à la cessation de l'accord du 25 janvier 2011 relatif à la coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement (sous réserve de sa transmission).

- M. Alain Gournac sur le projet de loi n° 559 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part.

- M. André Trillard sur le projet de loi n° 794 (2013-2014) autorisant l'approbation de l'accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

- M. Cédric Perrin sur le projet de loi n° 482 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'amendement à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, pris par décision II/1 adoptée dans le cadre de la deuxième réunion des Parties à la convention.

- M. Gilbert Roger sur le projet de loi n° 2741 (AN, XIV^e législature) autorisant la ratification du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac (sous réserve de sa transmission).

- M. Joël Guerriau sur le projet de loi n° 3040 (AN, XIV^e législature) autorisant la ratification du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications (sous réserve de sa transmission).

Questions diverses

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, en question diverse, je vous propose que les auteurs du rapport d'information sur « La Maritimisation, nouvelle géopolitique des océans », les sénateurs André Trillard et Jeanny Lorgeoux, se rendent aux prochaines « Assises de la mer » à Marseille en novembre, où ils sont invités pour représenter la commission. Je salue à nouveau leur travail qui a fait date et les remercie d'avance de leur implication pour faire rayonner les travaux de la commission. Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

La réunion est levée à 17 h 45

Mercredi 9 septembre 2015

- Présidence conjointe de M. Jean-Pierre Raffarin, président et de M. Bruno Retailleau, président du groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les Chrétiens d'Orient -

La réunion est ouverte à 8 h 30

Conférence internationale de Paris du 8 septembre 2015 sur les minorités persécutées au Moyen-Orient – Audition de M. Laurent Fabius

La commission auditionne M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur la Conférence internationale de Paris du 8 septembre 2015 sur les minorités persécutées au Moyen-Orient (en commun avec le groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les Chrétiens d'Orient du Sénat).

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Monsieur le ministre, nous sommes heureux de vous retrouver pour cette réunion conjointe de la commission des affaires étrangères et du groupe de liaison du Sénat sur les chrétiens d'Orient que préside Bruno Retailleau. Nous vous remercions l'un et l'autre d'avoir accepté de venir nous rencontrer à cette heure matinale, avant le conseil des ministres, afin de nous éclairer notamment sur les résultats de la conférence internationale sur les minorités persécutées qui s'est tenue hier, sur votre initiative, après votre intervention au Conseil de sécurité de l'ONU du 27 mars dernier dont chacun se souvient.

Une mobilisation diplomatique est engagée ; elle était évidemment nécessaire. Notre pays, compte tenu de ses traditions, doit y tenir toute sa place. Vous nous parlerez de la démarche qui a été proposée hier, de la charte d'action et de ses différentes dimensions. Vous nous parlerez également des aspects matériels et financiers de cette mobilisation.

L'enjeu est considérable et la tragédie dans la tragédie que constitue le sort particulier des chrétiens ne peut que nous inciter à rechercher des solutions tendant à assurer à cette région un avenir paisible et équilibré et à garantir le droit des chrétiens d'Orient à vivre sur leurs terres.

Cette question s'inscrit dans un contexte international particulièrement grave, sur lequel le Président de la République s'est exprimé en début de semaine.

Dans cette perspective, monsieur le ministre, cher Laurent Fabius, que peut-on espérer de la démarche de réconciliation entreprise, en Irak, par le gouvernement al-Abadi ?

Que faut-il attendre, concernant la Syrie, de la situation décrite en ce début de semaine par les autorités françaises ? Notre perception de la situation a-t-elle légèrement évolué ? L'entretien que vous avez accordé hier au Parisien était éclairant à cet égard.

Que doit-on redouter au Liban, ce pays étant aujourd'hui au bord de l'implosion en raison de son extrême fragilité institutionnelle, et en Libye, compte tenu de la désorganisation de l'appareil d'État ?

En Égypte, les coptes sont plus nombreux, mais le président al-Sissi est-il réellement déterminé à éviter de nouveaux assassinats au sein de cette communauté déjà durement frappée ?

Toutes ces questions ne se limitent pas à la lutte contre le terrorisme, mais celle-ci n'est pas séparable des crises importantes traversées aujourd'hui par le Proche et le Moyen-Orient.

Je vous remercie donc encore une fois d'avoir bien voulu participer à cette audition afin de nous éclairer sur ces sujets, monsieur le ministre. Je laisse la parole à mon collègue Bruno Retailleau, qui préside le groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les chrétiens d'Orient du Sénat.

M. Bruno Retailleau, président du groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les chrétiens d'Orient du Sénat.- Mon cher collègue, permettez-moi tout d'abord de vous remercier d'avoir accepté le principe d'une réunion commune, ce qui permet à M. le ministre, dont l'agenda est extrêmement chargé, d'économiser son temps.

Le groupe de liaison est désormais constitué et nous avons ajouté le terme « minorités » à son intitulé. Je crois qu'il s'agit du groupe qui rencontre le plus fort succès, puisque près de cent quarante de nos collègues, appartenant à tous les groupes politiques, ont souhaité y adhérer, ce qui témoigne de la force de l'engagement de l'ensemble des sensibilités de notre Haute Assemblée. Je me réjouis de ce constat, car il prouve que notre mobilisation est à la hauteur de l'enjeu.

Monsieur le ministre, cher Laurent Fabius, mes collègues et moi-même sommes heureux de vous recevoir aujourd'hui, alors que l'actualité internationale et nationale est brûlante : sur le plan international, le Président de la République a annoncé de prochaines frappes en Syrie et vous nous parlerez certainement de cette inflexion de notre stratégie ; sur le plan national, l'arrivée des réfugiés suscite des élans de générosité, mais il faut évidemment traiter les causes dans les pays de départ.

Hier, en compagnie de notre collègue Bariza Khiari, j'ai assisté à la conférence internationale que vous avez organisée, initiative excellente dont je vous remercie. Cette réunion a pris en compte trois dimensions, humanitaire, politique et juridique.

Sur le plan humanitaire, premièrement, j'ai été frappé par un certain nombre de témoignages émanant de chefs de délégation ou de patriarches, mais aussi par celui de Jinan, jeune yézidie qui a décrit la situation d'esclavage que lui avait fait subir Daesh. Bien sûr, il faut traiter les réfugiés avec la plus grande humanité, et telle est l'urgence, mais il faut surtout

créer les conditions pour éviter que ces populations ne soient déracinées et que ce berceau de la civilisation ne soit vidé de ses minorités, quelles qu'elles soient.

Deuxièmement, ce problème ne sera pas résolu en l'absence de solution politique, notamment en Irak. Seule une réconciliation nationale permettra de construire l'Irak de demain.

Troisièmement, et c'est la dimension juridique, une partie des blocages tient au fait que tous les pays n'ont pas ratifié le statut de Rome qui permet de saisir la Cour pénale internationale. Certes, le recours au Conseil de sécurité de l'ONU peut constituer une autre voie. Cependant, si la Cour pénale internationale, qui a été créée précisément à cette fin, ne peut pas connaître de tels crimes, de quoi aura-t-elle à connaître ? Quoi qu'il en soit, le recours à la voie juridique pour que ces actes ne restent pas impunis me paraît extrêmement important.

Tels sont les trois thèmes qui ont fait l'objet de travaux à cette occasion. Nous avons été heureux d'apprendre que le gouvernement espagnol proposait d'accueillir l'an prochain cette conférence, coprésidée cette année par la France et la Jordanie : le suivi des annonces faites hier et des opérations engagées pourra ainsi être assuré.

Monsieur le ministre, sans plus tarder, je vous laisse la parole.

M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international.- Messieurs les présidents, mesdames, messieurs les sénateurs, chers amis, je vous remercie de m'accueillir ce matin. Permettez-moi tout d'abord de saluer l'excellente initiative que vous avez prise en créant ce groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité.

Puisque c'est la première fois que je m'exprime sur ce sujet devant vous, je souhaiterais rappeler d'une manière plus large les raisons pour lesquelles le Gouvernement se mobilise avec vous dans ce domaine et les actions qu'il mène.

Comme l'a dit Jean-Pierre Raffarin, il s'agit d'une tragédie dans la tragédie, et j'aborderai donc la dimension politique et même militaire du sujet. Enfin, j'espère que nous disposerons de suffisamment de temps pour procéder à un échange de vues, sachant que je dois vous quitter dans une heure.

Quel est, en quelques mots, le contexte de notre action ? Les chrétiens d'Orient sont les descendants des premiers chrétiens et leurs communautés existent donc depuis deux mille ans. Au XXe siècle, nous le savons tous, leur situation s'est énormément fragilisée : les chrétiens d'Orient ont, certes, participé au développement politique, économique, social et culturel des pays dans lesquels ils vivaient et ont souvent occupé des positions sociales importantes, mais leur statut de minorité les a particulièrement exposés lors des crises qui ont secoué la région.

Au cours du siècle dernier, si le nombre absolu des chrétiens d'Orient est resté à peu près stable, autour de 12 millions – en prenant en compte la zone qui va de l'Égypte à l'Iran –, leur part dans la population de la région a diminué d'une façon dramatique, sous l'effet des massacres, des conflits et de l'émigration – les termes sont faciles à utiliser, mais ils recouvrent des drames épouvantables.

Par exemple, en Turquie, les chrétiens représentaient 20 % de la population en 1900 ; aujourd'hui, ils ne sont plus que 100 000 sur un total de plus de 75 millions d'habitants. À Jérusalem, les chrétiens comptaient pour 20 % des habitants en 1948 ; aujourd'hui, ils ne représentent plus que 1 % à 2 % de la population. En Irak, on estime que les deux tiers des quelque 1,2 million de chrétiens ont émigré à la suite de l'intervention américaine de 2003. En Syrie, les chrétiens sont pris dans la tourmente de la guerre civile. Je pourrais citer encore de nombreux autres exemples.

Ce phénomène, qui se double d'un sentiment immense de menace et de précarité, a connu une accélération dramatique depuis l'éclatement de la guerre civile syrienne et l'émergence des terroristes de Daesh. Personne ici ne peut oublier ces scènes épouvantables qui ont été abondamment diffusées dans les médias. Elles sont l'une des raisons pour lesquelles votre travail est si important. Comme l'a dit le président Retailleau, un certain nombre de témoignages que nous avons entendus hier étaient bouleversants, qu'il s'agisse du martyre des chrétiens, des yézidis, des sabéens, des Kurdes, des Shabaks... et je pourrais continuer la liste.

Comme vous le rappelez souvent, à juste titre, et même si votre réflexion et votre vigilance portent plus particulièrement sur les chrétiens et les minorités en général, on constate que les musulmans sont les premières victimes de Daesh et des autres groupes terroristes inspirés par la même idéologie, qu'il s'agisse de musulmans chiites ou de musulmans sunnites.

C'est une chose que je garde toujours à l'esprit lorsque je m'exprime : s'il faut à la fois dire les choses et les faits - la situation des chrétiens est particulièrement dramatique -, il faut éviter, dans le même temps, de donner le sentiment qu'ils seraient des étrangers dans leur propre pays. Il y a un équilibre à trouver, y compris dans la présentation de la situation. La réalité est que certains groupes sont spécialement ciblés en raison de leur identité ethnique ou religieuse. C'est le cas, particulièrement, des chrétiens et des yézidis.

Devant ces événements, j'avais demandé la convocation spéciale du Conseil de sécurité, au mois de mars dernier, et déclaré à cette occasion qu'avec Daesh nous faisons face à une entreprise barbare et systématique d'éradication sur une base ethnique ou religieuse, au point que la disparition pure et simple de certaines communautés apparaît désormais comme un objectif pour Daesh et, si les mouvements se devaient se prolonger, comme une éventualité.

Pour nous, un tel scénario est totalement inacceptable, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, les chrétiens d'Orient sont constitutifs du paysage historique, culturel, humain, et de la réalité même du Proche-Orient, qui est diversité. Il ne s'agit pas d'un élément parmi d'autres ; il est consubstantiel à cette réalité. Les chrétiens d'Orient sont les héritiers de très anciens peuples, les descendants des premières communautés chrétiennes de l'histoire, bien avant l'apparition de l'Islam. Ils ont marqué la région de leurs empreintes et ont participé de manière très active à son développement. Ils participent et doivent participer à son identité.

Il était tout à fait normal, dans ces conditions, que la France, les autorités françaises, se mobilise pour la défense des chrétiens d'Orient et des autres minorités menacées.

En août 2014, j'ai eu l'occasion de me rendre en Irak, à Bagdad et à Erbil, où j'ai rencontré les nouvelles autorités irakiennes, les responsables religieux, des réfugiés. Je leur ai

dit la solidarité de notre pays et leur ai annoncé notre mobilisation. À cette époque déjà, des livraisons d'aide humanitaire d'urgence ont été organisées.

Le Président de la République s'est rendu en Irak au mois de septembre 2014. Il a rencontré les responsables des communautés chrétiennes, a réitéré notre message de soutien. La France a accueilli, en septembre 2014, la conférence de Paris – c'était l'an dernier, mais les choses vont tellement vite... –, qui a affirmé son soutien au nouveau gouvernement irakien et acté la création de la coalition internationale pour combattre Daesh.

Nous avons été à l'origine de plusieurs résolutions du Conseil de sécurité : la résolution 2170 du 15 août 2014, qui a désigné Daesh comme une menace pour la paix et la sécurité internationales ; la résolution 2178 du 24 septembre 2014, qui étend les sanctions aux combattants étrangers ; enfin, la résolution 2199 du 12 février 2015, qui vise à assécher les sources de financement des groupes terroristes.

Si nous nous sommes ainsi engagés, c'est au moins, à bien y réfléchir, pour quatre raisons essentielles dont chacune serait à elle seule suffisante pour justifier notre mobilisation.

La première raison est la fidélité envers des populations qui ont toujours été proches de la France, qui se sont imprégnées de nos valeurs, de notre culture, dont beaucoup d'ailleurs, d'une façon émouvante, parlent notre langue, et dont certaines ont étudié en France ou dans des écoles françaises. Pour dire les choses tout simplement, nous n'avons pas le droit de les abandonner ! Un pays qui abandonnerait ses amis quand ils sont dans la détresse perdrait la confiance de ses partenaires et accepterait son propre déclin.

La deuxième raison tient à notre vision des droits de l'homme, qui n'est pas arrogante, mais qui doit être cohérente. Nous ne pouvons pas être crédibles dans notre tâche de défense des droits de l'homme si nous laissons sans réagir se dérouler de telles violations massives, flagrantes, et de surcroît dans une région qui est proche de nous, que nous connaissons bien, où nous entendons jouer un rôle actif et où nous avons des intérêts importants.

La troisième raison est de nature géopolitique.

Les chrétiens d'Orient et les autres minorités sont, je le disais, partie intégrante du paysage humain, politique et culturel du Moyen-Orient. Nous pensons que l'avenir pacifique de cette région ne peut pas se concevoir sans eux. Ce qui est en jeu, en réalité, c'est la survie du pluralisme humain, de la diversité ethnique et religieuse de la région comme ferment de tolérance et de progrès.

La quatrième et dernière raison est liée, ce n'est pas être cynique que de le dire, à nos intérêts nationaux essentiels.

L'emprise exercée désormais par Daesh sur toute cette région, avec les conséquences sur notre propre société, y compris d'ailleurs en termes de sécurité, que ce soit en France même ou à l'étranger, montre que combattre cette organisation et son idéologie criminelle est une nécessité, un intérêt national. Donc, la défense des chrétiens d'Orient et celle de notre sécurité ne sont pas dissociables. J'ai tenu à le dire ici, parce que, au-delà de l'émotion que nous ressentons tous, il faut revenir aux fondements de nos interventions.

Bien sûr, nous ne pouvons pas agir seuls. C'est la raison pour laquelle nous essayons de mobiliser la communauté internationale. Ce n'est pas facile, compte tenu du

nombre des crises qui agitent le monde, des intérêts différents au sein de la communauté, d'une connaissance des régions visées loin d'être identique entre les divers pays, et de la différence dans les moyens et les volontés, aussi. Toutefois, nous avons toujours essayé, certes, avec un succès inégal, de mobiliser autour de nous.

Nous nous sommes d'abord tournés vers l'Union européenne et ses États membres. Nous souhaitons que l'Union fasse davantage, qu'elle mobilise notamment ses moyens financiers au service du retour des réfugiés. Il est d'ailleurs positif que la Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Mme Federica Mogherini, et le président en exercice du Conseil luxembourgeois aient été présents hier. Néanmoins, il faut absolument que l'Europe entière, et pas simplement quelques pays, s'engage.

Nous cherchons aussi à enrôler les pays arabes et musulmans dans la cause de la défense des minorités au Proche et au Moyen-Orient. On peut en discuter, on le fera certainement, mais, selon nous, c'est d'abord à eux qu'incombe la protection de leurs populations. C'est le pluralisme comme richesse humaine et culturelle de ces pays qui est en jeu. Je n'entrerai pas dans un faux débat, ce qui est souvent le cas, mais pour nous, il s'agit non d'un combat entre l'Occident et l'islam, mais d'un combat contre la barbarie. C'est de cela qu'il s'agit.

La protection des minorités victimes des violences ethniques ou religieuses figure donc à l'ordre du jour de toutes les rencontres avec mes homologues arabes, comme elle a été évoquée lors de mes dernières consultations avec l'Organisation de la coopération islamique. Sur ce thème qui vous est cher, nous devons développer le dialogue avec les autorités religieuses, notamment musulmanes. C'est dans cet esprit, mettant à profit la présidence de la France en mars dernier, que j'avais convoqué la réunion exceptionnelle du Conseil de sécurité.

Les discours, les mobilisations sont utiles, mais ils ne suffisent pas. Tel était le sens de la conférence internationale d'hier, ouverte par le Président de la République et que j'ai coprésidée avec mon homologue jordanien, Nasser Judeh. Cette réunion a été, je le crois, satisfaisante, d'abord parce qu'elle réunissait de nombreux participants – soixante États, quinze organisations internationales, une quinzaine de personnalités civiles et religieuses de la région, membres des communautés persécutées -, et aussi parce que, même si cela a été difficile à obtenir, nous nous sommes fixé comme objectif d'établir une sorte de feuille de route.

La difficulté de ces réunions tient au fait qu'elles sont souvent un peu évanescentes. Là, le plan d'action de Paris que nous avons présenté hier prévoit, vous l'avez dit, monsieur le président Retailleau, trois priorités concrètes : mettre en place un accompagnement humanitaire pour répondre à l'urgence de la situation ; permettre le retour des populations persécutées, si elles le souhaitent ; faciliter le retour en sécurité des déplacés et des réfugiés, notamment, et c'est là l'élément nouveau, en intégrant cette priorité dans la stratégie militaire de la coalition contre Daesh.

Je citerai quelques éléments du plan d'action - il sera bien sûr à votre disposition - qui ont été souhaités par les participants et les experts ayant préparé cette réunion : une information nettement plus précise sur les déplacements de population et les risques précis concernant la sécurité – je pense notamment aux mines –, le renforcement des mesures visant à rétablir les liens familiaux entre les familles séparées, l'amélioration concrète de l'accès à la

santé, à l'éducation et à la formation professionnelle pour les populations concernées, y compris dans leur langue, la prise en charge, comme cela a été souligné notamment par notre collègue suédois, des victimes de violences notamment sexuelles, grâce à des actions de suivi psychologique et médicosocial, l'organisation d'opérations de déminage, la réhabilitation d'infrastructures publiques comme les hôpitaux et les écoles, la mise en œuvre de programmes de développement économique et social dans les régions de retour des populations – Antonio Guterres est intervenu avec force sur ce point –, une meilleure prise en compte des personnes les plus vulnérables, notamment les enfants et les femmes, et le renforcement des capacités d'accueil des institutions nationales, des autorités locales et des sociétés civiles dans les régions concernées.

Toute une série de propositions portent sur la lutte contre l'impunité, vous y avez fait allusion.

S'agissant des auteurs de ces crimes, la procureure générale près la Cour pénale internationale est intervenue sans mettre son drapeau dans la poche. Elle a été claire et nette en affirmant que certains de ces agissements constituaient des crimes contre l'humanité, voire des crimes de génocide. Notre approche est la suivante : les auteurs de ces faits devront rendre des comptes devant la justice, qu'elle soit nationale ou internationale.

Cela suppose évidemment toute une série d'actions – en l'espèce, nous sommes engagés – de documentation des crimes, de poursuites effectives d'auteurs de crimes, de mise en place d'unités spécialisées dans les crimes internationaux au sein des juridictions nationales, comme nous le faisons, et de renforcement de notre coopération judiciaire.

En outre, nous devons inciter les États de la région qui ne l'ont pas encore fait, à adhérer au statut de Rome.

Le dernier aspect, politique, traite des solutions inclusives respectueuses des droits. À côté des actions répressives indispensables contre le terrorisme, sur lesquelles je reviendrai dans un instant, nous devons nous engager, les uns et les autres, en faveur du dialogue, de l'État de droit, du respect de chacun, quelle que soit son appartenance ethnique ou religieuse, afin de lui assurer une citoyenneté pleine et entière.

Tout cela implique l'apprentissage de la diversité et de la tolérance, des initiatives concrètes pour favoriser le dialogue entre les cultures et entre les religions, la coopération administrative et parlementaire pour renforcer l'État de droit, la tenue des registres d'état civil et du cadastre, la mise en œuvre d'actions concrètes concernant le patrimoine. L'ensemble de ces actions se trouve, de façon plus ordonnée, dans le plan d'action de Paris.

Concernant la France, nous avons décidé un fonds national d'urgence de 10 millions d'euros relevant de mon propre ministère pour financer des actions d'urgence en faveur des populations persécutées, notamment en matière de logement, de santé, d'éducation et de lutte contre l'impunité.

Parmi les priorités auxquelles ces sommes seront affectées figurent la réhabilitation du camp de déplacés de Bardarash, qui accueille près de 9 000 personnes pour la plupart d'origine shabaks, et la construction d'une école destinée à accueillir près de 2 000 enfants, en vue de la prochaine rentrée. Nous avons également l'intention de soutenir la construction de logements dans le quartier chrétien à Erbil.

Nous allons aussi renforcer nos efforts en faveur des agences humanitaires, le HCR et le CICR, dont le président était présent hier.

Nous avons décidé, à travers l'Agence française de développement, d'affecter 15 millions d'euros supplémentaires pour les trois prochaines années en faveur de projets de développement en Irak, en Jordanie ou au Liban, en soutien des objectifs du plan d'action de Paris.

Nous avons aussi proposé – je sais bien que votre situation économique est difficile – que les collectivités territoriales puissent, si elles le souhaitent, utiliser pour ces réalisations l'aide disponible du FACECO, le Fonds d'action extérieure des collectivités territoriales.

Nous avons décidé de former également des personnels irakiens dans le domaine de la lutte contre les engins explosifs dans les zones libérées, sans quoi aucun retour n'est possible.

Par ailleurs, un certain nombre de décisions précises ont été prises en matière de sauvegarde du patrimoine culturel, en Irak et en Syrie. Notre savoir-faire est reconnu dans ce domaine. Nous avons déjà engagé des actions bilatérales de formation et de conservation du patrimoine, mais nous avons décidé de financer une mission de l'UNESCO pour définir les modalités de préservation du patrimoine en danger, à commencer par la réalisation par l'Institut français du Proche-Orient, en partenariat avec des institutions locales, d'une cartographie du patrimoine culturel immatériel des communautés en Irak et en Syrie. Par ailleurs, une mission de conservateurs de la Bibliothèque nationale de France va se rendre en Irak pour évaluer les besoins de restauration de manuscrits anciens.

Mais revenons un instant sur le plan judiciaire, dont certains aspects dépendent directement de la France.

La Chancellerie, dont je salue l'action, a déjà mis en place à l'échelon national un pôle spécialisé dans les crimes internationaux. Nous poursuivrons nationalement, quand nous le pourrons, les criminels.

Nous voulons aussi mobiliser nos partenaires de l'Union européenne pour une coopération plus étroite dans la lutte contre l'impunité. Nous apporterons notre soutien aux actions de la société civile visant à promouvoir sur le terrain la construction d'un État de droit et le respect des droits de l'homme.

J'ai déjà demandé à mes collègues du Conseil de sécurité – mais je le leur demanderai de nouveau – que celui-ci puisse engager directement une action devant la Cour pénale. Vous le savez, certains États sont réticents, mais ce n'est pas une raison pour renoncer.

La décision de nos amis espagnols à laquelle vous avez fait allusion, qui fait suite à ma demande d'accueillir en 2016 un nombre de réfugiés équivalent à celui que nous avons retenu hier, est une bonne chose. Cela nous permettra d'être sûrs du suivi.

Toutefois, rien ne sera durablement efficace si nous ne parvenons pas, sur le plan militaire, à éradiquer Daesh et, sur le plan politique, à rendre les gouvernements plus inclusifs. Telle est, au fond, en résumé, la stratégie de la France. À cet égard, je souhaite passer en revue quelques pays pour vous dire dans quel esprit nous travaillons.

Je laisse de côté l'Égypte, où la détermination du président al-Sissi et du gouvernement égyptien me paraît sincère s'agissant des coptes. Nous en avons d'ailleurs eu la confirmation lors des discussions que nous avons eues avec le ministre des affaires étrangères égyptien, même s'il se refuse à utiliser la notion de minorité puisque, selon lui, elle implique l'existence d'une « majorité ». Il s'agit d'un point sensible non seulement pour les Égyptiens, mais aussi pour les Jordaniens, qui préfèrent parler de « composantes », ou de « communautés », l'essentiel étant que celles-ci soient préservées.

Pour ce qui concerne la Libye, Bernardino León, que j'ai rencontré la semaine dernière, a présenté son plan. Optimiste, il pense qu'il sera accepté par les deux parties. Il est question d'organiser, dans les semaines qui viennent, avant même l'assemblée générale des Nations unies, une conférence permettant d'acter ce plan.

Les contacts que j'ai eus ces jours derniers avec les Égyptiens, les Algériens, les Tunisiens et les Émiratis me laissent penser que ces pays convergent tous vers cet objectif. Bien que je préfère rester prudent tant que les choses ne sont pas faites, on peut dire que le travail des Nations unies a été positif. La France, comme l'Italie et l'Espagne – nous sommes à la pointe à cet égard –, soutient totalement la notion de gouvernement d'union nationale. On ne peut pas prétendre lutter efficacement contre Daesh si l'on n'a pas un gouvernement unique, car l'organisation utilise les divisions pour étendre son emprise, comme elle l'a malheureusement fait en Libye.

Au Liban, la situation est très difficile. Vous connaissez les chiffres : les réfugiés syriens représentent entre un tiers et un quart de la population, ce qui est énorme. Imaginez ce que cela signifierait pour nous ! C'est un miracle permanent, bien que le propre du miracle soit de ne pas se répéter !

Le Président de la République se rendra probablement au Liban dans les mois qui viennent.

S'agissant de l'Irak et de la Syrie, où en sommes-nous ? Le ministre des affaires étrangères irakien était encore là hier. Le gouvernement de M. al-Abadi a pris des orientations courageuses, afin de lutter contre la corruption, mais aussi de mettre en place un gouvernement inclusif. Évidemment, ces deux tâches sont à la fois nécessaires et très difficiles. Quand vous vous attaquez à une corruption se déployant en de hauts lieux, vous suscitez des réactions extrêmement violentes. Au demeurant, il s'agit, me semble-t-il, d'une action vraiment sincère, que nous approuvons et appuyons.

Quant au caractère inclusif, il est indispensable. Comment expliquer, en effet, le succès foudroyant de Daesh ? Par le fait que l'armée irakienne était très affaiblie. Des équipements d'origine américaine, malheureusement puissants, ont été abandonnés dans son retrait. Cette armée, il est essentiel aujourd'hui qu'elle puisse rassembler l'ensemble de la nation.

Avec la coalition, nous avons décidé d'intervenir en recourant à nos moyens aériens. Pour ce qui est du combat au sol – cela vaut pour l'Irak comme pour la Syrie –, l'expérience montre qu'il ne peut être utilement mené que par les populations. À condition qu'elles soient volontaires ! Or, si ces dernières ont le sentiment que Daesh, sunnite, défend mieux leurs intérêts qu'un gouvernement chiite, on ne pourra pas faire avancer les choses. La situation est donc très compliquée.

Il faut plaider à la fois auprès des Irakiens de toutes confessions comme auprès des voisins, pour aller vers cette inclusivité. Sinon, nous aurons beaucoup de difficultés. Mais j'ai le sentiment que c'est la détermination du gouvernement al-Abadi. Les résultats militaires sont inégaux et assez lents, mais on ne voit pas d'autre tactique. En effet, nous ne partageons pas l'idée selon laquelle nous pourrions, en tant que pays occidental, nous substituer aux intéressés.

Pour ce qui concerne la Syrie, quelle est notre analyse ? Nous pensons que la solution est politique, même s'il convient d'agir vigoureusement contre Daesh et les autres groupes terroristes. Il faut aboutir, en discutant avec tout le monde, à une transition politique permettant de regrouper des éléments du régime de M. Bachar al-Assad et des éléments de l'opposition. Souvent, on présente les choses en disant que la France éprouve une hostilité particulière envers M. Bachar al-Assad... Les choses ne sont pas ainsi ! Notre analyse de fond, c'est qu'on ne peut pas avoir une transition politique durable dominée par M. Bachar al-Assad. Ce n'est pas réaliste !

Prenez l'exemple du pauvre enfant syrien retrouvé mort sur les côtes turques, dans des conditions qui ont ému le monde entier. La famille de cet enfant a d'abord été dans les geôles de M. Bachar al-Assad, à Damas, puis poursuivie par Daesh. Il ne s'agit pas de mettre un signe « égal » entre ces deux entités. Si nous voulons une transition politique permettant à toutes les communautés de vivre ensemble – c'est un objectif qui sera difficile à atteindre, mais qu'il faut tout de même poursuivre –, nous devons éradiquer Daesh, sans pour autant dire aux populations : « L'avenir de votre pays, c'est M. Bachar al-Assad. » Sinon, la moitié d'entre elles sera repoussée. C'est assez facile à dire, mais c'est très difficile à faire !

La France discute de ce sujet avec tout le monde. Il faut d'ailleurs reconnaître une légère évolution, rendue possible par le climat un peu nouveau créé par l'accord nucléaire qui a été passé avec l'Iran. Nous essayons d'avancer, y compris dans le cadre des Nations unies. Pouvons-nous être assurés des résultats ? Pas du tout, malheureusement ! En effet, si de nombreuses réunions ont été organisées sur l'initiative des Russes, il n'y a pas encore eu de résultats.

Pour ce qui concerne l'Iran, je me suis rendu moi-même à Téhéran. Le président Rohani est invité à se rendre en France au mois de novembre. Vous avez pris connaissance du plan proposé par les Iraniens, qui, à ce stade, ne permet pas d'avancer.

Permettez-moi de rappeler également le travail mené à l'ONU. Pour la première fois, nous avons voté ensemble une résolution, laquelle, malgré son titre, ne résout pas tous les problèmes. Pourtant, il est déjà bien que, s'agissant de la Syrie, nous puissions voter quelque chose ensemble. Quoi qu'il en soit, c'est très compliqué. Quant à M. Bachar al-Assad lui-même, bien que ses forces soient désormais réduites, il continue à bombarder. Je ne ferai pas de comptabilité macabre, mais le plus grand nombre de morts, ce sont ceux dont il est responsable. Bien sûr, je lis ce qui s'écrit et j'entends ce qui se dit, mais ne pensons pas, dans le cadre d'une vision simpliste, qu'en devenant l'allié de l'une des parties nous résoudrons le problème. C'est beaucoup plus compliqué que cela !

Dans ce contexte, qu'est-ce qui n'a pas changé ? C'est notre hostilité radicale à Daesh et notre volonté de trouver une solution politique. En revanche, il y a eu un « bougé » justifié, en particulier, par la menace que fait peser Daesh sur notre pays. Nous disposons en effet d'indications selon lesquelles se trameraient en Syrie un certain nombre de choses, qui pourraient avoir des conséquences sur la France. Le Président de la République a donc pris la

décision d'autoriser des survols aériens destinés à recueillir des renseignements. On tirera les conséquences de ces renseignements ; nous ne nous interdisons rien. Toutefois, contrairement à certains que je peux lire, nous ne sommes pas passés d'une position à une autre.

Nous discuterons de cette décision au Sénat puisque, dans le cadre de l'article 35 de la Constitution, une séance sera consacrée à ce sujet. Juridiquement, nous intervenons dans le cadre de la légitime défense collective et individuelle. Une telle décision exigera une certaine concertation avec la coalition, bien que nous tenions, dans le même temps, à conserver notre autonomie et notre indépendance.

Évidemment, tout cela aura des conséquences sur les minorités et les chrétiens. Je n'ai pas traité toutes les actions que nous menons pour accueillir ceux qui le souhaiteraient, mais je suis bien sûr à votre disposition, mesdames, messieurs les sénateurs, avec M. le ministre de l'intérieur, pour vous apporter toutes les précisions utiles sur ce sujet.

Tous ceux d'entre vous qui sont allés sur place ont sans doute été saisis par une double postulation : d'un côté, les réfugiés sont souvent dans une situation si abominable qu'ils ne pensent qu'à partir ; de l'autre, nombre d'entre eux – de même que les autorités religieuses – reconnaissent que, si tout le monde part, Daesh aura gagné.

Il me semble que nous étions, en la matière, parvenus à un point de convergence, qu'il convient évidemment d'adapter aux situations individuelles : nous accueillons les personnes qui souhaitent absolument partir et qui pourront s'intégrer en France. En revanche, il serait absurde et contradictoire de fixer comme objectif de vider le Moyen-Orient de ses minorités.

Cette position, que je formule peut-être assez maladroitement, avait, je le crois, recueilli un assez large accord. Celui-ci pourrait-il être remis en cause par les nouveaux mouvements auxquels nous assistons ? Je n'ai pas entendu de voix en ce sens pour l'instant.

Nous devons toutefois veiller à ne pas nous départir de cette double attitude. En effet, si nous refusons d'accueillir les réfugiés, nous ne faisons pas notre devoir. Mais si nous leur disons que leur seul avenir est le départ, les adversaires auront gagné.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La parole est à Mme Bariza Khiari.

Mme Bariza Khiari. – Monsieur le ministre, je voulais tout d'abord vous remercier de votre investissement de longue date sur cette question, qui a permis d'aboutir à la très intéressante conférence qui s'est tenue hier.

Je n'ai pas de questions particulières à vous poser, mais je souhaitais vous faire part de trois points importants que j'ai relevés à l'occasion de cette conférence de très haut niveau, qui regroupait un nombre impressionnant de pays.

Premièrement, tous les ministres des affaires étrangères qui se sont exprimés ont souligné que, pour ces populations, la citoyenneté primait l'identité religieuse. Ce point me semble extrêmement important. Même si les termes de « minorités » ou de « composantes » les gênent quelque peu, le terme de « citoyens », et même de « citoyens de plein droit », a été employé à de nombreuses reprises.

Deuxièmement, si l'on dit souvent que la présence des chrétiens d'Orient est consubstantielle à l'identité du Moyen-Orient, on ne dit pas assez que la présence des

musulmans en Europe fait désormais partie de l'identité de l'Europe. C'est ce qu'a fort justement rappelé Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union européenne. Cette affirmation fait écho à un débat qui se tient actuellement et dans lequel certains osent affirmer que l'on peut choisir ses réfugiés en fonction de leur religion. Cette manière de penser renvoie à la préférence nationale, ce qui est assez indigne s'agissant du droit d'asile.

Troisièmement, l'ayatollah irakien Sayyid al-Hakim a expliqué, certes de manière assez feutrée, que si les tensions entre chiites et sunnites étaient réelles, l'on ne disait pas assez, pour des raisons politiques ou économiques, que ces tensions étaient dues à la « wahhabisation » de l'islam. Ce mouvement sectaire et austère qui a vu le jour au XIXe siècle constitue véritablement le cancer de l'islam, et ce cancer produit des métastases grâce aux pétrodollars.

Je ne comprends d'ailleurs pas pourquoi, hier, l'Arabie saoudite n'était pas représentée.

Je voulais donc faire ces trois observations, au-delà des moments d'émotion rappelés par Bruno Retailleau, notamment lorsque la députée yézidie s'est exprimée pour évoquer le sort de son peuple.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Comme le soulignait M. le ministre, nous devons toujours chercher un équilibre, en accueillant, mais aussi en incitant les populations à rester sur place.

De même, nous devons pouvoir faire exister la cause des chrétiens dans une tragédie globale. Il est important de mettre l'accent sur certaines situations, sans pour autant donner l'impression de faire des choix. Il nous faut appréhender la complexité de la tragédie et être capables de gérer ces stratégies multiples.

La parole est à M. Jean-Marie Bockel.

M. Jean-Marie Bockel. – Vos propos étaient très intéressants, monsieur le ministre. En effet, les choses doivent être dites, et c'est ce que vous avez fait.

Vous avez régulièrement rappelé, à juste titre, la complexité de la situation, qui nous renvoie à la réalité de « l'Orient compliqué ».

Vous avez également opportunément souligné que, in fine, la solution serait politique, en particulier en Syrie.

La situation étant complexe et évolutive, je ne veux absolument pas polémiquer. Si j'en crois vos propos, monsieur le ministre, je note, non pas un changement de pied, mais une grande clarté dans la volonté de rechercher une solution incluant toutes les parties.

Pour la plupart d'entre nous, il ne s'agit évidemment pas de sauver Bachar al-Assad, mais il faut trouver une solution politique. Vous avez dit que cela passerait forcément par une discussion impliquant aussi des éléments du régime en place, et c'est peut-être là, me semble-t-il, un élément nouveau. Le jour viendra forcément où l'on envisagera, de façon multilatérale, avec les pays et les populations concernés, un autre type d'intervention que les frappes aériennes – encore une fois, loin de moi l'idée de tenir des propos irresponsables sur une possible intervention terrestre –, et il faudra associer l'ensemble des parties à cette

démarche, y compris celles qui, par le passé, ont été très largement à l'origine de la situation à laquelle nous sommes confrontés.

Je crois comprendre, en vous écoutant, que les choses sont en train d'évoluer et que l'Europe, en particulier la France – c'est l'un des rares pays européens à pouvoir aujourd'hui s'engager – est en train de trouver pleinement sa place dans cette discussion. Nous ne pouvons que nous en réjouir.

Enfin, sur la question des chrétiens, je n'ajouterai rien à l'intervention du président Jean-Pierre Raffarin en réponse à l'interpellation de notre excellente collègue.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La parole est à M. Jean-Claude Boulard.

M. Jean-Claude Boulard. – Je voudrais tout d'abord profiter de cette rencontre pour soulever un point concret. Voilà presque un an que ma ville cherche à accueillir 35 réfugiés syriens de confession chrétienne. J'ai engagé une démarche conjointe avec l'évêque du Mans et j'espère que le drame qui vient de se produire nous permettra d'accueillir ces réfugiés.

Tout le monde explique qu'il faut accueillir et que nous devons accélérer le processus. Je souhaite que nous puissions faire aboutir notre projet : le fait qu'une ville puisse accueillir très rapidement 35 Syriens réfugiés constituerait un symbole important.

Je voulais donc profiter de votre présence, monsieur le ministre, pour rappeler l'existence de ce vieux dossier.

Soyons clairs : je constate qu'il a fallu un drame pour que l'on passe de l'indifférence, de l'« accusé de réception », à l'action. C'est une réalité qui doit servir de leçon.

Ensuite, je voudrais très simplement faire remarquer que Bachar protégeait les chrétiens, tout comme Saddam Hussein. Je n'en dis pas plus, mais on a parfois commis des erreurs et raconté des choses complètement ridicules sur le printemps arabe. Un retour à la lucidité dans l'analyse politique serait de temps en temps salutaire.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La parole est à M. Joël Guerriau.

M. Joël Guerriau. – J'ai grandement apprécié votre intervention, monsieur le ministre, dont je partage beaucoup d'éléments, en particulier sur la nécessité du dialogue et sur l'obligation, pour le pays des droits de l'homme qu'est la France, d'accueillir ces personnes qui fuient des drames inacceptables.

Dans ce contexte, pour assurer la protection des populations, pourrait-on envisager que le dialogue mené dans le cadre du Conseil de sécurité débouche sur la constitution de forces d'interposition permettant d'éviter, au sol, ces drames humains et d'arrêter cette hémorragie dont nous subissons les conséquences ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La parole est à M. Rachel Mazuir.

M. Rachel Mazuir. – Il me semble que nous n'avons pas beaucoup parlé du problème kurde, monsieur le ministre.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La parole est à M. le ministre.

M. Laurent Fabius, ministre. Je vous remercie de vos interventions, mesdames, messieurs les sénateurs.

Le ministre des affaires étrangères turc était présent hier à la conférence internationale et j'ai pu, à cette occasion, m'entretenir assez longuement avec lui. Nos relations avec la Turquie sont bonnes, plus aisées qu'à d'autres périodes.

Comme vous le savez, la Turquie est aussi engagée actuellement dans un processus électoral.

Mon homologue m'a expliqué que son pays accueillait désormais 1,8 million de réfugiés syriens sur son territoire. Je lui ai rappelé que l'actuel Premier ministre, M. Davutoğlu, qui était auparavant ministre des affaires étrangères, m'avait un jour confié qu'il était impossible pour son pays d'accueillir plus de 100 000 réfugiés.

C'est donc un problème considérable pour la Turquie, qui cherche à éviter que le nombre de réfugiés n'augmente à chaque nouvelle difficulté en Syrie. Leur idée, en liaison avec les Américains, est d'essayer de créer ce que l'on appelait auparavant une No Fly Zone, une Safety Zone ou une Safe Zone, c'est-à-dire une zone qui permette de stabiliser les populations sans que celles-ci aient besoin de venir jusqu'en Turquie.

Mais c'est plus facile à dire qu'à faire ! Juridiquement, cette zone serait constituée sur le territoire de la Syrie, et elle devrait de surcroît être protégée d'interventions aériennes éventuelles.

Quant à la question kurde, elle est très complexe. Elle concerne beaucoup de pays et nous pensons qu'elle ne peut se régler que par le dialogue, non par la force. Il ne s'agit pas pour nous de soutenir en quoi que ce soit telle ou telle organisation, mais l'on ne peut pas envisager non plus leur éradication.

Forts de nos très bonnes relations avec nos collègues turcs, nous leur disons que tout ce qui pourra être fait pour favoriser le dialogue ira dans le bon sens. Les discussions avaient d'ailleurs commencé avec M. Öcalan, mais elles ont malheureusement été largement remplacées par une série d'attentats.

De notre côté, même si nous sommes conscients des difficultés, nous souhaitons qu'un dialogue puisse s'engager pour résoudre la question kurde.

Cela a un certain lien avec ce qu'a dit M. Guerriau sur les forces d'interposition.

Si nous ne progressons pas aux, c'est parce que toutes les résolutions, dès lors que les questions de fond sur la Syrie sont abordées, font l'objet d'un veto, à l'exception de celle, partielle, qu'a proposée Staffan de Mistura.

On ne peut envisager l'envoi de forces d'interposition que si l'on a un plan de solution politique. On ne peut pas envoyer des gens au milieu de Daesh, des forces syriennes et du Front al-Nosra sans mandat. La priorité est donc de parvenir à une solution politique.

Permettez-moi de préciser quelle est notre position à cet égard, en réponse à l'intervention de M. Bockel.

Depuis l'été 2012, c'est-à-dire depuis la conférence de Genève 1, nous disons qu'il faut discuter avec des éléments du régime. De toute façon, on sait bien que, lorsqu'on discute, on le fait avec ceux qui sont en face de soi ! Ainsi, lors des conférences de Genève 1 et de Genève 2, j'étais dans la même pièce que les représentants de M. Bachar al-Assad.

La question qui se pose est la suivante : quelles sont les perspectives ? Doit-on dire au peuple syrien que M. Bachar al-Assad détiendra le pouvoir exécutif au cours des quinze prochaines années ? Si on dit cela, il n'y a pas de solution possible. Entre dire cela et exiger le départ immédiat de M. Bachar al-Assad, il y a une marge. Cela s'appelle la diplomatie.

C'est non pas sur la question de savoir s'il fallait ou non discuter avec le régime qu'il y a eu des « adaptations » – c'est le mot que j'utiliserai –, mais sur deux autres points, qu'il faut non seulement admettre, mais revendiquer.

D'une part, l'accord avec l'Iran sur le nucléaire crée une capacité de discussion un peu différente. D'autre part, la montée en puissance de Daesh en Syrie, qui constitue une menace avérée pour les intérêts français, nous conduit à prendre des décisions qui n'étaient pas nécessaires il y a un an et demi ou deux ans.

Pour ma part, je pense qu'il est tout à fait légitime de s'adapter à la réalité de la situation. Ne pas le faire n'aurait aucun sens.

Monsieur Boulard, je vous remercie de vouloir accueillir 35 Syriens. Je suis très attentif à cette question. Il m'est d'ailleurs moi-même arrivé d'aller accueillir plusieurs de ces personnes. Je dois dire que je ne comprends pas pourquoi votre demande, dès lors qu'elle était précise, n'a pas été prise en compte. Elle devra l'être extrêmement rapidement. Les personnes qui s'occupent de ces questions sont pourtant extrêmement compétentes et ont du cœur. Lorsqu'un maire fait une telle proposition, il doit évidemment être satisfait le plus vite possible.

Madame Khiari, nombreux sont ceux qui partagent votre point de vue sur la primauté de la citoyenneté sur l'identité religieuse, position qu'ont rappelée hier tous les ministres des affaires étrangères qui se sont exprimés. Vous avez eu raison de le dire. Malheureusement, et c'est important aussi, nombre de ministres étaient absents hier, ce qui est dommage.

Cela étant dit, si l'on veut étendre la conception de la laïcité à la française à l'ensemble de ces territoires, des « marges de progression » subsistent, comme on dit au Quai d'Orsay. Ces territoires, il faut le comprendre, ont une conception différente de la nôtre. Certes, nombre des ministres présents hier partageaient notre conception. Pour autant, il est difficile, dans les différents pays que vous connaissez admirablement, madame Khiari, de séparer citoyenneté et religion et d'établir une hiérarchie.

Enfin, je suis tout à fait d'accord sur le fait qu'on ne peut pas exercer le devoir d'asile, car c'est ainsi qu'on devrait l'appeler, en décidant de n'accueillir que M. X, de telle ou telle religion, et non Mme Y, de confession différente. Or c'est un discours que l'on entend de plus en plus, notamment en Europe. Un travail considérable doit être effectué sur ce sujet. La situation générale étant assez difficile, il faut éviter les simplismes.

Vous aurez prochainement l'occasion de parler d'immigration avec Bernard Cazeneuve. On voit bien ce qu'il faut faire, mais ce qui est possible avec un certain nombre de personnes ne l'est plus si ce nombre augmente. À un certain moment, les principes se heurtent aux réalités. Il faut donc faire très attention. La France n'est pas soumise à la même pression que l'Allemagne, par exemple, car elle reçoit moins de demandes, mais il est tout à fait normal qu'elle prenne sa part. Toutefois, si le nombre de demandes devait augmenter, la situation deviendrait très compliquée et aurait des conséquences sur d'autres sujets.

À cet égard, vous avez sans doute été frappés par les sondages effectués sur le référendum britannique avant même que ne soit posée très fortement la question des migrations.

Je pense donc que nous devons réfléchir à ces questions de manière très posée – c'est l'esprit dans lequel le Sénat travaille en général –, en ayant à l'esprit le long terme et toutes les conséquences des décisions que nous prenons.

Par ailleurs, travaillant beaucoup à la préparation de la COP 21, je suis frappé par le fait que les changements climatiques n'auront pas seulement des conséquences strictement climatiques. Je prépare un voyage au Bangladesh avec mon homologue allemand. Du coup, j'étudie les chiffres et les réalités. Imaginez, si nous n'arrivions pas à maîtriser les dérèglements climatiques, ce qu'ils impliqueront en termes de mouvements migratoires. On pourra ajouter plusieurs zéros aux nombres que nous avons évoqués !

S'il ne faut pas faire peur inutilement aux gens, il faut tout de même leur donner la mesure du monde dans lequel nous vivons et prendre ses responsabilités. Il faut également songer aux pays d'origine, car il y a des raisons au fait que les gens se déplacent, qu'elles soient économiques ou diplomatiques. Nous devons être en situation d'accueillir des migrants dans des conditions qui soient acceptables par tous. Mais je m'écarte là quelque peu du sujet de notre rencontre.

Je vous remercie infiniment de votre accueil, mesdames, messieurs les sénateurs, et je me tiens à votre disposition.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, une réunion avec Bernard Cazeneuve sera prochainement organisée par la commission des affaires étrangères et le groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les chrétiens d'Orient du Sénat sur ces sujets.

Je prie Mme Joëlle Garriaud-Maylam de bien vouloir nous excuser de ne pas lui avoir permis de poser une question, mais nous nous étions engagés à libérer M. le ministre à dix heures quarante.

M. Bruno Retailleau, président du groupe de liaison. Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir éclairé très largement les membres de la commission des affaires étrangères et du groupe de liaison.

Nos travaux sur la question des réfugiés se poursuivront avec l'audition de Bernard Cazeneuve.

Par ailleurs, je vous rappelle que la question syrienne fera l'objet d'un débat en séance publique en votre présence, monsieur le ministre, mardi à seize heures, et qu'un autre débat sera organisé le lendemain à seize heures sur les réfugiés.

Par ailleurs, et j'en ai déjà discuté avec le président Gérard Larcher, nous allons étudier dans quelles conditions les grandes collectivités – les régions, les départements, les intercommunalités, les grandes communes – pourraient venir en appui du fonds qui a été ouvert par vos soins afin d'aider les réfugiés sur place, car ils en ont besoin.

De même, je souhaite que l'on étudie dans quelles conditions les familles françaises qui le souhaiteraient pourraient parrainer des familles de réfugiés sur place, ce qui suppose de disposer de réseaux d'une fiabilité absolue. Peut-être pourrez-vous d'ailleurs nous aider dans cet effort, monsieur le ministre.

M. Laurent Fabius, ministre.- Bien sûr !

M. Bruno Retailleau, président du groupe de liaison.- Merci d'être venus nombreux, chers collègues.

La réunion est levée à 9 h 40

COMMISSION DES FINANCES

Mardi 21 juillet 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Union des marchés de capitaux – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Richard Yung et Jean-Paul Emorine sont à l'initiative de la proposition de résolution européenne sur l'union des marchés de capitaux.

Dans le cadre du projet politique de la nouvelle Commission européenne présidée par Jean-Claude Juncker, la mise en œuvre de l'union des marchés de capitaux a été confiée au commissaire Jonathan Hill, que nous avons reçu le 20 mai. Lorsqu'il est venu devant notre commission, le 11 mars dernier, le directeur général du Trésor, Bruno Bézard, a défini cette union comme « une initiative européenne très positive au contenu encore flou... ».

La Commission européenne estime que des progrès peuvent être accomplis pour dynamiser le rôle des marchés d'actions et d'obligations au service du financement de l'économie. À ce titre, elle entend faciliter la circulation des capitaux dans l'Union européenne et offrir un plus grand choix d'investissements aux épargnants européens. Elle veut lutter contre la fragmentation des marchés, c'est-à-dire contre l'organisation sur une base essentiellement nationale du financement des économies. En soi, ce projet ne peut que recevoir notre approbation, puisqu'il contribue à mobiliser plus de financements pour les entreprises, pour les collectivités publiques ainsi que pour les infrastructures, et ce à un coût moindre. Néanmoins, comme je le disais, le contenu reste flou.

La Commission européenne a publié un livre vert en février 2015, pour lancer une phase de consultation qui vient de se terminer. Elle sera suivie, d'ici la fin de l'année, d'un plan d'action : nous connaissons alors les propositions concrètes de la Commission européenne.

Je regrette que l'analyse économique qui sous-tend le projet d'union des marchés de capitaux soit assez pauvre. La Commission européenne souligne par exemple que le faible développement des marchés de capitaux fragilise nos économies en cas de resserrement du crédit bancaire, sans voir que durant la crise, les marchés de capitaux ont, eux aussi, connu un recul substantiel. De manière générale, elle constate plus qu'elle n'analyse les raisons de la fragmentation des marchés. Le livre vert se contente d'indiquer que « l'intégration et le développement des marchés de capitaux de l'Union européenne se heurtent à différents obstacles découlant de facteurs historiques, culturels, économiques et juridiques, dont certains sont profondément ancrés et difficiles à surmonter ». Il s'agit par exemple « de la préférence historique des entreprises pour certains modes de financement, des caractéristiques des régimes de retraite, de l'imposition de règles prudentielles et d'obstacles administratifs, de certains aspects de la gouvernance des entreprises et du droit des sociétés, de lacunes en matière de données, de caractéristiques de nombreux systèmes fiscaux et du manque d'efficacité des structures de marché ». Vous en conviendrez, un tel catalogue de « portes ouvertes » n'est guère éclairant.

En réalité, l'union des marchés de capitaux, qui se veut le pendant de l'union bancaire, est surtout une vitrine politique pour les différentes mesures que la Commission européenne envisage de proposer en matière de financement de l'économie, sans qu'elles forment un tout cohérent. Le commissaire Hill a d'ailleurs déclaré devant nous : « l'union des marchés de capitaux est un projet de long terme. Ce sera le cumul de plusieurs mesures concrètes ». Les deux pistes les plus clairement identifiées sont la relance de la titrisation et la modification de la directive Prospectus.

La titrisation, qui consiste à vendre sur les marchés obligataires des parts de prêts bancaires est une technique financière qui a été abondamment utilisée pour les *subprimes*. La saturation des bilans bancaires ainsi que les nouvelles normes comme Bâle 3, réduisent les financements disponibles pour les entreprises, notamment les PME. Telles sont les raisons pour lesquelles la Commission européenne, en accord avec la Banque centrale européenne et les régulateurs bancaires, entend relancer la titrisation. Le livre vert de la Commission européenne estime que « si le niveau des titrisations de prêts aux PME pouvait regagner – en toute sécurité – ne serait-ce que la moitié du terrain perdu par rapport à 2007, cela pourrait représenter quelque 20 milliards d'euros de financement supplémentaire ». Bien entendu, il conviendrait de mettre en place des garde-fous pour éviter la dispersion des prêts les plus risqués, comme cela s'est produit aux États-Unis.

La seconde piste identifiée consiste à modifier la directive Prospectus, qui oblige les entreprises à mettre à disposition des investisseurs une documentation financière accompagnant toute émission d'actions ou d'obligations, ce qui est particulièrement coûteux pour des entreprises de taille intermédiaire et franchement dissuasif pour des petites entreprises. La Commission européenne envisage des règles plus simples et une documentation allégée pour que les PME et les ETI – en réalité surtout les ETI – accèdent plus facilement aux marchés et ne dépendent pas exclusivement de financements bancaires.

Pour le reste, il faudra attendre le plan d'action de la Commission européenne. Lorsque nous avons reçu le commissaire Hill, notre commission des finances avait insisté sur la nécessité de prendre en compte les nouveaux modes de financement (financement participatif, opérateurs alternatifs). Ils connaissent en effet une forte croissance et la mise en place d'une réglementation européenne serait la bienvenue. Vous l'aurez compris, l'essentiel du travail de réflexion et de législation est encore devant nous.

Soyons vigilants sur le maintien des réformes Barnier. Le commissaire Hill nous a assurés que ces réformes avaient renforcé la stabilité financière, tout en ajoutant que « nous avons peut-être également créé sans le vouloir des difficultés pour l'économie ». De nombreux lobbys financiers n'attendent qu'une chose : que la nouvelle Commission détricote les réformes votées lors de la précédente mandature. Si les règles relatives à la titrisation méritent d'être recalibrées, il n'est pas question pour autant que l'union des marchés de capitaux devienne le prétexte d'une nouvelle phase de dérégulation. Les mauvaises habitudes reviennent vite...

Il faudra également favoriser le développement de la place financière de Paris. Bruno Bézard avait insisté sur la défense de nos intérêts industriels. L'industrie financière représente plusieurs milliers d'emplois qualifiés à Paris. Il importe que les entreprises qui se financent en euros puissent s'appuyer sur des centres financiers solides situés dans la zone euro. Nous devons garder cela à l'esprit lors des prochaines négociations.

Le texte qui nous est soumis reprend les différents points que je viens de présenter. Pour des raisons de lisibilité et afin de rendre le message plus direct et sans changer le fond, j'ai déposé un seul amendement qui en propose une nouvelle rédaction.

Par ailleurs, je n'ai pas modifié, hormis sur un point rédactionnel, la partie sur la réforme structurelle des banques. La commission des affaires européennes a souhaité rappeler son inquiétude quant au projet européen de séparation des banques qui pourrait d'abord et avant tout affecter nos grandes banques françaises. En effet, les banques britanniques bénéficieraient d'une exemption du fait d'une loi nationale jugée équivalente à la proposition européenne et les banques allemandes seraient trop petites pour rentrer dans le champ d'application. Or l'on aura besoin des acteurs bancaires pour assurer le fonctionnement de l'union des marchés de capitaux.

Je vous propose également de ne pas entrer autant dans le détail sur plusieurs points que la PPRE initiale. En effet, certaines préoccupations essentielles, tels que le régime des chambres de compensation ou l'évolution du rôle l'Autorité européenne des marchés financiers, méritent un travail plus approfondi, de sorte que je souhaite remettre l'ouvrage sur le métier, conjointement avec la commission des affaires européennes, si elle le souhaite.

À ce stade, l'essentiel du travail reste devant pour créer cette union des marchés de capitaux, qui est une excellente initiative en soi, mais pour laquelle la Commission européenne en est plus au stade de la réflexion que la législation.

M. André Gattolin. – Il faut nous montrer prudents sur ce projet, dont l'auteur n'est pas complètement neutre. La procédure de consultation publique que la Commission européenne a lancée en ligne n'est pas représentative. L'essentiel des quelque 400 réponses émane de sociétés bancaires britanniques ou de leurs filiales belges, voire de *hedge funds* ; 87 % des répondants viennent du secteur financier. Dans le cadre de ses consultations, et même si elles sont ouvertes à tous, la Commission européenne a tout de même une tendance à appeler des contributions particulières des acteurs du secteur concerné. Les parlements et les institutions publiques ne participent pratiquement pas. Il faudrait que nous menions une veille en amont pour faire valoir notre point de vue. Comme son prédécesseur, le commissaire européen en charge de ces questions institutionnelles en convient : il est attentif aux remarques des parlementaires... quand il en a. Les réponses recueillies sur la base des livres verts ne sont représentatives ni de la population européenne, ni de l'ensemble des marchés, car certains pays sont sous-représentés par rapport à d'autres : la France et l'Allemagne, par exemple, participent peu. Comme le dit un proverbe zen, « À ne poser que des questions, on n'obtient que des réponses ».

M. Éric Bocquet. – L'idée de la Commission européenne est de diversifier les canaux de financement de l'économie. Depuis le mois de mars, la Banque centrale européenne a fait le choix de l'assouplissement quantitatif, en injectant tous les mois 60 milliards d'euros dans les circuits financiers européens, pour stimuler l'économie. On n'en perçoit pas encore les effets : si les banques perçoivent bien cet argent, la demande de la part des entreprises ou des particuliers n'est pas encore au rendez-vous. La réglementation instaurée après la crise de 2008 est loin d'être suffisante, même si certains la trouvent trop sévère et y voient un frein pour la reprise économique. Certains économistes prédisent au contraire une nouvelle bulle financière liée à l'injection massive de capitaux. Il ne faudrait pas que l'union des marchés de capitaux provoque un effet de domino, en cas de crise en Europe. Très réservés sur cette proposition de résolution européenne, nous nous abstenons.

M. François Marc. – En tant que membre de la commission des affaires européennes, je suis favorable à la rédaction proposée, qui me paraît tout à fait pertinente. On nous a dit récemment que ce qui nous menaçait, ce n'était pas l'excès d'Europe, mais son insuffisance. Le rapporteur général met l'accent sur la sécurisation de cette l'amélioration des circuits de financement, sous l'égide d'un renforcement de l'Autorité européenne des marchés financiers, ainsi que sur la concurrence équitable au sein de l'Europe. Le travail reste à faire pour arriver à un dispositif équitable tant pour les places financières que pour les modalités de fonctionnement du marché des capitaux. J'espère qu'il aboutira.

M. Vincent Eblé. – Je partage l'avis favorable de mon collègue. L'émergence de canaux de financement innovants ne peut qu'intéresser les collectivités territoriales, qui tendent de plus en plus à aller chercher sur les marchés de capitaux les financements nécessaires à leurs investissements. Elles obtiennent ainsi des financements à des taux plus faibles. Je l'ai moi-même expérimenté avec succès lorsque j'étais président de mon département.

On voit tous les jours éclore dans les territoires de nouvelles initiatives conduites par des appels à des financements participatifs. Même si le système bancaire continue à jouer un rôle majeur par son offre de crédit aux investisseurs privés et publics, je suis heureux que cette proposition de résolution européenne entende favoriser la diversification des modes de financement. Une régulation par la concurrence, dans cette matière, ne serait pas mauvaise pour la croissance et l'économie européenne.

M. Philippe Dallier. – Le groupe des Républicains votera en faveur de ce texte légèrement amendé par le rapporteur général.

Le Président de la République a appelé ce week-end à la création d'un gouvernement et d'un parlement de la zone euro. On pourrait s'interroger sur les compétences à donner à ce parlement comme sur le développement d'un fédéralisme plus poussé, auquel nous ne sommes certainement pas tous favorables. Il est néanmoins indispensable d'harmoniser notre système pour que tous jouent avec les mêmes cartes. Par conséquent, ce travail de réflexion est bienvenu.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il est vrai que, comme l'a souligné André Gattolin, les banquiers anglo-saxons sont davantage représentés dans la consultation, que l'agriculteur d'Eure et Loir ou le fabricant d'aligot d'Auvergne...

Nous ne sommes sans doute pas assez présents. Le Sénat pourrait renforcer sa présence dans ce type de consultation, y compris en relayant la contribution des groupes politiques.

Sans être opposés au projet d'un marché de capitaux européen, nous tenons à défendre les intérêts de la place financière de Paris et ceux des banques françaises. Vous l'avez dit, il est nécessaire de mettre en place certains garde-fous, par exemple pour éviter le retour de certains excès dus à la titrisation. Évitions de tout déréguler, car le naturel revient vite au galop. D'où l'amendement pour organiser le texte autour de trois thèmes : le projet d'union des marchés de capitaux, la titrisation et la directive Prospectus, et la réforme structurelle des banques.

Mme Michèle André, présidente. – Il est utile de travailler en équipe avec la commission des affaires européennes et d'unir nos forces dès le début.

L'amendement n° FINC-1 est adopté. En conséquence, la proposition de résolution européenne est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mercredi 9 septembre 2015

–Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Auditions pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'État

La réunion est ouverte à 10 h 05

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 13 h 00

Demande de saisine pour avis et désignation de rapporteurs

La réunion est ouverte à 14 h 35.

La commission demande à se saisir pour avis du projet de loi n° 3039 autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur le règlement des obligations complémentaires liées à la cessation de l'accord du 25 janvier 2011 relatif à la coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement. Elle désigne M. Dominique de Legge rapporteur pour avis.

M. Éric Doligé est désigné rapporteur sur le projet de loi n° 651 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers.

**Association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques –
Contrôle budgétaire - Communication**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 15 h 45.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILAN ET LE CONTRÔLE DE LA
CRÉATION, DE L'ORGANISATION, DE L'ACTIVITÉ ET DE LA
GESTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES**

Mardi 21 juillet 2015

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

**Audition de M. Pierre Cardo, président de l'Autorité de régulation des
activités ferroviaires (Arafer)**

La réunion est ouverte à 14 h 40

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous recevons M. Pierre Cardo, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf), créée par la loi du 8 décembre 2009 en tant « *qu'autorité publique indépendante, dotée de la personnalité morale, qui concourt au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles de transports ferroviaire, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire.* » Ses compétences ont été renforcées par la loi du 4 août 2014 et par la transposition de la directive du 21 novembre 2012. Le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances a étendu de façon considérable ses compétences, en la transformant en Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) : elle disposera de pouvoirs d'investigations, d'un pouvoir réglementaire, d'un pouvoir de sanction étendu, puisqu'elle pourra prononcer des amendes allant jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires du contrevenant.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Pierre Cardo prête serment.

M. Pierre Cardo, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires. – La loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (ORTF) a confié la personnalité morale à l'Araf, qui constitue une autorité publique – et non administrative – indépendante. Un régulateur indépendant était en effet nécessaire avec l'ouverture à la concurrence. Les débats parlementaires le montrent : cette indépendance était considérée comme la clé de voûte de la nouvelle organisation ferroviaire, « *alors même que des entreprises nationales figurent parmi les intervenants du marché* », pour citer le rapport du rapporteur pour le Sénat, Francis Grignon. L'État est en effet confronté à des intérêts multiples : il édicte les normes, il est l'actionnaire exclusif de Réseau ferré de France (RFF) et de l'opérateur historique dominant, il est aussi l'autorité organisatrice de transport (AOT) pour le service ferroviaire national et les trains d'équilibres du territoire (TET). L'obligation juridique issue du droit communautaire n'a fait que confirmer ce besoin d'indépendance.

Selon le même rapport du Sénat, qui est à l'origine de cette indépendance, « *la personnalité juridique et l'autonomie financière sont un gage supplémentaire de l'indépendance fonctionnelle de l'ARAF, qui ne sera plus intégrée à la personnalité juridique de l'Etat.* » Et d'ajouter : « *l'Autorité de régulation des activités ferroviaires disposera de la sorte du plus haut degré d'indépendance dont peut jouir une instance de régulation, ce qui renforcera auprès des acteurs du secteur les garanties d'impartialité des décisions qu'elle sera amenée à prendre.* » Le Sénat a apporté de nombreux compléments, tels que le choix

comme président d'une personnalité en fin de carrière, qui ne puisse en principe être tenté par une carrière postérieure...

Notre indépendance se juge à l'aune de nos décisions. Si l'Araf a été choisie pour assurer la régulation du transport par autocars ouvert à la concurrence et le contrôle économique des autoroutes, c'est sans doute que son indépendance est désormais considérée comme normale. Si la première mission entre dans nos compétences – nous régulerons un nouveau mode de transport – le contrôle des autoroutes sort un peu du champ de la régulation telle que nous la pratiquons.

La loi prévoit un abondement de notre budget par un prélèvement sur les péages, ce qui dégage nos recettes de la dépendance de l'État, même si ce dernier revient sur ses décisions, comme sur les 3,7 millièmes du montant des redevances d'utilisation du réseau que nous percevons. Si nous n'étions pas une autorité mais une administration, nous ne pourrions pas bénéficier de ce type de financements.

Le coût de la régulation est à comparer avec le poids des entreprises concernées – l'Araf compte 62 équivalents temps plein (ETP), contre 50 000 pour SNCF Réseau et 100 000 pour SNCF Mobilités – et avec les bénéficiaires qu'elle entraîne, puisqu'elle incite les entreprises soumises à sa régulation à maîtriser leurs coûts.

Nous pouvons aussi nous comparer avec d'autres régulateurs, tel que l'*Office of Rail and Road* (ORR) britannique, créé en 1993 contre 2010 pour nous, agissant sur 16 093 kilomètres de voies ferrées contre 29 784 kilomètres en France, utilisées plus intensément, avec 92 trains par kilomètre de ligne par jour contre 47 en France. L'ORR compte 180 agents contre une cinquantaine à l'Araf, 12 membres du collège élus pour cinq ans contre sept élus pour six ans chez nous, et dispose d'un budget de 30 millions de livres, soit 43 millions d'euros, contre 12 millions d'euros pour l'Araf.

Notre localisation au Mans, décidée par arrêté ministériel – fait inédit pour une autorité administrative indépendante (AAI) – peut se comprendre du point de vue de l'aménagement du territoire. Or l'ensemble des experts – économistes, juristes – que nous devons consulter se trouvent en région parisienne. C'est préoccupant. S'il est aisé de recruter des juniors en province, c'est bien plus difficile pour des spécialistes de haut niveau, dont une partie réside en banlieue ou en grande banlieue. Une mission menée par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable doit objectiver nos besoins résultant de l'extension de nos compétences, mais des voix se sont fait entendre pour que l'Araf fonctionne avec les moyens de l'Araf.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Pouvez-vous nous parler d'autres autorités en Europe que la britannique ? Avez-vous des relations avec elles ?

M. Pierre Cardo. – Nous appartenons au Club des régulateurs, qui en regroupe 25, tous dits indépendants, ce qui est plus ou moins vrai. Les régulateurs d'Italie et de Suède sont ceux dont nous sommes les plus proches. Certains disposent d'une compétence intermodale : c'est le cas aux Pays-Bas, c'est également celui de l'ORR, qui vient de récupérer la route, ou du régulateur italien, qui s'occupe aussi du transport aérien. Lors de sa création, l'Araf a été considérée comme correspondant le mieux aux standards, grâce à son budget indépendant de l'État et du processus de nomination de ses membres. Le régulateur allemand gère un ensemble de secteurs, mais je ne me prononcerai pas sur son indépendance.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous considérez donc que certains de ces 25 régulateurs ne présentent pas toutes les garanties d'indépendance...

M. Pierre Cardo. – Tous n'ont pas les mêmes moyens. Le régulateur allemand, comme d'autres, peut recevoir des instructions du Gouvernement...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'indépendance du budget est-elle indispensable ?

M. Pierre Cardo. – Cette hypothèse, soutenue par le Sénat à l'origine, n'était pas une mauvaise idée. Asseoir le financement de la régulation sur les entreprises qui en font l'objet est une originalité intéressante. L'État a toutefois défini un plafond – à hauteur de 11 millions d'euros – à nos recettes issues des 3,7 millièmes ; il a créé, sans le dire, une taxe qui lui revient au-delà de ce plafond.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – En 2014, le taux du droit fixe a été fixé à zéro par arrêté ministériel.

M. Pierre Cardo. – Oui, à la demande du collègue. Ce taux nul était la seule solution pour réduire une trésorerie devenue trop importante sans que l'opération puisse être qualifiée de subvention.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'implantation du siège d'une AAI « loin de Paris » pose problème, selon vous : « loin », tout est relatif...

M. Pierre Cardo. – Pour qui habite Paris intra-muros, Le Mans n'est qu'à une heure, en plus du temps passé dans le métro. Mais le temps de transport atteint deux heures et demie aller, soit cinq heures par jour au total, pour qui habite en grande banlieue. Un jeune polytechnicien que nous avons recruté a ainsi « craqué » au bout de deux ans.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il n'envisageait pas d'habiter au Mans ?

M. Pierre Cardo. – Les conjoints travaillent souvent à Paris ; les cadres de haut niveau sont souvent installés en région parisienne, avec de grands enfants, qui poursuivent leur cursus en région parisienne... Le Mans n'a rien de rébarbatif. Mais pour un membre du collège comme Jean Puech, qui habite près de Rodez, ce n'est pas tout près ! Pour les jeunes, au contraire, les loyers sont faibles et la ville est agréable.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il était intéressant de connaître l'opinion du président de la seule AAI dont le siège est situé en dehors de la capitale. Si nous généralisions ce modèle, peut-être les opinions changeraient-elles ?

M. Pierre Cardo. – Rien ne s'opposerait à ce que nous soyons installés en banlieue, comme l'est la SNCF et le sera bientôt RFF. Aller à Bruxelles depuis Le Mans n'est pas évident, non plus que d'obtenir de certaines personnalités qu'elles daignent venir jusqu'à nous pour les auditions. Ancien élu, je comprends bien l'intérêt d'une telle localisation en matière d'aménagement du territoire.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – La loi « Macron » a considérablement élargi vos compétences. Pourrez-vous continuer à fonctionner dans ces conditions ? Lors d'une conférence de presse, le 10 juillet, vous déclariez « *avoir rarement vu une telle vélocité dans*

la mobilité », et « *qu'il ne fallait pas confondre vitesse et précipitation* ». Pouvez-vous nous en dire plus ?

M. Pierre Cardo. – Il nous était demandé d'être opérationnels, pour notre nouvelle compétence relative au transport par autocars, dès le 1^{er} août, alors que la loi n'était pas encore votée et les décrets pas encore publiés. Comment pouvions-nous recruter le personnel nécessaire en l'espace de quelques jours ? La décision de décaler cette date au 1^{er} octobre est sage. Le début de notre rôle dans le secteur des autoroutes, au 1^{er} février, est en conséquence plus jouable.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous dites avoir besoin de 15 millions d'euros pour fonctionner.

M. Pierre Cardo. – D'après nos estimations, il nous faudrait une dizaine de personnes s'agissant de la régulation des autocars et une douzaine pour assurer nos nouvelles compétences relatives aux autoroutes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous avez donc besoin d'une trentaine de postes supplémentaires. Serez-vous entendu ?

M. Pierre Cardo. – Je ferai mon travail de président, j'essaierai d'être convaincant.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Et si ce n'était pas le cas ?

M. Pierre Cardo. – Je ferai au mieux, comme d'habitude.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous n'en doutons pas.

M. Pierre Cardo. – Si l'on veut que nos décisions soient respectées, il est important que nous puissions en garantir la qualité et qu'une doctrine apparaisse assez rapidement afin que chacun des acteurs du secteur s'y retrouve.

L'idéal serait de limiter les différends et l'utilisation notre pouvoir de sanctions. Il me semble que les opérateurs français ont eu la prudence d'éviter de demander des arrêts distants de moins de 100 kilomètres – ils ne devraient donc pas nous solliciter, mais je ne dispose pas d'éléments concernant les opérateurs étrangers. Les demandes devraient être nombreuses après la première année, mais nous aurons alors à nous pencher sur les gares routières, qui en ont bien besoin dans le grand désert français ; il faut en réguler l'accès, la tarification, etc.

Le choix de notre autorité s'agissant des autoroutes s'explique par le besoin d'une autorité dotée de la personnalité morale ; je peux ester en justice, ce qui constitue un moyen de pression dans notre contrôle des appels d'offres.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Comment articulerez-vous votre action avec celle de l'Autorité de la concurrence, qui a démontré son rôle en cette matière ?

M. Pierre Cardo. – Elle intervient *ex post*, sur des marchés passés manifestement en violation de certaines règles, tandis que nous intervenons *ex ante*. Nous nous concertons, sur la séparation comptable par exemple, et notre relation est très correcte.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je ne parle pas de conflit, mais est-il opportun de confier les autoroutes à plusieurs autorités indépendantes ?

M. Pierre Cardo. – Nous jouons un rôle différent. Nous nous prononcerons sur l'indépendance des membres des commissions d'appels d'offres, ce qui ne correspond pas au rôle de l'Autorité de la concurrence. C'est néanmoins primordial, compte tenu de ce que j'ai observé...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Jusqu'au plus haut niveau.

M. Pierre Cardo. – Nous vérifierons que l'évolution de la tarification respecte bien les règles fixées, ce qui n'était pas dans les moyens des ministères chargés de ce sujet.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il est vrai qu'il faut ajouter les ministères : cela finit par faire beaucoup ! Cette extension des compétences par la loi « Macron » n'était pas spécialement souhaitée ?

M. Pierre Cardo. – Il était logique de devenir multimodal, comme le devient l'opérateur principal, qui se lance dans le covoiturage et les autocars. En l'espèce, nous vérifierons que les conventions de service ne sont pas bouleversées par la concurrence des autocars.

Nos nouvelles compétences concernant les autoroutes relèvent d'un choix politique que je ne remets pas en cause, mais qui m'a surpris. L'Autorité de la concurrence aurait-elle dû en être chargée ? Je ne peux pas répondre à cette question.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Et sur l'existence de plusieurs AAI aux missions proches ?

M. Pierre Cardo. – Je n'ai pas l'impression que nous risquons de nous marcher sur les pieds. Nous contrôlons en amont, et les plaintes iront à l'Autorité de la concurrence.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Soit, mais on n'est pas en justice en amont, seulement en aval.

M. Pierre Cardo. – C'est vrai, mais cette possibilité se limitera aux commissions d'appels d'offre. Je suis là pour appliquer et faire appliquer la loi.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous avez fait montre le 13 mai dernier d'une indépendance certaine à l'égard de l'exécutif, en donnant un avis défavorable à un projet de décret qui vous réorganisait.

M. Pierre Cardo. – J'ai toujours fait preuve une tendance naturelle à l'indépendance.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – C'est ce qu'on attend de vous !

M. Pierre Cardo. – Suivi unanimement par le collège – comme depuis ma nomination alors qu'il a été renouvelé deux fois – j'ai considéré que le décret était contradictoire avec la loi d'août 2014, beaucoup moins précise que celle de 2009 sur les modalités de présentation du rapport d'activité, le législateur ayant souhaité introduire plus de

souplesse. Finalement, le ministère a suivi nos remarques, sauf sur la règle selon laquelle notre silence vaut approbation, que le Conseil d'État a voulu maintenir.

Nous avons raison de nous inquiéter de l'alourdissement du fonctionnement, et des allers et retours avec le ministère, qui peine parfois à nous répondre. Nous nous sommes expliqués. Avec l'accord du collègue, j'essaie depuis plus d'un an d'améliorer nos relations avec le ministère des transports. Nous ne sommes pas là pour nous marcher sur les pieds : nous avons en charge la régulation économique ; ils doivent préparer le schéma de circulation et veiller à l'aménagement du territoire. Chacun son métier, et les vaches sont bien gardées ! Nous nous réunissons tous les deux mois et essayons de régler nos problèmes *ex ante* et non plus *ex post*, pour éviter d'avoir à réitérer des déclarations comme celle d'il y a quelques mois.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ce que vous dites témoigne de l'inquiétant délitement de l'État. Vous avez donc obtenu satisfaction, sauf sur les délais : vos avis sont réputés favorables en l'absence de décision.

M. Pierre Cardo. – Oui.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous n'y êtes pas allé de main morte – cela peut rassurer sur ce que peut être une autorité indépendante. Vous aviez demandé la suppression du caractère contraignant des délais et obtenu de ne plus avoir à consulter le Gouvernement avant toute décision, avis ou recommandation, ni transmettre les pièces.

M. Pierre Cardo. – Ce n'était pas compatible avec mes obligations en matière de secret des affaires. J'avais tenu deux réunions avec le directeur adjoint du ministère, qui ne m'avait pas suivi. J'aurais sans doute pu agir avec plus de délicatesse...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je ne puis que constater que vous avez une personnalité indépendante. Le Gouvernement a cédé ; l'a-t-il fait aussi sur la présence de représentants du Gouvernement aux délibérations de votre collègue ?

M. Pierre Cardo. – Oui pour les délibérations : cela aurait été incompatible avec les modalités de nomination des membres du collège, deux étant nommés par le ministère des transports et deux par Bercy : la représentation du Gouvernement aurait faussé la liberté des débats avec ces hauts fonctionnaires.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Au vu de ces modalités, je ne suis pas sûr que cela apporte une solution complète.

M. Pierre Cardo. – Les débats doivent être libres au sein de l'Autorité. Le Gouvernement peut avoir des représentants dans certains cas, mais pas dans tous.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Et si quelqu'un d'autre que vous avait présidé l'Araf ? Il aurait pu accepter de consulter le Gouvernement.

M. Pierre Cardo. – C'est exact. Mais je considère que j'ai des comptes à rendre au Parlement, et non à l'exécutif, avec qui je dois travailler.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le Gouvernement souhaitait, semble-t-il, que vous soyez moins indépendant que le mot...

M. Pierre Cardo. – C’est possible. Le Sénat a tranché la question de la présence d’un commissaire du Gouvernement avec la loi du 4 août dernier.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le Sénat a toujours eu une attention particulière pour cette date ! Dans la loi « Macron », il est prévu que le collège décide de la localisation des services de l’Autorité en fonction des nécessités de service.

M. Pierre Cardo. – Le nombre de mètres carrés que nous occupons paraît excessif, compte tenu de notre double implantation, au Mans et à Paris. Je ne peux pas la supprimer, mais j’optimiserai l’usage des locaux, sachant que j’aurai besoin de plus de présence parisienne qu’auparavant. Cet amendement nous a offert une certaine latitude.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – De qui émane cet amendement ?

M. Pierre Cardo. – Du rapporteur de l’Assemblée nationale.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le mode de désignation des membres du collège vous convient-il ?

M. Pierre Cardo. – Il ne m’appartient pas d’avoir une opinion sur ce sujet. J’ai cependant regretté que la nomination d’un membre par le Conseil économique, social et environnemental ait été supprimée et remplacée par celle d’un ministre – les ministres nomment désormais quatre membres – d’autant plus qu’il s’agissait d’un chef d’entreprise. Il a démissionné dès qu’il a appris la chose. Il faut éviter un collège trop important. Le mélange des vacataires et des permanents est intéressant : cela permet la participation de personnes ayant des expériences diverses. Nous nous réunissons actuellement une matinée et une journée complète par semaine.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – La rémunération du président et des vice-présidents est conséquente, en toute logique. Au contraire, celle des autres membres du collège ne conduit-elle pas à un problème au recrutement ?

M. Pierre Cardo. – Il n’est pas simple que des membres acceptent d’être nommés pour des vacances lorsqu’ils habitent en province. Cela limite le recrutement à la région parisienne ; même pour les membres permanents : un Toulousain a ainsi refusé d’être nommé parce qu’il souhaitait continuer son activité d’enseignement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – En juillet 2013, vous avez fustigé la mauvaise coordination entre RFF, SNCF Infra et la direction de la circulation ferroviaire (DCF) devant la commission du développement durable de l’Assemblée nationale. Y a-t-il eu des suites ?

M. Pierre Cardo. – Je n’ose pas dire que les suites sont inscrites dans la loi du 4 août 2014. Séparer l’attribution des sillons, au sein de la SNCF, et l’infrastructure, dépendant en théorie de RFF, mais en réalité de SNCF Mobilités, correspond à une très mauvaise organisation, créée pour ne pas exister longtemps. Les tensions, très fortes, ont eu, par exemple, pour conséquence l’attribution de sillons fermes, avant que SNCF Infra ne lance des travaux imprévus, nécessitant des déviations plus chères ou des coupures de trafic.

La chute du fret ferroviaire est due notamment aux travaux menés la nuit, quand les trains de marchandises circulent, et aux diagonales complexes alternant entre réseaux électrique et diesel. Si, en plus, les sillons ne sont pas assurés, les industriels préfèrent le

transport routier. La chute du fret ferroviaire s'accroît depuis 2000 alors qu'il est censé être prioritaire.

Espérons que la loi du 4 août 2014, en réunissant l'infrastructure et l'attribution des sillons, supprime ces incohérences insupportables. Elle constitue une avancée. L'outil industriel doit néanmoins progresser. Cette exigence de performance explique la mise en place d'une régulation incitative. Plus il y aura d'utilisateurs, plus RFF disposera de recettes.

M. Philippe Leroy. – Tout le monde souhaite un transport écologiquement supportable. Le transfert de la route vers le ferroviaire fait partie des préoccupations nationales. L'ouverture du transport de marchandises à la concurrence européenne va dans le même sens.

Le citoyen est intéressé par votre mode de fonctionnement, mais aussi votre utilité. J'espère que vous pouvez jouer un rôle incitatif. Votre autorité ne sera reconnue que si elle contrôle la qualité juridique des décisions, mais aussi leur efficacité économique. Les Allemands nous dament le pion alors que leur réseau est moins dense que le nôtre.

Êtes-vous déjà responsables des filiales de la SNCF chargées du transport sur route ? Le serez-vous ? Serez-vous responsable du transport de marchandises dans le tunnel sous la Manche, alors que le conflit avec le transport maritime affecte Dunkerque et Calais ?

M. Pierre Cardo. – La chute du fret ferroviaire en France est bien antérieure à l'ouverture à la concurrence. Elle a été continue dès les années 2000, mais s'est ralentie depuis un an à la SNCF. Paradoxalement, la progression de la concurrence est extrêmement rapide, plus qu'en Allemagne. La situation n'est pas pour autant satisfaisante.

La chute du fret est d'abord due à la qualité des sillons, que l'on s'attache à améliorer malgré le mécontentement de RFF. Son président est conscient que leur fonctionnement doit être optimisé et leur fiabilité progresse. Une partie des investissements a porté sur le petit réseau, le « 7 à 9 », peu utilisé. Or priorité doit être donnée à la région parisienne, dont le réseau, saturé, est dans un état préoccupant, et sur les nœuds ferroviaires autour de Paris, Bordeaux et Lyon.

Il est dangereux de lancer des études sur des projets futurs dont la réalisation est hypothétique. La matière grise de RFF, ou plutôt de SNCF Réseau, n'est pas divisible à l'infini. Il faut en éviter la dispersion, qui handicape son fonctionnement.

Le réseau allemand est en bon état et les centres industriels sont répartis différemment sur le territoire, à des distances réduites. La situation française est moins facile.

Des décisions doivent être prises concernant le réseau secondaire. Faut-il le rationaliser en limitant le nombre de kilomètres, ou laisser les industries gérer elles-mêmes certaines sections – sans les privatiser ?

Nous n'intervenons pas dans les secteurs routier et maritime. La réforme du premier paquet ferroviaire nous attribue cependant la régulation économique de la partie française du tunnel sous la Manche, mais la question, relevant d'un traité binational, n'est pas réglée pour l'instant.

M. Philippe Leroy. – Votre autorité, au-delà de ses prérogatives juridiques, peut jouer un rôle incitatif.

M. Pierre Cardo. – Oui. Le règlement des différends nous fait prendre connaissance des problèmes que rencontrent les entreprises sur le terrain et progresser. Le débat contradictoire impose l'expression de chacun, avant que nous prenions des décisions. La médiation est possible, mais minoritaire. Nous voulons une régulation incitative.

Neuf consultations ont aussi été organisées pour recueillir l'avis des acteurs. Nous les synthétisons pour formuler des propositions. L'Araf tente d'établir une doctrine pour que les opérateurs sachent comment se comporter. Nous souhaitons que l'ensemble des acteurs, y compris politiques, aient une vision objective de la situation et non induites par le monopole. L'an prochain, nous créerons un observatoire des transports établissant des comparaisons européennes – tout en respectant le secret des affaires – pour que les décideurs politiques disposent d'éléments objectifs.

M. Philippe Leroy. – Le développement d'observatoires est une tendance actuelle de certaines autorités, comme l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep). On peut s'étonner qu'elle ait mis tant de temps à en créer un qui se penche sur l'état des liaisons mobiles. C'est le meilleur compte rendu qui puisse être donné au Parlement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Existe-t-il un marché ferroviaire ? Vouloir installer une concurrence artificielle dans ce secteur a-t-il un sens ? La tentative de conciliation des objectifs économiques et écologiques n'a pas abouti. Les investissements prennent du retard. Le résultat de cette concurrence est surtout la diversification du monopole de la SNCF. Je ne remets pas en cause votre travail – il faut imaginer Sisyphe heureux.

M. Pierre Cardo. – Il ne m'appartient pas d'en juger, mais on ne peut laisser la concurrence sans régulation. Il existe différents segments de marché. Le développement du marché ferroviaire a été handicapé par plusieurs facteurs. L'engagement national n'a pas suffi à endiguer sa chute. Pour moi, la concurrence n'a jamais été un but, mais un moyen pour que l'opérateur historique progresse en se remettant en cause.

M. Pierre-Yves Collombat. – Est-ce possible ?

M. Pierre Cardo. – La SNCF est extrêmement performante à l'étranger, où elle gagne des parts de marché, alors qu'elle en perd en France. Pourtant, la concurrence est très violente, en Allemagne ou ailleurs. La SNCF n'a pas la même pugnacité en France.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ne finance-t-elle pas ses activités à l'étranger avec les bénéfices de son monopole français ?

M. Pierre Cardo. – C'est ce qui est reproché en Allemagne. Nous avons mission de réaliser des séparations comptables. Aucune activité subventionnée ne peut en financer une autre. Nous avons réalisé ces séparations pour Gares et connexions et poursuivons avec Fret SNCF, TER, TET, afin que les flux financiers soient correctement identifiés.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Certaines entraves n'existent peut-être pas à l'étranger.

M. Pierre Cardo. – Vous avez raison, mais ce n'est pas de la compétence du régulateur.

M. Jean-Louis Tourenne. – Vous ne disposez pas de l'indépendance financière qui vous donnerait une indépendance totale. Vous êtes financés par un prélèvement sur la redevance sur les autoroutes, mais c'est le pouvoir exécutif qui propose le montant du prélèvement. Cela relativise votre indépendance.

J'ai été effaré par vos propos selon lesquels il serait impossible de recruter hors de Paris, comme s'il n'y avait point de salut hors de la capitale. Moi qui suis de Bretagne, j'y vois une forme de mépris. Vous notez que le réseau est saturé en Île-de-France. Si l'on suit votre logique, selon laquelle tout doit se faire à Paris, on va inévitablement vers la saturation – et ses conséquences, en matière de pollution de l'air notamment. Je redoute ce discours prétendant qu'il faut être près de ceux avec lesquels on est en contact, comme si les nouvelles technologies ne permettaient pas ces relations. Monsieur Cardo, en tant qu'ancien élu, vous devriez prendre pleinement conscience de ce qu'impliquent vos propos.

La SNCF a une volonté manifeste de privilégier le transport de voyageurs. Nous n'avons pas, sur notre territoire, les moyens matériels d'assurer le lien entre le rail et la route. Nous n'avons ni les infrastructures, ni la souplesse. Le fret ne fonctionne que si le train est complet. La rigidité est totale, quand la SNCF fait preuve de souplesse dans le secteur du transport de voyageurs. Quels sont les moyens à mettre en œuvre pour rattraper notre retard ?

M. Pierre Cardo. – Il ne faut pas confondre l'observation d'une réalité et mes souhaits. Nous avons joué le jeu de l'aménagement du territoire, mais je constate que nous n'avons pas pu pourvoir certains postes. Nous atteignons à peine un effectif de cinquante personnes, cinq ans après notre création. Il est possible de recruter des jeunes brillants prêts à se déplacer, mais nous avons du mal à trouver des personnes expérimentées qui acceptent d'aller travailler au Mans, c'est un fait.

M. Jean-Louis Tourenne. – Lorsque l'on a la volonté manifeste de recruter sur l'ensemble du territoire, on adapte ses moyens. Pourquoi ne pas transformer votre demi-journée de réunion par semaine, devenue une journée et demie avec l'Arafer, en une semaine tous les mois ?

M. Pierre Cardo. – Il faut distinguer le collègue et les salariés. En ce qui concerne ces derniers, j'observe la situation à distance puisque je n'effectue qu'une seule nomination, celle du secrétaire général. Tout le reste dépend de lui. Nous avons fait appel à des cabinets de recrutement et tenté beaucoup de choses.

L'opérateur historique a décidé d'arrêter le fret en wagon isolé, qui était déficitaire. En Allemagne, cela représente une bonne partie du marché, mais les pôles sont répartis différemment. Je ne peux qu'observer cette décision de l'opérateur qui a limité le déficit, sans augmenter le chiffre d'affaires.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – La loi « Macron » vous assigne le contrôle des sociétés autoroutières. Vous savez que l'une de mes marottes consiste à étudier les curriculum vitae des membres des AAI. Or l'une des membres de votre collège, qui en fait partie depuis 2012, a été nommée coordinatrice du groupe de travail sur les autoroutes mis en place par le Premier ministre en janvier 2015. Est-ce le *nec plus ultra* en matière d'indépendance ? Y a-t-il un lien avec la nouvelle compétence qui vous a été confiée par la loi ?

M. Pierre Cardo. – J'ai effectivement constaté qu'elle était coordinatrice de ce groupe de travail, mais je ne suis pas persuadé que nous ayons récupéré cette compétence grâce à elle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Est-ce compatible avec l'indépendance ?

M. Pierre Cardo. – Nous avons mis au point un code de déontologie que nous améliorons actuellement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous nous avez démontré que vous saviez vous exprimer sans détour. Votre silence est éloquent...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est une réponse !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je ne doute aucunement de votre volonté d'indépendance, mais vous comprendrez que je trouve cette situation anormale.

M. Pierre Cardo. – Vous avez votre analyse. J'observe la situation et j'aurai une réaction le cas échéant. Soyez certains que je garantirai l'indépendance des décisions du collège, et il y aura débat si nécessaire.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous ne pouvez pas vous étonner de ma question.

M. Pierre Cardo. – Je ne m'en étonne pas.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il existe une distorsion considérable entre les rémunérations du président et des vice-présidents, d'une part, et les membres du collège, de l'autre, payés 250 euros la séance. Mais si, en plus d'être membre de l'autorité, l'on accepte ce type de mission confiée par l'exécutif, on sait quelles conséquences cela peut avoir sur le fonctionnement de l'autorité.

M. Pierre Cardo. – L'un des membres de notre collège, qui était administrateur d'un port, a démissionné. Je verrai à l'avenir comment cela se passe.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il ne s'agit pas d'un conflit d'intérêts mais d'un problème d'indépendance. Comment ne pas penser à la corrélation entre ce groupe de travail installé par le Premier ministre et l'extension des compétences de l'Araf ?

M. Pierre Cardo. – Je ne sais pas si ce lien existe. L'Autorité de la concurrence a souhaité que cette compétence nous soit attribuée. Le problème que vous évoquez exige peut-être un débat à un autre niveau.

Audition de M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous recevons M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public (CNDP). Un questionnaire détaillé vous a été adressé par notre rapporteur, vous y avez répondu.

La CNDP a été créée par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier. Elle s'est vue reconnaître le statut d'autorité administrative indépendante (AAI) par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Selon l'article L.121-1 du code de l'environnement, elle est « chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ». À ce titre, elle assure le principe de participation consacré à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Il lui est interdit de se prononcer sur le fond des projets qui lui sont soumis. Nous connaissons tous sa façon de procéder, pour l'avoir vue à l'œuvre dans nos territoires. Son collège compte 21 membres, nommés pour cinq ans ou la durée de leur mandat, lequel est renouvelable une fois. Le président et les vice-présidents exercent leurs fonctions à plein temps et sont rémunérés ; les autres membres perçoivent une indemnité.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
M. Christian Leyrit prête serment.*

M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public. – L'article L.121-1 du code de l'environnement donne la fonction principale de la CNDP. Le principe de participation du public a été énoncé dès la conférence de Rio en 1992. La même année, au-delà des processus d'enquête publique, la circulaire Bianco a établi le principe d'un débat en amont sur le principe et l'opportunité d'un projet. En 1995, la loi Barnier l'a fait entrer dans le corpus juridique français. La France est en outre tenue de respecter les engagements qui découlent de la convention d'Aarhus, signée en 1998, notamment prévoir des délais raisonnables pour que le public puisse participer activement au processus décisionnel, et ce dès le début de la procédure, lorsque toutes les solutions sont encore possibles.

Le rapport du groupe d'études présidé par Mme Nicole Questiaux, publié fin 1999, préconisait de transformer la Commission nationale en AAI, ce qui a été fait par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Le principe de participation du public a été conforté par une directive européenne de 2003 et par l'inscription dans la Constitution de la Charte de l'environnement : un éminent représentant des Nations unies a ainsi souligné que la France était le seul pays à accorder une valeur constitutionnelle à la participation du public.

La loi Grenelle du 12 juillet 2010 a étendu les missions de la CNDP et élargi sa composition. Le collège compte aujourd'hui 25 membres, dont le président et les deux vice-présidents qui travaillent à plein temps et sont nommés par décret, le président l'étant après audition par les commissions de l'aménagement du territoire et du développement durable des deux Chambres. S'y ajoutent deux parlementaires, six élus locaux représentant les régions, les départements et les villes, un représentant du Conseil d'État, un de la Cour de cassation et un de la Cour des comptes, élus par leurs pairs, un magistrat des tribunaux administratifs, deux représentants d'associations environnementales, deux du patronat, deux des syndicats, deux des usagers et consommateurs et enfin deux personnalités qualifiées.

La CNDP est obligatoirement saisie par le maître d'ouvrage de tout projet d'aménagement ou d'équipement de plus de 300 millions d'euros, public ou privé : autoroute, TGV, port, aéroport, installation nucléaire ou industrielle, stockage des déchets, transport de

gaz ou d'électricité, équipement sportif, comme le stade de la Fédération française de rugby. Nous étudierons bientôt un projet du groupe Auchan.

Les projets entre 150 et 300 millions d'euros font l'objet d'une publication dans la presse par le maître d'ouvrage. La CNDP peut être saisie par dix parlementaires, un conseil régional ou départemental, une commune, un EPCI, ou une association active sur l'ensemble du territoire national. Les ministres concernés peuvent également nous demander d'organiser de débats publics sur des options générales. Cela a été le cas sur les nanotechnologies en 2009, sur les déchets nucléaires en 2005-2006, et sur les transports dans la vallée du Rhône.

La CNDP siège en assemblée plénière une matinée par mois. Elle peut soit considérer que la concertation relève du maître d'ouvrage et se contenter de désigner un garant, soit organiser elle-même un débat public. Dans ce cas, quatre à sept personnes sont mobilisées pour animer le débat sur le terrain. Nous essayons de développer tous les modes d'expression afin de diversifier le public, ceux qui se rendent aux réunions publiques étant essentiellement des hommes, plutôt âgés, de catégorie socio-professionnelle supérieure.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Et plutôt hostiles...

M. Christian Leyrit. – En effet, sauf sur l'éolien en mer auquel le public était plutôt favorable.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il était sans doute opposé à l'éolien terrestre.

M. Christian Leyrit. – Ce n'est pas le cas aujourd'hui sur le projet d'éolien en mer de Dieppe-Le Tréport, qui suscite une assez forte hostilité.

Nous développons les ateliers d'approfondissement, les cahiers d'acteurs, les avis, les contributions, les débats interactifs sur Internet, les questions-réponses et les débats mobiles auprès des citoyens dans les gares, les lycées, les universités. Nous avons organisé une conférence de citoyens fort intéressante sur le projet Cigéo (Centre industriel de stockage géologique). L'objectif est de rencontrer les citoyens là où ils sont, selon notre nouvelle devise : « Vous donner la parole et la faire entendre ».

La CNDP est l'une des rares institutions à travailler avec des membres de la société civile et non des fonctionnaires. Elle compte dix permanents mais une cinquantaine de personnes sont mobilisées par les débats en cours, qui demandent six mois de préparation. Les débats durent quatre mois, mais peuvent être prolongés de deux mois. La commission particulière a deux mois pour établir un compte rendu ; je rédige le bilan dans le même délai, puis le maître d'ouvrage a trois mois pour décider de modifier, ou non, son projet.

La CNDP a reçu 160 saisines depuis 2002, organisé 55 concertations avec garant et 75 débats publics. À l'issue de ceux-ci, un tiers des projets ont été abandonnés ou remaniés, un tiers ont été substantiellement modifiés et un tiers n'ont pas ou peu évolué.

Les décisions de la CNDP sont susceptibles de recours devant le juge administratif. Ceux-ci ont tous été rejetés, en première instance ou en appel. La CNDP n'étant pas une personne morale, elle ne peut ester en justice et est donc représentée par le ministère de l'écologie, ce qui est loin d'être satisfaisant puisqu'il est possible que le ministère ou l'État conteste une décision de la CNDP...

M. Pierre-Yves Collombat. – Sur quel sujet les recours portent-ils ?

M. Christian Leyrit. – Sur la décision d’organiser ou non un débat.

L’essentiel, c’est l’indépendance. Par rapport à qui ? À quoi ? Ingénieur des ponts, préfet pendant onze ans, je n’ai pas la même onction de l’indépendance qu’un magistrat. C’est la diversité des instances de nomination et la collégialité de la prise de décisions qui garantissent l’indépendance et l’impartialité de notre commission. Ses membres sont nommés selon dix-neuf procédures distinctes : certains sont élus par leurs pairs, d’autres nommés, par les présidents des assemblées, le ministre ou encore des associations d’élus... Difficile, dans ces circonstances, d’assurer la parité homme-femme.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous transmettrons à qui de droit.

M. Christian Leyrit. – Peut-on imposer au Conseil d’État, à la Cour des Comptes ou à la Cour de Cassation d’élire en son sein une femme – ou un homme ? Consulté, le Secrétaire général du Gouvernement estime que cela ne serait pas anticonstitutionnel.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le monde change...

La première valeur de la CNDP est la transparence : les citoyens doivent avoir accès à l’ensemble des informations disponibles. Nous veillons à ce que le débat public procède par échange d’arguments : il ne s’agit pas d’un référendum ou d’une enquête d’opinion, mais de mesurer la puissance des arguments. Nous devons être indépendants vis-à-vis du maître d’ouvrage, qu’il s’agisse de l’État ou d’une entreprise privée. Enfin, impartialité et neutralité sont indispensables : sans elles, la CNDP perd sa raison d’être. Cette indépendance se mesure dans les comportements, les comptes rendus, les bilans que je rédige.

Nous avons organisé le 6 juin dernier un débat citoyen planétaire sur les cinq grands thèmes de la COP 21, en partenariat avec le secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), la fondation *Danish Board of Technology* (DBT) et Missions publiques. Dans 76 pays, 97 débats ont rassemblé plus de dix mille citoyens autour d’échanges d’une grande richesse. Il importait, en Inde ou en Chine, qu’ils soient organisés par des organismes indépendants et n’émanent pas du gouvernement.

Il y a une formidable attente des Français en matière de participation. Notre colloque de juin dernier sur « Le citoyen et la décision publique » a montré que, selon des enquêtes de TNS-Sofres, plus de 90 % de nos concitoyens souhaitaient être consultés directement avant toute décision publique : c’est la première des six propositions formulées pour améliorer le fonctionnement de notre démocratie. Ils souhaitent des garanties de neutralité : ceux qui organisent le débat public ne doivent pas être parties prenantes à la décision. Pour 57 % des Français, l’organisation du débat public doit être confiée à une AAI ; pour 16 %, au Gouvernement ; pour 12 %, à une société privée ; pour 8 %, à un organisme dépendant du Gouvernement et pour 6 % au Parlement.

Les membres des commissions particulières et les garants désignés par la CNDP signent une charte d’éthique et de déontologie, renforcée en mai 2015 : il faut désormais n’avoir pris aucune position publique sur des sujets en lien avec l’objet du débat au cours des trois années précédentes. J’ai eu deux fois à conseiller à un membre de démissionner, car, comme l’écrit le doyen Gélard, l’impartialité et l’indépendance doivent se donner à voir : il ne peut y avoir le moindre doute, sauf à porter atteinte à l’ensemble du processus.

Ce qui est en jeu, c'est la légitimité de la décision publique, le rapport entre le citoyen, l'expert et le décideur politique, le débat entre enjeux de court et de long terme, bref, le fonctionnement de notre démocratie, à un moment où la défiance envers les institutions et la parole publique atteint des niveaux inédits. Il s'agit de fonder une gouvernance publique fondée non sur les rapports de force mais sur l'écoute, la co-construction de l'intérêt général, seule à même de redonner confiance. Le sociologue Michel Callon disait du débat public : « *ce qui s'y joue de plus profond, c'est la reconstruction du lien social, à partir de l'existence reconnue de minorités* ». La légitimité d'une décision dépend de ses conditions d'élaboration. Transparence, rigueur et impartialité sont indispensables pour éviter conflits et blocages, et garantir une mise en œuvre rapide des décisions. De ce fait, fonctionnement démocratique et efficacité économique sont liés. Pour que le citoyen retrouve confiance, le débat doit avoir lieu suffisamment tôt, en amont de la décision, alors qu'il y a encore des alternatives. Il doit disposer d'expertises indépendantes du maître d'ouvrage. Ce que le Conseil d'État a appelé en 2011 la démocratie délibérative doit aboutir à une action publique transparente et collaborative, comme l'a indiqué le Président de la République lors de la présentation du plan pour la France 2015-2017, dans le cadre du partenariat pour un Gouvernement ouvert, dont la France assurera la présidence l'an prochain. Nous avons lancé 21 chantiers et formulé de nombreuses propositions innovantes dans le groupe de travail présidé par M. Alain Richard sur la modernisation et la démocratisation du dialogue environnemental.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Pourquoi votre commission doit-elle être une AAI pour exercer sa mission ?

M. Christian Leyrit. – Je crois avoir répondu dans mon propos liminaire. Si, par exemple, des opposants demandent une expertise complémentaire sur la liaison ferroviaire entre Rennes et Nantes qui doit desservir Notre-Dame des Landes, mieux vaut que la CNDP ne soit pas un service administratif sous l'autorité du ministre : cela évite à ce dernier d'avoir à refuser, ce qui ne contribuerait pas à la sérénité du débat, ou à accepter, ce qui serait désavouer ses services. Le statut d'AAI nous donne plus de liberté. De fait, il est rare que nous n'acceptons pas les demandes de débat.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Dans certains pays démocratiques, de telles structures relèvent du ministère du développement durable. C'est le cas au Québec.

M. Christian Leyrit. – Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement est proche de la CNDP mais donne un avis sur les projets, contrairement à nous.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Pourquoi sollicitez-vous la transformation de votre commission en autorité publique indépendante ?

M. Christian Leyrit. – Parce que nous ne pouvons pas ester en justice. Le ministère de l'écologie, qui assure notre défense, peut donc être à la fois demandeur et défenseur. Il semblerait toutefois, selon des études juridiques, que certaines AAI puissent ester en justice, si cela est prévu dans les textes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – En effet.

M. Christian Leyrit. – Autre argument : notre financement. Nous n'obtiendrons certes pas de recettes affectées. L'indemnisation du président d'un débat public est plafonnée à 9 200 euros bruts, pour un travail à tiers temps sur un an. Pour un membre de la commission, le plafond est de 6 800 euros bruts – huit fois moins qu'au Québec. Pour le reste,

le débat public est financé directement par le maître d'ouvrage. Le secrétaire général du débat est un de ses salariés, ce qui n'est pas satisfaisant. C'est pourquoi je propose que les maîtres d'ouvrage financent collectivement un fonds que la CNDP utiliserait pour organiser des débats, sur le modèle du fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs (Fice), géré par la Caisse des dépôts. Ils y sont tous favorables, car l'économie réalisée atteindrait 15 %. De même, il est incompréhensible que les garants que nous désignons soient indemnisés par le maître d'ouvrage. Il va y être prochainement remédié.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Être hébergé dans les locaux du ministère du développement durable, boulevard Saint-Germain, fait-il entrave à votre indépendance ?

M. Christian Leyrit. – Cela ne me semble pas poser problème. Nous sommes une équipe réduite. Le site qui nous héberge, au 244 boulevard Saint-Germain, accueille de nombreuses autres institutions, ce qui permet des économies d'échelle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Seriez-vous prêts à aller en province ?

M. Christian Leyrit. – Pourquoi pas ? Actuellement, la mutualisation des moyens avec l'ACNUSA, notamment, permet un bon rapport coût-efficacité.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – La composition du collège vous donne-t-elle satisfaction ?

M. Christian Leyrit. – Oui. Nous nous réunissons le premier mercredi de chaque mois. Avec 25 membres, il est rare que nous soyons au complet. Souvent, tous les 25 ne sont pas tous nommés. Le représentant du Sénat a ainsi démissionné car nous nous réunissons en même temps que vos commissions, le mercredi matin....

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Un journaliste bien intentionné a voulu démontrer que les sénateurs ne travaillaient pas.

M. Christian Leyrit. – Pas seulement les sénateurs...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – C'est typique de la démarche de certains médias. Que vous ne soyez pas toujours au complet n'a rien de dramatique. À l'Académie française, il y a toujours des sièges vacants !

Quel est l'apport des membres issus du Conseil d'État, de la Cour de Cassation et de la Cour des Comptes ?

M. Christian Leyrit. – Il est très important. Le membre du Conseil d'État nous aide sur les questions juridiques...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Et en cas de recours ?

M. Christian Leyrit. – Les recours sont désormais formés devant le tribunal administratif de Paris.

Le membre issu de la Cour de Cassation ayant démissionné, une nouvelle assemblée générale a désigné son remplaçant parmi quatre candidats : une ancienne juge pour enfants, sensible à ce titre à la problématique de la légitimité des décisions difficiles.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il n’y a pas de commission nationale du débat judiciaire...

M. Christian Leyrit. – Une décision publique fait toujours des gagnants et des perdants. Le débat public permet non de trouver un consensus mais de voir qui est perdant.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous y viendrons. Parmi vos membres, certains, issus des grands corps de l’État, cumulent un nombre de présidences et de participations à des collèges divers qui force l’admiration...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – À nous, c’est interdit !

M. Christian Leyrit. – Les représentants des trois grands corps assistent quasiment à toutes nos séances. Nos membres reçoivent une indemnité de 152 euros par séance – or les dossiers à étudier sont parfois compliqués et impliquent un travail en amont.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ce n’est pas l’appât du gain qui les motive...

Ne voyez-vous pas de problème à ce que l’un de vos vice-présidents soit passé du jour au lendemain, le 7 mars 2013, du poste de directeur adjoint du cabinet de la ministre du logement à la vice-présidence de votre commission ?

M. Christian Leyrit. – Je n’ai aucun rôle dans la nomination des vice-présidents.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous pouvez avoir un avis.

M. Christian Leyrit. – Actuellement, les trois membres permanents sont : un spécialiste de l’environnement, une universitaire experte de la participation du public et de la consultation numérique et moi-même, qui ai un profil d’aménageur. Avoir été au service de l’État pendant toute ma carrière me prive-t-il de l’indépendance requise ? J’ai été maître d’ouvrage entre 1989 et 1999, époque où l’on a construit quelque 4500 km d’autoroutes. C’est un atout pour dialoguer avec les maîtres d’ouvrage et les pousser dans leurs retranchements. Et puis ma carrière est faite, je ne demande rien à personne. Ce trio est équilibré, et je propose d’ailleurs de remplacer l’universitaire, qui nous quitte, par une personne au profil semblable.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous ne répondez pas à ma question. Estimez-vous normal que le directeur adjoint de la ministre du logement – Cécile Duflot à l’époque – soit devenu vice-président de la CNDP ? Je ne sais pas où en était le débat sur Notre-Dame des Landes à ce moment, mais cela pose un problème...

M. Christian Leyrit. – Le sujet de Notre-Dame des Landes a été traité par la Commission en 2003. Les nominations sont prévues par les textes, je n’y prends pas part.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Mais vous pouvez avoir un avis. L’un des membres de votre commission a siégé entre 2004 et 2010 et siége de nouveau depuis 2012. N’est-ce pas trop longtemps ? Il a eu des problèmes judiciaires en tant que faucheur volontaire. Est-ce compatible avec la neutralité de votre commission ?

M. Christian Leyrit. – Les membres sont nommés pour cinq ans et le mandat est renouvelable une fois. La personne que vous évoquez quittera donc la commission dans quelques mois.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avec un tel sens de la diplomatie, vous auriez dû être ambassadeur et non préfet !

M. Christian Leyrit. – Aucun membre n'a un poids déterminant et la plupart des décisions sont prises sans vote. La diversité est une richesse.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Encore faut-il que cette diversité soit réelle. La CNDP a organisé un débat public sur les nanotechnologies à la demande du Gouvernement en 2009 et 2010. Apparemment, ce fut un fiasco. En avez-vous tiré les enseignements ?

M. Christian Leyrit. – J'étais alors préfet de Basse-Normandie. Des groupes organisés ont empêché la plupart des réunions publiques. J'ai pris les mesures nécessaires pour que le débat ait lieu, à Caen. Sur le Cigéo, aucune réunion publique n'a pu se tenir, les opposants au débat empêchant même les opposants au projet de s'exprimer. Nous avons donc utilisé d'autres méthodes : débats interactifs sur Internet, partenariats avec la presse locale, conférences de citoyens... Cette dernière méthode, inspirée de ce qui se pratique dans les pays nordiques, a consisté à former de manière contradictoire dix-sept citoyens, qui n'étaient pas engagés, pendant plusieurs week-ends. Ils ont ensuite rédigé une note douze pages, qui a surpris le président de l'Autorité de sûreté nucléaire par sa pertinence. Preuve que les citoyens peuvent apporter un éclairage pertinent.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Cela dépend aussi des pièces qui leur sont fournies...

M. Christian Leyrit. – Un comité de pilotage, composé de six personnes, et un comité d'évaluation, composé de trois universitaires, dont un Italien, surveillaient le processus. Tout a été publié.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Quelle en fut la conclusion ?

M. Christian Leyrit. – Qu'il ne fallait pas passer directement à la phase industrielle, mais prévoir un délai d'expérimentation. C'est pourquoi l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) a rééchelonné le processus et prévu une phase pilote de quelques années.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Qui sont ceux qui s'opposent au débat et pourquoi le font-ils ? Comment débattre avec eux ? S'agit-il d'associations ?

M. Christian Leyrit. – Oui, locales et nationales. Je les ai reçus. Pour être crédibles, nous devons lancer des débats publics lorsque les alternatives existent. Le stockage profond dans l'argile était décidé depuis la loi de 2006. *Idem* pour l'éolien en mer : les zones propices sont définies, les appels d'offres ont été lancés, un lauréat a été choisi... Le débat public arrive trop tard. Les pêcheurs de Dieppe-Le Tréport ont beau signaler que la zone est très mal choisie, le maître d'ouvrage ne peut plus rien changer. Il aurait mieux valu que le débat public intervienne au moment du choix entre plusieurs zones, et ensuite l'appel d'offres. Les trois quarts des Français estiment que lorsqu'on lance un débat public, la décision est déjà prise. Personnellement, je n'en souhaitais pas sur l'éolien marin à Dieppe-Le Tréport, car il ne pouvait porter sur l'opportunité du projet. Mais il y en avait eu à Courseulles-sur-Mer, Saint-Brieuc, Saint-Nazaire et Fécamp, et l'opposition était la plus forte à Dieppe-Le Tréport. Il ne faut pas faire des débats publics pour tout, et n'importe quand !

Autre problème : entre la conception du projet et sa réalisation, le délai est si long – parfois quarante ou cinquante ans ! – que les conditions ont changé. Or il est très difficile de remettre en cause un projet sur lequel on travaille depuis vingt ans, même quand il ne correspond plus aux besoins. Dans un récent article, intitulé « État de droit et légitimité des décisions », je montrais comment certains citoyens ont le sentiment de n’être jamais entendus. Je ne parle pas de ceux qui s’opposent à toute évolution la société, mais de ceux qui sont de bonne foi. À force de se sentir méprisés, ils sont prêts à utiliser tous les moyens pour empêcher le projet de se faire. L’objet du débat public est que les opposants ne considèrent pas la décision comme illégitime. Ils défendent parfois des intérêts légitimes ! Pendant le débat, très sensible, sur Cigéo, le maître d’ouvrage a été très maladroit. Même s’il avait raison, il s’est mis dans son tort en annonçant qu’il continuait à avancer sur le projet. Aujourd’hui, il faut co-construire l’intérêt général : prenons plus de temps pour prendre les décisions, elles en seront plus riches. Jean-Pierre Duport, ancien préfet de la région Île-de-France, faisait remarquer combien les ingénieurs de RFF avaient évolué après avoir été confrontés aux citoyens au cours des débats publics. C’est une excellente chose.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Les dossiers sont ralentis à l’excès par la multiplication des procédures. Chez nos voisins, les choses vont plus vite ! Ancien directeur des routes, vous savez qu’il est plus facile de faire une route là où il n’y a pas d’habitants... mais ce n’est pas là qu’on les fait ! Êtes-vous pour la suppression des enquêtes publiques ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – À quoi servent-elles ?

M. Christian Leyrit. – Au moment de l’enquête publique, tout est déjà décidé.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je connais pourtant des projets qui ont échoué suite aux avis des commissaires enquêteurs.

M. Christian Leyrit. – C’est rare.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Vous n’intervenez pas sur le fond des dossiers mais organisez un échange d’arguments. Quel est la plus-value par rapport aux enquêtes publiques ? On ne compte plus les plans locaux d’urbanisme (PLU) ou les schémas de cohérence territoriale (SCoT) que celles-ci ont arrêtés.

M. Christian Leyrit. – Sur les grands projets, c’est plus rare. Les citoyens souhaitent s’exprimer avant les grandes décisions, pas quand tout est réglé.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Qu’importe que les décisions soient déjà prises, puisque vous n’intervenez pas sur le fond ?

M. Christian Leyrit. – On ne lance pas un débat public tant que les données ne sont pas suffisamment claires pour tout le monde. Les dossiers des enquêtes publiques sont d’une complexité qui dépasse parfois les ingénieurs des ponts ! Certes, les procédures ont été multipliées, notamment sous l’influence des directives européennes ; la France a tendance à en faire plus que ses voisins en la matière. Mais la multiplication des comités Théodule ne suffit pas pour que les citoyens aient le sentiment de participer aux débats.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – D’où l’intérêt de supprimer certaines commissions...

M. Christian Leyrit. – En effet, les citoyens n’y comprennent plus rien. C’est aussi l’objet de la commission présidée par Alain Richard sur la simplification du droit de l’environnement. Attention, toutefois, à ce que l’objectif de réduction des délais ne conduise pas à limiter les échanges avec le public. C’est le contraire qu’il faut faire !

Il faut lutter contre la sur-notabilisation des commissions, toujours composées des mêmes experts qui ne représentent pas les citoyens.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – À quoi a servi, par exemple, le débat public sur la LGV au Sud de Bordeaux ? Il a coûté très cher. J’étais contre ce projet, je le reste, et ce débat ne m’a apporté aucune satisfaction.

M. Christian Leyrit. – Vous avez raison, les débats coûtent trop cher, entre 800 000 et 1 million d’euros en moyenne depuis 2002. Nous réduisons leur coût : les deux prochains que nous organisons, sur les Center Parcs de Poligny et du Rousset, coûteront en tout moins de 500 000 euros. D’ailleurs, les réunions en petits groupes sont plus efficaces que des grand-messes, propices aux jeux de rôles. Sur le projet de RER entre Hénin-Beaumont et Lille, nous organisons quarante réunions de proximité pour rencontrer les jeunes défavorisés du bassin minier, afin de promouvoir une démocratie de proximité.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les élus servent tout de même à quelque chose. Pour eux, la sanction, c’est l’élection !

M. Pierre-Yves Collombat. – Il s’agit de redonner à la décision publique toute sa légitimité. Mais pourquoi l’a-t-elle perdue ? Pourquoi la démocratie représentative ne fonctionne-t-elle plus ? À vous entendre, on se croirait au temps de la Grèce antique, de la démocratie directe. Dans la démocratie participative, le nombre des personnes consultées est inversement proportionnel à celui des décideurs... J’ai bien suivi le dossier de la LGV Méditerranée. C’est le plus mauvais projet – le tracé dit « des métropoles » – qui l’a emporté : il coûte si cher qu’il est irréalisable. Son seul avantage est d’apporter à certains grands élus une satisfaction narcissique. Comment mieux articuler débat et prise de décision ? Qui a la légitimité pour celle-ci ? Votre commission n’a-t-elle pas un rôle essentiellement cathartique ?

M. Christian Leyrit. – Qui sont les opposants ? Pour un projet d’infrastructure linéaire, d’abord ceux qui sont touchés directement. Certains plaident pour la décroissance. Enfin, d’aucuns contestent l’évolution de notre société, par exemple à l’occasion des projets de Center Parcs, qui mobilisent de l’argent public.

M. Pierre-Yves Collombat. – N’ont-ils pas de représentants ? Comment rendre la décision plus légitime ?

M. Christian Leyrit. – Le dossier doit être compréhensible et indiquer clairement qui prend les décisions. Pour Cigéo, cela n’est pas évident...

M. Pierre-Yves Collombat. – Sans cette information, le débat est brouillé.

M. Christian Leyrit. – Je souhaite que le maître d’ouvrage soit contraint de répondre par des engagements précis aux arguments soulevés pendant le débat. La transparence du processus est plus importante que tout. Il y aura toujours des personnes en désaccord, mais il faut qu’ils soient convaincus d’avoir été entendus. Or les maîtres d’ouvrage balayent parfois les arguments d’un revers de main, je l’ai constaté au cours de ma carrière.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ainsi, lorsque vous occupiez les plus hautes fonctions dans l’administration, vous ne teniez aucun compte de l’avis de vos concitoyens ?

M. Christian Leyrit. – Parfois...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Si c’est le cas, il faut tout démolir !

Il faut entendre tout le monde, y compris la population locale qui veut que son territoire vive : le projet de Centre Parcs dans l’Isère représente un espoir d’emploi et de développement économique.

L’administration envoie souvent une réponse-type, nous le constatons. Il faudrait que la haute fonction publique qui nous gouverne fasse correctement son travail. Je regrette que vous ne l’ayez pas dit plus souvent lorsque vous étiez en activité.

M. Christian Leyrit. – Ce n’est pas le cas général, même s’il y a des exemples. Il y a des maîtres d’ouvrage qui évoluent à l’issue du débat public. Mais il y a assurément des progrès à faire.

M. Michel Vaspert. – Il y a les grands projets, mais aussi les petits, tout aussi bloqués. Maire depuis 24 ans, conseiller général, je sais que nous faisons avancer les dossiers plus vite autrefois. Il faut certes écouter les opposants, mais en présence d’une large majorité, chacun doit prendre ses responsabilités. Notre pays est bloqué. Le pouvoir a été transféré des élus à d’autres. Il est grand temps que nous le reprenions, sur les territoires et au niveau national – j’espère que le Sénat y contribuera, pour la prochaine législature.

J’ai été surpris de vos propos. Le port de Saint-Cast, le chemin piéton qui longe le littoral de cette commune, le golf d’Aucaleuc, ont été des parcours du combattant ! Le projet Pierre et Vacances a été empêché par un conseiller d’État qui a une maison en face. C’est toujours ainsi.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Eh oui !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Cela existe aussi sur le Bassin d’Arcachon. Ce qui motive la création de cette commission d’enquête, c’est le démembrement de l’autorité de l’État.

M. Christian Leyrit. – Je suis totalement d’accord avec le sénateur Vaspert. Mais dans notre société, il est important de dialoguer avec les gens, y compris avec les opposants.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Mais nous, élus, ne faisons que cela ! Sinon, nous ne serions pas élus !

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Merci à M. Leyrit pour son travail sur le 1 % paysage et développement. Je me suis occupé de l’autoroute A 28, bloquée par un pique-prune pendant huit ans à cause de Dominique Voynet ; il a été sauvé par le 1 % et une bonne collaboration avec Cofiroute. Membre de la commission supérieure des sites, j’ai eu à connaître du dossier de Roland-Garros : à aucun moment, le débat public n’a été mentionné... C’est inquiétant. J’espère que le promoteur ne se targue pas d’un débat public tenu il y a cinq ou six ans sans en présenter les conclusions, et que cette consultation obligatoire n’est pas là uniquement pour que les gens aient eu l’occasion de se plaindre...

M. Christian Leyrit. – Sur Roland-Garros, il a été décidé de faire une constatation recommandée, sans débat public. Pour la sérénité des débats, il est préférable que l'organisateur du débat ne soit pas le maître d'ouvrage lui-même.

J'ai dû mal m'exprimer : précédemment, le débat public se traduisait par des réunions publiques, des grands-messes, où les participants sont à 95% des opposants, qui en font une tribune. Aujourd'hui, nous allons à la rencontre des gens concernés par le projet pour prendre en compte l'ensemble des points de vue.

M. Pierre-Yves Collombat. – Dans cette affaire de TGV, j'ai demandé quelle était l'expertise de l'État : il n'en avait pas, faute de moyens – seule la SNCF assurait l'expertise. Que les porteurs du projet organisent ou financent le débat public car ils sont les seuls à en avoir les moyens intellectuels traduit un désengagement de la puissance publique, dont le rôle ne fut pas négligeable au cours des derniers siècles.

M. Christian Leyrit. – Les missions de l'État ont évolué, ne serait-ce que depuis vingt ans, de même que sa capacité à avoir une expertise technique.

La quasi-totalité des recours portent sur la décision de ne pas réorganiser un débat public. En effet, la CNDP est saisie à nouveau si l'enquête publique n'est pas intervenue dans les cinq ans, délai qui me paraît trop court. Si le projet n'a pas connu de changement majeur, nous décidons généralement qu'il n'y a pas lieu d'organiser un second débat.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous ne pouvons pas vous laisser partir sans vous interroger sur Notre-Dame des Landes ! Que s'est-il passé ? Quel est votre sentiment ?

M. Christian Leyrit. – Le débat public a eu lieu en 2003...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Les dossiers avancent vite !

M. Christian Leyrit. – L'enquête publique a eu lieu en 2008, et l'enquête au titre de la loi sur l'eau en 2013. Dans un projet aussi long, il aurait fallu un continuum dans le dialogue, donc dans la confiance. Je ne connais pas grand-chose au dossier, sinon que, alors vice-président du Conseil général de l'environnement du développement durable, j'avais dû organiser une contre-expertise et alimenter la commission du dialogue constituée par le Premier ministre d'alors. C'était difficile, après des années d'absence de dialogue. Des conflits aussi violents et aussi longs sont préoccupants, voire dramatiques, pour notre État de droit. Pour en sortir, il faut plus de dialogue, d'écoute et de compensation. Par construction, nous ne nous prononçons pas sur le fond ; mais les opposants ont des arguments audibles, qui sont peut-être restés sans réponse ; ajoutez à cela les gagnants et les perdants...

Un éminent parlementaire m'a dit à propos de Cigéo : « quand j'entends un expert nucléaire, je n'ai pas d'avis ; quand j'en entends deux, je commence à en avoir un. » Les citoyens ont besoin d'avoir une expertise indépendante du maître d'ouvrage. En Allemagne, il y a, semble-t-il, deux grands bureaux d'études sur le nucléaire, l'un qui travaille plus avec le gouvernement et l'autre avec les associations.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – On connaît la position des Allemands sur ce sujet...

M. Christian Leyrit. – Dire que des points de vue différents doivent être exposés au citoyen n'est pas faire injure au porteur de projet – je l'ai été pendant des années. Les

brillants ingénieurs ne garantissent pas qu'un projet soit le meilleur du point de vue de l'utilité collective. Les territoires aussi ont une expertise.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il est normal que chacun souhaite s'exprimer : je m'étonne que les citoyens ne soient que 90 % à le dire, et non 100 % ; je n'ai pas besoin de l'Ifop pour le savoir ! L'important est de dégager une opinion majoritaire – privilège de la démocratie représentative. Certains projets font forcément des mécontents, mais doivent néanmoins être réalisés par la puissance publique dans l'intérêt général.

M. Michel Vaspert. – Absolument.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ils doivent être réalisés dans l'intérêt du plus grand nombre, quitte à en compenser les conséquences négatives pour certains.

M. Christian Leyrit. – Absolument ! Mais ce sera plus facile de l'imposer s'il y a eu dialogue et confiance.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – L'intérêt général n'a jamais été la somme des intérêts particuliers. Il faut, à un moment donné, que chacun prenne ses responsabilités, comme nous, élus, les prenons devant nos électeurs. Je ne remets pas en cause l'existence de votre AAI ; mais il faut savoir où l'on met le curseur.

M. Christian Leyrit. – C'est aux décideurs de décider, nous apportons un éclairage. Les citoyens ont parfois l'impression que les décisions sont prises par deux ou trois personnes. Le processus est aussi important que la décision en elle-même.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les décisions sont prises par l'État, les entreprises publiques dont il est actionnaire, les collectivités...

M. Christian Leyrit. – L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) propose que la CNDP intervienne dans le domaine de la santé. Le président du Sénat s'est dit désireux, sur certains sujets complexes, que la CNDP organise des conférences de citoyens, très développées en Europe du Nord, et qui apportent un éclairage beaucoup plus riche qu'un simple sondage.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Cela peut concerner une filière, une technique, quand le sujet n'est pas conflictuel... pas forcément un dossier particulier.

M. Christian Leyrit. – Je n'oppose jamais démocratie participative et démocratie représentative.

M. Pierre-Yves Collombat. – La démocratie participative n'est-elle pas devenue un cache-misère du dysfonctionnement de notre démocratie représentative ? Avec la concentration des pouvoirs à l'Élysée, le reste des acteurs fait de la figuration. Nous vivons la fin d'un système. Les décisions se prennent ; par qui ? Quand ? Elles se prennent en douceur. Mais le bon peuple n'apprécie pas beaucoup ces procédés, ce qui crée un malaise. Dès lors, il suffit de déplacer une motte de terre pour déclencher une révolution. Avec l'amplification par les médias, vous êtes parti pour dix ans !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Le processus européen va dans ce sens.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il a été fait pour cela !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Voilà en tout cas un beau débat public ! Merci d'avoir joué le jeu.

La réunion est levée à 18 h 10

Mercredi 22 juillet 2015

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

La réunion est ouverte à 14 h 36

Audition de M. Denis Prieur, président du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous reprenons nos travaux cet après-midi, en recevant M. Denis Prieur, président du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN). Un questionnaire détaillé vous a été adressé par notre rapporteur Jacques Mézard et vous y avez répondu.

La loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français a créé le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) comme un organisme consultatif. L'article 53 de la loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, a érigé ce comité consultatif en une autorité administrative indépendante (AAI) décisionnelle. Cette initiative résulte d'un amendement du groupe écologiste du Sénat afin de « lever tout soupçon de partialité que certains détracteurs de la loi formulent concernant le rôle décisionnel du ministre de la défense en matière d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français ».

L'article 4 de la loi du 5 janvier 2010 comprend désormais les dispositions garantissant l'indépendance du CIVEN : composition, modalités de désignation de ses membres, conditions d'exercice de leur mandat. Vous nous les détaillerez dans votre propos introductif et vous nous présenterez également vos compétences, notamment en matière d'indemnisation des victimes, puisque depuis la loi de 2013, la décision d'indemnisation vous appartient en lieu et place du ministre de la défense.

Comme la loi le permet, votre audition fera l'objet d'un compte rendu publié dans le compte rendu détaillé des réunions des commissions, qui est diffusé en version papier et sur le site Internet du Sénat. Par ailleurs, votre audition est ouverte au public et à la presse et fait l'objet d'une captation vidéo. Avant de vous passer la parole, le formalisme des commissions d'enquête me conduit à vous demander de prêter serment. Je suis également tenue de vous indiquer que tout faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal...

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
M. Denis Prieur prête serment.*

M. Denis Prieur, président du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN). – La brièveté de mon intervention liminaire sera à l'image de la courte

vie à ce jour de l'autorité administrative indépendante qui m'amène devant vous aujourd'hui. Celle-ci n'a en effet que quelques mois d'existence, puisqu'elle est née le 16 mars dernier, date à laquelle se sont réunies pour la première fois les personnes la composant, désignées quelques jours auparavant par un décret du Président de la République daté du 24 février 2015.

Le législateur avait toutefois manifesté depuis un certain temps sa volonté de transformer l'instance qui existait déjà, sous forme de commission à caractère consultatif et avec la même dénomination de comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, en autorité administrative indépendante, en même temps qu'il apportait quelques correctifs au dispositif initial d'indemnisation établi par la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, dite « Loi Morin ». C'est en effet le II de l'article 53 de la loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale qui, sous forme d'incise, fait du CIVEN une AAI. Suit le détail de la composition du comité, et des modalités de nomination de ses différents membres, modalités qui font notamment intervenir pour plusieurs d'entre eux le Haut conseil de la santé publique. Plus que le délai de parution du nouveau décret d'application de la loi rendu nécessaire par les modifications apportées et signé le 15 septembre 2014, ce sont ces modalités de désignation qui sont à l'origine du décalage entre la date de promulgation de la loi de programmation militaire et celle de la naissance effective de la nouvelle AAI.

Toutefois, la loi avait prévu qu'un tel délai puisse exister, et son article 54 dispose sagement dans son III que « le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires continue d'instruire les demandes d'indemnisation, dans la composition qui est la sienne à la date de promulgation de la présente loi, jusqu'à l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État prévu au VI de l'article 4 de la loi du 5 janvier 2010 précitée, puis des décrets de nomination correspondant à la nouvelle composition du comité ». Sur le plan administratif, l'année 2014 a donc été une année « mixte », si je puis dire, ou si l'on préfère, « de transition » : pendant que le CIVEN continuait de travailler sous forme de commission instruisant les dossiers de demande d'indemnisation et préparant, par ses recommandations, les décisions du ministre de la défense sur lesdites demandes, les services du ministère de la défense et ceux du Premier ministre prenaient de concert les dispositions administratives et budgétaires nécessaires et adéquates pour permettre au CIVEN de fonctionner sous son nouveau statut juridique dès que serait fixée sa nouvelle composition.

Ces dispositions ont consisté pour l'essentiel à transférer du budget du ministère de la défense où ils étaient antérieurement inscrits au sein du programme « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » à celui des services du Premier ministre au sein du programme « Coordination du travail gouvernemental » les crédits destinés à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires. Un transfert de même nature a également été opéré en ce qui concerne les moyens de fonctionnement du CIVEN, moyens qui sont aujourd'hui couverts budgétairement par les services du Premier ministre. Dans l'attente de la désignation du président et des membres du collège de la nouvelle AAI, les services concernés ont fait le choix, à mon avis judicieux, de minimiser l'impact de ces transferts sur le fonctionnement au quotidien du secrétariat du CIVEN. Ils se sont donc accompagnés de la passation de conventions entre la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre d'une part et le secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense d'autre part aux termes desquelles la première nommée confiait, par délégation, au second la

gestion tant des personnels que des moyens logistiques nécessaires au fonctionnement du CIVEN.

Peu après ma nomination à la présidence du CIVEN, la question m'a été posée de savoir si je souhaitais revenir sur cette solution, qui dans l'esprit de ses auteurs, avait un caractère « conservatoire » en quelque sorte.

Je n'ai pas longtemps hésité pour confirmer et valider le système de conventions de gestion mis en place, considérant que la priorité absolue était d'assurer la continuité de la mission impartie à ce comité d'indemnisation. De nombreux dossiers étaient en cours d'instruction par la petite équipe du secrétariat du CIVEN, des contentieux avaient été engagés par des requérants à l'encontre de décisions de rejet prises par le ministre de la défense en conformité avec les recommandations du comité et nécessitaient un suivi attentif en liaison étroite avec la direction des affaires juridiques du ministère de la défense, des questions parlementaires étaient régulièrement adressées au CIVEN par le cabinet du ministre pour fournir les éléments de réponse, les séances programmées d'examen des dossiers instruits devaient être organisées, et toutes ces tâches passaient par une bonne organisation du travail, des compétences acquises au fil des mois et des années par les personnels en place, et le respect des délais.

Les sept personnes composant le secrétariat du CIVEN notamment étaient inquiètes sur leur avenir, craignant que la transformation du comité en AAI et l'arrivée d'un nouveau président ne soient synonymes de bouleversements remettant en cause la localisation voire l'existence même de leur emploi. Il m'a paru nécessaire de prendre en compte cette inquiétude et de rassurer les intéressés en leur faisant part de mon intention de ne pas modifier l'organisation mise en place en bonne concertation entre les services du Premier ministre et le ministère de la défense. Ils conservent donc leur qualité de fonctionnaires du ministère de la défense et leur lieu de travail respectif est resté le même.

Ce choix de la continuité n'est en rien antinomique avec le changement de statut juridique du CIVEN. En effet, les personnels en question n'assurent que l'instruction administrative des dossiers, ainsi que l'accueil téléphonique et le courrier électronique avec les requérants, qu'ils renseignent avec beaucoup d'attention et de délicatesse, dans un contexte psychologique qui n'est pas toujours facile. Inutile de dire qu'ils le font avec la plus grande objectivité, et même, je puis en témoigner, en manifestant de l'empathie à l'égard de leurs interlocuteurs. L'instruction médicale des dossiers, quant à elle, incombe au médecin expert du comité, tenu au secret médical et au respect des autres règles déontologiques de sa profession. Cette instruction n'a d'ailleurs pour objet que de réunir les informations à caractère médical qui ne sont accessibles, aussi bien matériellement qu'intellectuellement, qu'à un médecin et qui concourent à la détermination de la probabilité de causalité, pierre angulaire du dispositif.

Mais c'est évidemment aux membres eux-mêmes du CIVEN que revient désormais la décision d'accepter ou de rejeter, au terme d'une instruction qui donne sa place au contradictoire, les demandes d'indemnisation dont il est saisi. Or, quelle que puisse être la manière dont sont apportés au CIVEN les moyens humains et matériels de son fonctionnement, la composition même de son collège, constitué en majorité d'éminents médecins, est garante de sa totale indépendance, comme c'était déjà le cas d'ailleurs, naturellement, dans la configuration précédente.

J'ai toutefois souhaité, symboliquement, que les séances du CIVEN puissent se tenir ailleurs que là où il avait l'habitude de se réunir auparavant, dans une salle de réunion du Fort de Montrouge, à Arcueil, à proximité immédiate de l'antenne parisienne du secrétariat du comité. Ce vœu a été exaucé puisque le collège du CIVEN se réunit désormais dans une salle située quai de Javel à Paris, dans la tour Mirabeau, salle qui sert ordinairement aux réunions organisées par l'une ou l'autre des directions relevant des services du Premier ministre qu'abrite cette tour de bureaux, la direction de l'information légale et administrative, notamment. Le CIVEN y dispose également d'une pièce de 16 m², qui me permet de recevoir, plus commodément et dans un lieu dépourvu de toute connotation « défense », toute personne souhaitant me rencontrer pour une question relative à la compétence du comité.

Je n'ai pas abordé le fond du problème de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires et pour plusieurs raisons. La première tient à la complexité de ce problème qui, rapportée au caractère récent de ma désignation comme président de cette instance, m'incite à la modestie et, plus encore, à la prudence sur un tel sujet. La deuxième est que l'objet de votre commission ne porte pas, à ce que j'ai compris, sur la mission proprement dite de cette toute jeune AAI, mais sur son fonctionnement, comme en témoigne le contenu du questionnaire auquel nous avons essayé de répondre aussi précisément que possible et avec la plus grande transparence.

La troisième et dernière raison, qui n'est pas la moindre, est l'existence d'un rapport d'information récent, puisqu'il date de septembre 2013, fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, par deux sénateurs, Mme Corinne Bouchoux et M. Jean-Claude Lenoir. S'il ne m'appartient évidemment pas de porter la moindre appréciation sur un rapport parlementaire, je ne peux que constater que les deux auteurs de ce rapport y exposent, infiniment mieux que je ne pourrais le faire, tout ce qu'il y a dire sur les difficiles questions que soulève l'accomplissement de ce devoir national de reconnaissance et de réparation à l'égard des personnes qui ont contribué aux essais nucléaires français, ou qui en ont simplement été les témoins involontaires, afin de les faire bénéficier, dans le cas où elles en ont subi des conséquences sur leur santé et en ont souffert, « d'un dispositif d'indemnisation juste, rigoureux et équilibré », pour reprendre les trois adjectifs utilisés dans l'introduction du rapport pour qualifier l'objectif poursuivi par le législateur à travers cette loi. Ce rapport d'information, dont plusieurs des préconisations ont d'ailleurs été suivies d'effet, reste d'une grande actualité et constitue un guide très précieux pour ceux que les circonstances amènent à s'intéresser, pour la première fois, à cette question.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je vous remercie de votre intervention très claire et précise.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avant que le CIVEN ne devienne une autorité administrative indépendante, son travail y était déjà conduit dans la plus grande indépendance. Je ne doute pas que les médecins qui la composaient agissaient avec une grande déontologie. Puisque vous nous avez déclaré que l'instruction des dossiers se faisait alors dans la plus grande indépendance, quel est l'intérêt de devenir autorité administrative indépendante ?

M. Denis Prieur. – Comme l'a rappelé madame la présidente, cette disposition provient d'un amendement parlementaire.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Tout ce qui concerne les autorités administratives indépendantes découle, dans l'immense majorité des cas, de lois qui ont été adoptées par le Parlement. Dès lors, la réponse qui consiste à indiquer qu'une telle situation reflète la volonté du Parlement a certes un sens, mais ma question est adressée au président d'une autorité administrative indépendante sur l'intérêt d'un tel statut. Ce qui importe, c'est la manière dont les dossiers des requérants sont traités et vous venez de nous dire que ceux-ci étaient auparavant traités correctement.

M. Denis Prieur. – Auparavant, le CIVEN émettait des recommandations et le ministre prenait la décision. D'ailleurs, la grande majorité de ses décisions consistait à rejeter les demandes d'indemnisation, engendrant ainsi un certain nombre de recours contentieux. Ces décisions ministérielles s'avéraient toutes, je crois – puisque je n'étais ni acteur ni témoin de ce passé encore très récent –, dans le sens des recommandations émises par le comité. Désormais, l'autorité administrative indépendante assume la pleine et entière responsabilité des décisions sur les dossiers qui lui sont soumis. La composition du collège du CIVEN, telle qu'elle a été fixée par le décret du 24 février 2015, ressemble très fortement à celle du comité précédent. En outre, plusieurs membres du comité précédent ont été reconduits dans le collège de l'actuelle AAI. Ceci s'expliquant d'ailleurs par la précision des détails fixés par la loi elle-même pour la composition de ce collège dont elle prévoit, non seulement le nombre mais aussi la qualité de ces membres, en particulier les spécialités des médecins y siégeant. Le collège doit ainsi comprendre deux médecins choisis sur proposition du Haut conseil de la santé publique, en raison de leurs compétences en matière de radio-pathologie, un médecin compétent dans le domaine de l'épidémiologie, un médecin choisi, sur proposition de ce même conseil, compétent en matière de réparation de dommages subis par les victimes. L'une des novations liées au statut d'AAI qui vise à rassembler les conditions d'une objectivité et d'une indépendance accrues par rapport à celles de l'instance précédente, réside dans la présence d'un médecin désigné, avec avis conforme même conseil, par les associations représentatives des victimes des essais nucléaires. Ces éléments présentent une différence notable avec le système antérieur.

L'idée de faire de cette instance une autorité administrative indépendante est aussi de l'ordre du symbole, car les symboles ont eux aussi leur importance. Cette démarche est l'assurance pour les associations et victimes des essais nucléaires qui se feraient connaître pour demander réparation pour les dommages subis, que leur demande sera traitée par une instance qui n'a de compte à rendre à aucun ministre et ne pourra statuer qu'en pleine objectivité et en toute impartialité. Du reste, mon jugement sur ce que faisait l'instance précédente exprime une conviction, qui n'est pas seulement la mienne et qui reflète l'opinion de l'ensemble des observateurs, résultant de la composition du comité qui veille à l'application la plus objective de la loi du 5 janvier 2010.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – L'État ne se défausse-t-il pas en définitive puisque l'expertise du précédent comité ne faisait nullement débat et que désormais seule l'autorité administrative indépendante assume sa décision.

M. Denis Prieur. – Je ne le dis nullement ainsi !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous essayons de vous pousser dans vos retranchements !

M. Denis Prieur. – L'indemnisation des victimes est un processus complexe, puisque celui-ci repose sur la détermination de la probabilité d'un lien de causalité entre la

présence d'un intéressé dans une zone où ont été conduits des essais nucléaires atmosphériques.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Avant 1995, donc ?

M. Denis Prieur. – En effet.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Recevez-vous encore de nouveaux dossiers ?

M. Denis Prieur. – Tout à fait. La possibilité de demander réparation est ouverte aux victimes elles-mêmes, qui ont été exposées à des rayonnements ionisants consécutifs à des essais nucléaires, ainsi qu'à leurs ayant-droits pendant une période qui a d'abord été fixée à cinq ans à compter de la promulgation de la loi de 2010 avant de se voir prorogée pour une nouvelle période de cinq ans coïncidant avec la loi de programmation militaire 2014-2019. Les dossiers qui nous arrivent actuellement sont plus souvent déposés par des ayant-droits que par les victimes elles-mêmes. Mais nous traitons également des dossiers de victimes lesquelles, tout en souffrant de maladies graves, sont encore en vie.

Tout ce système repose sur une présomption de causalité inscrite dans la loi : ainsi, se trouver sur un territoire où se sont déroulés des essais nucléaires, en y exerçant des fonctions susceptibles d'exposer à des rayonnements ionisants, crée une présomption de causalité expliquant le développement ultérieur de l'une des vingt-et-une maladies relatives à l'exposition nucléaire et figurant à l'annexe du décret. Dans de telles conditions, la loi prévoit que l'État apporte une réparation intégrale au préjudice subi. Toutefois, cette présomption ne s'applique pas si, au regard de la nature de la maladie et des conditions d'exposition, le risque relatif à l'exposition aux essais nucléaires peut être considéré comme négligeable. Tout tient dans cette restriction.

Par ailleurs, la loi ne détermine pas de seuil ni n'établit de présomption irréfragable, car si tel était le cas, il n'y aurait pas besoin d'un comité chargé d'examiner les dossiers. La loi instaure une présomption de causalité qui peut être renversée si le lien entre la situation des personnes et le déclenchement d'une des vingt-et-une maladies n'est pas fermement établi. Le décret d'application de la loi indique clairement que la détermination de la méthode, destinée à établir cette causalité, incombe au CIVEN. Comment le comité a-t-il fait depuis sa création ? Il s'est inspiré des méthodes utilisées notamment aux États-Unis qui ont également pris la décision d'indemniser les personnes exposées à la radioactivité provoquée par les essais. Ces derniers ont ainsi développé un système, qui ne s'adresse pas aux vétérans, mais aux personnes qui exercent des activités les mettant en contact avec les rayonnements ionisants. Cette méthode, qui a été reconnue valide par la communauté scientifique mondiale et par l'Agence internationale de l'énergie atomique, est désignée sous le label de NIOSH-IREP. Elle procède par un calcul de probabilités à partir des données individuelles, dans lesquelles figurent des données de dosimétrie et une série de paramètres normés, et permet d'assigner à chaque cas une probabilité de causalité, s'agissant notamment de pathologies comme des cancers qui peuvent par ailleurs être considérées comme des maladies « sans signature », c'est-à-dire difficilement explicables par l'imputation d'une seule causalité possible. On ne peut donc raisonner qu'en termes statistiques à partir de données épidémiologiques.

Cette application NIOSH-IREP permet de définir un taux de probabilité et le CIVEN a considéré que, dès que le taux d'imputation d'une maladie à l'exposition aux

éléments ionisants atteignait 1 %, la présomption de causalité devait être prise en compte. On n'a jamais de certitude quant à une causalité directe. Cette méthode a eu pour résultat jusqu'à présent que rares sont les cas présentant un taux de probabilité supérieur à 1 %.

L'un des objectifs de la loi était de simplifier les dispositifs d'indemnisation qui étaient différents pour les militaires comme pour les civils, que ce soient celles qui assumaient des fonctions sur les sites où se déroulaient les essais ou les populations préalablement évacuées. Certes, certains nuages radioactifs ont pu se déplacer par rapport à la trajectoire qui en avait été initialement calculée. En outre, la loi a unifié les systèmes d'indemnisation qui étaient différents en prévoyant un même dispositif pour les militaires, les civils et les populations. Cette loi avait pour objectif également de rendre plus aisé l'accès à l'indemnisation et aux réparations, tout en posant les règles de la méthodologie appliquée en la matière. Puisque ce constat a été réalisé, il est apparu que l'image donnée par ce comité d'indemnisation auprès des personnes qui n'avaient pu obtenir réparation devait être modifiée afin qu'aucune suspicion ne pèse sur l'efficacité de la loi et sur le dispositif d'indemnisation qu'elle unifie.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Mais quel était l'intérêt de transformer le comité en autorité administrative indépendante puisque, d'une part, le travail qui y était accompli était de qualité et que, d'autre part, l'indépendance de ses membres était avérée ? En outre, les recours à l'encontre des décisions rendues par ce comité avaient également échoué ! Certes, vous nous avez indiqué que cette transformation prenait valeur de symbole, mais le fonctionnement de nos institutions deviendrait compliqué s'il fallait créer des autorités administratives indépendantes pour des motifs symboliques ! Il existe par ailleurs l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM), qui traite de l'indemnisation des accidents médicaux. Or, il est placé sous la tutelle du ministre de la santé.

La création ou non d'une autorité administrative indépendante ne relève pas de votre responsabilité. Vous nous avez cependant confirmé que le dispositif antérieur fonctionnait bien et qu'il n'était pas forcément utile, si ce n'est pour le symbole, de le changer ! Le contenu de la loi du 5 janvier 2010 n'a guère été modifié par la loi de programmation militaire pour les années 2014-2019 et on peut estimer que la situation, qui ne satisfait pas tout le monde, ne devrait pas évoluer. Autre élément, qui ne touche aucunement à mes yeux à votre indépendance : vous disposez d'un secrétariat qui est accueilli à La Rochelle par le ministère de la défense et devriez bénéficier de fonctions support, à la lecture des réponses à votre questionnaire, mises à disposition par ce même ministère et par les services du Premier ministre. Sans enlever à votre souci d'indépendance, la même remarque vaut pour votre statut d'ancien auditeur de l'Institut des hautes études de la défense nationale. Ainsi, on ne peut qu'être interpellé par le hiatus entre le caractère symbolique du statut d'autorité administrative indépendante et la dépendance de votre instance, en ce qui concerne ses fonctions support, soit du ministère de la défense, soit des services du Premier ministre !

M. Pierre-Yves Collombat. – Vous essayez d'avoir l'approche la plus objective possible de la situation. Personne ne conteste donc la méthode que vous suivez ? En outre, faire preuve de la plus grande objectivité possible rend secondaire l'indépendance à laquelle vous aspirez également.

Une fois que les personnes ont été reconnues bénéficiaires d'une indemnisation, comment évaluez-vous le montant de cette dernière ? La qualité de professeur de médecine

confère-t-elle une expertise sur cette question du dédommagement ou celle-ci relève-t-elle d'un acte plus politique ?

M. Jean-Léonce Dupont. – Je salue l'honnêteté qui a été la vôtre pour nous présenter la situation de votre autorité. Nous nous interrogeons sur la valeur ajoutée qu'apporte la structure d'autorité administrative indépendante. Puisqu'il y a manifestement une continuité entre votre instance et le comité auquel elle s'est substituée, ne pourrait-on pas aborder votre transformation en AAI du point de vue de l'efficacité, puisqu'il s'agit d'une sorte « d'externalisation ». Celle-ci permet-elle de faire apparaître des synergies et des économies financières qui légitimeraient parfaitement de recourir à ce statut d'autorité administrative indépendante ?

M. Denis Prieur. – S'agissant de l'évaluation, lorsqu'un dossier donne lieu à une décision d'acceptation qui ouvre la voie à une indemnisation, un expert médical est désigné pour évaluer le préjudice donnant lieu à une réparation intégrale. Cette méthode d'évaluation est tout à fait classique, puisqu'elle concerne à la fois le préjudice permanent et temporaire, ainsi que ses incidences patrimoniales. Cette évaluation procède selon la nomenclature Dintillac, qui est bien connue, et qui conduit à une estimation.

M. Pierre-Yves Collombat. – Validez-vous cette estimation ?

M. Denis Prieur. – Nous validons cette estimation si celle-ci ne fait pas apparaître d'erreur manifeste et le versement est effectué au profit de la personne concernée, en lui précisant que cette indemnisation est exclusive de toute autre action qu'elle pourrait engager sur le même motif. Devenir bénéficiaire de ce versement implique ainsi le renoncement à toute autre action conduite auprès d'autres juridictions éventuelles. Est également déduit du montant versé directement à la personne ce qui a été au préalable octroyé par les autres organismes de sécurité sociale pour faire face aux affections dont souffrent les bénéficiaires du versement. Dans la majorité des cas, nous nous en tenons à l'expertise qui a été réalisée. Cette méthode a-t-elle été contestée ? Je n'ai pas connaissance de controverses au sein de la communauté scientifique sur la validité de cette méthodologie qui repose sur le maniement d'outils mathématiques donnant lieu à un calcul de probabilités.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne vous demande pas si le modèle est pertinent !

M. Denis Prieur. – Nous ne disposons que d'une seule méthode !

M. Pierre-Yves Collombat. – Les associations de victimes pourraient la contester !

M. Denis Prieur. – Parmi les novations introduites par les articles 53 et 54 de la loi de 2013 figure la nomination d'un médecin désigné sur proposition des associations de victimes. Au moment où j'ai pris la présidence du CIVEN, j'ai interrogé les membres, dont les compétences techniques sont supérieures aux miennes, quant à la pertinence de la méthode suivie. À l'unanimité, ceux-ci, y compris donc le médecin désigné sur proposition des associations, ont décidé d'en poursuivre l'utilisation ! Et il me paraissait essentiel qu'une telle orientation figurât parmi les premières décisions prises par le CIVEN puisqu'à ce jour, aucune décision scientifique n'a remis en cause la méthode suivie.

Sur le plan contentieux, certains recours ont été formés à l'encontre de décisions ministérielles de rejet et plusieurs d'entre eux concernent le premier échelon de la juridiction

administrative et ont abouti à des décisions d'annulation. À la lecture que j'ai pu en avoir, ces décisions du tribunal administratif ne se fondent pas sur un défaut inhérent à la méthodologie qui est généralement validée. En revanche, la loi fait obligation au comité d'examiner chaque dossier individuel de manière exhaustive afin de fonder en droit la décision. Ainsi, on ne traite pas de la même manière le dossier d'un technicien qui était affecté au travail de décontamination d'aéronefs et le militaire, appelé du contingent, qui était cuisinier dans la base vie des personnels qui assuraient la logistique des essais nucléaires. Sur le plan des données quantitatives dont on peut disposer, les livrets médicaux peuvent parfois attester que ces deux personnes peuvent avoir toutes deux reçues de très faibles doses de radioactivité du fait de leur situation particulière. Nous prenons ainsi en compte ces différents éléments afin d'être à la fois le plus fidèle à l'esprit de la loi et le plus objectif possible, tout en essayant de faire jouer l'hypothèse la plus favorable à l'intéressé.

Pourquoi ces liens maintenus avec l'État ? Comment le CIVEN peut-il travailler, sinon avec les archives et les documents conservés sur les personnes en contact, d'une manière ou d'une autre, avec les essais nucléaires ? Ceux-ci sont détenus, pour l'essentiel, par le ministère de la défense et tous les dossiers individuels des anciens militaires sont conservés par le service des pensions de la défense implanté à La Rochelle et l'ensemble des éléments sur lesquels le CIVEN fonde ses décisions s'y trouve. C'est d'ailleurs l'une des raisons de l'implantation dans cette localité de son secrétariat.

En dehors des neuf membres que compte son collège, le CIVEN comprend sept agents qui se répartissent ainsi : deux agents de catégorie A, un agent de catégorie B et quatre agents de catégorie C. Notre structure est ainsi extraordinairement fragile ! Est-il vraiment défendable que deux de ces agents se trouvent basés à Arcueil, tandis que les autres le sont à La Rochelle ? Ceux-ci ne pourraient pas changer de localisation sans mettre en péril le fonctionnement de notre comité. Il faut tenir compte des réalités humaines et je ne vois pas en quoi recruter de nouveaux agents présenterait un gage d'efficacité, car il nous faudrait alors attendre plus de dix-huit mois avant de retrouver un CIVEN opérationnel et capable de traiter un dossier ! Je ne pense absolument pas que le choix consistant à utiliser les compétences là où elles se trouvent actuellement soit attentatoire à son indépendance.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – S'agissant du fonctionnement du CIVEN, comment expliquez-vous que l'un de vos vice-présidents perçoive près de trois cent euros par séance, soit trois fois les émoluments des autres membres ? Exerce-t-il un rôle particulier pour se distinguer ainsi ?

M. Denis Prieur. – D'une part, le président peut désigner, conformément à la loi, un vice-président et au cours de la première réunion du CIVEN qui s'est tenue le 16 mars dernier, je ne l'ai pas fait. Le vice-président n'a ainsi été désigné que le 1^{er} juillet dernier. Celui-ci appartenait déjà au comité dans sa configuration antérieure et possède de réelles compétences de fond sur les questions qui nous sont soumises. Aussi, cette différence de rémunération, dont cette personne est bénéficiaire, s'explique par le soutien constant qu'il apporte à l'autorité administrative indépendante. Ce vice-président peut d'ailleurs être appelé à me suppléer, lors des séances de réunion de notre comité.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – J'aurai une question plus générale qui concerne l'objet de notre commission d'enquête. Vous êtes membre du collège d'une autre autorité administrative indépendante. Que pensez-vous de cette évolution qui tend à la création d'un nombre sans cesse croissant d'autorités administratives indépendantes, qui sont au nombre de 42. Que pensez-vous de l'appartenance simultanée aux collèges de différentes

autorités administratives indépendantes ? Sans remettre en cause vos qualités professionnelles unanimement reconnues, vous êtes membre de toute une série de comités interministériels, d'autorités administratives indépendantes et de hauts comités d'évaluation. Au-delà de la reconnaissance de la diversité des compétences de notre haute fonction publique, que vous inspire une telle situation ?

M. Denis Prieur. – Je n'ai pas demandé à être nommé à ces fonctions !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ma question n'est nullement personnelle !

M. Denis Prieur. – S'agissant des deux autorités administratives indépendantes auxquelles j'appartiens, celles-ci ne sont pas du tout de même nature. Je suis en effet suppléant de la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, à la demande de son président. Une telle situation est classique car j'étais conseiller d'État en activité jusqu'au 15 mars dernier et désormais retraité. Cette nouvelle autorité existe en raison de l'impossibilité d'être à la fois autorité de régulation et de supervision, ainsi que de sanction. Cette autorité intervient si la commission de régulation la saisit lorsqu'un établissement est reconnu fautif d'un grave manquement. Les activités de cette commission ne sont pas du tout de même nature que celles du CIVEN. À cet égard, je ne pense pas qu'il y ait une unité par essence des différentes autorités administratives indépendantes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous avez une longue carrière dans l'administration puisque vous avez été un préfet aux compétences reconnues avant d'être nommé conseiller d'État. Ce qui nous interpelle, c'est de constater que la composition des collèges de ces autorités administratives indépendantes reflète essentiellement la haute fonction publique et surtout ses grands corps. Certains textes législatifs disposent également de l'impossibilité d'être nommé dans certaines autorités administratives indépendantes au-delà de l'âge de soixante-cinq ans. Si une telle disposition était appliquée à l'ensemble des AAI, imaginez les difficultés qui s'ensuivraient ! Une telle réalité marque l'attachement de notre haute fonction publique à poursuivre, souvent d'ailleurs bénévolement, ses fonctions au-delà de l'âge de la retraite. Mais pour les autres, la question porte sur la pertinence de ce cumul de fonctions par ceux qui sont déjà membres de cette haute fonction publique ! Une telle question ne nous conduit nullement à remettre en cause la compétence de ces personnes d'expérience qui assument une véritable mission de service public. D'ailleurs, est-ce qu'au-delà du symbole affiché, la création d'une autorité administrative indépendante n'était en définitive pas une manière pour l'État de garantir le caractère incontestable des décisions qui étaient auparavant prises par le ministère de la défense ? Est-ce que vos statuts de membre, en qualité de personnalité qualifiée, du comité de rémunération des personnels du ministère de la défense ou de vice-président du haut comité d'évaluation de la condition militaire, sont de nature à rassurer les associations, du fait de vos liens avec le ministère de la défense. Je suis un peu provocateur, certes, mais vous avez saisi le sens de mes questions.

M. Denis Prieur. – Je vais tenter de répondre. Dès que j'ai été sollicité pour la présidence du CIVEN, j'ai demandé à ne plus siéger au sein du comité de rémunération des personnels du ministère de la défense. J'appartiens à un certain nombre d'instances dont certaines ne se réunissent qu'une à deux fois par an, ce qui est loin d'obérer ma capacité à assumer la présidence du CIVEN ! Cette dernière fonction me prend le plus de temps, en raison de deux à trois jours par semaine et je suis suffisamment disponible pour en assumer la présidence de manière suivie et rigoureuse. Peut-être aviez-vous l'idée qu'une personne ne présentant aucun lien avec l'administration renforcerait la crédibilité de l'AAI qu'elle présiderait ? Sans me prévaloir de l'opinion que pourraient en avoir les intéressés, je constate

cependant qu'avoir une culture juridique et administrative, dans de telles fonctions, est loin d'être inutile. Je regrette vivement de ne pas avoir de culture médicale autre que familiale, mais je me familiarise avec les problématiques médicales spécifiques au CIVEN au contact des membres de son collège.

J'ajouterai que le CIVEN demeure avant tout une instance collégiale et n'est nullement personnifié par son président. Certes, en assumer la présidence demande du temps, mais ne confère nullement la qualité d'être une autorité décisionnaire en lieu et place du collège.

M. Jean-Léonce Dupont. – Nous sommes dans l'interrogation les uns les autres, que ce soit au sein des collectivités locales, qu'au niveau de l'État, de l'efficacité de la gestion de la dépense publique. Je souhaiterais ainsi savoir si, de votre point de vue, le passage par une autorité administrative indépendante induit *a priori* une économie de gestion, une équivalence de frais de gestion ou une augmentation des coûts de gestion. Ma question ne remet pas du tout en cause ni l'expertise des gens qui y travaillent, ni la qualité du travail qui y est réalisé. Je m'interroge seulement sur les implications budgétaires qu'une telle démarche entraîne. D'ailleurs, j'ai bien compris que, dans un certain nombre d'autorités, des personnes travaillaient bénévolement et je trouve cela d'autant plus respectable au regard de l'expertise de ces personnes. Mais j'ai cru comprendre qu'ici ou là se trouvaient des dépenses supplémentaires !

M. Denis Prieur. – S'agissant du CIVEN, je ne vois pas de poste de dépense qui serait directement imputable à la modification de son statut juridique. Le fait d'avoir pris comme option de maintenir le fonctionnement aussi proche qu'il était conduit à la conclusion d'une absence d'effets financiers.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'amendement sur le CIVEN n'avait pas été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

M. Jean-Léonce Dupont. – Je note cependant qu'on y retrouve quelques rigidités, y compris dans la réorganisation et la réimplantation de ces services. Il me semble tout de même que la finalité est d'obtenir un service public qui reste au service du plus grand nombre, et non une organisation qui réponde aux demandes, y compris personnelles, des acteurs. On pourrait ainsi penser que le recours à une autorité administrative indépendante donne plus de flexibilité dans une organisation efficiente.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avez-vous eu connaissance de dossiers impliquant des essais nucléaires autres que ceux dans l'Océan Pacifique ? Certains épisodes ont été relatés.

M. Denis Prieur. – Un essai nucléaire est en effet bien connu pour avoir été raté et a été d'ailleurs conduit en présence de hautes personnalités. Il y a en effet eu une période durant laquelle de telles informations n'étaient pas accessibles, car elles relevaient du secret-défense. Mais aujourd'hui, l'épisode, auquel vous faites référence, est connu et reconnu. À ce titre, dans notre rôle d'instruction des dossiers, nous sommes amenés à extraire des éléments d'information des documents militaires. En tant que président, je n'ai d'ailleurs aucunement l'impression d'une quelconque forme de rétention d'information. Tout le monde souhaite que l'application de cette loi apporte toute la satisfaction possible aux personnes concernées et l'accès aux sources ne souffre d'aucune difficulté particulière.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous vous remercions pour votre intervention et vos réponses.

Audition de Mme Evelyne Ratte, présidente de la commission consultative du secret de la défense nationale

Cette audition s'étant déroulée à huis clos, le compte rendu ne sera pas publié.

La réunion est levée à 17 h 02

Jeudi 23 juillet 2015

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

Audition de M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des postes et télécommunications (ARCEP)

La réunion est ouverte à 9 h 06

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – L'ARCEP a été créée il y a quinze ans sous le nom de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) par la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996. Cette autorité a été mise en place pour accompagner l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications et pour réguler les marchés correspondants en mettant en œuvre les objectifs que lui assignent le cadre communautaire et le législateur. La loi du 20 mai 2005, relative à la régulation des activités postales, a étendu les responsabilités de l'Autorité, devenue à cette occasion l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

L'Autorité est composée d'un collège de sept membres. Trois d'entre eux sont désignés par le Président de la République et les quatre autres respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat. Depuis mars 2014, pour répondre à l'invalidation par le Conseil constitutionnel de dispositions législatives relatives au pouvoir de sanction de l'ARCEP, le collège siège sous trois formations distinctes. Comme son nom l'indique, les activités de l'ARCEP s'exercent dans le champ des télécommunications et dans le secteur postal.

S'agissant du marché des télécommunications, vous en fixez les règles de fonctionnement à la fois en définissant une régulation dite asymétrique à l'égard des opérateurs puissants mais également une régulation dite symétrique qui fixe les règles générales s'imposant à tous les opérateurs. Vous disposez également d'un pouvoir de sanction à l'égard des opérateurs ne respectant pas leurs obligations et d'une compétence pour régler les différends entre ces opérateurs.

S'agissant du secteur postal, la loi du 9 février 2010 fixe au 1^{er} janvier 2011 l'ouverture totale du marché postal. Elle a confirmé et étendu les missions de l'Autorité. Récemment, vos compétences ont été élargies et de nouvelles missions vous ont été confiées, notamment au sujet du très haut débit fixe et des dispositions du projet de loi Macron.

Le formalisme des conditions d'enquête me conduit à vous demander de prêter serment. Tout faux témoignage durant votre audition sera passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Sébastien Soriano et Benoit Loutrel prêtent successivement serment

M. Sébastien Soriano, président de l'ARCEP. – L'ARCEP est considérée comme un régulateur technico-économique. Nous organisons régulièrement des réunions multilatérales avec les différents opérateurs autour de sujets techniques très précis afin de régler des problèmes concrets. Notre régulation s'exerce également sur des aspects tarifaires. Ainsi, nous manipulons des modèles de coûts afin de fixer des références de prix et parfois de les imposer.

La loi prévoit une régulation conjointement mise en œuvre par le ministre chargé des communications électroniques ou le ministre chargé des postes et l'ARCEP. Nous lançons notamment l'appel d'offres relatif à l'attribution des fréquences suivant un processus de codécision avec le gouvernement. Nous proposons un dispositif qui est ensuite homologué par le gouvernement. Nous travaillons également avec le gouvernement, de manière moins formelle, notamment dans le cadre de projets de couverture des territoires gérés au niveau national tels que le plan France très haut débit ou le programme des zones blanches mobile. Nous apportons toute notre expertise pour que ces programmes puissent être mis en œuvre.

Nous entretenons également une relation forte et ancienne avec les territoires. En effet, la loi pour la confiance dans l'économie numérique de 2004 a instauré la capacité pour les collectivités locales de devenir elles-mêmes des opérateurs. Cette disposition, non prévue dans le cadre initial, est passée par voie d'amendement. Nous avons donc dû co-construire avec les territoires cette intervention et sa bonne articulation avec le marché.

Notre régulation diffère grandement selon qu'il s'agisse de télécommunication ou de poste. Dans le premier domaine, nous exerçons une régulation lourde en deux volets. La régulation symétrique s'impose à tous les opérateurs. Elle doit permettre le bon fonctionnement des réseaux. Cette régulation correspond, par exemple, à l'acheminement gratuit des appels d'urgence sur le réseau téléphonique, à la contribution au service universel ou à des aspects de normalisation. La régulation asymétrique découle d'une approche plus concurrentielle. Nous imposons des obligations particulières aux opérateurs détenant des positions de marché très fortes. Nous suivons un processus d'analyse de marchés, en application du cadre communautaire, après avis de l'Autorité de la concurrence et approbation de la Commission européenne et de la confrérie des différentes autorités nationales. Cette régulation asymétrique a permis d'imposer le dégroupage et d'ouvrir le réseau téléphonique de France Telecom. Ainsi, le marché du haut débit s'est développé pour devenir l'un des plus compétitifs du monde.

En contraste, notre intervention sur la Poste se révèle beaucoup plus légère. Nous représentons un tiers de confiance dans la relation entre l'État et La Poste. Nous veillons à ce que le service universel postal soit rendu dans les conditions prévues par la loi, notamment en termes de qualité de service. Nous participons également à des évaluations de coût de la mission de service public postale.

L'ARCEP comprend également une dimension européenne. 80 % des règles que nous appliquons proviennent du droit communautaire. Nous appartenons à un réseau de

régulateurs : l'ORECE, Organe des régulateurs européens des communications électroniques. Une partie importante de nos décisions est contrôlée par la Commission européenne.

L'ARCEP est également soumise à des contrôles du Parlement, du Conseil d'État, de la Cour d'appel de Paris et de la Cour des comptes. De plus, la Commission européenne dispose d'un droit de veto sur certaines de nos décisions. La commission spéciale du service public des communications électroniques et des postes, commission bicamérale, a rendu récemment un avis d'évaluation du travail de l'ARCEP.

Le pouvoir de sanction de l'ARCEP avait été annulé par le Conseil constitutionnel mais l'ARCEP l'a récupéré l'an passé. Elle l'a utilisé pour retirer, dans les DOM, trois licences d'opérateurs mobiles qui n'avaient pas déployé leur réseau ni payé leur redevance. L'ARCEP est organisée en trois formations de jugement : la formation plénière, la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction composée de quatre membres du collège de l'ARCEP et enfin la commission des sanctions ou commission restreinte composée des trois autres membres.

Le collège de l'ARCEP est composé de sept membres aux profils divers, dont quatre universitaires et trois fonctionnaires. Parmi ces derniers, se trouvent un membre du Conseil d'État et deux membres du Corps des mines. En termes de métier d'origine, le collège comprend deux juristes, deux économistes, deux ingénieurs et un scientifique.

Nous avons engagé une revue stratégique le 24 juin 2015. Elle s'inscrit dans le cadre des nouvelles missions qui nous ont été confiées par la loi Macron. Ces missions couvrent notamment l'accompagnement du programme sur les zones blanches mobiles et le plan France très haut débit mais également l'itinérance entre les réseaux et la manière de partager les réseaux mobiles. Comme toutes les administrations de l'État, nous disposons de moyens contraints. Nous n'avons pas demandé de moyens supplémentaires pour faire face à ces nouvelles missions. En revanche, nous avons décidé de réaliser une revue stratégique afin de remplir de manière plus efficace les missions qui nous sont confiées. Nous avons également hérité d'une nouvelle mission liée à un règlement européen en cours d'adoption sur le marché unique des télécommunications. Nous pourrions ainsi contrôler la neutralité de l'internet.

Je suis président de l'ARCEP depuis six mois mais je pratique la régulation depuis quinze ans. Ainsi, je reste très attentif à tous les travaux parlementaires relatifs aux autorités administratives indépendantes. La confiance n'excluant pas le contrôle, ces travaux se révèlent très utiles. J'ai constaté au fil des années des interrogations des élus de la nation au sujet de ces autorités qu'ils considèrent parfois comme « des objets technocratiques qui leur seraient imposés ». Ainsi, à titre personnel, j'estimerai très bénéfique que le Parlement puisse s'approprier ces institutions. Un rapport d'information, élaboré par le sénateur Gélard, a donné lieu à deux propositions de loi : une organique et une ordinaire. Il me semble qu'à travers ces propositions et votre travail, le Parlement disposera de toutes les données nécessaires pour s'approprier pleinement ces institutions.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le Parlement s'est lui-même imposé ce système, sans nécessairement disposer de tous les éléments pour en appréhender toutes les conséquences. Vous souhaitez le contrôle du Parlement. Or pour que ce contrôle soit efficace, celui-ci doit disposer de toutes les données, y compris techniques, pour apprécier justement le travail réalisé par les autorités administratives indépendantes (AAI). Ce contrôle se révèle donc particulièrement complexe dans des domaines techniques tels que le vôtre. Ainsi, avez-

vous le sentiment que vos interlocuteurs disposent de suffisamment d'éléments, notamment techniques, pour vous poser des questions pertinentes ? Le rapport de la Commission supérieure du service public des postes et des télécommunications semble apporter des éléments de réponse.

M. Sébastien Soriano. – Les AAI sont régulièrement accusées de faire passer des messages. J'admets qu'il se révélerait problématique que les AAI disposent d'un monopole technique. L'ARCEP ne se trouve, évidemment, pas dans cette situation. La commission que vous évoquez accumule de l'expérience. Certains membres de cette commission sont véritablement devenus des spécialistes de nos sujets. Fréquemment, ces derniers, ayant souvent été des élus locaux, nous posent des questions très précises sur la couverture mobile de leur territoire. En outre, nous travaillons avec des collectivités qui portent des projets d'initiative publique dans lesquels elles s'engagent, parfois pour des durées de dix ou vingt ans, avec des budgets de plusieurs dizaines de millions d'euros. Ces projets font l'objet de débats locaux. Il nous semble donc que les élus de ce pays disposent d'une expertise technique forte sur le sujet de la communication électronique.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Suite à la lecture d'interviews auxquelles vous avez répondu, je me demande si les élus disposent véritablement de tous les éléments pour appréhender les directions que vous suivez.

Le sujet des autorités administratives indépendantes fait l'objet d'un débat difficile. En effet, un sens doit être donné au terme « indépendant ». En revanche, l'indépendance des AAI ne doit pas entraîner un délitement du pouvoir de l'État. Votre profil m'interpelle. En effet, dans vos expressions publiques, vous faites part d'une volonté d'indépendance et de pouvoir, dans le bon sens du terme. Or vous êtes passé directement d'un poste de conseiller spécial d'une ministre à la fonction de président de l'ARCEP. Quel est votre sentiment à ce sujet ?

M. Sébastien Soriano. – Je constate deux questions dans vos propos : N'existe-t-il pas une sorte de technicité capturée dont je serai un des représentants ? Peut-on être indépendant du gouvernement en venant du gouvernement ?

Pour répondre à votre première question, l'ARCEP se veut pédagogue. Nous avons rendu un rapport annuel d'une centaine de pages et avons souhaité rassembler, dans un document de quatre pages, un descriptif de l'ARCEP et de ses missions. Lors de mon audition à propos de ma nomination par la commission des affaires économiques du Sénat, un sénateur avait dénoncé le langage technocratique utilisé par l'ARCEP. Je m'étais donc engagé à simplifier au maximum notre langage. Nous veillons à être bien compris et à ce que nos décisions soient lisibles. Par ailleurs, l'ensemble des décisions que nous prenons est soumis à une consultation publique. Notre travail est étudié de près par des associations d'élus ou de consommateurs, par les opérateurs et par les équipementiers. Or les opérateurs de télécommunications sont détenus par des personnes capables de s'exprimer dans les médias. Ainsi, l'ARCEP est soumise à un contrôle médiatique en complément des contrôles démocratiques.

Concernant votre deuxième question, je souhaite vous rappeler que le président de l'ARCEP ne décide pas seul. En effet, chaque décision de l'ARCEP est débattue au sein du collège dont j'ai souligné la diversité des membres. En outre, je consulte également ce collège sur mes expressions publiques afin de m'assurer de l'adhésion du collège sur l'ensemble de l'action de l'ARCEP.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – La spécialisation et les compétences des personnes qui dirigent les autorités administratives indépendantes leur permettent d'exercer au mieux les missions qui leur sont confiées par la loi. Cependant, la représentation parlementaire craint que ces personnes pèsent également sur les orientations politiques.

Dans l'interview que vous avez accordée à Rue89, vous vous êtes exprimé de la manière suivante : « *Notre mandat politique est figé dans les textes. Nous n'avons pas à le discuter mais nous avons la capacité de modifier nos priorités.* » Pouvez-vous expliciter vos propos ?

M. Sébastien Soriano. – Nos missions, outils et objectifs nous sont confiés par la loi. Au travers de notre revue stratégique, nous usons de notre seule marge de manœuvre : la priorisation des dossiers. En effet, de nouvelles missions nous ont été confiées sans que nous n'ayons demandé de moyens supplémentaires. Nous devons notamment nous prononcer sur les tarifs de l'ensemble des réseaux d'initiative publique en fibre optique des collectivités territoriales. Dans ce cadre, nous interviendrons dans une cinquantaine de projets alors qu'actuellement nous ne régulons qu'un seul opérateur en haut débit et trois ou quatre opérateurs en fibre optique. L'ARCEP devra également intervenir sur des domaines très précis auprès des opérateurs et des consommateurs dans le cadre de la régulation de la neutralité d'internet. Afin d'assurer ces nouvelles missions, nous devons opérer des choix. Nous ne pouvons pas choisir nos missions mais nous pouvons les prioriser. Cependant, en aucun cas, nous ferons obstacle à l'accomplissement de nos missions.

Comme la loi le prévoit, nous pouvons abandonner certains secteurs de la régulation dans le cadre d'un processus d'analyse de marché, en lien avec l'Autorité de la concurrence et la Commission européenne. Ainsi, nous avons arrêté la régulation de l'interconnexion des SMS que nous avons initiée en 2006. Nous travaillons également sur la simplification de la régulation de la télédiffusion. Nous continuerons à alléger au maximum notre régulation, non seulement pour des raisons budgétaires mais surtout en raison d'un degré de maturité plus poussé du marché.

Cette revue stratégique ne sera pas élaborée en chambre. Nous organiserons une consultation publique formelle et des ateliers internes avec les agents de l'ARCEP. J'appelle également de mes vœux une audition, en temps utile, par la commission compétente.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Lors de la discussion sur la loi de finances pour 2015, vous avez fait savoir que vous ne seriez pas en mesure de mettre en œuvre les réductions envisagées sur les emplois et les moyens de fonctionnement. Vous avez même écrit dans vos réponses à notre questionnaire : « *Si les moyens de l'ARCEP devaient diminuer en 2015 comme il est prévu, l'autorité n'aurait pas d'autre choix que de ralentir l'exercice de certaines de ses missions.* ». Ainsi, si je comprends bien, vous considérez que l'État ne vous donne pas les ressources suffisantes pour accomplir toutes vos missions. Vous devez donc les prioriser.

M. Sébastien Soriano. – Nous concevons la revue stratégique à moyens constants. Suite à un arbitrage du Ministre de l'économie rendu en juin 2014, il était prévu que les moyens de l'ARCEP diminuent significativement. Nous avons donc initié un dialogue avec le ministère. D'après nos derniers échanges, nos moyens devraient stagner plutôt que diminuer. Si nous avons dû subir la trajectoire budgétaire prévue initialement, nous nous serions retrouvés face à un grave problème.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le fait d’avoir occupé un poste important au sein du cabinet de la ministre de la communication ne facilite-t-il pas la résolution de ce type de problèmes ?

M. Sébastien Soriano. – Les ministres eux-mêmes obtiennent difficilement le budget qu’ils souhaitent.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Dans votre interview, vous avez tenu les propos suivants : « *Nous restons dans notre couloir. C’est important car c’est un des motifs de friction entre le politique et les autorités administratives indépendantes. Celles-ci ne sont pas démocratiquement élues, ce qui pose, selon moi, une certaine limite à la liberté de parole.* » Il ne me semble pourtant pas que votre liberté de parole soit limitée.

M. Sébastien Soriano. – J’estime qu’une autorité indépendante ne peut pas et ne doit pas se prononcer sur tous les sujets. Elle ne doit pas occuper un espace symbolique, contrairement au politique. Cependant, *a priori*, il reste difficile de restreindre la parole d’une autorité administrative indépendante.

La journaliste m’a interrogé sur la loi relative au renseignement. L’ARCEP a été saisie pour avis sur ce projet de loi. Certains observateurs du numérique s’attendaient à ce qu’elle participe aux critiques sur le caractère potentiellement attentatoire aux libertés publiques de ce projet de loi. Nous avons souhaité, avec le collège, rester dans « notre couloir », c’est-à-dire dans notre cadre de compétences. Nous n’avons pas à exprimer nos opinions générales sur toute question relative au numérique. L’ARCEP reste une autorité technique. Je distingue les sujets technico-économiques de la question des libertés publiques. D’autres autorités sont en charge de cette question, notamment la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) ou le Conseil supérieur de l’Audiovisuel (CSA).

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Sur le plan technique, vous considérez avoir fourni au parlement toutes les informations nécessaires pour qu’il puisse émettre un avis sur la loi relative au renseignement. En effet, vous avez émis les propos suivants : « *Potentiellement, les dispositifs de proximité, (les IMSI-catchers) et les dispositifs automatisés (les boîtes noires) pourraient, en toute hypothèse, poser un problème de fiabilité des réseaux et nous l’avons dit.* »

Il ne me semble pourtant pas que cet aspect ait été beaucoup évoqué dans le débat parlementaire.

M. Sébastien Soriano. – Nous l’avons écrit. De plus, nous avons échangé à ce sujet avec la commission des Lois de l’Assemblée nationale. Des questions techniques très pointues ont été posées lors de cette audition. Nous avons été entendus puisque le dispositif choisi par le législateur permet de faire vivre un lien technique dans la durée. Deux mesures ont été ajoutées au projet de loi initial.

La première implique que le collège de la Commission nationale des contrôles des techniques de renseignement (CNCTR) sera composé de sept membres dont un expert des communications électroniques que je proposerai et qui sera nommé par décret. Ce dernier ne réalisera pas des expertises mais sera en mesure de conserver une exigence technique dans le contrôle exercé par cette autorité et d’entretenir un dialogue avec le secteur des communications électroniques afin de garantir une bonne intégration des dispositifs mis en place.

La deuxième mesure donne la capacité à l'ARCEP et à la CNCTR de se consulter dans le respect des secrets de la défense nationale. Elles pourront donc nourrir un échange technique dans la durée. En effet, en matière de régulation, tout ne peut pas être inscrit dans un texte figé, notamment en raison des évolutions technologiques constantes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Envisagez-vous de rester toute votre carrière dans le domaine public ?

M. Sébastien Soriano. – Après avoir travaillé dans le cabinet de Mme Fleur Pellerin, au quai d'Orsay puis au sein du ministère de la Culture, j'ai réfléchi à mon avenir. Je ne l'envisageais pas nécessairement dans le domaine public. Les événements se sont déroulés autrement. En tant que fonctionnaire d'un corps de l'État, je dispose d'un engagement décennal. Je respecterai également les règles de déontologie auxquelles je suis soumis. Cependant, j'ignore si je resterai toujours en France et dans le secteur public.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avec toutes vos compétences, vous deviendriez fort redoutable pour l'administration si vous passiez dans le secteur privé.

M. Sébastien Soriano. – Dans un tel cas, je prendrais soin de ne pas devenir l'interlocuteur de structures dans lesquelles j'ai exercé dans mon passé récent.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'accroissement des missions de l'ARCEP ne vous conduit-il pas à sortir d'un rôle strict de régulateur pour exercer une fonction d'expertise et de conseiller de l'État en matière de nouvelles technologies ?

M. Sébastien Soriano. – Dans le domaine des communications électroniques, il existait, auparavant, une direction générale au sein du ministère de Bercy. Or une partie importante de ses équipes a été intégrée dans l'ART à sa création en 1997. Aujourd'hui, près de 170 personnes travaillent au sein de l'ARCEP. La Direction générale des entreprises compte environ 1 300 personnes dont une dizaine seulement qui travaillent spécifiquement sur le sujet des télécommunications. Ainsi, numériquement, un déséquilibre s'est instauré au profit de l'autorité de régulation. Je suis donc favorable à la disposition adoptée dans la loi Macron, à l'initiative de la députée Corinne Erhel, visant à permettre au gouvernement de solliciter l'expertise de l'ARCEP sur tout sujet relatif aux communications électroniques et aux postes.

Les sénateurs Patrice Gélard et Jean-Pierre Sueur ont également proposé, dans le cadre du rapport d'information 2014, que les autorités administratives indépendantes puissent être consultées par le gouvernement au titre d'une expertise indépendante. Les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent auditionner l'ARCEP mais aussi la consulter pour avis sur tout sujet. Dans un contexte de contrainte budgétaire ne permettant pas de multiplier les compétences à l'infini, cette solution m'apparaît intelligente.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il me semble que votre rôle de conseiller de l'État sur certains sujets s'articule difficilement avec les actions que vous menez conjointement avec l'État.

M. Sébastien Soriano. – L'essentiel reste d'effectuer une bonne régulation. En l'occurrence, j'estime que cette articulation fonctionne bien.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous pouvons nous demander si l'ARCEP ne va pas devenir la structure qui détermine la politique du pays dans le domaine des techniques de communications électroniques.

M. Sébastien Soriano. – Emmanuel Macron et Axelle Lemaire occupent une place importante dans les sujets relatifs à l'électronique et aux postes. De plus, le gouvernement a lancé un plan ambitieux nommé « France très haut débit ». Les deux ministres concernés réunissent tous les mois les opérateurs à Bercy pour contrôler leurs actions et leur engagement. Une ou plusieurs lois sur le numérique seront portées par ces ministres. Ainsi, nous constatons une action forte du gouvernement sur le sujet des communications électroniques.

Par ailleurs, j'accueille favorablement la formalisation des échanges entre l'ARCEP et le gouvernement. Jusqu'à présent, ces échanges restaient informels avec une contribution volontaire de la part de l'ARCEP. Demain, avec la loi Macron, l'ARCEP devra apporter son expertise au gouvernement.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Vous paraissait-il nécessaire de créer une agence pour le numérique devant laquelle les territoires ont notamment présenté leur plan Très haut débit ? Comment s'articuleront les relations entre l'ARCEP, l'agence pour le numérique et les territoires ?

M. Sébastien Soriano. – L'agence du numérique porte des projets tels que le programme France Très haut débit dans lequel les territoires sont amenés à déployer des réseaux. Ainsi, l'agence du numérique les accompagne dans leur projet. Elle instruit les dossiers de demande de financement et s'assure d'une harmonie entre les réseaux. La création de l'agence pour le numérique était très attendue par les territoires.

L'ARCEP, quant à elle, définit les règles qui s'appliquent à tous les réseaux. Un comité consultatif examine, en amont, les dossiers des collectivités. L'ARCEP fait partie de ce comité mais sans voix délibérative.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je souhaiterais connaître le degré de responsabilité de l'ARCEP dans l'organisation de la couverture du territoire en très haut débit.

Dans un premier temps, les grands opérateurs ont choisi les territoires qu'ils allaient desservir gratuitement. Ils ont donc sélectionné les zones les plus rentables. La desserte des territoires ruraux doit donc être financée par l'État et les collectivités locales. Il aurait été plus judicieux d'imposer aux opérateurs de desservir l'intégralité des territoires même si cela aurait impliqué une participation des collectivités locales. Disposez-vous d'un pouvoir en la matière ?

M. Sébastien Soriano. – Nous nous assurons du bon fonctionnement du marché. Ainsi, nous fixons un certain nombre de règles aux acteurs qui déploient le réseau en fibre optique. En revanche, nous ne pouvons pas les obliger à couvrir tel ou tel territoire. A travers le plan France très haut débit, le gouvernement a décidé d'organiser le partage des rôles. Les opérateurs prennent des engagements sur les zones dans lesquelles ils interviennent. La couverture du reste du territoire est assurée à l'initiative des collectivités locales avec le soutien du programme national très haut débit par le biais de subventions. Ce programme est financé par des redevances dues par les opérateurs de télécommunications.

M. Jean-Louis Tourenne. – La situation me paraît injuste. Nous distinguons deux catégories de citoyens : ceux qui habitent en ville et qui bénéficient gratuitement du déploiement de la fibre et ceux qui résident en milieu rural où la collectivité doit intervenir financièrement.

M. Sébastien Soriano. – Ce sujet n'entre pas dans le cadre des compétences de l'ARCEP. Des barèmes de soutien aux collectivités locales ont été définis. L'État apporte un soutien financier de l'ordre de 50 % en moyenne et qui peut atteindre jusqu'à 70 % des dépenses engagées.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Vous donnez le sentiment de rester sur la réserve lorsqu'il s'agit des collectivités locales.

M. Sébastien Soriano. – Nous respectons la libre administration des collectivités. Nous avons créé des enceintes de dialogue avec les territoires. Nous accompagnons leur intervention mais les laissons décider.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Comment vos compétences s'articulent-elles avec celles du CSA ? Que pensez-vous d'un éventuel rapprochement entre ces deux autorités administratives indépendantes ?

M. Sébastien Soriano. – Trois autorités administratives indépendantes sont concernées par le numérique : la CNIL, le CSA et l'ARCEP. La question de la coopération et d'un rapprochement entre ces trois institutions se pose régulièrement. Il existe de très nombreux modèles différents à travers le monde. Je me garderais bien de dire que tel modèle est structurellement plus pertinent qu'un autre.

Nous entretenons des rapports croissants avec la CNIL, notamment en raison du développement des objets connectés. Cette multiplication soulève des problématiques de vie privée, de bon fonctionnement des réseaux, de qualité de service et d'interconnexion. La CNIL a souhaité associer l'ARCEP à une démarche de développement des bonnes pratiques, les pactes conformité, avec les opérateurs de télécommunications. De plus, nous lancerons un cycle d'auditions publiques, ouvertes à d'autres autorités publiques, sur les enjeux techniques liés aux objets connectés.

Nous travaillons en coordination avec le CSA sur des sujets tels que l'attribution des fréquences. Si l'ARCEP et le CSA fusionnait, une seule entité gérerait donc seule un domaine d'une telle importance. Par ailleurs, nous avons mis en place des mécanismes de consultation réciproque sur ces derniers sujets. Nous sommes convenus avec Olivier Schrameck, président du CSA, de sujets sur lesquels nous pourrions travailler ensemble.

Le fait de mélanger les sujets relatifs au numérique, à savoir la liberté d'expression, le pluralisme, la vie privée et « la tuyauterie », ne rendra pas notre travail plus efficace. Aujourd'hui, la territorialité constitue la véritable limite à la souveraineté des états et des régulations. En effet, les acteurs de l'internet sont implantés dans d'autres pays. Il s'avère donc complexe de leur faire respecter nos règles sans avoir à coopérer avec d'autres autorités. À mes yeux, le véritable enjeu d'une bonne régulation du numérique réside en notre capacité à travailler de manière intégrée entre autorités nationales et avec la commission européenne.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous avez souligné qu’une fusion entre ces entités créerait un pôle puissant et pourrait aller à l’encontre de nos objectifs. Pourtant, une trop grande séparation des compétences avec la création de nouvelles autorités administratives indépendantes pourrait contribuer à un délitement de l’État.

M. Sébastien Soriano. – Les trois autorités chargées du numérique ne sont pas nouvelles. Nous ne participons donc pas à la prolifération des entités, parfois critiquée. Les missions de certaines entités nouvellement créées auraient pu être confiées à des autorités existantes, tel que cela a été le cas pour l’ARCEP. En effet, les synergies restent limitées entre la poste et les télécommunications. Je ne pense pas que nous empêcherons la création de nouvelles autorités en fusionnant des autorités anciennes et d’une taille importante.

Par ailleurs, quatre champs séparés ont été définis au niveau européen : le e-commerce, le droit de la vie privée, le droit de l’audiovisuel et le droit des télécommunications.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Pourriez-vous nous présenter la répartition de vos compétences respectives avec l’Autorité de la concurrence ?

M. Sébastien Soriano. – Notre coopération est désormais bien établie et fructueuse. Lorsque l’Autorité de la concurrence est saisie d’un contentieux dans le secteur des télécommunications ou des postes, elle nous le transmet et nous exprimons un avis. Réciproquement, lorsque nous sommes amenés à prendre des décisions importantes sur la régulation, nous saisissons systématiquement l’Autorité de la concurrence. Les deux autorités ont joué un rôle dans le développement du marché des télécommunications avec sa compétitivité exemplaire.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Pouvez-vous nous expliquer l’arrêt de la régulation liée aux SMS, demandé par l’Europe ?

M. Sébastien Soriano. – L’ARCEP régule l’interconnexion des SMS depuis 2006. L’interconnexion correspond à la somme que chacun des opérateurs paie lorsqu’un SMS est envoyé d’un opérateur vers un autre. Nous avons constaté que les charges entre opérateurs pouvaient s’équilibrer. Cependant, si l’un d’entre eux décidait de développer l’usage des SMS avec des offres attirantes pour les consommateurs, il aurait eu à supporter des charges beaucoup plus importantes que les autres. A travers la régulation de l’interconnexion, nous avons permis la libération des usages. Désormais, quasiment toutes les offres incluent des SMS illimités alors qu’ils étaient quasiment tous payés à l’unité en 2006.

La commission européenne a considéré que notre régulation avait porté ses fruits. Elle a estimé qu’en la poursuivant, nous pourrions encourager les consommateurs à envoyer des SMS plutôt que d’utiliser des services concurrents d’*instant messaging* fournis par des opérateurs internet. Ainsi, afin de ne pas intervenir arbitrairement entre ces différentes technologies, la Commission européenne a jugé plus prudent que nous stoppions notre régulation des SMS. Nous avons indiqué aux opérateurs que nous espérions qu’ils ne remettraient pas en cause les acquis de cette régulation.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Merci d’avoir participé à cette audition.

Audition de Mme Christine Lazerges, présidente, et M. Michel Forst, secrétaire général, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH) a été créée en 1947, sous la présidence de René Cassin. Elle a été consacrée sur le plan législatif par la loi du 13 juillet 1990, dite loi Gayssot, qui lui confie la mission de rendre public un rapport annuel sur la lutte contre le racisme.

La commission répond aux principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme, dit principes de Paris, définis par la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 décembre 1993. Sans la qualifier d'autorité administrative indépendante, la loi du 5 mars 2007 indique que la commission « exerce sa mission en toute indépendance ». La loi lui assigne un rôle de conseil auprès du gouvernement dans le domaine des droits de l'Homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire. La commission peut également, de sa propre initiative, appeler l'attention du Parlement et du gouvernement sur les mesures qui lui paraissent favoriser la protection et la promotion des droits de l'Homme.

La commission comprend 64 membres soit 30 représentants d'ONG, 30 personnalités qualifiées, un défenseur des droits, un représentant du Conseil économique social et environnemental, un sénateur et un député. Les missions de la commission sont précisées par le décret du 26 juillet 2007.

Le formalisme des conditions d'enquête me conduit à vous demander de prêter serment. Tout faux témoignage durant votre audition sera passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Madame Christine Lazerges et Monsieur Michel Forst prêtent serment.

Mme Christine Lazerges, présidente de la CNCDDH. – L'histoire de la CNCDDH et son statut législatif et réglementaire lui confèrent une véritable originalité et une spécificité parmi les autorités administratives indépendantes. La CNCDDH représente une des toutes premières institutions de contrôle. Elle est née modestement dans un bureau du ministère des affaires étrangères, à l'initiative de René Cassin, alors conseiller d'État. A l'époque, il participait à la rédaction de la déclaration universelle des droits de l'Homme. Notre commission s'est d'abord nommée Commission consultative de droit international. Elle a été présidée par René Cassin jusqu'à sa mort en 1976. Sans être composée d'un collège formalisé, elle comprenait déjà des diplomates, des magistrats, des avocats et des universitaires. Elle représentait également un lieu de concertation avec la société civile et les ONG. Tout comme son fondateur René Cassin, la CNCDDH se caractérise par son pragmatisme et son utopisme.

La CNCDDH constitue l'une des plus anciennes institutions internationales des droits de l'Homme dans le monde et la seule institution française à disposer du statut A, accrédité par les Nations unies. Notre commission est donc conforme aux principes de Paris. Ces derniers subordonnent l'accréditation du statut A à deux conditions : l'indépendance à l'égard du gouvernement et du parlement et le pluralisme dans la composition.

Sur le plan national, de 1947 à 1984, aucun texte ne régissait l'existence de la CNCDH. Est ensuite paru un arrêté suivi d'un décret en 1984. La loi de 1990 a confié à la CNCDH la mission de rapporteur national en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. La loi relative à la composition et au fonctionnement de la CNCDH du 5 mars 2007 et le décret du 26 juillet 2007 indique que la CNCDH exerce ses missions en toute indépendance. La CNCDH a également été nommée rapporteur spécial en termes de lutte contre la traite par le plan national d'action de lutte contre la traite des êtres humains de mai 2014. Ainsi, de par son statut, la CNCDH constitue une autorité administrative indépendante atypique.

Les missions de la CNCDH consistent à rendre effectif l'accès aux droits fondamentaux et à répondre aux exigences des textes français, européens et internationaux en matière de droits de l'Homme. Pour assurer ces missions, la CNCDH dispose d'un effectif de sept personnes complété par une mise à disposition du ministère de l'éducation nationale. Il s'agit d'un secrétaire général, une secrétaire générale adjointe, de deux magistrats détachés et quatre chargés de mission. La CNCDH se compose également d'une assemblée de 64 personnes dont beaucoup sont très impliqués. Nous regrettons, cependant, que la sénatrice qui en est membre ne le soit pas du tout, sans doute en raison de ses autres activités. Aucun des membres de l'assemblée ne reçoit d'indemnité, excepté la Présidente. Ces personnes sont simplement défrayées lors de leurs déplacements à plus de 100 kilomètres au-delà de Paris.

La présence de trente ONG et syndicats, dont les représentants sont des experts de nos sujets de par leur profession, garantit le pluralisme et l'indépendance de notre commission. De plus, elle entraîne des réflexions d'une richesse étonnante.

Nous avons publié en 2015 notre 25^{ème} rapport sur le racisme qui est remis chaque année au premier ministre. En septembre, nous remettrons également notre premier rapport sur la traite. Nous rendons des avis sur saisine ou auto-saisine. Depuis le début de mon mandat en 2012, la CNCDH a rendu 44 avis dont 12 sur saisine et a participé à 40 auditions au Sénat ou à l'Assemblée nationale. Depuis le début de l'année 2013, les avis sont publiés dans le journal officiel. Pour la préparation de ces avis, nous auditionnons de nombreuses personnes.

En matière d'éducation aux droits de l'Homme, la CNCDH organise le concours René Cassin, en collaboration avec le ministère de l'éducation nationale, et le concours, Liberté, égalité, fraternité de la République française, ouvert aux ONG du monde entier. En partenariat avec CANOPÉ, nous avons également produit cinq courts-métrages nommés « Graines de citoyen » sur le thème de la richesse de la différence. Nous considérons que l'éducation aux droits de l'Homme doit commencer dès le plus jeune âge. Nous préparons actuellement, avec l'Observatoire de la laïcité et CANOPÉ, cinq courts métrages sur la laïcité. La CNCDH publie également des ouvrages et organise des colloques.

Sur la scène internationale, nous jouons un rôle pilote. Actuellement, 70 institutions des droits de l'Homme sont accréditées statut A. Cette accréditation confère des obligations telles que la participation aux activités statutaires des INDH. La France doit continuer à aider certains États à devenir suffisamment indépendants et à créer des structures similaires à la nôtre.

Nous interagissons de diverses manières avec l'ONU. La CNCDH mène campagne, avec d'autres INDH, pour que toutes les INDH disposent du même statut et du même rôle dans toutes les agences des Nations unies. La CNCDH intervient lors de l'examen

de la France devant le comité contre la torture ou le comité des droits de l'Homme et lors de l'examen périodique universel de la France. Nous participons à des séminaires internationaux sur les modalités de cet examen. Enfin, nous recevons souvent des rapporteurs spéciaux du Conseil des droits de l'Homme.

Nous entretenons également des liens étroits avec le Conseil de l'Europe. Nous avons initié un projet pilote sur le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme. Nous intervenons en tant que tiers au sein de la Cour européenne des droits de l'Homme, notamment pour des affaires concernant une atteinte systémique aux droits fondamentaux. Nous avons participé dernièrement à une affaire sur la surpopulation carcérale dans laquelle la France a été condamnée. Nous représentons également les INDH devant le Comité des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

Nous menons des actions en lien avec l'Union européenne. Nous avons créé, avec plusieurs universités, un consortium qui a remporté à deux reprises un appel d'offres de la Commission européenne afin de devenir le point focal de l'Agence européenne des droits fondamentaux.

Enfin, nous entretenons un dialogue nourri avec les défenseurs des droits de l'Homme dans le monde. Le secrétaire général de la CNCDH s'est même vu confier par l'ONU un mandat de rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme. Le prix des droits de l'Homme de la République française nous a permis de récompenser, de suivre et de protéger plusieurs dizaines d'ONG dans le monde entier.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous considérez la CNCDH comme une autorité administrative indépendante atypique. Pouvez-vous m'expliquer en quoi vous vous différenciez des autres ? En quoi ce statut d'AAI se révèle utile pour vous ?

Mme Christine Lazerges. – Nous ne répondons pas aux critères stricts du droit administratif relatif aux autorités administratives indépendantes. En effet, nous ne disposons ni d'un pouvoir d'injonction ni d'un pouvoir de sanction. La CNCDH peut être considérée comme atypique pour deux autres raisons : nos fonctions internationales et notre composition, uniques dans le paysage des autorités administratives indépendantes. Notre composition garantit notre indépendance et nous permet d'être une véritable commission consultative.

Cependant, j'aurais préféré que la loi de 2007 nous accorde pleinement un statut d'autorité administrative indépendante privée des pouvoirs de sanctions et d'injonction.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Comme d'autres AAI, l'essentiel des fonctions supports de votre commission sont assurées à titre gratuit par les services du premier ministre.

Mme Christine Lazerges. – Cette situation résulte d'une décision de l'État et représente pour nous une simplification. Cependant, nous pourrions nous débrouiller seuls. Il serait même plus cohérent que notre indépendance se manifeste aussi dans la gestion administrative.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Plusieurs institutions nationales des droits de l'Homme dans d'autres pays ne disposent pas du même statut juridique que la CNCDH.

Mme Christine Lazerges. – En effet, elles ne sont généralement pas gérées financièrement et administrativement par un service du gouvernement. Cela dit, je ne me plains pas de cette situation puisqu'elle ne remet pas en cause notre indépendance.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Lors de son audition le 1^{er} juillet dernier, le Défenseur des droits a émis les propos suivants : « *L'institution nationale des droits de l'Homme est en France, contrairement à d'autres pays, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme. On pourrait envisager que la CNCDH et notre institution, qui fait office de mécanisme de suivi des décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme fassent pot commun : la fonction tribunitienne de la première serait complétée par le travail effectif de réalisation des droits conduit par la seconde.* »

Qu'en pensez-vous ? Votre commission ne peut-elle pas devenir un collègue du Défenseur des droits ?

Mme Christine Lazerges. – Les structures qui se comportent « comme des ogres » ne fonctionnent pas nécessairement bien. Avant l'institution du Défenseur des droits, nous avons rendu un avis sur le regroupement de la HALDE, du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. En termes de visibilité, j'estime que ce regroupement ne se révèle pas véritablement bénéfique. Messieurs Baudis et Toubon ont cependant bien construit leur « maison à quatre portes ».

Je crains qu'une intégration de la CNCDH au sein du Défenseur des droits n'entraîne une perte de visibilité de notre structure à l'international et d'indépendance sur le plan national.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Dans la réponse à notre questionnaire, vous avez indiqué : « *En application de la loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique, les membres de la CNCDH, parce que la commission est une autorité instituée par la loi et que ses membres sont nommés par arrêté du premier ministre, sont tenus à une déclaration d'intérêt et à une déclaration de patrimoine.* » Par courrier du 21 juillet 2015, le président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) m'a indiqué que les membres de la CNCDH ne sont pas au nombre de ceux qui doivent déposer de telles déclarations. Pouvez-vous m'en expliquer les raisons ?

Mme Christine Lazerges. – La HATVP a changé d'avis nous concernant. Son président Jean-Louis Nadal m'a affirmé par courrier, suite à une demande de ma part, que les membres de la CNCDH étaient tenus de fournir une déclaration de patrimoine et de conflit d'intérêt. J'ai donc averti l'ensemble des membres de la CNCDH. Quelques-uns d'entre eux ont saisi le Secrétariat général du gouvernement pour s'assurer qu'aucune erreur n'avait été commise à cet égard par le président de la HATVP. De longs mois plus tard, le secrétariat général m'a informé par écrit qu'il n'était finalement pas nécessaire que les membres de la CNCDH adressent une déclaration de patrimoine et de conflit d'intérêt. J'ai donc transmis cette information au président Nadal, qui avait déjà reçu 80 % des déclarations des membres de la CNCDH. Il ne m'a pas répondu officiellement à ce sujet. Cependant, vous avez reçu une lettre à ce sujet, dont je n'avais moi-même pas connaissance.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Cette lettre liste les AAI pour lesquelles ces déclarations doivent être effectuées.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – De ce point de vue, j'en conclus que la CNCDH n'est pas une autorité administrative indépendante.

Mme Christine Lazerges. – J'estimais important que nous remplissions ces déclarations afin d'être véritablement considérés comme une AAI. Par ailleurs, la Haute autorité ne nous a pas retourné les déclarations que nous lui avons adressées. Monsieur Nadal a consulté le vice-président du Conseil d'état qui a estimé que, bien qu'indépendante, la CNCDH ne disposait pas de toutes les caractéristiques d'une autorité administrative indépendante, notamment en raison du fait que nos membres sont bénévoles.

Par ailleurs, pour les ONG, nous avons convenu que les représentants titulaires et leur suppléant à la CNCDH, et non le président de l'ONG, devaient remplir ces déclarations. En effet, ils correspondaient aux personnes apparaissant sur l'arrêté « Nomination des membres de la CNCDH ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Comment sont désignés ces représentants ?

Mme Christine Lazerges. – Les ONG et les syndicats désignent eux-mêmes leur titulaire et leur suppléant.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Sur quels critères choisissez-vous une ONG plutôt qu'une autre ?

Mme Christine Lazerges. – La CNCDH émet des vœux, que ce soit pour les ONG ou les personnalités qualifiées. Une commission, composée du vice-président du Conseil d'État, du premier président de la Cour de cassation et du premier président de la Cour des comptes, examine la liste proposée par la CNCDH. Suite à un échange avec Matignon, cette commission émet un avis motivé sur la liste.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ainsi, la composition de votre collège est élaborée par le Conseil d'État, la Cour de cassation, la Cour des comptes, avec l'aval du Premier ministre.

Mme Christine Lazerges. – Par ailleurs, je souhaite que le président de la CNCDH dispose d'un mandat unique de six ans avalisé par la commission des lois du Sénat et de l'Assemblée nationale plutôt que d'un mandat de trois ans renouvelable une fois. J'ai présenté un texte en ce sens aux présidents des commissions des lois du Sénat et de l'Assemblée nationale. Cette future proposition de loi est actuellement en attente.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Comment déterminez-vous les sujets dont vous vous saisissez d'office ? Vous avez, par exemple, rendu un avis, en 2013, sur la probité de la vie publique.

Mme Christine Lazerges. – Ce sujet est lié aux libertés et aux droits fondamentaux. Notre avis était rattaché aux deux projets de loi qui ont conduit à la mise en place de la HATVP. Les valeurs de la République constituent un socle pour nous.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Pourriez-vous nous dire qui contestait, au sein de votre collège, le fait de devoir remplir des déclarations patrimoniales et de conflit d'intérêt ?

Mme Christine Lazerges. – Quelques associations telles qu’Amnesty International ont considéré comme complexe cette procédure de transparence. L’universitaire Emmanuel Decaux estimait que ces déclarations représentaient une intrusion dans sa vie privée. Les avocats Henri Leclerc et Thierry Massis se sont également déclarés gênés par cette procédure.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Leur réaction me paraît intéressante, étant donné qu’ils ont émis un avis sur la probité de la vie publique.

Mme Christine Lazerges. – Ils arguaient du bénévolat de leur fonction. Certains se plaignaient uniquement du tracés administratif. Personnellement, je soutiens la transparence.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Certains députés ont également utilisé l’excuse du tracés administratif pour éviter d’effectuer leurs déclarations.

Comment choisissez-vous le rapporteur lorsque vous rendez un avis ? En 2014, votre avis sur les violences et discriminations commises à raison d’orientations sexuelles et d’identité de genre a été rapporté par le représentant de l’intersyndicale LGBT. En 2015, l’avis relatif à l’introduction d’un enseignement moral et civique à l’école a été rapporté par un ancien dirigeant d’un syndicat enseignant. Ainsi, d’un point de vue extérieur, le choix du rapporteur peut susciter un doute sur l’orientation de l’avis de la commission.

Mme Christine Lazerges. – Le rapporteur est choisi en comité de coordination. Nous recherchons en priorité, chez le rapporteur, la compétence et l’intérêt pour le sujet. À nos yeux, le rapporteur doit posséder une véritable connaissance du sujet sur lequel porte l’avis. Ainsi, nous sélectionnons généralement Pierre Lyon-Caen ou Catherine Teitgen-Colly pour le droit des étrangers et le droit d’asile, Henri Leclerc pour le renseignement, ATD Quart Monde pour les discriminations en raison de la précarité sociale et moi-même pour le terrorisme.

De plus, le rapporteur ne représente qu’une seule voix sur 64. Ainsi, l’avis de la commission peut différer du sien. Le rapporteur peut donc être frustré.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je doute que le rapporteur de l’avis que vous avez rendu au sujet du projet de loi Renseignement ait été frustré. En revanche, il est probable que le ministre de l’intérieur ait ressenti une certaine frustration. Ce dernier a répondu à votre avis par un courrier. Il y évoque « un procès d’intention », « un postulat totalement erroné », « des inquiétudes sans fondement » et « des incohérences dans l’avis de la CNCDH ». Il exprime également le regret que ni lui ni ses collaborateurs et services n’aient été entendus par votre commission.

Mme Christine Lazerges. – J’entretiens de très bonnes relations avec le ministre de l’intérieur. Nous avons longuement échangé sur le sujet du renseignement. Il a répondu à notre avis par un courrier de quatorze pages. Tous les juristes qui se sont intéressés au sujet du renseignement considèrent que notre avis ne contient pas la moindre erreur du point de vue du droit. En revanche, le discours politique diffère du discours juridique. Je ne conteste pas le discours du ministère de l’intérieur mais je trouve notre avis excellent.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je vous comprends parfaitement.

Mme Christine Lazerges. – Nous finalisons actuellement un ouvrage nommé « Les grands avis commentés de la CNCDH depuis 1987 ». Nous avons choisi 35 commentateurs qui ne faisaient pas partie de notre assemblée et qui n'étaient pas nécessairement d'accord avec nos avis. Ce choix démontre que le débat démocratique prévaut au sein de la CNCDH.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Quels rapports entretenez-vous avec l'Observatoire de la laïcité ?

Mme Christine Lazerges. – Nous entretenons d'excellentes relations avec cet observatoire, qui est, par ailleurs, notre voisin. Lorsque Jean-Louis Bianco a été nommé président de l'Observatoire de la laïcité, il a adressé sa première saisine à la CNCDH, ce qui a donné lieu à un avis sur la laïcité par cette dernière. J'ai, de plus, été auditionnée deux fois par l'Observatoire. La CNCDH et ce dernier préparent conjointement cinq courts-métrages qui seront présentés aux collégiens afin de leur apprendre que la laïcité naît de la liberté de conscience, issue de la loi de 1905. La laïcité doit être comprise comme un principe de la République apaisant qui induit de strictes restrictions de l'expression religieuse dans le service public mais pas dans l'espace public.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Par ailleurs, je déplore que le secrétaire général de l'Observatoire de la laïcité s'exprime en lieu et place de son président. Je n'estime ni bon ni opportun que ce soit l'administratif plutôt que l'exécutif qui s'exprime, qu'il s'agisse d'une AAI, d'une haute autorité ou d'un observatoire.

M. Jean-Louis Tourenne. – Rencontreriez-vous des difficultés à fonctionner et à remplir les missions qui vous sont dévolues si le siège de la CNCDH ne se trouvait pas à Paris mais à Montpellier, à Bordeaux ou dans une autre ville de province ?

Mme Christine Lazerges. – Personnellement, résidant à Montpellier, je serai ravie que le siège de la CNCDH se trouve dans cette ville. Cependant, cette situation se révélerait plus coûteuse en frais de déplacements. J'estime néanmoins regrettable que tous les sièges des AAI soient localisés à Paris.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous vous remercions.

La réunion est levée à 11 h 20

Mercredi 29 juillet 2015

- Présidence de Mme Marie-Hélène des Esgaulx, présidente –

Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), et de M. Edouard Geffray, secrétaire général de la CNIL

La réunion est ouverte à 14 h 40

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Mes chers collègues, nous ouvrons nos travaux aujourd'hui en recevant Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la commission ayant souhaité

procéder à une revue exhaustive de toutes les autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

Votre audition est particulièrement intéressante, car avec la création de la CNIL, la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés est la première à consacrer la notion d'autorité administrative indépendante. De plus, la résonance de ce texte dans ces murs est spécifique, l'amendement créant cette nouvelle entité ayant été présenté par Jacques Thyraud, au nom de la commission des lois du Sénat. L'Assemblée nationale envisageait plutôt de créer un service au sein du ministère de la justice.

La CNIL a un collège qui comprend dix-sept membres, dont quatre parlementaires. Le mandat des membres du collège, renouvelable une fois, est de cinq ans. Le président exerce ses fonctions à temps plein.

Par ailleurs, il existe la formation restreinte de la Commission, dont vous nous préciserez la composition et le rôle.

Enfin, les missions de la CNIL n'ont cessé de croître au fil des années, ce qui justifie une présentation détaillée de votre part.

Avant de vous donner la parole, le formalisme des commissions d'enquête me conduit à vous demander de prêter serment. Je suis également tenue de vous indiquer que tout faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Isabelle Falque-Pierrotin et M. Edouard Geffray prêtent successivement serment

Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. – Je vous remercie de donner la possibilité à la CNIL de s'exprimer cet après-midi et d'apporter sa contribution à cette « galerie de portraits » d'autorités administratives indépendantes (AAI) que vous avez commencé à constituer depuis maintenant quelques semaines.

Sur la base du dossier très complet que nous vous avons envoyé, je souhaiterais tout simplement mettre en avant quelques points caractéristiques de la CNIL.

Premier point, la CNIL est la première des AAI à avoir été consacrée comme telle, en l'occurrence par la loi de 1978. À l'époque, c'est la création de ce fameux fichier SAFARI, dans le cadre de l'informatisation de l'administration, qui suscitait la crainte. Et la création de la CNIL visait par conséquent à protéger l'individu par rapport à l'arbitraire public, et donc à défendre les libertés publiques.

Progressivement, la justification de cette autorité s'est un peu modifiée et, désormais, s'ajoute à la défense des libertés publiques la dimension plus économique des données. La CNIL devient ainsi un régulateur des données personnelles dans un univers numérique qui se dématérialise et qui croît de plus en plus.

Ce modèle français de l'autorité administrative indépendante a essaimé et a été copié. Il a été copié d'abord en Europe, puisqu'on compte des « CNIL » dans les vingt-huit pays membres de l'Union européenne – moi-même, je préside le G29, le groupe des « CNIL » européennes

L'existence de ces autorités administratives indépendantes est consacrée à la fois par la directive de 1995, mais aussi et surtout par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dont l'article 16 prévoit expressément une autorité administrative indépendante.

L'existence de ces autorités est strictement contrôlée par la Cour de justice de l'Union européenne. Nous l'avons vu récemment dans plusieurs affaires concernant l'Allemagne ou la Hongrie : la Cour se livre à un contrôle aussi matériel du fonctionnement des autorités concernées pour vérifier qu'elles sont bien des autorités administratives indépendantes et pour s'assurer de leur réelle indépendance.

Ce modèle a aussi essaimé au niveau international puisque, par exemple, dans l'univers de la francophonie, le principe d'une autorité administrative indépendante est ce qui réunit les autorités francophones au sein de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles, l'AFAPDP, dont la CNIL assure le secrétariat général depuis 2007 et qui à ce jour réunit quinze autorités. Son rôle est tout à fait important puisqu'elle permet de promouvoir dans l'espace francophone la création d'une loi sur la protection des données personnelles et la constitution d'autorités indépendantes pour assurer le respect de cette loi.

Notre modèle français est progressivement devenu un modèle de référence au niveau européen, mais aussi au niveau international.

Deuxième point, la CNIL est une autorité en pleine métamorphose, qui a changé depuis sa création en 1978 et la loi de 2004. Cette métamorphose va bien au-delà de ces changements législatifs, et ce à cause du changement d'environnement auquel nous assistons depuis maintenant un peu moins d'une dizaine d'années, majoritairement depuis les cinq dernières années.

Que s'est-il passé au cours de ces cinq dernières années ? Les données, les données personnelles en particulier, ont pris une importance qu'elles n'avaient évidemment pas au moment de la création de la CNIL. À l'époque, on a voulu encadrer les fichiers, notamment les fichiers publics. Aujourd'hui, nous sommes dans l'ère des données, qui sont partout : elles sont dans nos activités personnelles, dans les réseaux sociaux, elles sont dans nos activités professionnelles quelles qu'elles soient, elles sont dans les modèles économiques des entreprises, dans l'innovation, elles sont en fait dans l'ensemble des métiers. Le rôle du régulateur ne peut pas être exactement le même dans un univers où la donnée est partout.

Concrètement, quelle en est la conséquence pour la CNIL ? La première conséquence de cette explosion des données, qui illustre la transition numérique dans laquelle sont engagés tous les acteurs individuels, publics et privés, c'est une pression quantitative considérable sur notre institution : 6 000 plaintes par an, 450 contrôles, 130 000 appels téléphoniques.

Nous avons très récemment lancé une sorte de SVP de la *privacy*, de la protection des données personnelles, sans aucune publicité sur notre site. Ce petit bouton d'aide, en l'espace d'un mois, reçoit plus de 700 questionnements par jour. C'est vous dire l'appétence du public et l'extraordinaire diversité des questions qui maintenant intègrent une dimension protection des données personnelles.

Voici un autre exemple, celui-ci en matière de sanctions : alors que nous sommes au mitan de l'année, j'ai, à ce jour, adressé autant de mises en demeure que l'an passé.

On sent bien que cette digitalisation de la société et cette place nouvelle des données personnelles conduisent à une pression quantitative en termes de sollicitations sur le régulateur qui est absolument sans précédent. La pression est d'autant plus forte que le législateur nous a assigné de nouvelles missions : les failles de sécurité, le contrôle des sites appelant au terrorisme ou des sites pédopornographiques, pour ne mentionner que ces deux nouveautés apparues au cours des dernières années.

La conséquence de cette très forte pression quantitative sur le régulateur est la nécessité de repenser notre métier.

Le métier de la CNIL, jusqu'à présent, a été construit sur des formalités préalables – déclarations, autorisations – et sur des sanctions. Il est évident que, dans un univers où les données occupent la place que je viens de décrire, les simples formalités préalables ne permettent pas d'accompagner la donnée dans tout le cycle qui va être le sien : la donnée n'est plus fixe dans un fichier, elle circule. Nécessairement, le métier de la CNIL doit continuer à mobiliser l'outil de la sanction, activité essentielle, même si notre pouvoir en la matière est modéré et se limite à une quinzaine de sanctions par an, pour un montant maximal de 150 000 euros par infraction.

Pour essentielle qu'elle soit, cette activité ne suffit pas. Dans l'univers numérique, il faut absolument que nous puissions nous repositionner dans ce que nous appelons le « pilotage de la conformité » et que nous puissions intervenir en tant que régulateur dans cette nouvelle activité consistant à accompagner la transition numérique des acteurs et leur utilisation nouvelle des données personnelles.

Troisième point, c'est l'importance pour cette AAI des enjeux internationaux, notamment des enjeux européens.

Nous sommes à un moment où les données personnelles sont au cœur de toutes les stratégies économiques et, dans le fond, au cœur de l'économie de demain. Pour cette raison, les différents espaces géographiques – Europe, États-Unis et Asie – se livrent à une concurrence normative sans précédent pour accueillir cette économie numérique.

En la matière, l'Europe avait une certaine avance grâce à la directive de 1995. Celle-ci fait actuellement l'objet d'une révision et, à l'occasion de cette révision et de l'élaboration du règlement européen – qui, je l'espère, sera finalisé d'ici à la fin de l'année –, tous les acteurs internationaux se livrent à un *lobbying* effréné pour faire en sorte que le règlement européen qui sortira du trilogue soit le plus ouvert.

Cela veut dire que nous devons consacrer dans cette présence et dans cette négociation à Bruxelles un temps extrêmement important pour être certains que le texte qui sera élaboré permette au modèle européen de rester fort et rénové dans la période actuelle.

Ne pensons pas que ce que nous faisons en France, que ce qui est fait en Europe, que nos principes soient éternels. Ces principes sont fortement sollicités dans le débat international, comme l'est la structure de nos autorités. Il faut donc que nous soyons extrêmement présents dans cette négociation européenne et internationale.

Je vais vous citer un exemple de risque qui peut concerner le modèle français et européen.

Cette notion d'autorité administrative indépendante nous paraît aller de soi en Europe : elle est inscrite dans nos traités. Au niveau mondial, il existe toute une série d'autorités qui, bien que membres de la conférence internationale annuelle des commissaires à la protection des données et à la vie privée, ne sont pas des autorités administratives indépendantes, même si elles sont « chargées » de la mise en œuvre des règles de protection des données dans les pays. Je pense, par exemple, à la FTC, la *Federal Trade Commission* : cette autorité n'est pas une AAI spécifiquement dédiée à la protection des données et, pourtant, elle est membre de la conférence internationale.

Il existe au niveau international une volonté de diluer ce qui fait la spécificité des autorités administratives indépendantes européennes au sein d'une instance beaucoup plus large – qui regrouperait notamment le ministère japonais ou chinois de l'économie –, chargée de la protection des données personnelles et, éventuellement, d'engager des poursuites et de prononcer des sanctions en cas de violation des données personnelles, mais n'ayant pas le statut d'autorité indépendante. On voit bien les risques que cela représenterait pour les individus si, véritablement, on allait dans ce sens.

Dans ce paysage en profonde métamorphose, marqué par une dimension internationale, notamment européenne, de plus en plus prononcée, la CNIL a évidemment dû s'adapter ; la manière dont elle y est parvenue est le quatrième point que je souhaite aborder dans ce propos liminaire.

La première réponse aux mutations a été, bien sûr, l'augmentation des ressources : une augmentation nécessaire, car on ne peut pas s'adapter à la transition numérique en cours depuis cinq ans sans disposer de ressources, en particulier d'effectifs, en rapport avec les nouvelles sollicitations. Aujourd'hui, la CNIL emploie 189 agents. Au reste, au cours des dernières années, la croissance substantielle de nos effectifs a été relativement soutenue par le Gouvernement.

Reste que l'augmentation des ressources ne peut pas être la seule réponse ; si elle l'était, elle serait infinie, car la transition numérique fait naître incessamment de nouveaux besoins. Aussi avons-nous commencé par nous livrer à une analyse drastique de nos dépenses. À cet égard, peut-être avez-vous remarqué, à la lecture du dossier que nous vous avons transmis, que, en dépit de notre croissance, nos dépenses hors titre 2 – en d'autres termes, nos frais de fonctionnement – ont diminué de manière très importante. Cette baisse est le fruit d'un examen et d'un toilettage systématiques de l'ensemble de nos dépenses, jusqu'à la bouteille d'eau consommée par les commissaires en séance plénière, destinés à réaliser toutes les économies possibles.

Ensuite, nous nous sommes attachés à innover, conscients que l'effort d'innovation serait absolument nécessaire pour « digérer » la transition numérique.

Ainsi, en ce qui concerne nos méthodes, nous avons développé les contrôles en ligne récemment autorisés par la loi, grâce auxquels nous procédons à certaines opérations beaucoup plus facilement qu'avant, et à un coût moindre. Nous avons également entrepris, de manière extrêmement volontariste, de simplifier nos formalités préalables qui, si elles sont très importantes du point de vue de la régulation, n'apportent pas, dans bien des cas, de valeur ajoutée immédiate ; je pense aux autorisations uniques, aux dispenses et aux déclarations simplifiées, qui représentent de réelles simplifications pour les acteurs.

Ce travail d'innovation en matière de formalités demeurera une priorité en 2016. Au demeurant, le règlement européen va dans le sens de la simplification, puisqu'il supprime quasiment toutes les formalités préalables, pour les remplacer à la fois par la sanction et par l'*accountability*, c'est-à-dire la responsabilisation des responsables de traitement.

En ce qui concerne notre organisation, nous avons essayé de la rendre plus agile et plus fluide, afin d'être plus réactifs face aux attentes de ceux qui traitent des données personnelles. C'est ainsi que, récemment, nous nous sommes réorganisés en fonction de nos publics : nous disposons désormais, pour un certain nombre de thématiques, d'un responsable sectoriel, qui est l'interlocuteur des responsables de traitement ; il est capable de comprendre ce que ces derniers veulent et de mobiliser à leur service l'ensemble des outils de conformité que la CNIL peut offrir. Je prendrai l'exemple de notre pôle régalién des collectivités territoriales, dont le responsable est l'interlocuteur privilégié de ces acteurs dans leurs relations avec la CNIL.

Nous avons également innové en ce qui concerne nos outils, car on ne peut pas réguler l'univers numérique aujourd'hui de la même manière qu'il y a vingt ans. Par exemple, au cours des dernières années, nous avons mis au point des « packs de conformité » : il s'agit de sortes d'ombrelles, négociées entre un secteur et le régulateur, qui abritent l'ensemble des usages de ce secteur acceptés par le régulateur en tenant compte très en amont de la problématique « informatique et libertés ». Ainsi, un « pack de conformité » a été conçu avec les assurances, et un autre au sujet des compteurs communicants, qui seront installés dans toutes les maisons : vivement inquiets que ces compteurs puissent être considérés par leurs différents clients comme des « mouchards », les industriels électriques et électroniques ont demandé à la CNIL que soit élaboré en commun une sorte de code de conduite, grâce auquel les compteurs communicants, parce qu'ils intégreraient les problématiques « informatique et libertés », seraient acceptés par leurs clients. Ces outils nouveaux, beaucoup plus souples et beaucoup plus durables, permettent au régulateur d'entretenir un dialogue avec les responsables de traitement tout au long de l'évolution de la donnée.

Toutes ces adaptations ont permis à la CNIL de faire son métier, c'est-à-dire de défendre les libertés individuelles, et aussi, dans le contexte issu de la transition numérique, de réguler les données personnelles. Elles ont nécessité un effort considérable de notre institution, tant du point de vue culturel que du point de vue de son fonctionnement et des compétences qu'elle réclame de ses agents ; de fait, vous vous rendez bien compte que les métiers que nous pratiquons aujourd'hui sont beaucoup plus compliqués que ceux auxquels nous étions habitués il y a une dizaine d'années.

Cette métamorphose de la CNIL, qui ne se terminera, je pense, que dans un an ou deux, c'est-à-dire au moment de l'adoption du règlement européen, a déjà permis des gains de productivité considérables, puisque nous prenons désormais 2 500 décisions par an, contre 1 900 il y a trois ans. Nous avons donc réussi à nous adapter tout en conservant une capacité importante à agir et à décider.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous venez de prononcer un panégyrique de l'autorité administrative indépendante. Jusqu'ici, aucun président ni aucune présidente d'une telle institution ne nous a déclaré que le système des autorités administratives indépendantes ne fonctionnait pas bien, et qu'il mériterait d'être supprimé ou réformé...

Toujours est-il que la CNIL présente la caractéristique d'avoir été la première de ces autorités ; elle possède donc la plus longue expérience de ce statut, dont il est sans aucun

doute pleinement justifié qu'il lui soit reconnu – il ne s'agit nullement de faire le procès d'un système. À la lumière de cette expérience, que pensez-vous de l'élargissement continu de la catégorie d'autorité administrative indépendante à une pléthore d'autres organismes ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Je n'ai pas prononcé un panégyrique de la catégorie d'autorité administrative indépendante de manière générale. Parlant de la CNIL en particulier, j'ai tâché d'expliquer que ce modèle fonctionnait, et qu'il avait acquis une dimension européenne et internationale. Sur un plan général, mon avis est beaucoup plus nuancé.

Deux motivations peuvent présider à la création d'une autorité administrative indépendante : protéger l'individu et les libertés publiques contre l'arbitraire de l'État ou instaurer une régulation économique la plus neutre possible dans un domaine où la puissance publique avait des intérêts. Si vous passez en revue l'ensemble des autorités administratives indépendantes existantes à l'aune de ces deux critères, j'imagine que vos conclusions prendront, pour certaines d'entre elles, la forme d'interrogations. C'est là la responsabilité de votre commission d'enquête, et non la mienne.

Pour ma part, je puis ajouter que la création d'une autorité administrative indépendante, dont il ne faudrait pas oublier qu'elle résulte le plus souvent de la loi, répond à la volonté d'accomplir un acte symbolique en faveur d'une certaine cause, alors que, dans un certain nombre de cas, il est vrai, le statut d'autorité administrative indépendante n'est peut-être pas justifié.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je vous ai bien entendue...

L'indépendance est l'une des caractéristiques principales des autorités administratives indépendantes, peut-être même la principale, en particulier lorsqu'il s'agit de défendre les libertés de nos concitoyens. De qui pensez-vous que votre institution doit aujourd'hui être indépendante ? En effet, on parle souvent de l'indépendance à l'égard de l'État et du Gouvernement, mais je présume que, dans le secteur dont vous vous occupez, cette indépendance-là n'est pas la seule qui importe.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Vous avez tout à fait raison de souligner cette caractéristique de la CNIL. L'intérêt que présente pour elle le statut d'autorité administrative indépendante tient à cette forme d'équidistance entre la puissance publique et les acteurs économiques. En vérité, je crois que ce statut est aussi important pour elle vis-à-vis du secteur privé, à l'égard duquel elle prend aujourd'hui près de 90 % de ses décisions, que vis-à-vis de l'État.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous savons que la CNIL est engagée dans un bras de fer avec certaines structures, ce pourquoi j'estime, à titre personnel, qu'on ne peut que vous féliciter. Lorsque vous discutez avec, par exemple, Google, trouvez-vous davantage à être une autorité administrative indépendante, distincte de l'État ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Oui, il y a là un avantage, car les rapports que nous entretenons avec ces grands acteurs économiques ne sont de nature ni idéologique ni politique. Le rôle de la CNIL dans ses relations avec eux est de faire respecter la loi, en leur disant : que vous soyez Google ou la plus petite des entreprises, vous êtes comptable de la manière dont vous respectez la loi. Or je crois qu'il est plus facile pour une autorité

administrative indépendante que pour une autorité politique d'adopter cette position sans donner prise à quelque soupçon que ce soit.

De fait, nous nous situons sur un terrain technique où les acteurs internationaux ont beaucoup plus de mal à nous résister. Ainsi, lorsque nous leur expliquons que, pour opérer en France et en Europe, sur le marché qui est probablement pour eux le plus intéressant de la planète, ils doivent simplement respecter nos lois, de même que nos entreprises doivent respecter celles des pays où elles s'implantent, ils ont un peu de mal à récuser ce discours, car il est question non pas d'une croisade politique, par exemple anti-Google, mais simplement du respect de la loi.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Comme je vous écoutais, une question totalement spontanée m'est venue à l'esprit : n'avez-vous pas de concertation avec l'État en ce qui concerne les relations avec une structure comme Google ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Vous comme moi lisons la presse ; nous savons donc quelles sont les orientations générales des pouvoirs publics à l'égard des grands acteurs internationaux, que nous connaissons tous parfaitement. Pour le reste, en tant que présidente de la CNIL, je ne me concerte pas avec les pouvoirs publics pour savoir si je puis ou non dialoguer avec ces grandes sociétés internationales.

S'agissant des relations avec ces acteurs, les autorités des différents pays se coordonnent au niveau européen ; il y a donc bien une coordination, mais entre autorités indépendantes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je ne vous demandais pas si l'État voulait que vous agissiez de telle ou telle façon à l'égard de Google, mais, à l'inverse, si vous jouiez un rôle de conseil au bénéfice de l'État, à tel ou tel niveau.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Nous jouons, bien sûr, un rôle de conseil ; nous pouvons partager des analyses. Je vais vous faire une déclaration qui va peut-être vous choquer,...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Rien ne nous choque !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – ... mais il me paraît important d'être réaliste : si les autorités administratives indépendantes jouent sur ces questions un rôle particulier, tout à fait distinct de ceux du Gouvernement et du Parlement, rien n'interdit de se parler pour assurer une forme de cohérence. Voyez les Américains : ils sont particulièrement efficaces pour mobiliser tous les acteurs d'une chaîne au service des intérêts de la puissance américaine. Il est donc très important que, sans tomber dans la collusion, qui n'est pas du tout ce que je préconise, nous adoptions une vision globale, étant entendu que chacun doit jouer son rôle.

Mon idée est bien illustrée par ce qui s'est passé il y a quelques mois à propos du projet de règlement européen.

Dans cette affaire, la CNIL est montée assez vite au combat, si je puis dire, contre le projet initial de Mme Reding, alarmée de constater qu'il conduisait inéluctablement à la centralisation de la régulation entre les mains d'un nombre très limité de pays – Grande-Bretagne, Irlande et Luxembourg – qui auraient attiré l'établissement principal des grands acteurs internationaux de l'internet. Nous avons rapidement fait savoir que ce projet n'était

pas raisonnable, non seulement au regard des compétences de la CNIL, mais aussi, de façon plus générale, parce que tout le dynamisme de l'économie numérique aurait été localisé dans un petit nombre de pays. Là-dessus, le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté une résolution épousant ces orientations et apportant une autorité politique aux positions que la CNIL avait défendues en tant qu'autorité administrative indépendante. Il me semble qu'une telle cohérence entre des institutions restant chacune dans son rôle est très productive.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ce que vous dites n'a rien qui puisse choquer un parlementaire. La loi relative au renseignement, que du reste je n'ai pas votée, fait référence aux intérêts fondamentaux de la Nation : je ne suis nullement choqué qu'une autorité administrative indépendante défende les intérêts fondamentaux de la Nation ; c'est l'inverse qui serait regrettable !

En ce qui concerne le fonctionnement des autorités administratives indépendantes, il arrive souvent – certes pas toujours – que l'on soit à juste titre interpellé par les processus de nomination des membres des collèges et des présidents des autorités. De ce point de vue, votre situation est un peu atypique – ce n'est pas un défaut –, puisque vous avez été élue par le collège de cette autorité. Quel est votre sentiment sur ce sujet, notamment par rapport à un passé récent ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Cette particularité renforce bien entendu l'indépendance de la CNIL, pour deux raisons. D'abord, les membres du collège sont d'origines très diverses, puisqu'ils sont choisis par sept autorités de nomination différentes ; sans doute toutes les sept peuvent-elles être d'accord, mais une diversité de sensibilités peut potentiellement s'exprimer. Ensuite, que le président ou la présidente soit élu par ses pairs, et non pas désigné *ab initio* par une autorité publique, est pour l'institution un gage de collégialité et d'indépendance renforcées.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – J'en viens à un sujet tout à fait différent, à propos duquel c'est moi qui vais peut-être vous choquer...

À l'origine, si je ne m'abuse, vous avez été nommée à la CNIL comme représentante du Conseil d'État.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – J'ai été nommée à la CNIL comme personnalité qualifiée, non pas en tant que représentante du Conseil d'État mais en tant que déléguée générale et présidente du Forum des droits sur l'internet. C'est seulement depuis 2014 que je siége à la CNIL sur le quota du Conseil d'État, pour des raisons qui ne vous ont pas échappé.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je vous laisse juger s'il y a lieu de les expliciter...

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Non, monsieur le rapporteur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous avez été, dans un passé un peu moins récent, directrice adjointe du cabinet de M. Toubon, ministre de la culture. Envisageriez-vous de devenir, en tant que responsable de la CNIL, adjointe du Défenseur des droits ? Ma question est un peu provocatrice !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – L'existence d'une autorité administrative indépendante spécifique chargée de la protection des données personnelles est prévue par le

droit européen ; faire de la CNIL un sous-ensemble d'une autorité plus large poserait donc de sérieux problèmes de ce point de vue.

Peut-être voulez-vous me demander si je suis favorable ou hostile à des rapprochements entre la CNIL et d'autres autorités administratives indépendantes. Je suis évidemment favorable à tout ce qui peut rendre l'action de la puissance publique lisible et simple pour ceux qu'elle concerne.

J'ai le souvenir d'avoir, il y a plusieurs années, défendu devant l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes la notion d'interrégulation. En effet, il me paraît très important d'éviter que chaque autorité administrative indépendante n'élabore un corpus de règles et de normes indépendamment du travail accompli par les autres. Sans doute, chacune s'occupe d'un champ spécifique ; mais l'action d'ensemble doit rester compréhensible par le citoyen et par les acteurs.

Par exemple, en ce qui concerne le traitement de données dans le cadre de la lutte contre le blanchiment, nous avons proposé à l'Autorité des marchés financiers d'offrir aux banques un outil commun. C'est ainsi que nous avons conçu ensemble l'autorisation unique, qui est un facteur de cohérence de la normativité publique.

Reste que, au-delà des outils, on peut évidemment rapprocher des institutions. La CNIL a d'ailleurs conclu des conventions avec le Défenseur des droits ; l'une, relative à la gestion des plaintes, garantit que les citoyens, qu'ils s'adressent à l'une ou à l'autre institution, trouveront sur les mêmes sujets un front uni. Nous sommes également liés par convention avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Il serait un peu excessif d'affirmer que les relations avec d'autres autorités administratives indépendantes font partie de notre quotidien, mais c'est un ordre de questions auquel nous réfléchissons régulièrement.

Je partage le souci d'être plus simple et plus lisible pour les citoyens, parce que notre maquis administratif est insupportable pour certains d'entre eux.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous avez bel et bien compris quelle est l'une de nos préoccupations. À propos de lisibilité pour nos concitoyens, il me semble que ce n'est pas en multipliant les structures qu'on sert l'objectif de simplification.

À ceux qui penseraient que la solution réside dans la possibilité pour les membres des autorités administratives indépendantes de siéger dans plusieurs d'entre elles pour assurer une meilleure coordination de l'action de celles-ci, un certain nombre d'entre nous pourraient objecter qu'il existe un risque de consanguinité – certains ont utilisé le terme : le risque que se constitue, je n'ose pas dire une nomenclatura, mais un ensemble de personnalités siégeant de par la loi dans plusieurs autorités, un ensemble constitué, toujours de par la loi, de membres de la haute fonction publique, en particulier du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation. Si l'on retrouve ces personnes dans la plupart des autorités administratives indépendantes et que, de surcroît, elles siègent dans plusieurs d'entre elles, un problème peut se poser ; en tout cas, c'est une question que nous nous posons.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Il ne me paraît pas souhaitable que les différentes autorités administratives indépendantes s'hybrident mutuellement en désignant des représentants les unes dans les autres, notamment parce que cette pratique rend assez difficile l'identification des responsabilités de chacun. À titre personnel, j'ai toujours été très réservée

à ce sujet, à tel point que, lorsqu'il a été question, au cours du débat parlementaire sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, qu'un représentant de la CNIL siège au sein d'une autre autorité, j'ai considéré que cette idée n'était guère compatible avec l'existence de deux institutions disposant chacune d'un territoire clair. Comme vous, donc, je pense que là n'est pas la bonne réponse.

Les différentes autorités administratives indépendantes sont-elles constituées des mêmes gens, en tout cas de personnes puisées dans le même vivier, en sorte qu'il y régnerait une endogamie excessive ? L'entre-soi est un mal français. Nous avons besoin de sang neuf, dans tous les secteurs. Par ailleurs, compte tenu de la complexité croissante de tous les sujets qu'elles traitent, les différentes institutions doivent absolument ouvrir leurs horizons pour faire appel à de nouveaux talents.

Reste qu'en ce qui concerne les magistrats – puisque c'est d'eux que vous avez parlé, monsieur le rapporteur, en mentionnant le Conseil d'État, la Cour des comptes et la Cour de cassation –, le cas de la CNIL appelle une réponse un peu plus nuancée. De fait, les conseillers d'État sont tout de même de bons juristes, si vous me permettez cet *auto-satisfecit* qui n'en est d'ailleurs pas un, puisque cela fait un certain temps que j'ai quitté le Conseil d'État. En outre, les membres des trois institutions que vous avez mentionnées ont une expérience concrète et réelle de l'indépendance, une expérience qui à mes yeux n'a pas de prix, car l'indépendance et la collégialité sont notre quotidien.

Il ne me semble donc pas excessif que, dans une institution comportant dix-sept membres, six d'entre eux correspondent à cette école de pensée et à ce mode de fonctionnement.

Dernier élément : on critique les membres des hautes cours, mais on est bien content de les avoir, dans un certain nombre de cas, pour exercer des fonctions nécessitant une compétence de magistrat. Par exemple, la loi dispose que le droit d'accès indirect, ou DAI, aux fichiers de police, doit être mis en œuvre par un magistrat de la CNIL. Chaque année, nous recevons environ 6 000 plaintes au titre du DAI, qui s'ajoutent aux plaintes du tout-venant. Nous ne pourrions pas remplir cette mission sans les six magistrats de la CNIL.

Autre exemple : pour la compétence confiée à la CNIL en matière de contrôle du blocage administratif des sites faisant l'apologie du terrorisme ou à caractère pédopornographique, tout le monde s'est félicité que la CNIL ait pu désigner un magistrat au sein du collège pour assumer le contrôle démocratique du filtrage par le ministère de l'intérieur.

Il y a un équilibre à trouver ; c'est un peu une réponse de Normand. Une certaine idéologie conduit à ne pas vouloir de ce type de populations, mais je crois que, dans un certain nombre de cas, nous avons besoin de leurs compétences, qui sont utiles. Il faut trouver un équilibre entre ce type de composition et des compositions plus ouvertes, avec d'autres talents, et notamment des talents techniques, économiques, qui correspondent réellement à des besoins de la CNIL.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ce qui peut poser d'autres problèmes ; je pense aux conflits d'intérêts possibles ou réels.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Absolument.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je précise qu’il ne s’agit pas de faire la critique de nos grands corps, dont on connaît la compétence. Nous auditionnons des gens de qualité.

On peut se demander si le vivier ne va pas se vider à force de nommer les membres des grands corps ailleurs que dans leur corps ou de leur permettre de cumuler leurs fonctions dans leur corps et des fonctions au sein d’une AAI.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je ne pense pas que, s’agissant des magistrats de la CNIL, on puisse parler de contrôle « démocratique ».

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Concernant le filtrage des sites faisant l’apologie du terrorisme, qui est réalisé par une autorité administrative, en l’occurrence le ministère de l’intérieur, l’objectif est qu’il y ait un contrôle démocratique, c’est-à-dire un contrôle extérieur.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Le terme « démocratique » me paraît impropre.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – J’accepte de le remplacer par le terme « indépendant ».

M. Jean-Léonce Dupont. – Je remercie Mme Isabelle Falque-Pierrotin de la clarté et de la qualité de ses réponses.

Loin de moi – et, je pense, loin de nous – l’idée de remettre en cause le caractère adéquat du statut d’AAI pour la CNIL. Cependant, le statut d’AAI ne convient pas à toutes les activités.

L’indépendance est une chose. Le contrôle de la structure en est une autre. Je me demande quelle est la bonne manière de contrôler les AAI, notamment pour les parlementaires. Des parlementaires siègent au sein de la CNIL. Pensez-vous qu’il est possible d’être à la fois membre et contrôleur de l’institution ?

Par ailleurs, il semblerait que, depuis sa création, la CNIL n’ait été entendue que par les commissions des lois – mais je dispose peut-être d’une information insuffisante. Quelle serait, selon vous, la bonne nature du contrôle parlementaire des AAI ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Je crois que les parlementaires peuvent à la fois contrôler la CNIL et en être membres, parce que la posture n’est pas du tout la même. J’espère que Loïc Hervé, ici présent, ne me contredira pas.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il n’a pas le droit de prendre la parole !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Quatre parlementaires sont membres de la CNIL. Pourquoi leur présence est-elle fondamentale ? Parce que le métier de la CNIL consiste à essayer de sentir le pacte social sur les questions extrêmement complexes qu’elle doit traiter. Il ne s’agit pas de questions purement quantitatives, économiques, techniques, pour lesquelles un expert vous donne la réponse, la vérité. Dans la plupart des cas, il n’y a pas de vérité. Nous essayons de nous approcher le plus près possible de ce que nous estimons être le pacte social sur un sujet donné. De ce point de vue, les parlementaires ont un avantage fondamental : ils

sont proches du terrain, des gens. Ce qu'ils apportent à la CNIL, c'est cette connaissance du terrain, cette connaissance quotidienne des personnes. Leur apport est un apport de substance.

Cela n'interdit en rien au Parlement de contrôler l'activité de la CNIL. Nous sommes contrôlés de différentes manières par le Parlement. Vous avez mentionné les auditions. En moyenne, nous sommes auditionnés une trentaine de fois chaque année par les différentes commissions parlementaires : par les commissions des lois, mais aussi par les commissions des affaires européennes et des affaires économiques. Nous recevons plusieurs types de demandes.

Néanmoins, institutionnellement, nous n'avons pas, malgré nos demandes insistantes, d'occasion annuelle emblématique de nous rendre à l'Assemblée nationale et au Sénat pour présenter nos activités et, le cas échéant, pour répondre aux questions des parlementaires. Depuis que je suis présidente de la CNIL, tous les ans, c'est une sorte de course à l'échalote pour que je puisse présenter officiellement notre rapport annuel aux présidents des deux assemblées. C'est également moi qui demande – sans être toujours entendue, malheureusement – aux différentes commissions permanentes de m'auditionner. Je souhaite que le contrôle de la CNIL par le Parlement soit institutionnalisé, afin que les parlementaires puissent nous dire ce qu'ils pensent de notre action et exprimer leurs attentes à notre égard.

M. Jean-Yves Leconte. – J'ai trois questions, ou préoccupations. Vous avez probablement suivi les débats parlementaires sur le projet de loi relatif au renseignement. Vous connaissez en particulier le sort réservé aux amendements qui visaient à charger la CNIL du contrôle des fichiers pouvant être créés à l'occasion des opérations des services de renseignement. Quel est votre sentiment sur la crédibilité de la puissance publique, après la promulgation de la loi, quant à sa capacité à garantir aux citoyens que les fichiers qui les concernent sont tous correctement contrôlés ?

Il a été refusé que la CNIL puisse avoir accès à un certain nombre de fichiers, dont on peut supposer qu'ils ont été créés, puisque des amendements visant à permettre la transmission d'informations, en particulier concernant les prestations sociales, à des services de l'État, ont été déposés. Dans quelle mesure cela affaiblit-il votre capacité à garantir que la puissance publique respecte les données personnelles des citoyens ?

Ma deuxième question a trait à votre pouvoir de sanction et au financement des AAI. Au fur et à mesure que nous auditionnons ces dernières, nous nous apercevons que certaines sont financées par les prestations qu'elles offrent : à chaque fois qu'une entreprise a le besoin ou le devoir d'interroger une AAI, elle paye. La CNIL, quant à elle, est entièrement financée par l'État. Quel est votre avis sur ce sujet ? Faudrait-il élargir l'assiette, trouver d'autres sources de financement ? Cela menacerait-il votre indépendance ? Cela influencerait-il sur votre capacité à appliquer des sanctions financières et sur le versement au budget de l'État des sommes ainsi récupérées ?

Ma troisième question concerne votre rôle. En réalité, vous en avez deux : garantir aux citoyens que leurs données personnelles sont protégées et s'assurer que les entreprises qui agissent dans ces matières utilisent des procédures garantissant le respect des données personnelles. J'entends quelques entreprises se plaindre que vous privilégiez peut-être un peu trop les citoyens par rapport aux entreprises et que, par conséquent, les habilitations ou réponses qu'elles attendent de votre part n'arrivent pas à temps, si bien que les solutions sont offertes par des entreprises étrangères. Que pouvez-vous dire sur ce sujet ? C'est la capacité

des entreprises françaises à être présentes partout, à offrir leurs solutions de protection des données hors de France, qui est en jeu. Si vous privilégiez trop votre rôle de protection des données des citoyens, au point de répondre trop lentement aux entreprises, celles-ci risquent d'être affaiblies.

On peut également se demander si votre rôle auprès des entreprises doit vraiment être confié à une AAI. Il en va de même de votre rôle dans les négociations internationales, que vous avez évoqué tout à l'heure. Ne serait-ce pas le rôle du Gouvernement de le faire ? Que vous jouiez un rôle en France, c'est ce qu'on attend de vous, mais est-ce votre rôle – au-delà des partages d'expériences, qui sont normaux – de prendre des positions sur la manière dont les données personnelles doivent être protégées dans d'autres pays, y compris hors de l'Union européenne ? Considérez-vous que c'est votre rôle de le faire, ou le faites-vous parce que le Gouvernement ne le fait pas, ou encore le faites-vous en accompagnement du Gouvernement ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – En ce qui concerne la loi relative au renseignement, le fait que nous n'ayons pas obtenu le droit de contrôler les fichiers en aval fragilise-t-il la protection des individus par rapport aux nouvelles techniques de collecte et aux nouveaux fichiers ? La réponse est sûrement oui.

La CNIL a été saisie de l'avant-projet de loi, sur lequel elle a fait un certain nombre de remarques. Elle a notamment souligné que les nouvelles techniques de collecte envisagées constituaient un filet dont les mailles, à ce stade, étaient trop larges. Elle a donc formulé toute une série de propositions de différentes natures pour resserrer les mailles du filet ; ce qui a été fait pour partie par le Gouvernement.

Nous avons également proposé, dans le but d'apporter une garantie supplémentaire, que les fichiers de renseignement alimentés par les nouvelles techniques de collecte – boîtes noires, sonorisations, *IMSI-catchers*, etc. – fassent l'objet d'un contrôle externe. Ces fichiers existent déjà, mais ils vont être alimentés par ces nouvelles techniques de collecte. Aujourd'hui, ils ne font l'objet d'aucun contrôle externe, car ils bénéficient d'un régime extrêmement dérogatoire par rapport aux fichiers publics et de police, que nous contrôlons normalement. Leur acte de création n'est pas rendu public. Leur dossier d'autorisation par la CNIL est extrêmement restreint, notamment sur le plan technique. Enfin, nous ne les contrôlons pas ; je ne peux pas décider d'envoyer une équipe pour contrôler les fichiers de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), ou de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).

Bien avant le débat sur le projet de loi relatif au renseignement, dès le début de l'affaire Snowden, nous avons demandé au ministre de l'intérieur de l'époque d'instituer un contrôle de ces fichiers. Nous lui avons dit que, dans la période nouvelle qui s'ouvrirait avec les révélations d'Edward Snowden, il devait apporter des garanties supplémentaires quant au fonctionnement de ces fichiers, qu'il ne pouvait pas se contenter de maintenir *lestatu quo*, parce que, sinon, il y aurait des Snowden partout, car il y aurait un risque de défiance à l'encontre de ces fichiers.

J'avais déclaré publiquement qu'il fallait imaginer un contrôle de la CNIL sur ces fichiers. Il s'agirait évidemment d'un contrôle spécifique ; nous nous rendons bien compte que les caractéristiques de ces fichiers nécessitent une vigilance et des modalités de contrôle particulières. Nous sommes capables de nous faire habilitier secret défense ; c'est d'ailleurs le

cas aujourd'hui. Nous avons beaucoup avancé dans la préparation d'un éventuel contrôle de ce type.

Le législateur n'a pas souhaité répondre à notre proposition. Dont acte. La responsabilité politique a été prise. Pour notre part, nous resterons extrêmement vigilants quant à la manière dont le Gouvernement et les services mettront en pratique la loi relative au renseignement. En effet, même si sa rédaction n'est pas ambiguë, elle peut être mise en pratique de différentes manières. Il est donc très important que nous puissions, en tant qu'autorité de régulation, être vigilants à l'avenir.

J'ajoute que nous pouvons exercer notre contrôle sur certains fichiers de renseignement ; tous ne sont pas concernés par l'exception au principe du contrôle par la CNIL. Par exemple, nous pouvons contrôler les fichiers du renseignement pénitentiaire.

Pour répondre de manière synthétique à votre première question, je regrette que la loi relative au renseignement ne prévoit pas la mise en place d'un contrôle par la CNIL, mais cela ne nous empêchera pas, à l'avenir, et en coopération avec la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), de faire notre métier en vertu de nos habilitations législatives.

Votre deuxième question portait sur le financement de la CNIL. Nous avons réfléchi à un financement autre que budgétaire. Lorsque j'ai pris mes fonctions, en septembre 2011, il y avait un projet dans les tiroirs de la CNIL. Il s'agissait de travailler sur la notion d'autorité publique indépendante (API) et d'étudier la possibilité de disposer d'une ressource spécifique à partir de laquelle accorder une personnalité morale indépendante à la CNIL. À l'époque, la ressource envisagée était la facturation des déclarations et autorisations. La difficulté est que le régime des formalités préalables va pour l'essentiel disparaître avec le nouveau règlement européen. Par conséquent, je ne vois pas quelle pourrait être la base d'une éventuelle « redevance CNIL ».

En outre, le passage à un tel mode de financement nécessiterait un réaménagement complet de la structure institutionnelle. Le collège de la CNIL devrait être transformé en une sorte de directoire ; il ne serait plus un collège « politique » – au sens d'une impulsion politique – se réunissant en séance plénière. Peut-être pourrions y réfléchir à nouveau demain, lorsque le règlement européen sera adopté, mais, aujourd'hui, cela déstabiliserait considérablement l'institution.

La question de l'indépendance de la CNIL se poserait également. Le statut actuel nous garantit – je l'ai dit à plusieurs reprises – une équidistance entre le public et le privé. Il y aurait plus d'inconvénients que d'avantages à monnayer nos avis. L'avantage du statut actuel est que les sanctions sont versées au budget de l'État. Aujourd'hui, leur niveau est très faible, mais il peut être relativement intéressant de conserver le statut actuel pour le cas où elles seraient portées demain à 2 %, voire à 5 %, du chiffre d'affaires mondial des sociétés.

Votre troisième question concernait les deux rôles de la CNIL, et plus particulièrement sa relation avec les entreprises. On entend très souvent ce discours : la CNIL empêcherait les entreprises d'innover et handicaperait par ses délais les acteurs français dans leur conquête des marchés internationaux. Je ne le crois pas du tout. Nous n'avons pas été saisis une seule fois – et ce n'est pas faute d'avoir sollicité ceux qui se plaignaient – d'un projet ou d'une solution qui auraient été rendus plus difficiles à cause de l'inertie de la CNIL.

Je reconnais que, dans un domaine – celui des autorisations de recherche –, nos délais sont trop longs. Cependant, ce n'est pas uniquement de notre fait. L'avis de la CNIL n'est sollicité qu'au terme d'un processus auquel participent successivement plusieurs organismes consultatifs. Les équipes de recherche peuvent ainsi attendre pendant un an l'avis de la CNIL, ce qui constitue effectivement un handicap.

En revanche, pour ce qui est des acteurs économiques classiques, je n'ai pas connaissance de ce que vous dites. Je dirais même que c'est l'inverse. Toutes les études – une enquête Eurobaromètre a récemment été publiée par les institutions européennes – montrent que les clients et les citoyens sont de plus en plus préoccupés par l'utilisation de leurs données personnelles dans l'univers numérique. Même s'ils acceptent de confier leurs données aux acteurs économiques, car ils considèrent que c'est une sorte de fait de la modernité, ils sont un peu inquiets et voudraient avoir de la maîtrise. C'est pourquoi, aujourd'hui, la protection des données personnelles est un argument concurrentiel pour les acteurs. Elle peut leur permettre de souligner qu'ils construisent une relation de confiance avec leurs clients, leurs usagers, parce qu'ils les respectent en respectant leurs données. Cela fait trois ou quatre ans que nous développons cet argument et il commence à être entendu.

Pour vous donner un exemple concret, tous les ans, un grand salon de l'électronique, où sont présentées de nombreuses innovations dans le domaine des nouvelles technologies, se tient aux États-Unis. Toute une série de *start-up* et d'acteurs français de l'internet des objets se sont rendus à ce salon et ont mis en avant la protection des données personnelles comme argument de vente.

Il ne faut pas que la protection des données personnelles abrite la frilosité de certains. Encore une fois, la protection des données personnelles ne doit pas être excessive. Il est important de trouver un équilibre. La CNIL recherche un équilibre entre la protection des personnes et l'accompagnement de l'innovation. En tant que régulateurs des données personnelles, notre métier est d'élaborer cet équilibre. Si nous le faisons correctement, nous apportons aux acteurs un avantage concurrentiel qui est très déterminant aujourd'hui.

M. Jean-Louis Tourenne. – Sur ce dernier point, je ne suis pas totalement d'accord avec vous. Tout le monde est interpellé par les problèmes de délais qui existent en France. Les formalités administratives exigées des entreprises qui veulent s'installer, qui doivent se reconvertir ou développer leurs activités, sont beaucoup plus longues que dans les autres pays. Cela ne concerne pas simplement la CNIL. Nous devons tous, plutôt que de nous féliciter d'apporter une plus-value, nous interroger sur cet élément essentiel en matière de concurrence internationale et de compétitivité.

Je souhaite vous poser une question plus personnelle. En tant que présidente de la CNIL, vous êtes amenée à vous prononcer en droit, mais aussi en éthique. Or voici ce que je lis sur Wikipedia : « En juin 2007, pour se maintenir à la tête du Forum des droits sur l'internet, dont elle cumulait les postes de présidente et déléguée générale, elle fait passer en force une réforme des statuts. »

J'aimerais que vous fassiez un sort à cette affirmation, qui me paraît un peu dérangeante. Je sais qu'elle n'a pas valeur de vérité, car les articles de Wikipedia peuvent être rédigés par n'importe qui, mais il serait utile que vous nous éclairiez afin d'éviter qu'une fausse information ne soit véhiculée.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Nous devons, collectivement, simplifier les formalités et lutter contre les blocages administratifs. La réponse est oui. À la CNIL, nous nous y attelons depuis trois ans à travers un programme de simplification drastique des formalités préalables. Effectivement, nous ne pouvons pas nous battre au niveau international si nos acteurs sont handicapés par des boulets accrochés à leurs pieds. La CNIL participe à l'orientation générale de simplification des formalités.

J'ajoute que le règlement européen apportera une aide substantielle aux acteurs économiques français dans cette remise à niveau en termes de concurrence, puisqu'il prévoit de soumettre au droit européen tous les acteurs étrangers, qu'ils soient ou non implantés en Europe. Cette disposition, dont on n'a pas beaucoup parlé dans la négociation sur le règlement européen, remet à égalité de concurrence les acteurs européens, qui sont déjà soumis au droit européen, et les acteurs internationaux proposant des biens ou des services en Europe. Avec la simplification des formalités telle que nous l'opérons à la CNIL et cette disposition du règlement européen, nous remettons les acteurs nationaux et européens à égalité de concurrence avec les acteurs mondiaux.

Quant à votre question plus personnelle, les articles de Wikipedia sont rédigés par toute une série de gens. À l'époque, le Forum des droits sur l'internet possédait un conseil d'orientation et un conseil de surveillance, dont les périmètres étaient différents. Je cumulais en effet les postes de présidente du conseil d'orientation et de déléguée générale, c'est-à-dire opérationnelle au quotidien, de la structure. Les statuts ont effectivement été modifiés, mais il n'y a pas eu de passage en force. La modification des statuts a été votée par l'assemblée générale du Forum. C'est tout ce que je peux dire. Je n'avais même pas connaissance du passage que vous avez cité.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Sur votre parcours au sein de la CNIL, il me semble que la durée du mandat des membres de la CNIL est de cinq ans, renouvelable une fois. Or, si je calcule bien, vous en seriez à votre troisième mandat.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – C'est exact mais ma situation est quelque peu atypique. J'ai été élue une première fois présidente de la CNIL par mes pairs, en septembre 2011. J'ai été réélue en septembre 2012, parce que l'article 4 de la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits prévoyait expressément qu'une nouvelle élection du président de la CNIL serait organisée « au cours de la première quinzaine de septembre 2012 ».

En février 2014, mon mandat de membre de la CNIL venait à expiration, alors que mon mandat de présidente n'était pas achevé...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Tel était précisément l'objet de ma question !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – J'ai été désignée cette fois-ci membre de la CNIL par le Conseil d'État, ce qui n'était pas le cas auparavant. La nouvelle commission a procédé à l'élection de son président en février 2014. Sous l'empire de la nouvelle loi, ce mandat est le dernier, je vous rassure...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Madame la présidente, il s'agit non pas de nous rassurer, mais de répondre à une interrogation, car nous nous demandions quel était le processus à l'origine de cette situation que vous avez qualifiée d'atypique.

Je m'explique : si, dans les collèges de toutes les autorités administratives indépendantes, des membres peuvent être nommés ou désignés successivement par des autorités différentes, ce qui fait que leur mandat est considéré comme nouveau à chaque renouvellement, certains d'entre eux vont pouvoir siéger pendant un demi-siècle, voire parfois plus !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – La règle du non-renouvellement du mandat date de 2004, mais ne s'applique pas aux personnes dont le mandat était en cours à l'époque – ce qui était mon cas. J'ai été membre de la CNIL de 2004 à 2009, mais la règle ne s'applique pas à cette période ; de 2009 à 2014, j'ai exercé mon premier mandat, et, depuis 2014, j'en suis à mon deuxième mandat.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous allez bientôt pouvoir conseiller le président de la Russie pour ses prochains mandats !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Ce n'est pas moi qui fais la loi, monsieur le rapporteur !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous entendons très souvent cette réponse lors de nos auditions, mais sachez que nous saurons en tenir compte, au moins en ce qui me concerne !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je souhaite aborder le sujet de la vidéoprotection. Comment s'articule le rôle de la CNIL avec celui de la Commission nationale de la vidéoprotection, créée par le décret du 25 juillet 2011 ? Cette commission ne constitue-t-elle pas un doublon administratif par rapport à la CNIL ?

Je crois déjà connaître la réponse à cette question, et c'est pourquoi je souhaiterais que vous m'indiquiez également quels moyens humains vous consacrez aux nouvelles missions de la CNIL que sont la surveillance de la vidéoprotection et la réception des notifications des feuilles de sécurité. Ces moyens sont-ils suffisants ? La CNIL intervient en effet beaucoup, et j'en ai l'expérience. Le nombre d'installations est passé de 30 000 à 600 000, soit une augmentation énorme.

Comment gérez-vous les nouvelles compétences attribuées à la CNIL : procédez-vous en redéployant les moyens existants ?

Ce champ de compétences concerne particulièrement les collectivités territoriales. Les élus font des efforts considérables pour installer des équipements de vidéoprotection sur le domaine public, en accord avec la gendarmerie et tous les services concernés, après toute une série de diagnostics. Or, quand il leur vient l'idée de déclarer leur installation à la CNIL – car nombreux sont ceux qui ne déclarent rien ! –, ils se font « casser » – passez-moi l'expression. Par exemple, des techniques innovantes, comme le système de lecteur automatique de plaques d'immatriculation (LAPI), sont très mal considérées par votre instance.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Ce sujet est très important et nos concitoyens y sont très sensibles. Une part importante des plaintes que nous recevons portent sur ces questions, car il s'agit de dispositifs visibles qui suscitent énormément d'intérêt, voire d'alarmes.

La CNIL est compétente pour la vidéosurveillance, c'est-à-dire pour les dispositifs installés dans les lieux privés. La Commission nationale de la vidéoprotection est compétente pour les dispositifs installés dans des lieux publics ou des lieux accueillant du public. Par ailleurs, la CNIL exerce un contrôle global sur la vidéoprotection.

Il paraît difficile d'orchestrer un contrôle portant sur 600 000 installations, voire un million d'installations. Sur les 450 contrôles que nous effectuons chaque année, un tiers porte sur la vidéoprotection et la vidéosurveillance, qui se mêlent bien souvent.

Ensuite, la CNIL a signé une convention avec l'Association des maires de France, pour travailler en amont avec les maires qui veulent installer un dispositif de vidéoprotection. Nous leur fournissons une sorte de *kit* des questions à se poser et des réflexes à avoir dans un tel cas. Nous produisons également du matériel pédagogique et des guides. Cette action, loin d'être parfaite, nous permet de répondre à la demande que nous a adressée le législateur, à savoir l'encadrement et la régulation des dispositifs de vidéoprotection.

Sommes-nous suffisamment innovants et modernes face à l'évolution des techniques ? Vous avez mentionné un dispositif sur lequel nous avons pu avoir des différences d'appréciation par rapport aux collectivités locales. Encore une fois, ce n'est pas la CNIL qui rédige la loi : les dispositifs que vous avez évoqués ne s'inscrivent pas dans le cadre de la loi, selon son analyse – mais peut-être a-t-elle tort. Quoi qu'il en soit, le Conseil d'État en jugera...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Vous êtes bien placée au Conseil d'État !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Je ne comprends pas votre remarque !

Nous devons intervenir dans le cadre de la loi. Selon notre analyse, un certain nombre de dispositifs ne sont pas fixes et ne sont pas non plus des dispositifs de vidéosurveillance : ils sont nouveaux, et une réponse législative spécifique doit être apportée au problème qu'ils posent. Encore une fois, il se peut que la CNIL se trompe, mais chacun doit prendre ses responsabilités. Quoi qu'il en soit, notre idée n'est certainement pas d'entraver le développement de ces nouvelles technologies qui sont très intéressantes, pour les collectivités locales et un certain nombre d'acteurs.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Elles sont intéressantes pour les gendarmes et pour la police nationale, pas pour les collectivités territoriales ! Ces dernières réalisent et paient l'équipement, mais elles n'ont pas accès aux images. Seules y ont accès, sur réquisition, la gendarmerie et la police nationale. Il me semble un peu fort de café de ne pas pouvoir utiliser ces installations, alors que nous les avons mises en place sur la voie publique et payées, pour le seul bénéfice des services de l'État. Ce sujet devra forcément évoluer, mais nous en reparlerons !

En revanche, en ce qui concerne les moyens, vous ne m'avez pas tout à fait convaincue !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Comme je vous l'ai dit, notre équipe de contrôle compte vingt-cinq contrôleurs, dont un tiers environ est affecté au contrôle des installations de vidéoprotection. Ces contrôles sont moins consommateurs de ressources humaines que les autres : en général, une ou deux personnes suffisent, ce qui explique que ces

contrôles peuvent s'exercer de manière relativement aisée. Ensuite, l'aspect pédagogique est également important, et nous lui consacrons une partie de nos ressources éditoriales : vous voyez qu'il existe plusieurs types de réponses, qui ne se limitent pas aux seuls contrôles.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Pour en revenir aux questions d'indépendance, nous avons vu que le Gouvernement était indépendant vis-à-vis de la CNIL, comme la loi relative au renseignement l'a largement démontré !

J'ai constaté que, lorsque vous étiez vice-présidente de la CNIL, vous aviez accepté une mission du Premier ministre. Pensez-vous qu'il s'agisse d'un exemple à renouveler ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Voulez-vous parler de la mission sur le racisme et l'antisémitisme ? Je ne sais plus si j'étais déjà vice-présidente à cette époque...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il me semble que si, mais peu importe, car nous avons pu relever bien d'autres exemples. Je profite de votre présence pour vous poser cette question par rapport au principe de l'indépendance des autorités administratives.

Une autorité administrative indépendante peut tout à fait avoir une mission de conseil du Gouvernement et de recommandation dans certains cas. En revanche, vous paraît-il souhaitable que les membres de ces autorités puissent être chargés, à titre personnel, d'une mission par le Gouvernement ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – À part le président de la CNIL, les autres membres du collège ne sont pas des permanents : ils exercent tous des activités professionnelles diverses. Dans le cadre de ces activités, on ne peut pas leur interdire d'accepter une mission du Premier ministre ou d'une autre autorité, à une réserve près : il serait difficile que cette mission porte sur la protection des données personnelles. En revanche, si cette mission porte sur un champ très particulier distinct de celui de la CNIL, elle ne me paraît pas poser de problème, sous réserve du respect de l'exigence de modération.

J'en reviens à la notion d'équilibre : si l'on veut attirer au sein du collège de la CNIL des personnalités compétentes et dynamiques, il ne faut pas s'étonner que celles-ci soient sollicitées par ailleurs. Il me semble qu'il faut trouver un équilibre, mais c'est possible avec un peu de bonne volonté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Voilà une excellente conclusion.

On peut malgré tout avoir le sentiment que la CNIL souhaite étendre ses compétences. La loi relative au renseignement a été évoquée : dans ce cas, le fait d'accorder de nouvelles compétences à la CNIL non seulement ne m'a pas choqué, mais il m'a paru tout à fait logique. En revanche, jusqu'où faut-il aller ? Lorsque l'on préside une autorité administrative indépendante qui exerce des responsabilités aussi importantes, n'est-on pas amené à vouloir étendre ses compétences – outre celles que le législateur ajoute régulièrement ? Cette tendance peut se concevoir, du point de vue de la technicité et des nouvelles questions qui se posent.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – La CNIL n'a jamais été demandeuse d'une extension de ses compétences. Pour ne rien vous cacher, elle a été sollicitée sur un certain nombre de points, mais, compte tenu de l'ampleur des tâches qui lui incombent déjà, elle ne s'est jamais trouvée en position de demande.

Personnellement, je suis très opposée à l'idée selon laquelle, en regroupant un certain nombre d'activités, celles-ci sont nécessairement mieux assurées. Dans certains cas, cependant, des synergies peuvent s'établir et il n'est pas « idiot » de confier une nouvelle compétence à une autorité qui existe déjà.

Au risque de vous décevoir, je n'ai pas de position de principe sur ce point. Je ne considère pas, *a priori*, qu'une institution doive nécessairement croître pour être puissante. Ce que l'on demande d'abord à la CNIL, c'est de faire correctement son métier, et nous voyons bien que celui-ci connaît un bouleversement considérable. Nous devons déjà « digérer » cette transformation, et notre priorité n'est pas de partir à la recherche de nouvelles compétences.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – La déconcentration des services de la CNIL dans des antennes régionales a été un moment envisagée. Où en êtes-vous, ce projet est-il abandonné ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Je n'y suis pas très favorable. Il faut être cohérent : ces antennes régionales coûteront une fortune ! Ce projet était à l'étude depuis quelques mois lorsque j'ai pris mes fonctions en septembre 2011 : très honnêtement, il ne me paraît pas prioritaire.

En revanche, il faut que nous disposions d'interlocuteurs et de relais, au sein des collectivités locales, des chambres locales et des acteurs enracinés dans le terrain local. Je crois beaucoup plus en cette solution. Construire une CNIL dans chaque région ou département pose un problème de ressources, ne serait-ce qu'au regard des missions qui nous incombent déjà.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Puisque vous avez évoqué les relais locaux, pouvez-vous nous dire si vous disposez de moyens suffisants pour les faire vivre ? Nous rencontrons souvent ce problème : on peut souhaiter non seulement que ces relais existent, mais qu'ils soient efficaces et ne se sentent pas perdus, sinon ce sont des relais morts.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Vous avez tout à fait raison. Un des chantiers importants de la CNIL dans les mois à venir consistera à animer la communauté des correspondants informatique et libertés (CIL) dans les différentes institutions publiques ou privées.

Il existe aujourd'hui environ 15 000 correspondants, mais il en faudrait beaucoup plus ! En effet, ces correspondants seront demain les acteurs centraux de la mise en conformité, qu'il s'agisse des acteurs publics ou privés. Le métier de correspondant informatique et libertés va changer complètement : le correspondant ne sera plus simplement chargé de gérer les formalités préalables et de les alléger, mais il devra être le chef d'orchestre de la culture et des pratiques « informatique et libertés » au sein de son institution.

Nous entretenons d'ores et déjà une relation assez étroite avec ces acteurs, puisqu'il ne se passe pas de semaine sans que nous organisions une séance de formation de ces correspondants à la CNIL ; nous les réunissons une fois par an, un service téléphonique d'appui leur est spécifiquement dédié. Nous sommes donc à leur écoute, mais nous devons faire encore plus, parce que la régulation passera de plus en plus par eux. Le correspondant informatique et libertés joue un rôle clé dans la responsabilisation en matière de protection des données personnelles.

Au niveau des collectivités locales, la situation n'est pas si mauvaise, puisque 75 % des régions, 50 % des départements et 450 collectivités locales importantes ont un CIL. À la différence des administrations centrales, les collectivités locales ont pris le virage. En effet, nous avons beaucoup de mal à avoir des correspondants dans les grands ministères, ce qui est paradoxal. Nous disposons en revanche de ces relais au niveau local et nous devons les traiter encore mieux et leur donner des outils de mise en conformité. Nous sommes en train de bâtir, à l'image de ce que je vous décrivais au sujet du « pack de conformité », des packs de conformité pour les collectivités locales, sujet par sujet.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je confirme que ces correspondants font un très bon travail au sein des collectivités locales. C'est un soulagement pour les élus qu'une personne dédiée soit en relation avec la CNIL et gère toutes les questions relatives aux données personnelles. Cette action mérite vraiment d'être développée.

Je vous remercie de vos réponses très complètes et très intéressantes.

La réunion est levée à 16 h 15

Audition de Mme Laurence Engel, médiateur du livre

La réunion est ouverte à 16 h 20

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Mes chers collègues, nous recevons maintenant Mme Laurence Engel, médiateur du livre, poursuivant ainsi une revue exhaustive de toutes les autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Le médiateur du livre a été créé par l'article 144 de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation. En réalité, c'est l'objet de l'amendement n° 651 rectifié présenté par le Gouvernement en séance publique, lors de la première lecture de ce projet de loi devant le Sénat, qui précise que le médiateur du livre est une autorité administrative indépendante. Le ministre Benoît Hamon en justifiait la nécessité par les spécificités du secteur de l'édition. Vous nous en direz certainement plus lors de votre présentation.

Le médiateur du livre exerce une activité de conciliation et de régulation dans des conditions précisées par un décret du 19 août 2014. Il est chargé de la conciliation des litiges portant sur l'application de la législation relative au prix du livre. Il intervient également dans le règlement des différends portant sur l'activité éditoriale des éditeurs publics.

Avant de vous donner la parole, le formalisme des commissions d'enquête me conduit à vous demander de prêter serment. Je suis également tenue de vous indiquer que tout faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Laurence Engel prête serment.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Madame la présidente, vous avez déjà présenté en partie la fonction que j'exerce et je m'efforcerais donc d'être brève. J'ai été nommée médiateur du livre le 5 septembre 2014. Comme vous le savez, je suis la première à exercer cette fonction et je dispose donc d'un recul assez limité pour esquisser un bilan.

Toutefois, après quelques mois d'exercice, il me semble possible d'évoquer le rôle de cette autorité de manière concrète et non plus seulement théorique.

Il me semble important de replacer la création récente du médiateur du livre dans la perspective historique non pas des autorités administratives indépendantes, mais du secteur du livre. En effet, la création de cette fonction avait été évoquée au tout début des années quatre-vingt-dix : un médiateur avait alors été nommé *intuitu personae* pour régler une question. À l'issue de ses travaux, les professionnels avaient évoqué pour la première fois l'hypothèse de l'institutionnalisation de cette fonction. Depuis le début des années 2000, chaque fois que la situation du secteur du livre est évoquée, l'hypothèse de la création d'un médiateur du livre l'est également ; elle a même fait l'objet d'une formalisation juridique assez précise en 2003.

Cependant, la fonction n'a été créée qu'en 2014. Je pense que deux éléments déclencheurs ont joué pour que les professionnels, notamment les libraires, réinscrivent la question à l'ordre du jour.

Premier élément déclencheur : les libraires se sont mobilisés en 2012 pour rappeler les difficultés qu'ils rencontraient : le Gouvernement a alors engagé une réflexion qui s'est traduite par un certain nombre de dispositions législatives, dont celle créant le médiateur du livre, constituant ce que l'on a appelé le « plan librairie » – ce n'est pas le premier et je crains que ce ne soit pas le dernier. Quoi qu'il en soit, un lien a toujours été établi entre la situation de la librairie et la création d'un médiateur, puisque les lois sur le livre avaient toutes pour vocation de préserver le tissu existant de librairies. Or leurs dispositions ne sont pas toujours parfaitement respectées par les professionnels eux-mêmes. C'est pour cette raison que les libraires souhaitaient la création d'un médiateur chargé de veiller à la bonne application de la loi.

Dans le cadre du « plan librairie », les libraires ont reformulé leur demande qui a prospéré davantage qu'elle ne l'avait fait précédemment, parce que les enjeux du numérique ont conduit l'ensemble de la filière, y compris les éditeurs, à se poser un certain nombre de questions sur la viabilité de la loi et la manière de la faire respecter, en particulier la loi du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique – selon moi, c'est le deuxième élément déclencheur. En 2012 et en 2013, ce qui ne s'était jamais vu jusque-là, l'ensemble des acteurs de la filière du livre sont tombés d'accord pour demander la création d'un médiateur pour discuter de l'avenir de la filière et de la bonne application de la loi.

En toile de fond, un exemple s'imposait, celui du cinéma où un médiateur existe depuis une trentaine d'années – vous avez sûrement eu l'occasion de le rencontrer dans le cadre de vos travaux. Le recul dont nous disposons pour évaluer son activité a permis d'observer que son activité ne fluctue pas tant en fonction du nombre de litiges à régler qu'en fonction de leur importance qualitative : selon l'évolution des pratiques, de la vie économique des différents secteurs, le besoin d'une intervention est plus ou moins fort.

La fonction de médiateur du livre, telle qu'elle a été créée dans ce contexte, consiste, premièrement, à résoudre des conflits au niveau préjuridictionnel, puisque sa médiation est subsidiaire, par rapport aux instances professionnelles existantes, mais obligatoire, dans la mesure où elle est un préalable nécessaire avant la saisine du juge – les lois sur le livre comportant en effet des dispositions pénales. Le médiateur du livre n'a que peu de pouvoirs, puisqu'il ne peut adresser d'injonction. Il exerce simplement un pouvoir de recommandation, les parties ayant la possibilité de saisir ensuite les autorités judiciaires.

Deuxièmement, le médiateur ne joue pas uniquement un rôle préjuridictionnel, mais il joue aussi un rôle de régulateur, compte tenu de ses modalités d'intervention. Ce rôle de régulation apparaît dans le cadre du pouvoir de recommandation, qui résulte nécessairement d'un dialogue, dans l'obligation de rendre un rapport annuel d'activité au ministre et dans la possibilité de suggérer des évolutions du cadre réglementaire et législatif qui organise la filière du livre. Il joue donc un rôle d'instance de dialogue à deux niveaux : au sein de la profession et entre les professionnels et les autres organes de l'État, qu'il s'agisse du pouvoir exécutif ou législatif.

Troisièmement et enfin, le médiateur du livre a repris les fonctions de médiateur de l'édition publique, qui existait précédemment. D'une certaine manière, le médiateur de l'édition publique a vu ses fonctions étendues en 2014, pour devenir médiateur du livre. En outre, dans le secteur de l'édition publique, son intervention a été élargie au livre numérique.

Le contexte actuel est marqué par la réflexion portant sur la modernisation de l'action publique et sur une éventuelle redéfinition de ses contours. Il est important que les acteurs publics éditent et publient au format numérique. L'État a décidé de soutenir cette politique de manière consensuelle. De son côté, le médiateur du livre est chargé de résoudre un certain nombre de problèmes qui demeurent.

Le médiateur du livre doit être à disposition de la filière. Il constitue, à mon sens, un outil au service d'un secteur économique.

C'est d'ailleurs toute la logique du « plan librairie » : réactiver ou étendre un certain nombre d'outils mis à la disposition des professionnels du secteur. Ces outils peuvent être de nature économique, comme l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles, l'IFCIC. Ils peuvent également être de nature juridique. Je pense au médiateur du livre, ou encore aux agents assermentés, qui, sur l'ensemble du territoire, peuvent dresser des procès-verbaux constatant l'ineffectivité ou le non-respect des dispositions législatives.

De plus, il faut veiller à ce que les différents outils mis à la disposition de la filière soient bien articulés – je songe aux services du ministère de la culture, au Centre national du livre, le CNL, et à cette nouvelle institution qu'est le médiateur du livre.

Sur cette base, il me semble possible de distinguer trois critères d'appréciation.

Tout d'abord, en créant le médiateur du livre, le législateur a visé un objectif d'efficacité et d'effectivité de la loi. Je le répète, les professionnels constatent régulièrement qu'en la matière, les dispositions législatives ne sont pas strictement appliquées. Parallèlement, dans ce domaine comme dans bien d'autres, les différents acteurs sont placés dans des rapports de pouvoirs très inégaux.

En particulier, les libraires – ce sont précisément eux qui ont demandé la création du médiateur du livre – ne disposent pas, à leurs yeux, de moyens juridiques suffisamment solides pour saisir le juge. Il va sans dire que ces procédures coûtent très cher et exigent beaucoup de temps avant d'aboutir à une solution. Cet outil doit permettre d'assurer la bonne application de la loi, en évitant d'aller jusqu'aux procédures juridictionnelles : nous sommes donc bien face à une logique d'effectivité.

Il ne s'agit pas de retirer à l'État, ou du moins au pouvoir exécutif, une part de ses compétences – je sais que c'est là une question que se pose votre commission d'enquête. Au

contraire, le but est d'assurer la bonne application de la loi et, ainsi, d'affirmer le rôle des pouvoirs publics.

Ensuite, les dispositions législatives suivent une logique d'économies. Le questionnaire que vous m'avez adressé consacrait une large part à cet enjeu. Vous le savez, le médiateur du livre dispose de moyens tout à fait restreints. Au demeurant, son action est moins coûteuse que le recours aux tribunaux, qui est rarement la solution la moins onéreuse, étant donné les coûts qu'elle représente en termes de temps et de procédures.

Enfin, la création du médiateur du livre répond à une logique d'adaptation des modes d'intervention de l'État, notamment à l'ère du numérique. Les professionnels du secteur se sont penchés attentivement sur cette question en 2012, à la suite de la loi relative au prix du livre numérique, votée en 2011. Tous les professionnels se posent cette question, notamment dans le secteur culturel.

Les outils de régulation existant dans tel ou tel domaine sont souvent vieux de trente ou quarante ans. Parfois, ils sont même beaucoup plus anciens, notamment dans les secteurs du cinéma et du livre – le CNL et le Centre national de la cinématographie, le CNC, ont été créés au lendemain de la Libération. Aussi, l'interrogation est la suivante : comment préserver ces outils de régulation, gages de l'exception culturelle française, face aux contestations dont ils font l'objet ? À mes yeux, ces dispositifs doivent être revisités à l'aune du numérique.

Le numérique impose de veiller en permanence à l'évolution du fonctionnement des divers secteurs économiques. Ces transformations sont extrêmement rapides. Pour des raisons d'efficacité, on imagine mal revenir constamment sur les textes législatifs ou réglementaires, dans le but d'en réviser tel ou tel point. Ou bien la norme deviendrait largement incompréhensible, ou bien elle se révélerait beaucoup trop précise et, dès lors, assez rapidement inadaptée. Ce sont là, je le sais, des enjeux auxquels le Sénat est attentif.

Tous les acteurs publics se posent la question de la régulation à l'ère du numérique, c'est-à-dire dans un univers extrêmement mouvant.

Dans ce cadre, l'intervention d'un médiateur favorise l'élaboration de textes plus larges, moins précis, fixant un certain nombre de principes tout en permettant une interprétation co-construite – pardonnez-moi ce barbarisme ! – et débattue avec les professionnels. C'est cette notion de dialogue, de discussion et d'adaptation, fondée sur une vision vivante des textes normatifs, qui a prévalu lors de la préparation de la loi, pour la création du médiateur du livre.

En tout cas, c'est ainsi que j'ai compris la création de cette instance et que j'ai exposé son rôle aux professionnels lors de ma prise de fonctions. De plus, c'est ainsi, pour tirer un premier bilan de ces quelques mois d'activité, que le médiateur du livre a fonctionné dans les faits.

Les professionnels m'assurent que cette instance leur permet de répondre aux questions qu'ils se posent, quant à la manière d'appliquer la loi aujourd'hui et quant aux moyens d'en préserver l'effectivité de manière rapide, productive et souple, ce presque au quotidien.

Le questionnaire de votre commission d'enquête m'a permis de détailler mon activité au cours de ces quelques mois. J'ai été sollicitée pour un certain nombre de petits dossiers du quotidien, ainsi que pour quelques grands sujets qui intéressent l'ensemble de la filière. Celui des offres d'abonnements a déjà abouti. Celui du fonctionnement des places de marché est en cours. Enfin, pour le dossier de l'édition publique, je m'emploie actuellement à formaliser un programme de travail, en lien avec les professionnels et les administrations.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avant tout, madame la présidente, je tiens à vous remercier de cette présentation.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Permettez-moi de préciser que je n'ai pas, à proprement parler, le titre de présidente, même s'il me flatte beaucoup. (*Sourires.*)

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je vous appellerai donc madame le médiateur, même si, sauf erreur de ma part, vous présiderez bientôt une autre instance.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Je vous avoue ne pas savoir ce à quoi vous faites allusion.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous lisez certainement, comme moi, le *Bulletin quotidien...*

Toujours est-il que vous êtes, en tant que médiateur du livre, un objet administratif assez inédit. En effet, la qualité d'autorité administrative indépendante du médiateur du livre figure non pas dans la loi, mais simplement dans l'objet de l'amendement du Gouvernement par lequel cette instance a été créée, et dans l'argumentaire développé en séance publique par Benoît Hamon, alors ministre délégué à l'économie sociale et solidaire et à la consommation.

Or la loi en question date du 17 mars 2014, époque à laquelle vous dirigiez le cabinet de Mme la ministre de la culture. C'est là le premier constat qui m'interpelle, surtout quant au critère d'indépendance.

La création du médiateur du livre résulte d'un amendement du Gouvernement déposé alors que vous assumiez ces fonctions de directrice de cabinet. Quelques mois plus tard, vous êtes appelée à diriger cette autorité administrative indépendante. Considérez-vous qu'il s'agit là d'un mécanisme d'indépendance ?

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Monsieur le rapporteur, vous le savez, la nomination des membres des AAI est soumise au contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Cette institution peut être appelée à intervenir, si elle relève telle ou telle difficulté.

En l'espèce, les faits ne sont pas contestables : j'étais effectivement directrice de cabinet de Mme la ministre de la culture au moment où la loi a été votée. Je précise néanmoins que je n'occupais plus ce poste lors de la publication des décrets d'application, et que ce n'est pas en tant que directrice de cabinet que j'assume les fonctions de médiateur du livre.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Encore heureux !

J'ajoute que vous avez réintégré la Cour des comptes, où vous avez le grade de conseiller maître.

Je ne sais si ce processus de création d'une autorité administrative indépendante vous interpelle. Personnellement, il me pose problème.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Peut-être vous demandez-vous si j'ai personnellement pu intervenir dans cette nomination, parce que j'avais pour projet de devenir médiateur du livre.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Non.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – J'ai, il y a bien longtemps, prêté serment comme magistrat. Je viens de prêter serment devant vous au titre de cette audition. Aussi, je vous le déclare sous double serment : tel n'était pas le cas.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je m'en doute !

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Par ailleurs, vous pointez le fait que cette autorité administrative indépendante a été créée par le biais d'un amendement gouvernemental. Mais, pour autant, ce dernier n'a pas été voté par le Gouvernement.

Je crois sincèrement aux institutions, y compris avec le formalisme que leur fonctionnement implique. Lorsqu'un texte de loi est voté, c'est par le législateur. En l'espèce, il s'agit bien d'une loi, et non d'un décret pris par la seule ministre de la culture, à l'époque où j'étais sa directrice de cabinet.

Au demeurant, l'historique que j'ai retracé le prouve : la création de cette fonction, dans les formes qui sont aujourd'hui les siennes, est demandée depuis fort longtemps.

L'indépendance des AAI est appréciée au regard des autres éléments constitutifs des pouvoirs publics. Les professionnels qui se tournent vers ces instances doivent disposer de certaines garanties. Si celles et ceux qui peuvent saisir le médiateur du livre estimaient qu'il existe un problème, ils l'auraient, à mon sens, signalé d'emblée.

Parallèlement, la loi fixe d'autres garanties, qui me semblent respectées.

J'ai quelque peu suivi les débats de votre commission d'enquête. Vous semblez considérer que, par principe, les magistrats sont trop liés aux pouvoirs exécutif ou législatif pour exercer d'autres fonctions. Cette question renvoie au fonctionnement même des institutions démocratiques. Le métier de magistrat implique la prestation de serment. Il est tel que le législateur puisse permettre à ce type d'agents publics d'occuper des fonctions de tiers. Ce sont, en l'occurrence, des fonctions de tiers destinées à résoudre des différends.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Madame le médiateur, vous saurez ce que nous pensons en lisant les conclusions de notre rapport...

Cela étant, nous ne faisons en rien le procès de l'indépendance des magistrats. Ce n'est pas du tout l'objet de cette commission d'enquête, laquelle porte sur la multiplication des autorités administratives indépendantes. Quel « plus » ces dernières apportent-elles ? Pour certaines d'entre elles, existe-t-il tout simplement un plus ? Nous nous interrogeons par

ailleurs sur les mécanismes de nomination des membres des collèges, des présidents ou médiateurs institués dans le cadre de ces autorités administratives indépendantes.

J'insiste sur ce point, même si ce n'est pas lui qui changera la face du monde. Le médiateur du livre a été créé *via* un amendement déposé, assez tardivement, par le Gouvernement. À ce moment-là, vous étiez directrice de cabinet de Mme la ministre de la culture. Or, dès que vous avez quitté le ministère, vous êtes devenue médiateur du livre.

En l'occurrence, il ne s'agit pas de votre cas personnel, mais d'un ensemble de processus. Manifestement, certaines autorités administratives indépendantes renforcent l'équilibre de nos institutions, apportent un « plus » à nos concitoyens et donnent entière satisfaction. Mais d'autres cas interpellent le législateur, à très juste titre : vous l'avez rappelé vous-même, nous votons la loi. Nous pouvons donc, nous aussi, chercher à savoir si nous avons voté de bonnes lois !

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Monsieur le rapporteur, vous m'assurez que cette question n'est pas personnelle. Néanmoins, c'est bien la forme qu'elle prend...

Sauf erreur de ma part, cette nomination a présenté les garanties exigées par la loi. En l'occurrence, votre interrogation n'est pas liée à la fonction de médiateur du livre.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Certes, mais il est normal que la question soit soulevée et que nous vous la posions.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – J'en conviens tout à fait.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Des questions similaires se posent pour d'autres autorités administratives indépendantes. A-t-on le temps d'exercer des fonctions à la Cour des comptes tout en étant médiateur du livre et, sinon à compter d'aujourd'hui, du moins bientôt, présidente de la commission financière de l'Agence France-Presse, l'AFP ? Il est normal que l'on s'interroge à ce sujet.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Je vous remercie de cette précision, car j'ignorais de quelle présidence vous parliez.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Alors, si je vous l'apprends...

M. Jean-Léonce Dupont. – En direct !

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Non, monsieur le rapporteur, vous ne me l'apprenez pas, mais je croyais que vous évoquiez des attributions permanentes. Cela étant, je peux vous fournir des précisions quant aux fonctions de président de la commission financière de l'AFP.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous êtes aujourd'hui devant nous en tant que médiateur du livre. Il est légitime que nous nous demandions si le mode de fonctionnement que je viens d'évoquer vous paraît le meilleur pour nos institutions. Nous poserons sans doute cette question à d'autres représentants d'autorités administratives indépendantes.

Par ailleurs, la circulaire du 9 décembre 1999 a institué un médiateur de l'édition publique, chargé d'observer l'activité des éditeurs publics, de veiller à la cohérence de leur politique éditoriale et au respect des règles énoncées dans la circulaire du 20 mars 1998. Vous avez à l'évidence repris ces fonctions. En quoi consistent-elles concrètement ?

Je note que, jusqu'en 2014, ces attributions ne relevaient pas d'une autorité administrative indépendante. Ce statut est-il réellement une avancée dans la médiation pour les éditeurs publics ?

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – À mon sens, le statut juridique d'autorité administrative indépendante ne change pas fondamentalement l'exercice de ces missions. En revanche, ces dernières ont acquis un fondement législatif qu'elles n'avaient pas précédemment – elles étaient définies par de simples circulaires.

De plus, ce champ de compétences a été étendu au numérique. Cette modification est importante, même si elle aurait pu être opérée par le biais d'une circulaire.

Vous le savez sans doute, le médiateur de l'édition publique articule son action avec celle des services dépendant directement du Premier ministre, notamment de la direction de l'information légale et administrative, la DILA. Ces structures sont censées intervenir en première instance, pour assurer la cohérence de l'action éditoriale des administrations.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous avez évoqué la mission de régulation exercée par le médiateur du livre. Mais le suivi du secteur de l'édition ne pourrait-il pas être confié à l'Autorité de la concurrence ?

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Dès mon entrée en fonctions, j'ai pris contact avec l'Autorité de la concurrence pour voir comment nos actions devaient et pouvaient s'articuler.

Lorsque les questions posées au médiateur du livre relèvent du droit de la concurrence, c'est à l'Autorité de la concurrence d'intervenir.

De son côté, le médiateur du livre exerce un rôle très précis. Il n'a pas vocation à résoudre tous les litiges. Il n'intervient que dans les cas relevant des lois de 1981 et de 2011. Ces textes, relatifs au prix du livre, ne traitent pas du droit de la concurrence.

En revanche, divers sujets exigent bel et bien une articulation entre les deux instances. Voilà pourquoi j'ai pris contact avec l'Autorité de la concurrence. Pour sa part, celle-ci m'a assuré que le prix du livre ne relevait pas de sa compétence, et que les sujets en question étaient généralement trop ponctuels pour qu'elle puisse intervenir.

L'Autorité de la concurrence brasse des enjeux extrêmement larges.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous l'avons constaté...

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Dans le domaine que je connais le mieux, à savoir les secteurs culturels, y compris celui des industries culturelles, où les enjeux économiques, même à l'échelle de chaque entreprise, sont assez importants, le constat est unanime : les acteurs économiques transversaux confrontés à ce secteur, banques ou autorités de régulation, connaissent mal les outils de régulation qui lui sont propres. Les échanges s'en trouvent quelque peu compliqués.

L'Autorité de la concurrence elle-même est très attentive à ce que le médiateur du livre n'intervienne pas de manière trop générale et systématique. Mais elle est désireuse d'établir des échanges avec lui, pour alimenter sa propre réflexion.

Dans cet ordre d'idées, je songe aux travaux engagés au titre des abonnements illimités. Dans le secteur cinématographique, l'Autorité de la concurrence a pu intervenir pour réguler le fonctionnement de la carte de cinéma illimitée. Il fallait veiller à ce que le prix moyen de la séance à laquelle assistent les spectateurs détenteurs de cette carte ne soit pas trop bas par rapport à la rémunération du producteur.

Fait assez rare dans les secteurs culturels, l'Autorité de la concurrence est intervenue pour prévenir d'éventuelles démarches prédatrices. Au sujet de ces abonnements illimités, ou faussement illimités, elle disposera d'une base juridique lui permettant d'intervenir.

Or, pour le secteur du livre, sa première réaction a été d'affirmer qu'elle ne disposait pas de base juridique pour agir au titre du droit de la concurrence.

Ainsi, peut-être sera-t-il possible de raviver le regard porté sur ce secteur particulier.

Quoi qu'il en soit, il faut veiller à cette articulation. Dans un secteur donné, il faut se demander ce que peuvent apporter une autorité administrative indépendante ou, plus largement, un régulateur, et des régulateurs transversaux, tout particulièrement lorsqu'un droit spécifique est en vigueur – c'est le cas pour le livre. Il s'agit d'articuler convenablement les différents pans du droit.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La parole est à M. Jean-Léonce Dupont.

M. Jean-Léonce Dupont. – Madame Engel, peut-on avoir une idée du volume horaire que vous consacrez à vos fonctions de médiateur du livre ? Ces dernières représentent-elles un cinquième, deux cinquièmes de votre temps de travail ? Votre rémunération de base fait-elle l'objet d'une décharge, ou bien ces divers traitements se cumulent-ils ?

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – La rémunération des magistrats de la Cour des comptes est régie par le statut de la fonction publique. Quant aux primes que ceux-ci perçoivent, elles varient selon leur activité effective. Ces magistrats sont tenus d'effectuer un certain nombre de « vacations » correspondant à leur programme de travail, qu'ils sont libres d'organiser. Certains acceptent de travailler au-delà de ces fonctions de contrôle, ou de siège, pour ce qui concerne les conseillers maîtres. Dès lors, leur rémunération varie en fonction de leur activité.

Il n'y a donc pas de décote...

M. Jean-Léonce Dupont. – Mais il peut y avoir une surcote.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Bien entendu, pour ma part, au-delà de mon activité de magistrat rapporteur ou de magistrat de siège, je n'assume pas de charge de travail supplémentaire à la Cour des comptes, comme responsable de secteur, de section, ou au titre des missions administratives.

Quant au temps effectif que je consacre à mes fonctions de médiateur du livre, je ne l'ai pas décompté de manière précise. J'avais prévu qu'il représenterait environ un cinquième de mon temps de travail total. Néanmoins, tout dépend de la manière dont on le comptabilise. On ne peut appliquer aux cadres des référentiels comptables comparables à celui des 35 heures.

M. Jean-Léonce Dupont. – Certains de vos homologues nous ont assuré qu'ils travaillaient le week-end.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – C'est tout à fait conforme à la réalité.

Par ailleurs, je ne sais si l'on peut comparer cette charge de travail aux fonctions de directeur de cabinet,...

M. Jean-Léonce Dupont. – Ces dernières représentent un travail considérable.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – ... ou aux autres fonctions que j'ai exercées.

Je le répète, j'avais envisagé de consacrer une journée par semaine à mes fonctions de médiateur du livre. Évidemment, il était difficile d'anticiper précisément cette charge de travail avant d'avoir un minimum d'expérience, d'autant que cette instance venait d'être créée.

J'ajoute que ce volume d'activité est susceptible de varier selon les années. Dans une certaine mesure, les professionnels étaient dans une situation d'attente. J'ai perçu qu'ils gardaient de côté un certain nombre de sujets qu'ils souhaitaient aborder. Aussi, j'ai été sollicitée pour trois gros dossiers, qui ont exigé et vont exiger beaucoup de temps. Je ne suis pas certaine que, à l'avenir, des questions aussi larges que l'impact de l'arrivée des abonnements dans la régulation du secteur du livre se poseront tous les ans.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je me permets de rebondir sur la question de notre excellent collègue Jean-Léonce Dupont. Vous allez très prochainement présider la commission financière du conseil supérieur de l'AFP.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Je précise qu'il ne s'agit pas d'une activité permanente.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – J'entends bien. Toutefois, je note que la nouvelle présidente du conseil supérieur de l'AFP a été, précédemment, directrice de cabinet de Mme la garde des sceaux. De telles situations peuvent tout de même interpeller les parlementaires : dans un certain nombre de cas, on cesse d'être membre ou directeur d'un cabinet ministériel pour devenir *illico* président d'une autorité administrative indépendante...

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Monsieur le rapporteur, j'ai peut-être réagi un peu vivement à votre précédente question. Toutefois, à mes yeux, on ne peut employer le mot *illico*.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ces nominations sont parfois publiées dès le lendemain du départ !

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Tel n'était pas le cas pour ce qui me concerne. J'étais désireuse d'assumer cette mission du fait de mon intérêt pour le secteur culturel, qui ne se limite pas aux fonctions de directeur d'un cabinet ministériel, que j'ai exercées pendant deux ans, aussi importantes soient-elles.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous ne remettons nullement en cause vos compétences en la matière : au regard de votre expérience, elles sont tout à fait évidentes !

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – La commission financière de l'AFP est composée de trois magistrats, auxquels s'ajoutent, jusqu'à présent, deux rapporteurs et des commissaires aux comptes. Elle est chargée d'examiner des comptes de cette agence, ce qui correspond précisément au métier de ses membres.

Un certain nombre de textes indiquent, du reste, que les magistrats de la rue Cambon assument diverses attributions dans les domaines comptables et fiscaux, et qu'ils sont à ce titre tenus de siéger dans telle ou telle instance. La Cour des comptes organise ses travaux en fonction de l'ensemble de ces missions, notamment de toutes celles que le législateur lui confie.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ainsi, en créant de plus en plus d'autorités administratives indépendantes, le législateur doit poser de plus en plus de problèmes au Premier président de la Cour des comptes : il doit faire face à une demande croissante !

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Monsieur le rapporteur, si vous me permettez une touche d'humour, il ne me semble pas que les administrations actives aient le sentiment d'être oubliées par les contrôles de la Cour des comptes...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous n'en doutons pas !

J'en reviens au médiateur du livre. Toutes les fonctions support dont il dispose relèvent du ministère de la culture : son budget, ses bureaux, etc. Ce médiateur n'est-il pas, sous le statut d'AAI, un appendice du ministère de la culture ?

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Les démembrements de l'État constituent une question ancienne, qui se pose pour l'État comme pour les collectivités territoriales. Bien entendu, elle est extrêmement légitime et importante. C'est le fonctionnement même des pouvoirs publics qui est en jeu.

À mon sens, de tels liens ne remettent pas en cause l'exigence d'indépendance.

En réalité, contrairement à d'autres AAI, le médiateur du livre n'est pas une administration, mais bien un médiateur, presque un tiers *stricto sensu* : pour parler de manière un peu prosaïque, ce sont deux personnes qui interviennent pour réunir les acteurs autour de la table. Il ne s'agit donc pas d'une administration au sens technique du terme.

Bien sûr, il ne serait pas sain que cette instance dispose d'un budget séparé, alors que des moyens supplémentaires ne seraient pas nécessaires.

Je l'ai dit d'une manière qui a peut-être paru un peu naïve. Je crois beaucoup aux institutions et à leur fonctionnement. C'est pourquoi j'ai choisi d'être fonctionnaire. C'est pourquoi je le suis restée, et pourquoi je le suis toujours.

Toutefois, j'en suis consciente, le mode d'intervention des pouvoirs publics exige une réflexion permanente, portant sur le contour des autorités publiques, sur le meilleur moyen d'assurer les services publics.

À ce titre, la création des établissements publics a suscité beaucoup de débats. Si j'en crois mon expérience, je constate que certaines de ces structures sont des établissements au sens concret du terme, tandis que d'autres ont pour mission de gérer des procédures. Cette distinction pose, d'entrée de jeu, un certain nombre de questions quant à la nature de l'intervention de l'État.

Au reste, dans le secteur que je connais le mieux, à savoir celui de la culture, le CNL et le CNC sont bien antérieurs aux autorités administratives indépendantes. Ces centres n'en sont pas moins des formes de démembrement de l'État : il s'agit d'établissements publics gérant des procédures de subvention ou de financement.

Au sujet du livre, l'enjeu qui fait débat depuis un certain nombre d'années et qui, aujourd'hui, se trouve réactivé, avec l'essor du livre numérique, c'est la régulation. L'État, dans toutes ses dimensions, fixe un certain nombre de principes. Il décide d'intervenir pour réguler divers secteurs et développe des outils pour assurer cette régulation. Cette action relève-t-elle ou non du pouvoir exécutif, dans l'acception la plus classique du terme ? Telle est la question soulevée au sujet des autorités administratives indépendantes.

Je le répète, il faut distinguer un ensemble de cas de figure, impliquant éventuellement des transferts de compétences. Dans le cas du médiateur du livre, il n'y a pas de transfert de cette nature. Cette instance a pour vocation d'assurer le fonctionnement d'outils de régulation déjà créés. L'administration, en tant qu'organe exécutif, n'est pas la mieux à même d'exercer cette mission. À mon sens, la notion de tiers est importante.

Vous m'avez interrogée au sujet de mes fonctions de directrice de cabinet. Je vous avoue que, lorsque j'occupais ce poste, je ne m'étais pas posé ces questions de manière aussi poussée qu'aujourd'hui.

En revanche, j'avais déjà à l'esprit l'adaptation de la régulation, dans le secteur culturel, à l'ère du numérique. Il s'agit là d'une question sur laquelle je reviens sans cesse et que nous avons beaucoup travaillée, d'une réflexion consciente et active, menée par le Gouvernement comme par le législateur.

À ce titre, si le médiateur du livre a été créé par le biais d'un amendement, c'est parce que le Gouvernement n'a pas voulu attendre le projet de loi relatif à la liberté de création, dont l'examen parlementaire ne commence que maintenant.

En tant que médiateur, je vise l'efficacité d'une intervention permettant de garantir l'effectivité de la loi sans nécessairement produire de nouveaux textes législatifs – cette méthode n'est pas nécessairement la plus efficace dans le secteur du numérique.

Il faut assurer le respect d'un principe fixé de longue date par l'État.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Pardonnez-moi d’insister sur les conditions de création de cette autorité administrative indépendante. Bien sûr, le législateur est responsable de tous ses votes. Mais un amendement tardif déposé par le Gouvernement ne me semble pas le meilleur moyen de lui communiquer tous les éléments lui permettant d’opérer un choix de qualité.

Même si Jean-Louis Tourenne vient de partir, je me permets de vous poser cette dernière question : envisageriez-vous une délocalisation en province, par exemple à Brive-la-Gaillarde, en Corrèze, où a lieu chaque année la foire du livre ? Je précise qu’une liaison aérienne est assurée, deux fois par jour, entre Paris et Brive... C’est une touche d’humour !

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Monsieur le rapporteur, je vous répondrai brièvement, au risque de relancer vos interrogations. Le médiateur du livre est une instance permanente, mais elle ne correspond pas à un temps complet. Sa délocalisation serait donc un peu compliquée.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Pas nécessairement : vous pourriez prévoir, par exemple, une réunion par mois à Brive ?

Mme Laurence Engel, médiateur du livre. – Le souci, c’est que je n’auditionne pas à jour fixe...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous allons conclure sur cette note d’humour, madame le médiateur. Au nom de la commission d’enquête, je vous remercie d’avoir répondu à nos questions.

La réunion est levée à 17 h 10

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE

Jeudi 9 juillet 2015

- Présidence de M. Philippe Bonnacarrère, président -

Audition de M. Gilles de Bagnaux, président du comité de la commande publique au Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

La commission procède à l'audition de représentants du Mouvement des entreprises de France (MEDEF).

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Nous vous remercions de nous accorder un peu de temps. Notre mission sur la commande publique ne consiste pas à réécrire le Code des marchés publics, ni à entrer dans un débat, article par article. Notre logique, d'ordre politique ou économique, consiste plutôt à interroger les moyens de soutenir notre économie.

Comment la commande publique pourrait-elle aider la croissance ? Pourrions-nous faire plus simple, moins cher et plus rapide en la matière ? Est-il possible de favoriser l'accès de nos PME dans ce domaine ? Pourrions-nous utiliser les marchés publics pour ralentir l'hémorragie des travailleurs détachés ? Dans les transpositions des directives européennes, des éléments représenteraient-ils de la sur-transposition ?

Nous ne sommes pas à la recherche de grandes théories macro-économiques, ni de nouveaux modèles juridiques, mais de bonnes pratiques ou idées pouvant donner de la souplesse au système. Vous avez une liberté totale de parole, dans une optique pratico-pratique.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Monsieur le Président, je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Vous avez reçu un questionnaire présentant nos principales interrogations. Nous aimerions connaître votre point de vue sur les réformes en cours du droit de la commande publique. Que pensez-vous par exemple de la procédure du marché public simplifié, par laquelle le numéro de SIRET suffit pour déposer une candidature grâce au document unique européen ?

M. Gilles de Bagnaux, président du comité de la commande publique au MEDEF. – Je voudrais, pour commencer, vous présenter les personnes qui m'accompagnent : Mme Ophélie Dujarric à la direction des Affaires publiques du MEDEF et M. Alain Couturier à la direction des Affaires juridiques et plus particulièrement à la commission des marchés publics.

À titre personnel, pendant trente ans, j'ai travaillé dans un grand groupe de travaux publics à la tête d'une grande filiale et, il y a trois ans, j'ai racheté une PME de vingt personnes dans la métallurgie. Je connais donc aussi bien la vie d'une PME au quotidien que celle d'un grand groupe.

Comme toute mesure en faveur de la simplification, les marchés publics simplifiés bénéficient aux PME puisque ces procédures leur font gagner du temps. Je mesure pleinement ce bénéfice en tant que dirigeant d'une PME, puisque je dois me charger moi-même de ces

procédures. Néanmoins, nous pensons au MEDEF que le donneur d'ordre devrait également procéder à une vérification des informations reçues. Certes, il existe des organismes auxquels nous pouvons confier nos données pour qu'ils vérifient leur conformité. Toutefois, notre difficulté tient au fait qu'ils sont multiples et leurs services, payants. Nous devons nous adresser à des organismes différents selon les clients, qu'ils soient publics ou privés. Hormis cette réserve, la simplification reste un grand bonheur. Continuez à avancer.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – La place des PME dans la commande publique est-elle suffisante, sachant qu'il faut distinguer les PME titulaires de marchés et celles qui ne sont que des sous-traitantes ? Que proposeriez-vous pour l'augmenter ?

M. Gilles de Bagneux. – Si nos chiffres sont exacts, cette part correspondrait à 58 % des marchés en nombre, mais à seulement 25 % en montant. Est-elle suffisante ? La question, selon moi, ne se pose pas en ces termes car cette part se mesure par rapport aux possibilités des PME. Je la reformulerais ainsi : permet-elle d'occuper leurs collaborateurs, de garnir leur carnet de commandes et éventuellement de se développer ?

Pour obtenir certains marchés, les PME sont obligées d'utiliser le moyen de la sous-traitance ou de la cotraitance avec de grands groupes, ce qui dégrade leur marge de 1 % à 5 %, alors qu'en fin d'année, celle-ci dépasse rarement 1 % ou 1,5 %. En effet, dans ce cas-là, en tant que mandataires du contrat, ces grands groupes font payer aux PME cette responsabilité car ils doivent prendre des assurances qui ont un coût. Les PME sont démunies pour négocier, comme j'en ai fait encore récemment l'expérience pour un marché privé auquel j'ai répondu avec un grand groupe national.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Vous avez remarqué que la directive européenne offre la possibilité de prendre en compte l'empreinte carbone et le social. Qu'en pensez-vous ?

M. Gilles de Bagneux. – Pour nous, cette disposition est une catastrophe. Certes, dans les grands groupes, ces considérations peuvent facilement être prises en compte. Quand je travaillais dans une grande entreprise, je vendais à mes clients cette préoccupation. Je recrutais des responsables qualité ou environnement, ce qui représentait un avantage compétitif.

Le chef de PME, quant à lui, ne dispose pas de moyens suffisants pour se préoccuper de l'environnement ou de RSE et, en cas de problème, son entreprise peut déposer le bilan. Recruter des apprentis constitue déjà un geste social pour les PME, car nous ne pouvons pas nous séparer d'eux facilement quand la collaboration ne fonctionne pas. Que puis-je faire des candidats en insertion que j'ai recrutés en contrepartie d'un marché quand il se termine ? La situation a certes évolué, puisqu'il est possible aujourd'hui de les placer sur d'autres chantiers.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Des associations d'insertion peuvent également vous aider. Dans cette salle, nous sommes des élus et nous travaillons avec des PME. Vous soulignez que l'insertion sociale consiste à ajouter un métier de plus à vos métiers.

M. Gilles de Bagneux. – Je connais le sujet en tant qu'administrateur d'une société qui a créé une holding avec des entreprises de BTP dont le seul objectif est l'insertion.

Cependant, dans mes métiers, il est trop risqué de recruter des salariés en insertion. Je pense, par exemple, aux soudeurs qui travaillent à trente mètres de hauteur.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Qu'en est-il de l'empreinte carbone ?

M. Gilles de Bagneux. – Des logiciels ont été élaborés pour calculer l'empreinte carbone dans les travaux publics, mais les PME ne peuvent pas s'en préoccuper, sauf s'il est possible de réaliser des économies en fioul ou en gaz.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Ne serait-ce pas la possibilité pour un donneur d'ordre de vous accorder un marché, la proximité permettant d'améliorer l'empreinte carbone ?

M. Gilles de Bagneux. – Ce sujet est majeur pour les marchés publics, mais le délit de favoritisme pourrait effrayer les donneurs d'ordre, les acheteurs et les élus. Aujourd'hui, si les élus avaient les moyens de faire travailler les entreprises dans un périmètre de moins de x kilomètres de leur commune, de leur communauté de communes ou de leur région, nous y gagnerions tous. Toutefois, le délit de favoritisme existe. Sur de nombreux marchés, nous œuvrons pour la mieux-disance qui améliore le service mais, en réalité, le seul critère décisif pour les acheteurs demeure le prix même s'ils affichent une préoccupation de mieux-disance.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Nous constatons sur la commande publique un recours plus fréquent aux travailleurs détachés. Les moyens juridiques de contrôle des pouvoirs publics suffisent-ils pour faire face aux abus qui mettent en danger les PME ? Il est question de responsabiliser aussi la maîtrise d'ouvrage pour le contrôle des chantiers. Pensez-vous que nous puissions faire mieux pour le contrôle et au sujet de l'offre anormalement basse ? Quel est l'avis du MEDEF ?

M. Gilles de Bagneux. – Je rencontre ce problème tous les jours. En effet, nous manquons de main d'œuvre parmi les soudeurs et les tuyauteurs. Étant très bien payés, ils préfèrent être des mercenaires en intérim plutôt que d'être recrutés par des entreprises. Les grandes entreprises qui ont des filiales en Pologne ou en Roumanie vont chercher ces professionnels dans ces pays et les embauchent sur des chantiers français. Ces salariés, dont les charges sociales sont nettement inférieures à celles des salariés français, leur permettent de proposer une offre plus compétitive et de gagner ainsi des marchés.

Que faire ? Il faut contrôler, certes. Il faut aussi responsabiliser le maître d'ouvrage. Toutefois, le maître d'ouvrage reportera toujours la responsabilité sur le maître d'œuvre, puis sur l'entreprise. Nous croyons, au MEDEF, que la formation est la meilleure réponse. Depuis que les pouvoirs publics ont fixé comme objectif d'avoir 80 % d'une classe d'âge avec le bac, exercer des métiers manuels n'est plus une fierté pour les parents comme pour les jeunes. Le bac technologique est aujourd'hui considéré comme un échec, ce qui est une erreur majeure. S'il est possible d'avoir des jeunes formés aux métiers de soudeur et de tuyauteur et qui sont fiers de faire ces métiers, nous résoudrons le problème durablement.

Certes, les contrôles peuvent limiter le phénomène mais, sur le long terme, il faut créer un système de formation efficace. Aujourd'hui, les chômeurs se comptent par millions, alors que des offres d'emploi ne sont pas pourvues faute de candidats formés.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Dans le cas des peintres, nous disposons d'une main-d'œuvre formée et au chômage technique, mais les entreprises préfèrent les travailleurs détachés pour des raisons financières.

M. Gilles de Bagneux. – Ne faudrait-il pas exiger, dans les marchés, que la sous-traitance se fasse localement, à moins de cent kilomètres, malgré le délit de favoritisme ? Localement, la main-d'œuvre est disponible pour réaliser ces travaux. L'empreinte carbone et le développement durable peuvent être de bons alibis pour délimiter un périmètre économique et je trouverais cette approche normale.

Après tout, je n'irais travailler ni en Espagne, ni en Italie, ni en Hollande.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Ni en Allemagne. Dans ce pays, les régies publiques d'eau potable sont gérées par des Allemands et l'Allemagne refuse qu'elles soient soumises à la concurrence. Elle sait protéger ses marchés.

M. Gilles de Bagneux. – Seule la Grande-Bretagne aborde la question différemment. Nous sommes favorables à l'alibi de l'empreinte carbone car il permettra de faire travailler les personnes sur une même emprise économique.

M. Rachel Mazuir. – L'Allemagne est soumise aux mêmes règles européennes que la France en matière de commande publique. Cependant, il est possible de contourner les règles. Chacun défend son pré carré.

M. Gilles de Bagneux. – Nous souhaitons qu'une « équipe de France » soit mise en place. Pour ma part, j'ai habité au Népal pendant un an pour y créer une société. Il nous fallait aller à l'ambassade britannique qui était dotée d'un pool entreprises pour être reçus car l'ambassade de France préférerait, elle, la culture.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Avez-vous de bonnes pratiques à nous recommander ? Quant aux éléments de souplesse qui n'auraient pas été exploités concernant la transposition des directives européennes, quels sujets seraient susceptibles d'être plus rapides, plus souples et plus simples à traiter ? Avez-vous des suggestions ?

M. Gilles de Bagneux. – Parmi ces sujets, la trésorerie occupe une place majeure pour nous. En effet, il est difficile pour une PME de répondre à un appel d'offres en raison des systèmes de retenue de garantie et de caution. Les PME sont entravées dans leurs possibilités de répondre aux appels d'offres.

Parmi les garanties exigées des entreprises, pourquoi ne pas utiliser la part fournitures comme une avance sur marché, puisque la garantie, une fois sur le terrain, est sous le gain du maître d'ouvrage ? Nous paierions ainsi une avance avec la garantie sur les fournitures. Ce sont des détails importants pour la trésorerie. Donner des cautions sur les marchés publics représente une véritable entrave au développement car les banques limitent nos cautions. Sur certains marchés, je demande à ne pas payer de caution en échange d'une retenue de 5 %.

Les cautions, les retenues de garantie et les avances sont donc les trois points sur lesquels des progrès peuvent être réalisés.

Sur la question des pénalités, par ailleurs, nous aimerions plus de simplicité dans la façon de traiter les marchés. Aujourd'hui, des acheteurs, qui se comportent comme des

potentats locaux plutôt que de faire l'effort de comprendre les entreprises, ajoutent des pénalités en cas de retard à une réunion ou dans la remise d'un papier par exemple. Arrêtons les pénalités.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Cette situation se produit-elle souvent ? La personne précédente nous a signalé que de nombreuses collectivités locales procèdent ainsi.

M. Gilles de Bagneux. – Nous constatons une accélération car de plus en plus d'acheteurs ont leur mot à dire concernant ce qui est écrit sur le marché. À titre d'exemple, un rabais a été ajouté par une collectivité qui a avancé comme argument la conjoncture difficile.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Pour avoir dirigé des chantiers importants, en cas de problème de malfaçon ou pour la mise en place d'un calendrier d'exécution, je sais que la présence d'une entreprise à une réunion peut être indispensable. Le défaut d'une entreprise à l'heure H peut parfois être catastrophique pour le fonctionnement et le calendrier d'un chantier. Toutefois, pour une réunion accessoire, un tel impératif ne se justifie pas.

Nous rejoignons la question de la mieux-disance et du *sourcing* pour les acheteurs. La réputation d'une entreprise est atteinte si elle ne se présente pas au bon moment. Toutefois, il me paraît important de pouvoir le signaler aux acheteurs dans une base de données qui recenserait ce qu'il s'est produit sur les chantiers précédents.

M. Rachel Mazuir. – Vous soulignez la question des clauses excessives. Nous sommes surpris des exemples évoqués, ayant nous-mêmes passé beaucoup de marchés en tant qu'élus locaux. Vos difficultés sont-elles les mêmes dans le cas des marchés privés ? Je pensais que ce phénomène était marginal chez nous.

M. Gilles de Bagneux. – Oui, bien sûr. Dans les marchés publics, cette tendance progresse et, dans les marchés privés, la situation peut parfois être pire. Le Code des marchés publics reste malgré tout protecteur. Il y a partout des gens honnêtes et moins honnêtes. Il est vrai que le rôle des acheteurs publics est en train d'évoluer et aujourd'hui nous pouvons faire face à tout type de comportement.

La DAJ a fait paraître un guide de conseils pour les acheteurs. Nous avons également rencontré le service des achats de l'État, qui est actuellement en train de créer un logiciel. Celui-ci permettra aux acheteurs de créer leur marché. Nous sommes favorables à de telles initiatives. Cependant, lorsque le logiciel nous a été présenté, nous avons constaté à travers les cas montrés que les acheteurs apprenaient d'abord à mettre des pénalités aux entreprises. Il aurait fallu plutôt penser la façon dont l'entreprise peut aider à la collectivité à concevoir le mieux possible un ouvrage dont la collectivité a besoin.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Avez-vous un dernier message important à nous communiquer ? Dites-nous un mot du document unique ? Pensez-vous que ce dispositif peut fonctionner ?

M. Gilles de Bagneux. – Pour le moment, le document unique européen qui est en cours de préparation est une usine à gaz. Je crois qu'il est en train d'évoluer. Il faut le simplifier. Il s'agit d'une nécessité. En revanche, nous sommes satisfaits du marché public simplifié avec la déclaration via le SIRET.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Ne s'agit-il pas d'un outil de simplification ?

M. Gilles de Bagneux. – Pas encore, mais il peut le devenir.

Mme Ophélie Dujarric, directrice de mission à la Direction des affaires publiques du MEDEF. – Recourir à un seul document participe d'une démarche de simplification. Cependant, le contenu du document reste compliqué à appréhender. Nous en sommes encore aux prémices de la simplification.

M. Alain Couturier, chargé de mission à la Direction des affaires juridiques au MEDEF. – Pour l'heure, il n'y a pas de véritable simplification des règles de participation aux appels d'offres.

M. Gilles de Bagneux. – Le nombre de personnes concernées et de points juridiques est très important. Dans une PME, nous réglons les problèmes juridiques en simplifiant au maximum. Pendant que nous avançons et prenons des risques, d'autres personnes créent de nouvelles règles.

Pour finir, la question de la concurrence déloyale n'a pas été abordée avec le *in-house*. Aujourd'hui, nous craignons que les marchés soient comme dans le passé attribués à des entreprises de type SPL, au prétexte qu'elles répondraient en tenant compte des vrais prix de revient et des vrais coûts. Il est faux de dire que les SPL peuvent appliquer les mêmes règles de calcul que nous. Je ne pense pas que la comptabilité appliquée dans les SPL leur permette de connaître les vrais prix de revient.

M. Didier Mandelli. – J'aimerais savoir, dans le cadre du comité que vous présidez au MEDEF, si vous avez mis en œuvre des dispositifs d'accompagnement ou de parrainage des PME ou des TPE concernant la réponse aux marchés publics.

M. Gilles de Bagneux. – Nous organisons des séminaires, nous publions des ouvrages, des livres blancs et des modes d'emploi pour expliquer la loi. Le rôle du MEDEF n'est pas d'accompagner les PME dans leur réponse aux marchés publics. Ce sujet relève des fédérations spécialisées qui s'en chargent dans les limites imposées par le respect de la concurrence.

M. Rachel Mazuir. – Vous parlez des PME, tout en étant au MEDEF. N'est-ce pas un problème ? La préoccupation d'une PME peut être très éloignée des problématiques des grandes entreprises, par exemple dans le cas des PME qui sont contraintes de leur faire appel.

M. Gilles de Bagneux. – Le MEDEF cherche à partager ces problématiques. Quand je travaillais dans un grand groupe, je travaillais avec des entreprises locales, dans la recherche d'une complémentarité qui était indispensable à notre développement et au leur. Je pense donc que la diversité des cultures est une source de richesse qui permet de confronter les idées.

Certes, le MEDEF pourrait prendre une position plus claire s'il ne tenait compte que des PME, mais toutes les entreprises doivent être prises en considération. Je crois qu'il ne faut pas opposer les grands groupes et les PME qui sont complémentaires. Pour preuve, les grands groupes n'ont qu'une hâte, acquérir des PME qui sont des éléments moteurs en matière d'innovation et qui proposent des produits nouveaux.

Audition de M. Bruno Carrière, Directeur général de l'Union des hôpitaux pour les achats (UniHA)

La commission procède à l'audition de M. Bruno Carrière, directeur général de l'Union des hôpitaux pour les achats (UniHA).

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Notre approche se veut très pratique. Nous ne sommes pas une commission d'enquête, nous ne voulons pas récrire le Code des marchés publics, mais proposer des solutions pour être plus rapide, plus simple ou moins cher.

Dans ce contexte, la question de la mutualisation des achats se pose avec deux points de vue différents : si elle est bénéfique pour les « gains sur achats », jusqu'où peut-on aller dans la baisse des prix sans dégrader l'accès des PME ? La mutualisation n'est-elle pas la meilleure amie de l'acheteur public, mais aussi la « meilleure ennemie » de la PME ? Sur les marchés complexes d'innovation, la mutualisation n'est-elle pas une fausse bonne idée ? Désinvestit-elle l'acheteur public ? Quelles sont les bonnes pratiques à nous recommander ? Les hôpitaux représentant des volumes financiers importants, quels « gains sur achat » peuvent-ils être enregistrés ? Qu'est-ce qui aurait pu échapper à l'État dans sa transposition des directives européennes ?

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Je veux préciser certaines questions. La commande publique représente 18 milliards d'euros pour les hôpitaux. Les deux principaux groupements d'achats, UniHA et l'UGAP, sont-ils en concurrence dans certains domaines ? Comment se coordonnent-ils ? Quelles sont les forces et les faiblesses des deux organismes ?

Le portefeuille d'achats d'UniHA est passé de 803 millions d'euros en 2008 à 2,4 milliards d'euros en 2014 : comment expliquer cette évolution ?

Le programme PHARE (Performance hospitalière pour des achats responsables) a fixé pour objectif à UniHA de réaliser une performance achat de 110 à 120 millions d'euros par an : cet effort peut-il être poursuivi dans la durée, sans écraser les marges des entreprises ni privilégier les grandes entreprises ? Les PME ne seront-elles pas exclues de ces marchés ?

Les travaux de notre mission commune d'information portent notamment sur l'accès des PME à la commande publique. Quelle est la part des achats innovants auprès des PME ? Augmente-t-elle de façon importante, comme c'est le cas pour l'UGAP ?

Enfin, dans ma circonscription, un investissement hospitalier très important a permis d'embaucher des personnes de 14 nationalités différentes sur un chantier. La question des travailleurs détachés a constitué une plaie ouverte pour les PME locales. Quel est votre avis sur cette question ?

M. Philippe Jahan, président d'UniHA, directeur général du CH de Valenciennes. – En introduction, le financement d'UniHA repose essentiellement sur la cotisation de ses mandants et non sur les subventions. J'ai été élu par l'assemblée générale des directeurs généraux des hôpitaux publics français, dont nous sommes les représentants, contrairement à l'UGAP qui est un organisme extérieur au système.

Notre fonctionnement, en plus d'être démocratique, est très professionnalisé puisque nous associons médecins, représentants des médecins, pharmaciens et ingénieurs médicaux à notre action. Proches du terrain, nous rendons également des comptes.

Pour préciser ce qui nous distingue de l'UGAP, nous sommes concurrents et complémentaires. L'UGAP a investi l'achat hospitalier sur étagère. Les pouvoirs publics ont souhaité que les CHU et les hôpitaux améliorent la performance achats en se réunissant.

M. Rachel Mazuir. – Tous les hôpitaux en font-ils partie ? Les SAMU sont-ils également concernés ?

M. Philippe Jahan. – Nous touchons 250 établissements dont 28 CHU et 30 grands centres hospitaliers. Les autres sont dans le groupement par mécanismes associés. Nous avons demandé aux pouvoirs publics de nous organiser de façon démocratique et selon un acte volontaire. UniHA fait vivre 75 salariés, 45 équivalents temps plein, sur tout le territoire.

Par ailleurs, nous sommes attentifs à préserver une offre PME et innovation que nous soutenons dans un programme dédié. Nous sommes en lien direct avec les PME à travers le développement de produits avec le souci de préserver le tissu des PME. Toutefois, l'industrie française ne propose pas toujours les produits qui nous intéressent (scanners et IRM).

M. Bruno Carrière, directeur général d'UniHA. – Merci de nous accueillir aujourd'hui. Nous avons essayé de traiter les différentes questions en les agençant de la façon suivante.

En réponse à la première interrogation, UniHA est une coopérative née d'un regroupement d'hôpitaux qui sont au nombre de 61 aujourd'hui. Les achats des membres d'UniHA représentent entre 6 et 9 milliards d'euros, selon que l'on prend en compte ou pas l'AP-HP, sur un total de 18 milliards d'euros.

Pour présenter ensuite le paysage général, l'UGAP est un acteur du système, mais il n'achète pas de médicaments ni de produits de santé. Or ces produits représentent les deux tiers, voire les trois quarts du volume des achats totaux. Nos volumes d'achat sont ainsi passés de 800 millions à 2,5 milliards d'euros parce que les médicaments en représentent 1,5 milliard. Par ailleurs, d'autres acteurs de l'achat évoluent dans le secteur hospitalier : le Réseau des acheteurs hospitaliers (Resah) qui regroupe les établissements de la région Ile-de-France, tout en ayant des actions sur tout le territoire ; les centres de lutte contre le cancer ; puis, une multitude de groupements régionaux, soit positionnés sur un spectre d'achats très large, soit sur des thématiques particulières. En réponse à l'une des questions posées sur les organismes de mutualisation de restauration scolaire, c'est avec ces organisations dans le secteur régional que des contacts pourront travailler sur des sujets équivalents.

Pour revenir à la particularité d'UniHA, dans le monde de l'achat de la commande publique, des opérateurs comme l'UGAP qui sont organisés autour d'une plate-forme d'acheteurs font du référencement. D'autres sont décentralisés, ce qui est notre caractéristique avec 15 personnes au siège et le reste dans le réseau. En achat hospitalier, les achats doivent être décidés en lien avec les équipes soignantes. Notre parti pris a donc été de décentraliser les équipes d'acheteurs et de « mailler » des professionnels de l'hôpital qui ont un rôle de

coordinateur et sont associés à des spécialistes de l'achat. Nous pensons que cette communauté permet d'ajuster les besoins avec le contenu des marchés.

Par ailleurs, l'impact de notre organisation doit être apprécié au regard des secteurs d'activité : les deux tiers de notre portefeuille d'achats portent sur les médicaments. Ils concernent, par conséquent, 15 entreprises mondiales. Sur l'énergie, nous travaillons avec des entreprises européennes. Dans le cas de Microsoft, nous discutons avec un monopole au nom de 150 entités juridiques du secteur sanitaire. La question des PME n'est donc pas constante dans tout le secteur d'achats et dépend de l'activité. Le secteur du médicament est très concentré, alors que celui des services est très émietté, ce qui a un effet dissuasif pour nous comme pour le marché de la formation professionnelle. La restauration quant à elle se caractérise par des circuits courts avec des producteurs locaux et des distributeurs qui sont des entreprises internationales.

Pour donner de la pertinence à l'acte d'achat, il faut donc comprendre l'organisation du marché : ainsi, 150 hôpitaux pèsent peu auprès de Microsoft. Toutefois, dans le secteur des médicaments, avec 1,5 milliard d'euros, il est possible d'avoir une plus grande marge de négociation. En résumé, la question de la PME traverse tous les secteurs d'activité, mais différemment selon les secteurs.

Sur la question des SAMU, les achats d'hélicoptère représentent un volume de 66 millions d'euros pour les ententes des établissements hospitaliers. Cet exemple illustre l'articulation que j'évoquais entre grandes entreprises et TPE. En effet, de toutes petites entreprises font voler ces hélicoptères, mais les constructeurs d'hélicoptères, eux, sont de taille mondiale. Les stratégies achats doivent prendre en compte cette dualité entre opérateurs locaux et constructeurs mondiaux. De plus, des entreprises spécialisées dans le transport hélicoptère pour l'industrie pétrolière arrivent sur ce marché et créent de la concurrence pour les opérateurs.

Pour conclure, la PME n'est pas constamment représentée et le passage de 800 millions d'euros en 2008 à 2,4 milliards d'euros aujourd'hui s'explique par la part croissante prise par le médicament.

M. Philippe Jahan. – Dans certains cas, les prix des grands entrepreneurs ont chuté de 40 % grâce au poids d'UniHA qui est capable de discuter et de fournir une expertise et des services, l'acte d'achat étant de plus en plus complexe. Ainsi, avec le marché du commissaire aux comptes pour les hôpitaux, nous avons mis en concurrence tous les groupes. Puis, nous avons élaboré une charte d'acceptabilité sur la manière dont nous concevions ce marché et présélectionné six groupes dont nous nous sommes portés garants. Pour revenir enfin à Microsoft, ce géant a malgré tout dû céder sur certaines revendications excessives.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Vous nous avez présenté vos forces et l'intérêt de ce groupement qui centralise les achats par filière. Pouvez-vous indiquer, dans le contexte législatif et réglementaire des directives de février 2014, sur quels points vous pourriez obtenir de meilleurs résultats pour les établissements ? Quelles sont les améliorations possibles du dispositif ?

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Aujourd'hui, une question essentielle pour les conseils d'administration des hôpitaux porte sur les travaux d'entretien ou de restauration qui sont très importants. Quel lien organique avez-vous avec les PME locales ? En raison de l'évolution des hôpitaux, la performance achats ne nuit-elle pas aux PME-TPE en leur

donnant moins de travail ? Sur mon territoire, je pense ainsi que le lien avec le tissu économique local se dégrade.

M. Bruno Carrière. – UniHA n'est pas positionné sur le marché des travaux ou du BTP. Même pour les fournitures de sites industriels ou de bâtiments, nous travaillons avec des réseaux de distributeurs. Dans le domaine des services, nous travaillons avec des groupes nationaux disposant de succursales locales sur le sujet du nettoyage ou de la maintenance d'ascenseurs.

Si nous contractualisons dans le domaine du BTP, nous le ferons dans le cadre de la clause de la mieux-disance ou de la RSE : des travaux de second œuvre pourraient être aussi des chantiers d'insertion, à condition d'avoir une déclinaison territoriale et donc des interlocuteurs qui puissent couvrir l'ensemble du territoire.

M. Philippe Jahan. – Quand nous avons rénové l'hôpital de Valenciennes pour 500 millions d'euros, les trois grands groupes nationaux du secteur ont répondu à l'appel d'offres. Toutefois, nous avons demandé dans le projet que des entreprises locales interviennent en sous-traitance sur des chantiers, ce qui a fait vivre le territoire pendant trois ans. Cette obligation pourrait figurer dans les appels d'offres comme début de solution car aucune entreprise locale ne pourrait se charger de la rénovation d'un hôpital comme celui de Valenciennes.

Par ailleurs, nous soutenons financièrement à hauteur de 25 000 euros une start-up lilloise pour repérer des innovations et valoriser les produits qui correspondent à des besoins réels des établissements hospitaliers. Ainsi, chaque année, nous organisons un congrès au cours duquel des start-ups présentent leurs produits.

Pour répondre en résumé à votre question, dans les grands marchés, il existe la possibilité d'effectuer des investissements dans des entreprises locales. En outre, UniHA soutient des start-ups innovantes quand leurs produits apportent une plus-value.

Concernant les marchés régionaux, certains produits comme le papier toilette sont fabriqués en Inde. Comment faire travailler les entreprises locales dans ce contexte ? Celles-ci peuvent être associées au travers de l'allotissement ou de la distribution, dans une recherche de complémentarité. UniHA étant décentralisé, une équation locale ou régionale doit être nécessairement trouvée dans notre dispositif. Là réside notre difficulté : comment articuler UniHA et certains acteurs régionaux sans nous placer en opposition ? Nous apportons notre expertise, sans jamais casser les groupes d'achats qui fonctionnent comme dans le Nord-Pas-de-Calais.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – UniHA doit réaliser une performance achat de 110 à 120 millions d'euros par an. Pensez-vous atteindre cet objectif ?

M. Bruno Carrière. – Les hôpitaux sont, en termes de taille, de grandes entreprises dans les territoires. Les pouvoirs publics exigent donc des directions achats des hôpitaux une performance équivalente à celle des entreprises de même taille, en s'alignant sur les pratiques du secteur privé. C'est pourquoi nous construisons de la compétence achats adaptée aux besoins hospitaliers, en étant attentifs aux marchés et en maintenant la concurrence.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Les groupes de la grande distribution se reconvertisent en mettant en place des stratégies de territoire intéressantes – sauf parfois pour les prix – avec des PME et des producteurs locaux.

Mme Julie Bourgueil, Directeur général adjoint d’UniHA. – Nous calculons le gain sur des quantités estimées à partir d’un prix d’achat et d’un prix historique. Toutes les données affichées dans nos documents ne concernent que du gain sur achats qui reste théorique et ne se retrouve pas toujours dans les lignes budgétaires.

Le dispositif est construit pour disposer de cette donnée-là. Nous savons déjà qu’à la fin de l’année 2015, nous n’obtiendrons pas des gains sur achats purs de 100 millions d’euros, ce que nous avons annoncé. Néanmoins, nous travaillons sur d’autres typologies de gains dits complémentaires : ceux-ci peuvent être liés à des pratiques de commandes qui sont améliorées dans le cadre du groupement pour amoindrir les factures des hôpitaux comme des fournisseurs. Les achats projets peuvent aussi être source de réorganisation dans les hôpitaux et donc de gains organisationnels majeurs, bien supérieurs aux gains sur achats que nous avons présentés.

Vous nous interrogez également sur nos forces et sur nos faiblesses. Notre ancrage dans les hôpitaux est une force, mais aussi une faiblesse. Leur adhésion est volontaire et nous avons à faire la preuve que les hôpitaux ont intérêt à rejoindre le groupement. Je pense ainsi qu’UniHA peut être un des leviers au service d’une réorganisation des hôpitaux, notamment autour du circuit du médicament à travers son automatisation qui pourrait générer des gains de productivité, mais à condition de penser aussi ce circuit en termes de sécurisation. Nous venons d’ailleurs de lancer une démarche d’audit organisationnel sur certains établissements dans le cadre de cet achat projet et j’ai l’intuition que nous ouvrons une porte sur un sujet qui va devenir majeur.

Concernant les PME, enfin, la professionnalisation des acheteurs et des médecins recherchée par UniHA passe aussi par la connaissance du terrain et des entreprises, puisque, pour éviter les situations de monopole, nous partons à la recherche de la concurrence.

M. Bruno Carrière. – Pour finir, la directive ne pose pas de difficulté particulière puisque notre action s’inscrit dans l’application du Code des marchés publics. Nous nous y préparons donc.

M. Rachel Mazuir. – J’ai une question subsidiaire. Dans les gains indiqués dans le document que vous avez distribué, pourquoi faire apparaître l’UGAP ?

M. Bruno Carrière. – Nous avons un accord de partenariat avec l’UGAP qui nous permet d’obtenir des remises sur commission.

M. Rachel Mazuir. – Les SDIS ayant aussi des équipements répétitifs, la piste de l’UGAP doit aussi être explorée.

M. Philippe Jahan. – Nous cherchons des alliances.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Quand nous avons reçu l’UGAP, ses responsables nous ont fait part d’une progression des PME dans leur chiffre d’affaires. Pouvez-vous en faire autant ? Cet élément sera-t-il l’une de vos préoccupations ?

M. Bruno Carrière. – Nous n'en sommes pas capables faute de système d'information équivalent car nous n'avons que dix ans.

Notre démarche est la suivante : l'acheteur cherche la PME offrant le produit adapté au système hospitalier. Nous participons à des forums, nous rencontrons des PME, nous les accompagnons en « codesignant » les produits et les services en cas de besoin. Nous avons également le projet de mettre en place des « sentinelles de l'innovation » en développant notre implantation territoriale. L'écart avec l'UGAP s'explique parce qu'il compte 1 000 collaborateurs et nous 70.

Pour revenir à la directive, notre seule interrogation porte sur l'opposabilité de la directive à tout le secteur sanitaire. Dans le secteur sanitaire, tous les acteurs, cliniques privées comme hôpitaux publics, travaillent avec des fonds publics. Nous pensons qu'il y a un facteur d'inégalité dans la concurrence que se livrent ces établissements entre ceux qui sont assujettis à l'obligation du Code des marchés publics et ceux qui ne le sont pas.

Par ailleurs, la directive n'est pas en cause mais seulement la déclinaison de différents textes opposables aux entreprises comme aux autres pouvoirs adjudicateurs. À titre d'exemple, tous les titulaires de marchés publics doivent transmettre une attestation semestrielle sur le travail illégal, ce qui est ingérable. D'ailleurs, personne n'applique cette disposition.

Ensuite, nous avons une visibilité sur l'ensemble du réseau et de tous les acteurs publics qui interviennent dans le champ des hôpitaux. Dans certaines régions, des hôpitaux ont signé une convention tripartite de dématérialisation avec leur trésorier et leur chambre régionale des comptes. Ils peuvent donc signer des marchés pour l'ensemble du territoire. Or des trésoriers locaux considèrent que ce qui a été dématérialisé à un endroit ne leur est pas opposable et bloquent des règlements, ce qui dépasse l'entendement. Nous consommons du « temps agent » pour faire des photocopies de marchés.

M. Philippe Jahan. – Pour conclure, je parlerai en tant que chef d'établissement. Je dois dégager un million d'euros de recettes par jour alors que les dépenses s'élèvent à un million d'euros également. Je dois également gérer 5 000 bulletins de paie. De plus, l'État perçoit 1,2 % du résultat. Nous avons reçu 1 000 personnes aux urgences ces trois derniers jours !

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Combien d'entrées par an couvre votre service d'urgences ?

M. Philippe Jahan. – Le service accueille 200 à 300 personnes par jour, ce qui représente 90 000 entrées par an. Équilibrer nos comptes est un défi puisque les directeurs généraux qui ne tiennent pas leurs comptes sont remerciés.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Nous vous remercions pour votre contribution.

Audition de M. Alain Piquet, Président de la commission des marchés à la Fédération française du bâtiment

La commission procède à l'audition de M. Alain Piquet, président de la commission des marchés à la Fédération française du bâtiment.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Nous mesurons les enjeux de la commande publique pour la Fédération française du bâtiment. Notre mission d'information vise à se demander comment il est possible de faire plus simple, moins cher, plus souple et à s'assurer qu'il n'y aura pas de sur-transposition des directives européennes. L'autre préoccupation de notre rapporteur est la suivante. Toutes les hypothèses ont-elles été explorées pour aider les PME ? Qu'en est-il enfin de la montée en puissance des travailleurs détachés que nous constatons ces dernières années dans l'exécution des marchés publics ?

Nous attendons donc de votre fédération que vous nous disiez ce qui permettrait, selon vous, de mieux faire fonctionner la commande publique, dans un contexte difficile marqué par un investissement public qui marque le pas dans les collectivités. Nous sommes à la recherche de bonnes pratiques et nous inscrivons dans une démarche très concrète.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Merci d'avoir répondu à notre invitation. Comment ressentez-vous la diminution de la commande publique ? Notre mission porte notamment sur la commande publique et les PME. Les deux directives européennes avec l'allotissement généralisé et la simplification devraient permettre un meilleur accès des PME à la commande publique. Pour vous, quelles sont les bonnes pratiques pour y parvenir ? Quelles sont également les mauvaises pratiques ? Enfin, le recours aux travailleurs détachés est vécu comme un traumatisme par les entreprises du bâtiment. Certes, les contrôles sont plus fréquents et une carte va être mise en place. Toutefois, je ressens le phénomène comme une forme de délocalisation du secteur du bâtiment. Quel est votre avis sur ces questions ?

M. Alain Piquet, Président de la commission des marchés à la Fédération française du bâtiment. – Merci, Messieurs les sénateurs. Pour apprécier l'impact du contexte économique, rappelons ces quelques chiffres : la commande publique représente 20 % de notre activité qui s'élève à 124 milliards d'euros de chiffre d'affaires par an. Elle fait travailler 220 000 salariés pour un total de 1 100 000 personnes. La commande privée ne suppléant pas à la commande publique, l'impact du ralentissement de l'investissement est important.

En 2014, la commande publique sur le volet collectivités locales-investissement a baissé de 7 % et même de 10,8 % si l'on ajoute le volet entretien-maintenance. En 2015, nous anticipons une baisse de 5 % de l'investissement. L'année dernière, le bâtiment a perdu 30 000 salariés et, globalement, depuis le début de la crise, 100 000 personnes.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Nous partageons cet avis.

M. Alain Piquet. – Nous avons aujourd'hui le sentiment que le législateur s'est saisi de la question. Une chaîne de causalité existe en effet entre l'offre anormalement basse (OAB) par rapport aux coûts de production et les travailleurs détachés. Or le projet d'ordonnance « marchés » prend en compte l'OAB à deux niveaux, celui du marché proprement dit dans l'article 51 et surtout dans le contrat du sous-traitant dans l'article 60. Pour nous, il est primordial que vous stipuliez que le maître d'ouvrage a l'obligation de détecter et de rejeter l'OAB à ces deux niveaux. C'est une excellente initiative.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – L'Europe a renoncé à définir l'OAB par une formule mathématique. Cette rédaction vous convient-elle ?

M. Alain Piquet. – Le pourcentage ne peut pas être fixé indépendamment du contexte économique et géographique. Sur ce volet, il est important que la maîtrise d'ouvrage demande à l'entreprise en quoi ce prix est anormalement bas à partir du détail des éléments. La pratique voulait qu'elle se contente de la conformité de l'offre.

Quant aux travailleurs détachés, nous constatons une réelle prise de conscience de cet enjeu aujourd'hui grâce à la loi Savary et aux décrets qui ne sont pourtant applicables que depuis le 1^{er} avril de cette année. Nous tenons à la carte d'identification professionnelle et à l'obligation d'analyse des OAB, mais, à côté de ce volet législatif, il est indispensable de veiller à son application via un contrôle avec l'appui des douanes.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – M. Bourquin se pose régulièrement la question de la pénalisation du maître d'ouvrage qui est envisagée par le Premier ministre. Cette responsabilisation est-elle une bonne idée ? Est-ce la seule bonne idée ? Quel est votre sentiment sur ce point ?

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Nous savons qu'il est massivement fait appel aux travailleurs détachés aux troisième et quatrième niveaux de sous-traitance. Il est donc prévu de mettre aussi en cause la responsabilité du maître d'ouvrage sur le nombre de travailleurs détachés déterminant une offre anormalement basse.

M. Séverin Abbatucci, directeur des affaires juridiques et fiscales à la Fédération française du bâtiment. – Nous pensons que le maître d'ouvrage a une responsabilité indirecte car il profite du caractère anormalement bas des offres faites par les sous-traitants. Il fait figure de « receleur » de la fraude aux règles sociales du détachement, selon l'expression de notre président, Jacques Chanut. La durée maximale du travail et le niveau de salaire définis par le cadre français ne sont pas respectés par certains employeurs étrangers. C'est pourquoi il faut remonter la responsabilité au niveau du maître d'ouvrage en bout de chaîne.

Pour prévenir les infractions, les entreprises étrangères devront fournir aux donneurs d'ordre une copie de la déclaration de détachement qu'elles devaient déjà remettre en théorie aux agents de contrôle. Quant au donneur d'ordre, il aura l'obligation de le signaler aux agents s'il ne l'obtient pas. Nous pensons que cette obligation aura un impact positif.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Selon vous, l'obligation pour les donneurs d'ordre d'obtenir copie de cette déclaration de détachement voire de saisir les autorités de contrôle dans le cas contraire suffirait pour garantir le dispositif, mais il serait excessif de responsabiliser au sens pénal le maître d'ouvrage dans un cadre déjà contraignant pour lui.

M. Alain Piquet. – Quand vous parlez de la maîtrise d'ouvrage, il est important de l'imaginer dans toutes ses composantes. La commande publique ne représente que 20 % de notre activité.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Le donneur d'ordre public va comprendre ces nouveaux outils, mais comment imaginez-vous la situation pour le maître d'ouvrage privé ?

M. Séverin Abbatucci. – À mon avis, nous aurons peu de cas de responsabilité pénale. Ne pas récupérer les documents que j'énumérais est constitutif d'une faute pour le donneur d'ordre. Il sera complice de l'infraction de l'entreprise étrangère s'il la laisse travailler sans avoir obtenu la preuve qu'elle est en règle. Il encourra des sanctions au plan civil et une condamnation au plan pénal. Aucun texte supplémentaire n'est nécessaire.

M. Rachel Mazuir. – 25 000 euros pour Bouygues sur le chantier de l'EPR de Flamanville.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Un procès s'est tenu il y a quelques jours au sujet de quarante personnes détachées qui n'étaient pas déclarées dans les règles. Ces sanctions font-elles peur à une grande entreprise ? La sanction ne devrait-elle pas être plus importante en pourcentage de chiffre d'affaires ?

M. Séverin Abbatucci. – La sanction pour défaut de déclaration du détachement est de 2 000 euros par salarié avec un plafond porté à 500 000 euros par la loi Macron. Elle est donc déjà très élevée.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Le faible niveau des sanctions à l'encontre de Bouygues s'explique par le fait que la loi Macron n'était pas encore en place.

M. Rachel Mazuir. – La responsabilisation du maître d'ouvrage vise davantage le privé que le public. Or les petites collectivités territoriales ne disposent pas des ressources nécessaires pour appliquer ces nouvelles dispositions.

M. Alain Piquet. – Dans les pratiques, l'allotissement est privilégié. S'il est bien géré, le risque juridique de la maîtrise d'ouvrage public est réduit, voire levé par des pratiques qui vous sont offertes. Des guides de bonnes pratiques ont été édités par le ministère des Finances et les faire descendre dans vos services permettrait de corriger des pratiques qui ont été perverties et expliquent la situation actuelle.

Les outils répressifs ne sont en place que depuis peu. Si les contrôles sont mis en œuvre, je suis convaincu que la situation s'améliorera.

M. Séverin Abbatucci. – Je tiens à souligner que tous les éléments mis en place ne sont pas répressifs. Des mesures préventives vont également dans le bon sens. Ainsi, lors de la notification du marché, le maître d'ouvrage public doit vérifier à bien souscrire l'assurance décennale obligatoire pour respecter la concurrence. En outre, une mesure d'auto-liquidation de la TVA vise la sous-traitance qui, ne facturant plus la TVA, ne peut plus frauder.

M. Philippe Bonnecarrère, président. – Avez-vous des propositions au sujet des retenues de garantie, des cautions, de la relation avec les banquiers et des délais de paiement des administrations publiques ?

M. Alain Piquet. – Au-delà des garanties, les avances sur travaux constituent une action intéressante, notamment pour les PME. L'avance de trésorerie et l'allotissement sont en effet des questions importantes et nous avons remis en place des formulaires de garantie avec la Fédération française bancaire. Nous maîtrisons désormais ce sujet.

La question de la numérisation me semble aussi un sujet important aujourd'hui. Nous travaillons pour que les fournisseurs et les contributeurs au Marché Public Simplifié

puissent entrer dans ce dispositif MPS qui est un très bel outil. Les collectivités locales devraient également s'emparer de cet outil qui est source d'économies.

Par ailleurs, l'obligation de dématérialisation, la maquette numérique et le plan de transition numérique du bâtiment se profilent. Il faut aider les PME à accéder à ces dispositifs de dématérialisation, notamment à travers la formation.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Vous avez évoqué l'essentiel. Merci à votre équipe.

Jeudi 23 juillet 2015

- Présidence de M. Philippe Bonnacarrère, président -

La réunion est ouverte à 9 h 22.

Audition de Mme Monique Legrand-Larroche, directrice des opérations de la Direction générale de l'armement, et de M. François Cojan, directeur du service centralisé des achats de la Direction générale de l'armement

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Nous allons débiter notre première – et dernière – audition concernant la commande publique en matière de défense. Nous souhaitons connaître votre approche et votre analyse en la matière.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Merci d'avoir répondu à notre invitation. Nous menons une mission globale sur la commande publique, afin de savoir quel impact pourrait avoir une politique de la commande publique impliquant les PME non pas en tant qu'entreprises sous-traitantes, mais en tant que titulaires des marchés, si on leur octroyait une place plus conforme à celle qu'elles occupent dans notre économie. Cette mission d'information a commencé ses travaux voilà quelques mois et vous faites partie des dernières personnes auditionnées. Nous allons vous poser une série de questions. Vous avez déjà reçu un questionnaire qui synthétise nos principales interrogations.

Concernant le ministère de la Défense, pourriez-vous présenter les modalités organisationnelles et procédurales de vos achats, à partir d'un exemple tel que le Rafale ? Le ministère de la Défense poursuit-il des objectifs de gains économiques au niveau de ses achats ? La commande publique est aujourd'hui soumise à des exigences d'économies importantes. Comment votre volonté de gains sur achats se matérialise-t-elle ?

La directive 2009/81/CE du 13 juillet 2009 ouvre le marché de la défense à la concurrence européenne. Mais chacun des Etats membres continue de pouvoir recourir à l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pour éviter les mises en concurrence. Qu'est-ce qui fait, concrètement, qu'un programme est exclu de la mise en concurrence ? Pourriez-vous indiquer succinctement le montant des achats du ministère, en précisant la proportion de ceux qui sont exclus de la mise en concurrence ?

Pourriez-vous aussi faire le point sur l'action du ministère pour faciliter l'accès des PME aux marchés ? L'allotissement n'étant qu'une faculté pour vous, quel pourcentage de vos marchés représente-t-il ?

Concernant la dimension européenne de votre action, certains achats sont gérés par l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR). Des mises en concurrence sont-elles organisées dans ce cadre ? Quels sont les principaux exemples de marchés attribués à un autre Etat membre de l'Union européenne ou à un Etat non membre de l'Union européenne ?

Nous souhaiterions ensuite aborder l'exécution des contrats d'armement. La Cour des comptes a suggéré en 2010 que la quasi-totalité des programmes connaissent une augmentation importante des coûts unitaires par rapport aux prévisions, accompagnée d'une réduction du nombre d'unités commandées. Comment l'expliquez-vous ?

Enfin, pourriez-vous faire le point sur le système de paie *Louvois* et évoquer les problèmes rencontrés avec ce projet ?

Mme Monique Legrand-Larroche, directrice des opérations. – Je commencerai par préciser le périmètre d'action de la Direction générale de l'armement (DGA). Nous gérons à peu près 80 programmes d'armement, et bien plus d'opérations qui ne sont pas érigées en programmes. En ce qui concerne les montants, je raisonnerai plutôt en paiements, les engagements étant fortement variables. En 2014, nous avons dépensé un peu plus de 9 milliards d'euros au titre des programmes et opérations, et 800 millions d'euros au titre des études amont.

La DGA se situe sur un segment particulier par rapport au reste du ministère de la Défense, dont les achats classiques pour des besoins récurrents sont souvent régis par la première partie du code des marchés publics, dans un environnement très concurrentiel, qu'il s'agisse de restauration, d'habillement ou d'approvisionnement. Les achats de la DGA, pour leur part, concernent presque exclusivement la défense et la sécurité. Ils sont donc éligibles à la troisième partie du code des marchés publics ou bien font partie des exclusions prévues par celui-ci.

Nos marchés sont des marchés généralement longs et ne sont jamais répétitifs. Il n'existe pas deux marchés qui se ressemblent.

Nous avons recours aux exemptions du code des marchés publics et à l'article 346 du TFUE pour les domaines de la dissuasion, de la cybersécurité et du renseignement ainsi que pour tous les marchés de recherche. Ces exemptions représentent de l'ordre de 4 milliards d'euros sur le total de 9 milliards d'euros. Le reste relève de la troisième partie du code des marchés publics que nous respectons scrupuleusement. Une partie des dépenses sont effectuées par l'OCCAR et correspondent à des contrats de droit privé. Quand nous intervenons dans le cadre de la troisième partie du code des marchés publics, nous pouvons être conduits à lancer une mise en concurrence ou non, en fonction des spécificités du domaine.

Nous nous inscrivons dans un horizon temporel assez long. La plupart des programmes actuels ont été lancés avant la directive 2009/81/CE et sa transposition. Les premières études sur le Rafale ont été lancées il y a 25 ans. Si ce programme était lancé aujourd'hui, il relèverait de la troisième partie du code et ne ferait probablement l'objet d'aucune mise en concurrence. Les autres grands programmes que sont le Tigre, l'A400M et la FREMM ont tous été contractualisés par l'OCCAR. Le programme NH90 a été lancé dans le cadre OTAN, *via* un contrat passé par une agence qui dépend de l'OTAN.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Qu'en est-il de l'accès des PME à vos marchés ?

Mme Monique Legrand-Larroche. – Nous avons mis en place des mesures spécifiques pour les PME, par l'intermédiaire de dispositifs tels que Rapid, qui représente 50 millions d'euros et qui est très apprécié par les entreprises. Il leur permet de bénéficier d'un soutien de notre part pour le développement de nouveaux produits. Concernant nos programmes, le code des marchés publics ne nous autorise pas à favoriser les PME dans le cadre d'une mise en concurrence. Nous devons respecter le libre accès à la commande publique et nous ne pouvons pas prévoir d'incitation pour les PME. Il arrive que des PME remportent des appels d'offres d'envergure limitée, mais nous n'avons pas les moyens de les favoriser à ce niveau. Nous avons par ailleurs conclu des partenariats avec les grands maîtres d'œuvre pour les inciter à favoriser les PME et à bien les traiter, mais en tant qu'entreprises sous-traitantes.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Les PME ne sont donc quasiment jamais titulaires des contrats.

Mme Monique Legrand-Larroche. – Les PME sont titulaires d'un grand nombre de marchés, mais ces derniers représentent un montant total assez faible.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Quelle est la part de vos marchés qui est allotie et dont les PME sont titulaires ?

M. François Cojan, directeur du service centralisé des achats. – Au sein du ministère de la Défense, à peu près 50 % des marchés en nombre et non en valeur sont attribués à des PME. Pour les programmes d'armement, nous utilisons très peu, voire jamais les mécanismes d'allotissement, car nous achetons des systèmes complexes dont seul le maître d'œuvre est capable d'assembler les morceaux en temps et en heure dans le respect des performances exigées. Le mécanisme d'allotissement tel que prévu dans le code des marchés publics ne permet pas d'aboutir à un véhicule qui roule ou qui vole avec le niveau de performance opérationnelle demandé. Dans le cadre des grands programmes d'armement, la DGA et le ministère n'ont pas souhaité faire voler en éclat l'environnement des grands systémiers. Ils ont choisi d'inciter ces systémiers à faire appel à des PME françaises et à les traiter correctement, en faisant la chasse aux clauses abusives. Nous avons, pour cette raison, clairement œuvré, dans le cadre des mesures du plan PME du ministère de la Défense, pour que le dialogue entre les grands maîtres d'œuvre et les sous-traitants soit clarifié.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – S'agit-il d'un programme type « Pacte PME » ?

M. François Cojan. – Tout à fait. Il s'agit de mesures visant à l'amélioration de la relation entre maître d'œuvre et sous-traitant. La mise en lumière des bonnes pratiques est l'une des mesures les plus intéressantes à mes yeux, en tant que directeur des achats de la DGA, du Pacte PME du ministre de la Défense.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Que pouvez-vous nous dire des difficultés d'exécution des contrats d'armement ?

Mme Monique Legrand-Larroche. – Les augmentations de coûts que nous constatons sur les programmes d'armement sont le plus souvent liées à un manque de

ressources budgétaires, qui nous conduit à étaler ces programmes ou à réduire le nombre d'unités. Le coût de développement d'un programme ne change pas avec le nombre de systèmes produits à l'issue de celui-ci. Lorsque l'on calcule, comme le fait la Cour des comptes, le prix unitaire d'un système en prenant le montant total et en le divisant par le nombre de systèmes produits, vous comprendrez que lorsqu'au lieu de produire 200 systèmes, l'on n'en produit que 100, le coût unitaire de chaque système augmente mécaniquement. La majorité des augmentations constatées par la Cour des comptes sont dues soit à une réduction de la cible d'achat, en raison d'un strict effet mécanique, soit à des étalements dans le temps des programmes. Il est clair que lorsque l'on demande à un industriel de rallonger son délai de production, cela représente un coût supplémentaire pour l'Etat. L'essentiel de nos dépassements de coûts sont dus à des mesures budgétaires. Nous possédons un système interne de fiabilisation de nos prévisions de prix et de coûts de programmes qui a fait ses preuves. Nous analysons systématiquement la cause de toute augmentation de coût. Nous avons ainsi pu constater qu'il ne s'agissait pas d'une sous-estimation initiale, mais d'un manque de ressource de l'Etat qui conduit à étaler voire à réduire les commandes.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – La Cour des comptes constate que la quasi-totalité des programmes connaissent une augmentation importante des coûts par rapport aux prévisions et vous demande d'ajuster vos estimations de coûts...

Mme Monique Legrand-Larroche. – Lorsque nous lançons un programme, nous le faisons dans un périmètre et avec une cible d'achat donnés. Je ne peux pas savoir, au moment du lancement de ce programme, que cinq ans plus tard, pour des raisons souvent budgétaires, on va me demander soit de diminuer la cible du programme, soit d'étaler dans le temps les livraisons pour réduire le flux de paiement. Je ne peux pas, comme le demande la Cour des comptes, prendre d'emblée, au moment du lancement, l'hypothèse qui consisterait à diminuer la cible d'achat. Lorsque le Tigre a été lancé, 215 hélicoptères devaient être produits. De loi de programmation en loi de programmation, nous sommes passés à 67 appareils. Le coût de développement du Tigre n'a pas évolué. Mais si l'on divise le coût total du programme par 67 au lieu de le diviser par 215, mécaniquement, le coût unitaire sera plus élevé. Il ne s'agit pas d'une sous-estimation.

M. Daniel Raoul. – Ma question concerne la politique d'achat de la DGA. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi un boulon destiné à l'armement coûte trois fois plus cher que lorsqu'il est destiné au civil ? Cette question vaut y compris pour l'équipement en véhicules blindés légers, pour lesquels différents constructeurs pourraient être mis en concurrence. J'ai été alerté par un l'un d'entre eux à ce sujet. La question se pose pour les hôpitaux de la même façon. Une perceuse destinée à un bloc opératoire voit son prix multiplié par deux. Je m'interroge sur le rôle des fonctions d'achat d'organismes tels que la DGA.

Mme Monique Legrand-Larroche. – Nous n'achetons pas un boulon, mais un système. Or, nous demandons à un système d'armes de pouvoir évoluer et de durer de 25 à 30 ans, ce qui n'est pas le cas avec la voiture que nous achetons à titre personnel. Nous lui demandons également d'être utilisable en opérations, dans des conditions extrêmement sévères et variables, dans un environnement qui va du très froid au très chaud et au très humide. Les matériels que nous achetons sont destinés à un usage dans la durée et dans des conditions environnementales très difficiles pour assurer les missions opérationnelles. Il s'agit nécessairement de matériel durci, qui est de surcroît produit en petites séries.

M. François Cojan. – Si je devais racheter demain un véhicule de l'avant blindé (VAB) ou un véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI), je suis certain que je pourrais

trouver sur le marché des boulons, des pneus, *etc.*, moins chers. Mais si je dois m'adresser à un nouveau fournisseur, il faudra que je reproduise des essais pour vérifier que le VBCI reconstruit est conforme au cahier des charges. Outre le fait que nos systèmes sont en général prévus pour être employés dans des environnements extrêmement difficiles, ils sont également prévus pour être soutenables pendant des dizaines d'années, ce qui n'est pas le cas du véhicule de Monsieur tout le monde. Compte tenu de l'importance de l'aspect « système », nous ne pouvons pas remettre en concurrence systématiquement le fournisseur d'un boulon ou d'un pneu sous prétexte d'obtenir un meilleur prix, parce qu'il faudrait alors renouveler des essais systèmes et des essais d'ensemble particulièrement onéreux. Une fois que nous avons réussi à mettre au point l'ensemble d'un système, nous nous efforçons de maintenir nos filières d'approvisionnement sur une longue durée, ce qui représente un coût. Mais ce coût est souvent moins important que celui du renouvellement des essais complexes nécessaires à chaque changement de fournisseur. C'est l'une des raisons des surcoûts apparents sur certaines pièces détachées.

Cela étant dit, il faut également savoir être un acheteur intelligent, en particulier dans le cadre du maintien en condition opérationnelle (MCO), quand des gains importants peuvent apparaître et l'on identifie des secondes sources potentielles, pour lesquelles les acheteurs du ministère n'hésitent pas à demander des requalifications, même onéreuses, pour réaliser des économies sur l'opération.

M. Daniel Raoul. – J'ai en tête l'exemple d'un véhicule blindé léger qui a subi les mêmes tests que les véhicules que vous achetez actuellement, et qui était proposé à un prix 30 % inférieur. Je comprends très bien les procédures, les conditions des opérations extérieures (Opex), ainsi que les questions de maintenance que vous évoquez. Je comprends vos arguments, mais reste circonspect.

M. François Cojan. – Je me posais les mêmes questions dans le cadre de mes précédentes fonctions au sein du service industriel de l'aéronautique. Ce service est l'un des acteurs du MCO du ministère de la Défense. Nous avons, dans certains cas, procédé au redéveloppement et à la requalification de certaines pièces d'avions anciens (Transall, Mirage 2000), parce que nous savions parfaitement que la source originale était onéreuse et qu'il existait des produits de qualité équivalente. Nous savions aussi que le travail du bureau d'étude, en interne ou chez notre fournisseur, avait un prix. Nous comparions le gain espéré sur une faible série de pièces aux coûts à engager pour la requalification en bureau d'étude. Il arrivait que nous lancions l'opération, qui permettait d'aboutir à un gain significatif, mais aussi que nous concluions qu'il était préférable de continuer de se fournir auprès du même fabricant à un prix plus élevé que ceux proposés par des fabricants alternatifs.

Mme Monique Legrand-Larroche. – J'ignore à quel véhicule vous faites allusion, mais nous sommes parfois conduits soit à passer en gré à gré avec un industriel donné, soit à lancer une mise en concurrence. Dans ce dernier cas, nous jugeons les performances sur des critères qui sont communiqués à l'avance aux candidats. Le critère technique a toujours un poids important, tout comme le critère de coût et le critère de délai. Le choix est déterminé par une commission de mise en concurrence. Lorsque les entreprises qui n'ont pas été choisies demandent des explications, nous les fournissons toujours. Il existe des voies de recours pour ces entreprises, mais depuis ma prise de poste, je n'ai jamais connu une telle procédure.

M. Daniel Raoul. – J'aimerais aborder le problème de l'accès des PME aux achats militaires. Les cahiers des charges techniques sont établis de telle sorte que, bien

souvent, les PME ne disposent pas des moyens humains leur permettant de les analyser. Pourriez-vous préciser le pourcentage que représentent les PME dans vos achats ?

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Pensez-vous que la part des PME dans l'armement peut s'agrandir ? Si oui, à quelles conditions ?

Mme Monique Legrand-Larroche. – Il me semble difficile pour les PME d'avoir accès aux marchés les plus importants de nos systèmes d'armes en tant que titulaires. Ces marchés leur sont tout à fait accessibles en tant que sous-traitants. En matière d'études amont, nous privilégions souvent les PME pour leur permettre de monter en compétence et de proposer des produits d'un niveau de maturité supérieur.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Vous nous avez interpellés en indiquant que vous accordiez une grande importance au rapport qualité-prix. Les questions de l'empreinte carbone sont-elles prises en compte ? L'implantation des entreprises sur le territoire ou à proximité pour économiser le CO₂ est-elle prise en considération dans les appels d'offres ?

M. François Cojan. – En ce qui concerne les achats de l'ensemble des ministères, il s'agit de dimensions qui sont de plus en plus prises en compte. Pour le marché de l'armement, il me semble qu'il sera beaucoup plus difficile d'avancer, même si des progrès peuvent être accomplis. En revanche, nous allons pouvoir progresser dans le domaine de la maîtrise de nos chaînes d'approvisionnement, grâce au code des marchés publics et aux ouvertures de l'ordonnance relative aux marchés publics. Si nous ne sommes pas capables de mettre en œuvre des mécanismes d'allotissement favorisant l'accès direct et systématique des PME aux grands systèmes d'armes, nous devons nous assurer que nos grands maîtres d'œuvre mettent en place des filières d'approvisionnement stables et pérennes, en introduisant des critères de localisation au moins sur le territoire européen, ainsi que des critères de durabilité. Il s'agit d'une voie prometteuse dans laquelle nous devons continuer à nous engager. Certains composants liés à la sécurité sont critiques pour nos grands armements et ne sont proposés que par un nombre restreint de fournisseurs. Il convient de stabiliser les filières techniques susceptibles de les proposer.

Mme Monique Legrand-Larroche. – En application de la directive européenne 2009/81/CE du 13 juillet 2009, lorsque nous ouvrons un marché à la concurrence européenne, nous pouvons prévoir des clauses de sécurité d'approvisionnement sur le territoire européen. Nous n'avons pas le droit d'exiger que la production soit proche de la France, car l'Europe considérerait qu'il s'agit d'une entrave à la concurrence et que nous lésons les autres pays. Il faudrait, pour permettre d'instaurer de tels critères, lancer une action au niveau européen pour faire en sorte que la prochaine directive l'autorise. Dans les marchés que nous ouvrons à la concurrence, la directive européenne interdit toute clause restrictive autre que pour la sécurisation d'approvisionnement. Cette possibilité représente toutefois un atout majeur, car elle permet d'assurer le maintien des compétences en Europe et d'éviter que des industriels officiellement basés en Europe ne déposent une offre s'appuyant sur une production effectuée ailleurs.

M. Daniel Raoul. – La DGA utilise-t-elle fréquemment l'article 53 du code des marchés publics, qui permet d'attribuer le marché selon une pluralité de critères, notamment environnementaux ?

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Les achats purement militaires ne relèvent pas de la première partie du code des marchés publics.

Mme Monique Legrand-Larroche. – Il faut souligner auprès des représentants de la Commission européenne à quel point la France est vertueuse dans l'application de la transposition de la directive 2009/81/CE précitée. Depuis 2011, nous avons publié 1 200 avis d'appel public à la concurrence au niveau européen. Les autres nations de l'Europe ne jouent pas du tout le jeu. Il est important de le signaler pour la défense de nos PME. L'Italie ne lance que 2 % de ses appels publics à la concurrence au niveau européen, les Pays-Bas 1,5 %, l'Irlande n'a lancé qu'un seul appel à la concurrence au niveau européen. L'objectif de la directive 2009/81/CE était de renforcer la base de défense européenne, de permettre l'accès de tous aux marchés, et d'interdire la demande de compensation économique (*offset*) en cas de marché passé avec un industriel d'une autre nation. Or, ce que nous disent nos entreprises, c'est que les autres nations européennes continuent, dans certains cas, de demander des *offset*. Il me semble important de faire savoir que de nombreux Etats membres ne respectent pas cette directive, alors que la France l'applique avec zèle, ce qui conduit selon moi à fragiliser nos PME par rapport à leurs homologues européennes.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Il est important que vous nous fournissiez la totalité de ces informations. Que pouvez-vous nous dire du système de paie Louvois ?

Mme Monique Legrand-Larroche. – Je suis mal placée pour parler du système Louvois, qui ne relève pas de la DGA. En revanche, je peux parler de Source Solde, qui a vocation à remplacer le système Louvois, et dont le projet nous a été confié par le ministère de la Défense.

M. François Cojan. – C'est un marché qui a été passé exceptionnellement dans le cadre de la première partie du code des marchés publics.

Mme Monique Legrand-Larroche. – Il ne s'agit pas d'un achat « spécifique défense ». Nous avons lancé une mise en concurrence avec dialogue compétitif, et nous avons notifié le marché en avril dernier à l'entreprise Sopra.

M. Daniel Raoul. – Quel est le montant de ce marché ?

M. François Cojan. – Il s'agit d'un contrat de 107 millions d'euros, qui a donné lieu à une intense compétition. Le dialogue compétitif a permis d'améliorer graduellement les propositions des concurrents sur le plan qualitatif et financier, et d'aboutir à une solution robuste.

Mme Monique Legrand-Larroche. – Nous avons notifié le marché le 22 avril 2015. La solution sera développée jusqu'à la fin de l'année et testée en 2016 avec réalisation de soldes à blanc. L'objectif est de rendre le système opérationnel pour la paie de la marine en 2017, pour l'armée de terre en 2018 et en 2019 pour l'armée de l'air et le service de santé des armées.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Merci de vous être prêtés à cet exercice.

Audition de Mme Valérie Beaumeunier, rapporteure générale de l’Autorité de la concurrence, et de M. Daniel Viros, chef du service du Président de l’Autorité de la concurrence

- Présidence de M. Éric Doligé, vice-président -

M. Éric Doligé, président. – Merci d’avoir répondu à notre invitation. Vos responsabilités dans le cadre de l’Autorité de la concurrence nous intéressent particulièrement. Vous avez reçu un certain nombre de questions de notre part qui ont dû vous permettre de préparer vos réponses. Notre rapporteur va lancer le débat pour vous permettre de nous apporter des éclairages sur un sujet majeur pour nous. Nous considérons en effet que la commande publique joue un rôle considérable au niveau national dans le fonctionnement de l’activité de nos entreprises, et plus particulièrement de nos PME. Nous aimerions faire en sorte que la part des PME dans les marchés publics continue de progresser.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Quelques questions simples vont nous permettre de lancer cette audition. Quel rôle joue l’Autorité de la concurrence dans l’égalité d’accès à la commande publique et comment se répartissent les rôles entre l’Autorité, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et le juge administratif ? Pensez-vous que les conditions de mise en concurrence sont aujourd’hui suffisamment garanties par les procédures, les pratiques et les contrôles ? Quels sont les secteurs, pratiques et procédures à risque du point de vue anticoncurrentiel ? Quels outils et moyens faudrait-il développer pour mieux prévenir ou poursuivre les atteintes à la concurrence dans le domaine des marchés publics ? Avez-vous chiffré, ou au moins approché le coût des pratiques anticoncurrentielles dans le domaine de la commande publique ? Doit-on optimiser le degré de concurrence dans le domaine des marchés publics ou considérez-vous qu’il est suffisant ? Les directives « marchés » et « concessions » de février 2014 et les textes en cours d’adoption pour les transposer vont-ils influencer sur votre action en matière de marchés publics ? Ces textes sont-ils de nature à mieux garantir la concurrence ou comportent-ils des dispositions qui pourraient favoriser l’émergence de nouvelles pratiques anticoncurrentielles ?

Mme Valérie Beaumeunier, rapporteure générale de l’Autorité de la concurrence. – Merci de nous avoir invités. Nous allons nous efforcer de répondre à vos questions sur ce sujet important pour notre économie et nos entreprises. Le bon fonctionnement de la concurrence est aussi une garantie du bon usage des deniers publics.

Quelques mots avant tout pour vous rappeler le rôle de l’Autorité de la concurrence. Nous avons trois compétences, dont deux périphériques à notre sujet :

- le contrôle des concentrations, même s’il a un impact indirect sur la concurrence, y compris sur les marchés publics ; nous pourrions citer un exemple pour lequel nous avons essayé de favoriser la concurrence sur certaines parties de la commande publique ;

- les avis rendus à la demande des pouvoirs publics (gouvernements, commissions parlementaires...), d’organisation, de fédérations professionnelles, d’associations de consommateurs, ou encore à notre propre initiative.

Nous ne nous sommes pas prononcés depuis longtemps sur des marchés publics, n’ayant pas été saisis en ce sens récemment.

Notre dernière activité – historique – est celle du contrôle des pratiques anticoncurrentielles et de leur sanction. Dans le domaine de la commande publique, du temps de l'ancien Conseil de la concurrence, ce domaine donnait lieu à une forte activité et à de nombreuses sanctions, dont certaines retentissantes, comme ce fut le cas pour la construction des lignes TGV ou les marchés des lycées d'Ile-de-France. De nombreuses affaires concernaient le secteur du BTP. Depuis la création de l'Autorité de la concurrence, nous traitons moins d'affaires liées à ce secteur. On peut y voir la conséquence des sanctions importantes prononcées durant les années 1990 et 2000, qui ont contribué à améliorer les comportements des entreprises. Une vision plus pessimiste consiste à considérer que les entreprises se sont adaptées à nos contrôles et prennent aujourd'hui plus de précautions. Parmi les décisions de sanction adoptées entre 2011 et 2014, 13 % concernaient la commande publique.

J'en viens à l'interaction avec la DGCCRF. Celle-ci est présente sur l'ensemble du territoire à travers les Directions départementales de protection des populations, au niveau régional avec les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), ainsi qu'au niveau central. L'Autorité et la DGCCRF travaillent de concert. La DGCCRF, à travers les services déconcentrés, peut détecter des pratiques anticoncurrentielles et, si elle estime qu'une enquête est justifiée, doit nous transmettre les indices en sa possession, afin que nous décidions si nous préemptons l'enquête ou si nous la laissons l'effectuer. Nous-mêmes procédons à une analyse de ces indices et intervenons notamment s'il s'agit de pratiques de portée nationale ou supralocale, en fonction des secteurs concernés, ou bien s'il s'agit de pratiques nouvelles nécessitant une évolution de la jurisprudence. Nous nous intéressons également aux secteurs qui n'ont pas encore été investigués. Nous pouvons en outre nous saisir des cas qui nécessitent une sanction exemplaire. Nous avons ainsi effectué une enquête sur des marchés publics à Saint-Pierre-et-Miquelon, compte tenu de l'importance de la commande publique pour les collectivités d'outre-mer.

La DGCCRF était autrefois obligatoirement convoquée dans les commissions d'appel d'offres. Depuis le début des années 2000, cette convocation est devenue facultative, si bien qu'elle a modifié ses modes d'intervention. Elle s'efforce de nouer des contacts avec les acheteurs publics et de faire remonter des indices de pratiques anticoncurrentielles. Nous constatons que les indices qui nous remontent concernent très souvent des pratiques de portée locale. Il peut notamment s'agir d'ententes entre taxis et ambulanciers pour le transport des malades. La DGCCRF dispose d'un outil de répression des pratiques anticoncurrentielles locales, la transaction. Nous la laissons généralement réaliser son enquête et traiter le cas par le biais d'une transaction. Celle-ci consiste à présenter les faits aux entreprises concernées et à proposer le paiement d'une somme pour clore l'affaire. Avant de proposer une transaction, la DGCCRF nous informe et nous transmet son rapport d'enquête. En tant que rapporteure, je suis en mesure de proposer au collège de l'Autorité de la concurrence de se saisir d'office de l'affaire. Si nous considérons que la portée de l'affaire n'est que locale, nous laissons la DGCCRF traiter le cas par le biais de la transaction. De nombreuses affaires relatives à la commande publique sont aujourd'hui traitées directement par la DGCCRF plutôt que par l'Autorité.

Pour autant, nous examinons un certain nombre d'affaires de portée significative. Nous avons eu à traiter une affaire relative à des travaux d'électrification rurale en 2011 concernant des syndicats intercommunaux et des filiales d'EDF. Elle a donné lieu à une sanction de plus de 5 millions d'euros. Nous avons également traité une affaire d'enrobés bitumineux dans le cadre de travaux publics en 2013, ainsi que deux affaires importantes dans

le secteur de la rénovation de monuments historiques et dans le secteur de la signalisation routière. Je vous communiquerai par écrit le montant des sanctions prises dans les deux cas.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – S’agissait-il d’un non-respect des procédures ?

Mme Valérie Beaumeunier. – Dans le cas des monuments historiques, il s’agissait d’une entente entre entreprises visant à faire monter les prix. Nous avons ainsi pu mesurer que l’entente aboutissait à un surcoût de l’ordre de 20 %, ce qui témoigne de l’effet délétère de telles pratiques. La réfection des monuments historiques est coûteuse pour l’Etat et les collectivités, et le surcoût peut entraîner une réduction des marchés futurs. Dans ce cas, le montant total de la sanction – devenue définitive après pourvoi en cassation – a atteint 9,8 millions d’euros pour l’ensemble des entreprises concernées. Dans le domaine de la signalisation routière, nous pouvons estimer le surcoût à partir des baisses de prix, de l’ordre de 10 à 20 %, intervenues à la suite de sanctions à l’encontre de pratiques anticoncurrentielles qui ont duré 10 ans.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – De tels problèmes de gestion de la commande publique ont-ils tendance à s’aggraver ? Comment percevez-vous la transposition des directives de février 2014, avec un allotissement généralisé ou la prochaine mise en place du document unique de marché européen (DUME) ?

Mme Valérie Beaumeunier. – L’allotissement peut avoir des effets négatifs et d’autres bénéfiques. Il va probablement permettre à de nouvelles entreprises, notamment des PME, de pénétrer le marché et va donc contribuer à stimuler la concurrence. Les PME ont besoin d’être reconnues par les acheteurs publics et accompliront des efforts particuliers pour obtenir des références. De plus, il permet de disposer d’un plus grand nombre d’offres et de les comparer. Le fait d’obtenir des références permettra aux nouveaux entrants de concourir ensuite sur d’autres marchés publics. Le problème des PME est qu’elles manquent souvent de références, si bien que l’acheteur public doute de leur capacité à répondre à ses besoins.

L’inconvénient de l’allotissement est qu’il va complexifier les procédures de l’acheteur public, et il faudra vérifier que les mesures de simplification prévues par ailleurs sont efficaces.

Il existe une manière de répondre à une commande publique pour les PME qui est le groupement. En tant qu’Autorité de la concurrence, nous avons une vision partagée du groupement. Par principe, il peut favoriser la concurrence en permettant aux PME de répondre à des appels d’offres importants. Mais nous avons aussi été confrontés à des groupements qui n’avaient pas lieu d’être, rassemblant plusieurs entreprises de taille conséquente pour assécher la concurrence alors qu’elles pouvaient répondre individuellement. Ce travers ne concerne pas vraiment les PME. Compte tenu de la tendance actuelle à la massification des achats, l’allotissement peut être un frein aux économies.

En somme, l’allotissement présente un intérêt dès lors qu’il n’est pas artificiel, sans quoi il contribue à faire perdre à l’acheteur public les gains d’efficacité qu’il peut attendre de la massification.

M. Éric Doligé, président. – Dans le cadre de l’affaire concernant la signalisation routière, vous estimez le surprix à 10 à 20 %, la situation ayant duré pendant 10 ans. Le gain supplémentaire pour les entreprises complices a donc vraisemblablement correspondu à une

année de chiffre d'affaires. La sanction qui est prise tient-elle compte de l'impact qu'elle peut avoir sur la viabilité de l'entreprise si celle-ci est en situation de fragilité ? Cette affaire était-elle d'ordre national ou local ?

En ce qui concerne les pénalités, nous avons entendu parler de la sanction prise vis-à-vis des producteurs de yaourt. L'Etat inflige des pénalités qui représentent pour lui des sommes assez substantielles, alors que ceux qui sont pénalisés sont soit les collectivités, soit les consommateurs. Ne pourrait-on pas, dans certains cas, faire bénéficier les collectivités des ressources que représentent les pénalités infligées - à juste titre - aux entreprises fautives ?

Je vois quelque chose de choquant à ce que l'État récupère ce qu'ont payé en trop les contribuables ou la collectivité.

Mme Valérie Beaumeunier. – Tel est le principe d'une sanction administrative. La DGCCRF et l'Autorité de la concurrence ont suggéré aux collectivités concernées d'engager des actions en réparation. Une collectivité de Normandie a intenté une telle action.

M. Éric Doligé, président. – Certaines collectivités ont pu obtenir des réparations à la suite d'actions de ce type dans le cas des emprunts toxiques.

Mme Valérie Beaumeunier. – Il existe des précédents de collectivités locales obtenant devant le juge administratif une réparation de la part des entreprises. J'imagine que la collectivité peut avoir, dans certains cas, une relative réticence à engager une action contre une entreprise, mais il semble logique que le contribuable local récupère une partie de l'indu. Il est vrai que le montant des sanctions de l'Autorité de la concurrence peut être important. Il a été plus d'un milliard d'euros l'année dernière.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Suite à une décision de l'Autorité de la concurrence, les consommateurs peuvent mener une action de groupe. C'est plus compliqué pour les collectivités.

Mme Valérie Beaumeunier. – Elles peuvent mener une action en réparation individuelle classique.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Vous indiquez que la commande publique représente environ 13 % des sanctions. Faut-il y voir le signe que la commande publique ne fonctionne pas si mal que cela ?

Mme Valérie Beaumeunier. – Ces statistiques sont difficiles à évaluer. Nous avons moins d'affaires à traiter que par le passé dans le domaine du BTP, et l'on peut y voir une amélioration liée à l'effet dissuasif des sanctions. Dans certains secteurs, nous continuons à constater des défaillances, à l'image du transport scolaire en milieu rural, par exemple.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Avec la mutation que représentent les directives de 2014, et notamment le DUME ou le *sourcing*, doit-on s'attendre à une recrudescence des pratiques anticoncurrentielles ?

Mme Valérie Beaumeunier. – Pas nécessairement. Les ententes que nous constatons dans le cadre de marchés publics consistent pour les entreprises à échanger des informations et à se mettre d'accord sur la manière de répondre en amont des appels d'offres. En introduisant davantage de négociation, on peut permettre à l'acheteur public de casser ces ententes. Je ne pense pas que le *sourcing* favorise les pratiques anticoncurrentielles. Cette

mesure me semble positive. Il est très difficile pour une collectivité de connaître l'état d'un marché sur lequel elle n'intervient que rarement et d'écrire un cahier des charges adapté. Professionnaliser les acheteurs publics, leur permettre de se renseigner en amont sur le marché et de contacter pour cela les entreprises me paraît être une bonne chose. Il faut évidemment veiller à ce que les acheteurs publics qui pratiquent le *sourcing* restent vigilants et ne transmettent aucune information sensible dont pourraient tirer profit les entreprises. Les mesures qui sont ouvertes par les nouvelles directives peuvent selon moi favoriser la concurrence moyennant certaines précautions dans leur mise en œuvre.

M. Éric Doligé, président. – Les transports scolaires sont aujourd'hui généralement assurés par des entreprises nationales, dans le cadre de délégations de service public (DSP) au niveau local. Avec la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, ce sont les régions qui récupéreront cette compétence, avec une possibilité de délégation au département. De tels marchés vont passer du jour au lendemain d'une taille de 20 millions d'euros à une taille de 200 millions d'euros. Comment l'acheteur confronté à de tels marchés va-t-il gérer le risque de regroupement des transporteurs face à lui et la réduction du nombre de ses interlocuteurs ?

Mme Valérie Beaumeunier. – Certaines collectivités accomplissent un véritable effort d'allotissement pour stimuler la concurrence. Globalement, les marchés de transport scolaire sont généralement allotis par zone géographique et ce sont souvent les mêmes transporteurs qui répondent en fonction de leur zone d'implantation, ce qui limite la concurrence. Un certain nombre de collectivités ont cherché à stimuler la concurrence par un allotissement différent, ce qui n'empêchait pas des PME de candidater. Il est vrai que le montant global de tels marchés sera beaucoup plus important à l'échelle régionale, mais il me semble important de conserver cette possibilité d'allotissement. En matière de transport scolaire, une certaine souplesse est nécessaire et il faut pouvoir s'appuyer sur une entreprise de proximité pour pallier les défaillances éventuelles. En dehors de quelques grands opérateurs nationaux comme Keolis ou Transdev, ce sont souvent des PME qui répondent au sein de groupements qui disposent d'antennes locales constituées d'entreprises indépendantes.

Le problème qui se pose est celui de la concentration des entreprises et du rachat par les grands groupes des PME locales. Nous avons étudié le sujet au moment du rapprochement entre Veolia et Transdev. Il est arrivé que nos interdictions à la nouvelle entité ainsi créée de racheter des concurrents pendant une période de 10 ans. Nous avons également pu obtenir un engagement innovant par lequel la nouvelle entité créée devait contribuer à un fonds d'animation de la concurrence qui permettait d'indemniser des entreprises de taille réduite acceptant de candidater pour une DSP. Ce fonds permettait également de financer une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les collectivités de taille plus réduite, pour les aider à bâtir un cahier des charges stimulant au mieux la concurrence. Il existe toujours et est ouvert à toute collectivité.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Avez-vous chiffré le coût des pratiques anticoncurrentielles dans le domaine de la commande publique ?

Mme Valérie Beaumeunier. – Nous estimons le surprix lié à l'existence d'un cartel à 15 à 20 %. Il était de 20 % dans le cas des monuments historiques, de 10 à 20 % pour la signalisation routière. Il s'agit davantage de constatations empiriques que de statistiques.

M. Éric Doligé, président. – *Quid* du montant des sanctions dans le cas de l'affaire sur la signalisation routière ?

Mme Valérie Beaumeunier. – Le montant total de la sanction a atteint 52 millions d’euros, et l’amende la plus élevée a été de 18,5 millions d’euros.

Je reviens à votre question sur la mise en difficulté éventuelle des entreprises sanctionnées. Le pouvoir de sanction est une compétence relevant du collège plus que des services d’instruction, mais lorsque nous transmettons un dossier au collège, nous effectuons un travail préalable d’analyse des déterminants de la sanction. Il existe une procédure par laquelle les entreprises peuvent nous faire connaître leurs éventuelles difficultés financières ou conjoncturelles. Le collège demande des données précises (chiffre d’affaires, résultat) et examine les alertes éventuelles des commissaires aux comptes avant de déterminer une sanction adaptée. Pour le calcul de la sanction, le collège prend en compte le chiffre d’affaires et apprécie les performances, soit sur la dernière année, soit en les lissant sur l’ensemble de la période. Il peut ainsi prendre en compte la situation précaire des entreprises et décider de réductions de sanction importantes par rapport à ce qu’elles encouraient. Il faut néanmoins que les sanctions conservent un effet dissuasif. Il est enfin possible de négocier avec le Trésor public un étalement du paiement.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Les grands groupes craignent davantage la mauvaise publicité qui leur est faite que la sanction financière. Dans le cas d’une PME, la sanction peut donner lieu à un déséquilibre. Il était d’ailleurs question de sanctions représentant un pourcentage de leur chiffre d’affaires.

Mme Valérie Beaumeunier. – L’assiette de la sanction est calculée sur les « ventes affectées », c’est-à-dire le chiffre d’affaires réalisé sur le périmètre de l’infraction, affecté d’un coefficient dépendant de la gravité de l’infraction et du dommage à l’économie, sachant qu’il existe un plafond – qui n’est jamais atteint – de 10 % du chiffre d’affaires de l’ensemble de l’entité ou du groupe.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Existe-t-il des cas d’entreprises s’étant retrouvées en grande difficulté suite à une sanction ?

Mme Valérie Beaumeunier. – Certaines l’allèguent, mais je ne pense pas que nos sanctions aient abouti à la faillite d’entreprises. Il nous arrive de faire face à des entreprises en redressement et leur situation est toujours prise en compte. Il est arrivé que la réduction de sanction atteigne 90 %. En outre, nous ne prononçons pas de sanction si l’entreprise est en liquidation judiciaire.

M. Éric Doligé, président. – Vous avez mentionné le cas d’une entreprise qui s’est vue infliger une amende de 18,5 millions d’euros à la suite d’une entente dans le secteur de la signalisation. Je suppose qu’elle avait dû réaliser un bénéfice important au cours des années précédentes.

Mme Valérie Beaumeunier. – Les entreprises passent des provisions lorsqu’elles font l’objet d’une instruction, car nos affaires s’étendent sur plusieurs années. Des étalements de paiement sont également accordés par le service de recouvrement du Trésor public, comme je l’ai précisé antérieurement.

M. Daniel Viros, chef du service du Président de l’Autorité de la concurrence. – La sanction étant calculée sur le chiffre d’affaires réalisé sur le marché affecté, il arrive que cela puisse impacter plus lourdement les entreprises mono-activité. Dans ce cas, nous sommes susceptibles d’appliquer une décote de la sanction.

Mme Valérie Beaumeunier. – En effet, si l'effet dissuasif pour un grand groupe nécessite parfois de majorer la sanction, pour une entreprise mono-activité, la sanction peut être réduite dans d'importantes proportions. La mono-activité est avérée lorsque plus de 60 % du chiffre d'affaires est réalisé sur une seule activité.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Vous avez indiqué que la commande publique ne représentait que 13 % de vos sanctions.

Mme Valérie Beaumeunier. – Tel était le cas en 2014. Ce pourcentage a été plus élevé dans les années 1990 et au début des années 2000. Je m'efforce aujourd'hui de relancer l'activité dans ce secteur. Le législateur nous a donné la possibilité d'agir sur commission rogatoire d'un juge. Nous avons deux commissions rogatoires en cours dans le secteur de la commande publique. Les juges d'instruction qui interviennent sur des dossiers de favoritisme ou de prise illégale d'intérêts peuvent découvrir des situations d'ententes. En cas de pratiques anticoncurrentielles, nous sommes en mesure d'ouvrir une procédure à partir des éléments recueillis dans le cadre de l'instruction, laquelle peut déboucher sur une sanction administrative.

Nous sommes également en contact avec la Cour des comptes, qui peut nous transmettre des indices de comportements d'entreprises suspects par le biais des Chambres régionales, ce qui nous permet de diversifier nos sources d'information.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Comment jugez-vous une entreprise qui emploie de nombreux salariés détachés et qui soumet une offre anormalement basse ?

Mme Valérie Beaumeunier. – Nous ne sommes pas conduits à intervenir pour des faits relevant du droit du travail.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Mais ce type de situation fausse la concurrence !

Mme Valérie Beaumeunier. – Il s'agit en l'occurrence de concurrence déloyale, contre laquelle les outils juridiques ne nous permettent pas de lutter. Mais il est vrai que ce type de concurrence n'est pas saine et aboutit à une mauvaise qualité des prestations et des travaux. Nous analysons le comportement des entreprises, pas celui de l'acheteur public. Nous manquons d'outils juridiques pour lutter contre ce type de pratiques. L'Autorité de la concurrence promeut la concurrence, laquelle ne se résume pas seulement au moins-disant tarifaire et se fonde aussi sur la qualité de service, l'innovation, *etc.* L'acheteur public doit toujours déterminer s'il va s'y retrouver sur le long terme. Un prix très bas suivi par de nombreux avenants échappant à la mise en concurrence et grevant le coût d'achat initial n'est favorable ni à la concurrence ni à l'acheteur public.

M. Daniel Raoul. – Si je comprends bien, vous n'êtes pas affectés du TOC, trouble obsessionnel de la concurrence, qui naît des directives européennes et qui ne conduit pas nécessairement au meilleur achat en privilégiant le moins-disant.

Mme Valérie Beaumeunier. – Le mieux-disant n'est pas nécessairement contraire à la concurrence, qui se joue aussi sur l'innovation.

M. Daniel Raoul. – Les acheteurs publics n'utilisent pas suffisamment l'article 53 du code des marchés publics, qui permet de fixer des critères permettant de retenir le mieux-disant au-delà du seul prix.

Concernant les ententes, il s'agit d'un phénomène que nous avons du mal à démontrer au niveau local, notamment pour les marchés de voirie, même lorsqu'ils ne font aucun doute à nos yeux. Comment prouver l'existence de telles ententes ?

Mme Valérie Beaumeunier. – Il faut faire remonter les indices et les comportements douteux à la DGCCRF. Nous devons disposer d'indices pour réaliser une enquête et effectuer une perquisition, ce qui suppose de convaincre un juge. Dans le domaine des marchés publics, si nous parvenons à recouper suffisamment d'informations, nous pouvons obtenir des ordonnances. Le problème est que certaines entreprises déjà condamnées sont habituées à nos modes opératoires. D'où l'intérêt des commissions rogatoires qui permettent aux services de police d'intervenir avec leurs moyens plus importants que les nôtres.

M. Éric Doligé, président. – Les règles de marché françaises sont probablement plus compliquées dans certains domaines que les règles européennes. Est-ce que cette situation favorise ou défavorise les entreprises françaises sur les marchés français ou sur les marchés européens hors de France ?

Mme Valérie Beaumeunier. – De manière générale, nous avons parfois tendance, en France, à sur-transposer les directives européennes. Le fait d'ajouter une couche de normes supplémentaire aux normes européennes peut s'avérer défavorable à la concurrence, notamment lorsque cela prive les PME de l'accès à certains marchés, comme celui du bâtiment. Nous allons prochainement publier un avis sur le sujet.

En matière de marchés publics, les acheteurs ont, pendant longtemps, été des juristes dont le métier consistait à vérifier le respect de toutes les procédures. Aujourd'hui, il faut des acheteurs publics professionnalisés, connaissant les marchés et sachant négocier. Nos réglementations plus contraignantes que les exigences européennes ne sont pas véritablement un frein pour nos entreprises sur le marché français, toutes les entreprises étant logées à la même enseigne. Toutefois, les entreprises françaises ont besoin de références et plus leur accès aux marchés en France est facilité, plus elles ont de chance d'en obtenir à l'étranger. En outre, le surcroît de procédures suppose un coût administratif qui peut défavoriser les entreprises françaises.

Dans le cas des marchés publics, il faut ne pas perdre de vue l'objectif poursuivi. S'il s'agit d'acheter au meilleur rapport qualité-prix, la concurrence est un moyen d'y parvenir. Il faut en outre garantir que la collectivité et le contribuable ne soient pas lésés. Il faut parvenir au bon dosage des outils pour atteindre ces deux objectifs. Le mieux peut être l'ennemi du bien dans certains domaines. Un excès de réglementation ne permet pas nécessairement d'atteindre ces objectifs et peut pénaliser à la fois l'acheteur public et les entreprises. L'introduction de la négociation peut permettre de casser certaines ententes. On peut y voir le risque pour l'acheteur public d'être plus facilement soumis à la corruption ou à la prise illégale d'intérêts, mais il existe d'autres outils pour s'en prémunir. Une plus forte réglementation ne permet pas forcément d'atteindre les objectifs poursuivis.

M. Éric Doligé, président. – Merci de nous avoir éclairés.

**Audition de MM. Michel Grévoul, directeur du service des achats de l'État et
Hervé Le Dû, directeur des opérations du service des achats de l'État**

- Présidence de M. Philippe Bonnacarrère, président -

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Merci de votre participation à ces auditions qui ont lieu dans le cadre d'une mission commune d'information consacrée à la commande publique. Nous intervenons avec un double souci. Le premier concerne la transposition des directives européennes. Nous serons en effet saisis d'ici la fin de l'année d'un certain nombre d'ordonnances pour ratification, et nous possédons un pouvoir d'amendement. Le second souci relève d'une approche politique ou économique. Nous cherchons à savoir en quoi la commande publique participe de la vitalité de l'économie française et de sa croissance, dans quelle mesure elle peut être optimisée pour gagner en rapidité, en simplification et en efficacité. C'est dans ce deuxième cadre que vous êtes auditionnés.

Je cède la parole à notre rapporteur qui va vous poser de nombreuses questions pour nous aider à mieux connaître le Service des achats de l'Etat.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Nous sommes très heureux que vous ayez répondu à notre invitation. Pourriez-vous, dans un premier temps, nous présenter le Service des achats de l'Etat, ses moyens humains, financiers, et juridiques, ses missions et ses objectifs ? Est-il toujours envisagé de l'intégrer dans une future Direction des achats de l'Etat ? Nous souhaiterions que vous présentiez votre méthodologie de travail, en lien avec les responsables ministériels d'achat présents au sein des ministères et des préfectures de région.

La commande publique est censée poursuivre divers objectifs : la réalisation d'économies budgétaires, le développement durable, le respect de clauses sociales, un meilleur accès des PME aux marchés, le développement de l'innovation... Ces objectifs sont-ils conciliables avec un même achat ? La multiplication des objectifs n'est-elle pas de nature à complexifier la commande publique ? L'Etat entend engager 2 milliards d'euros d'économies en gains d'achats dans ses marchés entre 2013 et 2015. Cet objectif sera-t-il tenu ? N'existe-t-il pas un risque de diminution des marges des entreprises répondant aux marchés publics, *a fortiori* si l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs mènent la même politique ?

Concernant l'important sujet des PME, quelles sont les actions mises en œuvre par votre service pour leur favoriser l'accès à la commande publique ? Comment aller plus loin ? Quelles sont les mesures prises en faveur des PME innovantes ? Les partenariats d'innovation ne sont-ils pas trop compliqués pour être mis en œuvre efficacement ?

Au sujet de la mutualisation des achats, pourriez-vous nous présenter succinctement le contrat de service signé avec l'UGAP le 19 juin dernier ? Est-il prévu d'inciter davantage les acheteurs publics à recourir à une centrale d'achat pour des commandes standardisées ?

Dernière question : nos auditions ont démontré l'importance de l'enjeu de la formation des acheteurs publics. Pourriez-vous faire le bilan de votre action en la matière et notamment de votre collaboration avec la Direction générale de l'administration et de la fonction publique ?

M. Philippe Bonnacarrère, président. – À la lecture de votre CV, je constate que votre parcours fait de vous l’interlocuteur idéal pour évoquer la commande publique, puisque vous avez été notamment directeur des achats de la Ville de Paris. Nous allons vous écouter avec une attention renforcée au regard de votre expérience.

M. Michel Grévoul, directeur du service des achats de l’État. – Merci Monsieur le Président. Le Service des achats de l’Etat (SAE) est un service à compétence nationale qui a vocation à coordonner, en liaison avec les ministères, les bonnes pratiques d’achat au niveau de l’Etat. Je suis personnellement rattaché au ministre des Finances. Le budget du SAE est de l’ordre d’un million d’euros, et nous disposons, au titre des moyens humains, de 66 personnes, dont la moitié sont des acheteurs très spécialisés. Je suis accompagné d’Hervé Le Dû, mon directeur des opérations. Il est en contact direct avec les ministères et pilote une équipe de 25 acheteurs.

Notre mission consiste à définir des bonnes pratiques et de les diffuser au sein de l’État et des ministères. Il nous incombe également de porter certains marchés interministériels. Nous intervenons pour certains marchés de très grande ampleur, tels que l’achat de gaz ou d’électricité pour l’ensemble des ministères, lorsqu’une démarche interministérielle prend tout son sens en raison de la taille du marché.

Le SAE est organisé en une partie achats *stricto sensu* pour les ministères, et une partie animation et professionnalisation du réseau des acheteurs des établissements publics de l’Etat. Ces derniers sont au nombre de 1 200 et réalisent 10 milliards d’euros d’achat par an, dont 2,5 milliards pour le seul Commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). Le CNRS, Pôle emploi, ou l’Établissement français du sang (EFS) figurent également parmi les principaux acheteurs. Nous menons, au sein de ce pôle, des projets très intéressants de collaboration entre l’Etat, les ministères et les établissements publics en matière de professionnalisation des achats. Le troisième département du SAE intervient dans l’analyse de la performance et travaille sur les systèmes d’information achats. Il fournit des guides et des fiches de bonnes pratiques. Il est chargé de la professionnalisation de la chaîne achats dans chaque ministère.

Nos objectifs sont au nombre de cinq.

Le premier d’entre eux consiste à réaliser des économies sur les achats, mais il n’a ni plus ni moins d’importance que les autres objectifs. Le second est écologique. Il consiste à intégrer un maximum de clauses de développement durable dans les marchés de l’Etat. Le troisième objectif consiste à insérer des clauses sociales dans les marchés pour encourager les entreprises à embaucher ou à faire appel à des structures qui recrutent des publics éloignés de l’emploi.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Cet objectif constitue-t-il un critère d’attribution ou s’agit-il uniquement d’une clause d’exécution ?

M. Michel Grévoul. – Nous en faisons généralement une clause d’exécution, car il serait facile pour une entreprise d’arguer qu’elle va recruter à l’avenir parmi ce public.

Le quatrième objectif qui nous est fixé est la promotion de l’innovation, qui s’avère complexe. Il faut en effet toujours vérifier que les offres innovantes que nous recevons sont utiles, c’est-à-dire intéressantes pour l’Etat en termes de qualité, de prix ou d’amélioration de ses process. Il n’est pas question de privilégier l’innovation pour

l'innovation. Il faut en mesurer l'intérêt. J'ai demandé que les acheteurs soient formés à la compréhension de l'innovation. Il faut avant tout convaincre les utilisateurs des marchés de l'intérêt d'une innovation.

Enfin, le cinquième objectif consiste à faciliter l'accès des PME à nos marchés. Notre bilan à ce sujet s'avère très positif si nous nous comparons aux autres grands comptes. L'Etat est membre de l'association Pacte PME, composée de grands comptes publics et privés. Nous nous engageons, au sein de cette association, à tout mettre en œuvre pour faciliter la vie des PME et notamment leur accès à nos marchés.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Il convient de distinguer les PME intervenant en tant que titulaires d'un marché ou en tant que sous-traitant d'un marché.

M. Michel Grévoul. – L'objectif qui nous a été fixé par les ministres de l'Economie et des Finances consiste à aboutir à un taux de 25 % du volume de nos marchés attribués à des PME. Nous avons atteint 23,9 % à ce jour. Il est beaucoup plus difficile pour l'Etat d'atteindre un tel taux que pour une collectivité locale. Au sein de la Ville de Paris, j'atteignais un taux de 50 % en volume. Dans une zone géographique limitée, il est beaucoup plus aisé de mettre en place un allotissement plus précis et subtil. Les grandes entreprises françaises privées ou publiques confient en moyenne 17 à 18 % de leurs marchés aux PME et nous n'avons pas à rougir de nos 23,9 %.

Nous utilisons plusieurs techniques pour faciliter l'accès des PME à nos marchés. Nous recommandons, comme le fait la directive européenne et le précisera la future ordonnance, l'allotissement lorsqu'il est possible. Nous travaillons également à la simplification des outils d'accès à la commande publique. Récemment, le SAE a lancé avec le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) le marché public simplifié et j'ai demandé que cet outil soit proposé par défaut aux acheteurs pour tous les marchés en procédure adaptée. Aujourd'hui, pour ce type de marchés, tout acheteur de l'Etat utilise notre plateforme « PLACE », sur laquelle la case « marché public simplifié » est cochée par défaut, afin de faciliter la vie des entreprises. Cette version simplifiée permet à des entreprises peu expérimentées aux marchés de l'Etat de ne pas avoir à fournir de justificatifs dans le cadre de leur réponse. Elles peuvent ainsi se concentrer sur leur offre et n'ont qu'à nous communiquer leur numéro SIRET. Lorsqu'une entreprise est désignée titulaire du marché, l'acheteur s'efforce de récupérer les attestations fiscales et sociales nécessaires auprès des services de l'Etat et de vérifier que l'entreprise est en règle avant de lui notifier le marché. Cet outil, salué par la plupart des PME, leur permet de ne se consacrer qu'à leur offre.

J'ai par ailleurs demandé le développement en interne d'une bourse à la cotraitance pour les PME, qui sera rattachée à notre plateforme de passation des marchés « PLACE » par laquelle nous publions, traitons et notifions les marchés lancés par l'Etat. En effet, j'ai constaté que les PME n'ont pas encore suffisamment l'habitude de se regrouper et adoptent des comportements individualistes. Elles connaissent souvent mal leurs concurrents directs et encore plus mal les entreprises qui interviennent sur des secteurs adjacents au leur. Nous devrions mettre en œuvre cet outil durant le dernier trimestre 2015. J'ai déjà contacté des PME et la CGPME pour obtenir leur aval par rapport à la forme que prendra cet outil. Chaque PME pourra cibler un marché de l'Etat et soumettre une offre de groupement momentané d'entreprises (GME) à d'autres entreprises le temps du marché. Ces groupements peuvent être de deux types. Il peut s'agir d'un groupement de moyens si la PME ne possède pas une capacité suffisante pour répondre à la totalité du marché ou d'un groupement de

compétences, lorsque, par exemple, un électricien s'associe avec un peintre ou un spécialiste du gros œuvre pour un marché donné.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Ces groupements sont donc formalisés le temps du marché.

M. Michel Grévoul. – Il s'agit d'une forme de mariage avec divorce par consentement mutuel programmé. Ce type de groupements formels permet à l'entreprise de ne pas intervenir en tant que sous-traitante, mais bien en tant que cotraitante.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Maintenez-vous une exigence de solidarité avec ce type de groupements ?

M. Michel Grévoul. – La question nous est souvent posée. Il existe des groupements conjoints et des groupements solidaires. Dans le deuxième cas, tout membre du groupement est responsable pour les autres, ce qui suppose de bien connaître ses partenaires avant de s'engager de façon temporaire dans un GME. Dans le groupement conjoint, il appartient à la collectivité ou à l'Etat de trouver l'entreprise susceptible de remplacer un membre défaillant le cas échéant, ce qui peut poser problème. Nous ne donnons pas d'instruction au niveau de l'Etat pour privilégier les groupements solidaires, tout dépend de l'objet du marché. Pour certains d'entre eux, nous ne pouvons pas nous permettre la moindre défaillance. La bourse à la cotraitance est un outil très utile qui va favoriser l'accès à nos marchés des PME quelle que soit leur taille.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Ce dispositif est-il déjà mis en œuvre ?

M. Hervé Le Dû, directeur des opérations du service des achats de l'État. – Le dispositif de bourse à la cotraitance qu'évoque Michel Grévoul n'existe pas encore sur la plateforme PLACE. Un mécanisme comparable est actif sur la plateforme des achats de la région Ile-de-France qui ne dépend pas du SAE. Il sera porté sur PLACE pour être utilisable par les entreprises pour les marchés nationaux.

M. Michel Grévoul. – Le dispositif existant pour la région Ile-de-France s'appelle Maximilien. Il s'agit à la fois d'une bourse à la sous-traitance et à la cotraitance. Or je pense qu'il est préférable de limiter l'outil à la cotraitance. Une grande entreprise n'a aucun problème pour trouver des sous-traitants lorsqu'elle le souhaite. Il est beaucoup plus difficile pour une PME de trouver des partenaires parmi ses collègues et concurrents en vue d'un regroupement. C'est pourquoi j'ai préféré cibler la cotraitance, qui permet aux entreprises d'être rétribuées directement.

M. Daniel Raoul. – Quelle est l'innovation réelle de ce dispositif ? J'ai déjà passé des marchés avec des groupements solidaires dans le cadre de mes fonctions d' élu local.

M. Michel Grévoul. – C'est l'outil de mise en relation lui-même qui constitue l'innovation. Nous publions 27 000 marchés par an. La plateforme précise l'objet du marché, le lieu d'exécution, et j'ai demandé que les entreprises intéressées puissent pointer un marché et indiquer que sur celui-ci, elles cherchent des partenaires cotraitants.

M. Daniel Raoul. – J'ai déjà vu Vinci et Eiffage intervenir au sein de groupements solidaires.

M. Michel Grévoul. – Les groupements peuvent être constitués par de grandes entreprises, mais je pense qu’il s’agit d’une véritable avancée pour les PME.

L’une de vos questions visait à savoir si l’on n’en demandait pas trop aux acheteurs par rapport à la multiplication des objectifs qui leur sont assignés, certains pouvant apparaître contradictoires.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – C’est vrai notamment pour l’objectif de 2 % de gain d’achat chaque année.

M. Michel Grévoul. – Ma position rejoint celle de mon collègue directeur des affaires juridiques de Bercy, Jean Maïa. Il était interrogé à propos du rapport publié par Jean Tirole et Stéphane Saussier, à propos duquel j’ai également été auditionné – l’achat public passionne beaucoup de monde en ce moment. Je pense que l’Etat a le droit et le devoir d’appuyer les politiques publiques *via* l’achat public. Si nous pouvons faciliter l’accès des PME et des entreprises du secteur social aux marchés tout en réalisant des économies d’achats, il faut le faire. Les deux ne sont pas contradictoires puisque, tous les jours, des entreprises nous prouvent qu’elles peuvent faire mieux et moins cher – et pas uniquement moins cher.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Vous nous parlez d’un monde idéal au sein duquel vous accompliriez vos missions. Qu’en est-il dans la réalité ? Chaque ministère semble décidé à conserver son autonomie. La transversalité qui est au cœur de votre métier ne reste-t-elle pas un vœu pieux ?

M. Michel Grévoul. – Non, elle ne reste pas un vœu pieux. Lorsque nous bâtissons des stratégies d’achat, nous travaillons en groupes interministériels. Nous en avons réuni une quinzaine ces deux dernières années et nous prévoyons d’en réunir quinze de plus cette année. Nous parvenons parfaitement à nous entendre pour définir des stratégies interministérielles sur les fournitures et les services. L’interministériel n’est certes pas le réflexe de base d’un ministère, mais nous parvenons à inciter les différents ministères à travailler ensemble et à utiliser les accords-cadres au niveau national et les marchés subséquents, qui sont déclinés par les ministères ou en région. Nous développons en effet de plus en plus de marchés en région, ce qui nous permet d’attirer davantage de PME. Un chargé de mission régional achat, placé auprès du préfet de région, a tout le loisir de lancer un marché régional. L’entretien de l’immobilier de l’Etat, par exemple, le nettoyage, le petit entretien, les ascenseurs, les portes et portails, les autocommuteurs, etc., sont des prestations qui donnent lieu à des marchés régionaux.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Votre action porte-t-elle également sur des produits complexes tels que les prestations informatiques ?

M. Michel Grévoul. – Nous pouvons intervenir pour des achats sur étagères standard, mais nous pouvons également développer des stratégies d’achat interministérielles en matière de logiciels ou de matériels informatiques.

M. Hervé Le Dû. – L’effort a été principalement orienté sur les achats sur étagères pour les fournitures et les services courants, pour lesquels il est le plus aisé de progresser. Mais l’ambition du SAE porte également sur les achats métiers, les achats de services, de prestations de conseil, de communication, *etc.*, avec des modalités d’action différentes. Pour les premiers, les stratégies d’achat sont basées sur des actions de

massification. Pour les seconds, nous nous positionnerons plus en accompagnement des ministères pour la mise en œuvre des bonnes pratiques, car la notion de marché unique n'a pas de sens à ce niveau.

M. Michel Grévoul. – Les achats métiers concernent aussi les établissements publics. Nous avons lancé un marché très conséquent au titre des établissements publics, pour lequel de nombreuses PME ont répondu. Il s'agit d'un marché pour des produits de laboratoire. Tous les établissements publics (EP) du secteur de la recherche utilisent énormément de produits de ce type. Le travail de rationalisation des catalogues de fourniture que nous avons accompli nous permet de mutualiser les procédures et d'allotir des prestations alors que jusqu'ici, chaque EP passait ses propres marchés. Aujourd'hui, il existe des marchés globalisés fondés sur un allotissement par type de produits.

M. Hervé Le Dû. – Deux exemples permettent de l'illustrer. Ils concernent les achats de conseils et les prestations informatiques. Sur les achats de conseil, nous avons lancé une stratégie au niveau de l'Etat qui a été présentée au Comité des achats. Nous avons organisé une matinale de l'achat de prestations de conseil sous forme d'une demi-journée durant laquelle nous avons réuni les acheteurs des ministères, les professionnels et les fédérations. Les acheteurs des ministères sont aujourd'hui sensibilisés à la meilleure façon de recourir à un cabinet de conseil. C'est par ce type d'approche que nous progressons. Sur les prestations informatiques, nous avons mis en place des accords-cadres d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'assistance à maîtrise d'œuvre, dont certains comportent des lots qui sont spécifiques aux PME.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Avez-vous établi une sorte d'autocritique ou d'analyse des dysfonctionnements qui ont pu intervenir après des erreurs telles que celle du système Louvois ou encore certains achats funestes du ministère de la Justice ? Le ministère des Finances se donne-t-il les moyens de rectifier les trajectoires en la matière ?

M. Michel Grévoul. – En ce qui concerne le système Louvois, le ministère de la Défense a fait ce qu'il fallait pour surmonter les difficultés rencontrées. Cet exemple montre que l'État est même capable d'arrêter les frais en cas de problème lourd. Il s'agit ici davantage de problèmes de maîtrise des projets et de maîtrise du recours à des prestataires extérieurs. Le projet que je souhaite développer en vue de la création de la Direction générale des Achats vise à promouvoir l'expertise interne. J'ai l'ambition de développer un réseau de professionnels commun à l'Etat et aux établissements publics. Il existe 360 familles d'achats différentes au niveau de l'Etat, et aucun ministère ne peut disposer d'experts dans chacune de ces familles. Nous allons repérer où se situent les meilleurs experts de chaque domaine aujourd'hui. Nous allons créer, avec la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), une « filière achat » qui n'existe pas, parce que le métier d'acheteur est encore insuffisamment reconnu, alors qu'il s'agit d'un des métiers les plus intéressants et les plus transverses qui soient. Nous avons tout intérêt, avant de songer à recourir à des prestataires externes, à nous interroger sur nos propres compétences internes et à les faire travailler en réseau. J'ai l'ambition de mettre en place un réseau de référents intervenant sous forme de *task force* pour faire monter en puissance des acheteurs moins spécialisés qu'eux sur un marché donné.

M. Éric Doligé. – Depuis la création du Service des achats de l'Etat, avez-vous quantifié l'efficacité des résultats que vous pouvez obtenir tant en matière de gains sur achat que sur le plan du professionnalisme ?

Quand le SAE a été créé, j'étais administrateur de l'UGAP, et nous nous posions de nombreuses questions quant au rôle de ce nouveau service. Quel bilan tirez-vous de vos relations avec l'UGAP aujourd'hui ?

M. Michel Grévoul. – Je ne suis présent que depuis 11 mois au sein du SAE, mais je pense que d'importants progrès ont été accomplis en termes de professionnalisation au niveau de l'Etat, ce qui se traduit par un changement de logique. Il ne suffit plus de respecter le code des marchés publics pour être un bon acheteur. Les bons acheteurs sont ceux capables d'avoir une approche économique de l'achat. Des efforts importants ont été accomplis dans cette voie. De plus en plus d'acheteurs au niveau de l'Etat, des collectivités ou des hôpitaux raisonnent en termes de coût global, adoptent une véritable approche économique, pratiquent le *sourcing*, vont à la rencontre des entreprises, et ont dépassé l'approche strictement juridique. Ils se posent de nombreuses questions notamment quant à la qualité du cahier des charges, son ouverture, sa clarté et sa lisibilité.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Nous avons bien compris les progrès accomplis en termes de culture économique. La question du sénateur Doligé portait sur l'UGAP et l'évaluation. Il vous a demandé de quantifier votre apport et les gains que vous pouvez espérer.

M. Michel Grévoul. – Globalement, les objectifs qui nous étaient assignés sur une assiette de 20 milliards d'euros d'achats étaient de l'ordre de 2 milliards d'euros d'économies. Nous en sommes à un milliard d'euros après un an d'existence et je pense que nous pourrions facilement atteindre 1,5 milliard d'euros d'économies en deux ans. On nous accuse parfois de réaliser des économies qui dégradent les marges des entreprises, mais dans le même temps, on demande à l'Etat de réduire son train de vie. Certains patrons de PME, eux-mêmes contribuables des collectivités, tiennent ce double discours. Je suis personnellement très fier des économies réalisées et je les assume totalement. Acheter moins cher ne signifie pas que nous privilégions une moindre qualité. Il reste des marges de progression en termes d'économies. Nous faisons tout ce qui est en notre pouvoir pour faire en sorte que les entreprises soient satisfaites de notre réactivité, notamment en ce qui concerne les délais de paiement. On fait souvent de mauvais procès à l'Etat dans ce domaine, alors que ses services paient à moins de 20 jours en moyenne. Il ne faut pas s'arrêter aux quelques problèmes de facturation qui peuvent survenir.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – À ce sujet, *quid* de la dématérialisation ?

M. Michel Grévoul. – Nous avons mis en place un portail de dématérialisation et nous multiplions les efforts pour dématérialiser la facturation. Le délai légal de paiement est de 30 jours et les services de l'État paient en moyenne à moins de 20 jours. Le ministère des Finances, lui, paie à 12 jours en moyenne. Ces délais n'ont rien à voir avec les délais de paiement que pratiquent les entreprises entre elles dans le cadre du crédit fournisseur.

Nous avons une relation intelligente avec l'UGAP, dont je suis également administrateur. Dès lors que nous élaborons une stratégie d'achat interministérielle, nous nous interrogeons pour déterminer qui est le mieux à même de la porter pour la réalisation du marché. Ainsi, nous avons délégué à l'UGAP la totalité du marché d'achat de véhicules automobiles, le marché de la visioconférence, le marché du mobilier, celui des solutions d'impression, qui prévoit la rationalisation du parc d'imprimantes, *etc.* Nous sommes l'un des acteurs qui contribuent le plus à l'exercice de la mission de service public de l'UGAP, notamment vis-à-vis des petites collectivités et du secteur hospitalier. Son modèle actuel doit

évoluer dans la mesure où des centrales d'achat se créent partout, y compris au niveau européen. Les achats de l'Etat à l'UGAP représentent 25 % de son chiffre d'affaires. Les établissements publics eux-mêmes utilisent de plus en plus l'UGAP. Notre action n'est pas antinomique, car tout ne peut être massifié par l'UGAP. Il restera toujours des marchés métiers à la main des ministères. Il n'est pas envisagé d'évoluer vers un modèle comme celui de l'Italie, où 85 % des achats sont massifiés par une centrale d'achat nationale. Nous allons continuer à passer des marchés non massifiés pour permettre aux PME d'y répondre.

M. Daniel Raoul. – Il faut parvenir à coupler les compétences techniques d'achat et les compétences juridiques, ne serait-ce que pour l'élaboration du cahier des charges et l'étude des offres. Lorsque j'ai mené un tel chantier dans ma ville et dans mon agglomération, j'ai été confronté à d'importantes résistances, notamment au niveau du service des bâtiments.

J'ai deux questions.

Pourquoi, malgré les groupements de commandes qui ont été mis en place au niveau de nos territoires, ne parvenons-nous pas à obtenir, dans le domaine du matériel informatique par exemple, des prix équivalents à ceux pratiqués par les grandes surfaces pour des produits sur étagère, alors que nous avons pu réaliser des gains considérables dans le domaine des télécoms ?

Concernant les accords-cadres, n'ont-ils pas tendance à éloigner les PME des marchés, en raison de leur manque de visibilité sur les marchés subséquents ?

Par ailleurs, que pensez-vous de l'augmentation du seuil des MAPA annoncé par le Gouvernement? Cette disposition m'interpelle, car elle laisse une très grande latitude aux services des collectivités.

M. Michel Grévoul. – Dans le domaine de l'achat de matériel informatique, nous parvenons au niveau de l'Etat à des prix beaucoup plus bas que ce que l'on peut trouver auprès d'une enseigne de grande distribution, en raison de nos volumes d'achats, qui sont bien supérieurs à ceux d'une collectivité locale. Le matériel informatique pose le problème de la standardisation des spécifications techniques. Certains services ou ministères peuvent demander des spécifications différentes. La première économie à rechercher consiste à homogénéiser les spécifications dans le cahier des charges.

M. Daniel Raoul. – L'avantage d'un cahier des charges qui aboutit à la recherche d'un mouton à cinq pattes est qu'il permet de se passer d'un service achats centralisé.

M. Michel Grévoul. – Bien sûr, mais l'homogénéisation reste un objectif. Dans le domaine de l'informatique, il faut également tenir compte de l'intégration dans le coût global des prestations de mise à jour, de maintenance, de service après-vente (SAV), *etc.* Dans ces conditions, il n'est pas certain que les offres que vous recevez dans votre collectivité soient beaucoup plus onéreuses que celles accessibles aux particuliers.

Le fait, pour le SAE, de proposer des accords-cadres avec des marchés subséquents permet de mieux coller aux besoins. Les marchés subséquents ne sont en effet passés que lorsque le besoin est réellement avéré.

M. Daniel Raoul. – Sur le principe, je suis favorable à l'accord-cadre et l'ai déjà utilisé, car il permet des économies de publicité et d'appel d'offres. Mais il peut aussi éloigner les PME de la possibilité de répondre, faute de visibilité sur les débouchés.

M. Michel Grévoul. – Nous nous efforçons d’organiser de plus en plus de « réunions d’information fournisseurs » en amont du lancement des marchés. Je sais par expérience que les patrons de PME ont besoin de prévisibilité et de visibilité sur leur carnet de commandes. Ces réunions d’information rencontrent un franc succès, car elles permettent d’informer les entreprises et d’initier un véritable dialogue, ce qui conduit à mieux cibler les cahiers des charges.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Nous retenons cette idée de prévisibilité, qui paraît de bon sens, et de réunion antérieure au lancement du marché.

Quel est votre sentiment concernant la sécurisation juridique du *sourcing* ? Comment éviter de se retrouver devant un juge d’instruction sur le terrain du favoritisme ? Quel est votre sentiment en tant qu’acheteur de l’Etat ?

M. Michel Grévoul. – Le *sourcing* était déjà recommandé par la précédente directive européenne, qui rappelait qu’un bon acheteur devait avant tout bien connaître son marché, pour éviter de rédiger des cahiers des charges déconnectés de la réalité de l’offre. On peut l’appeler dialogue technique ou veille fournisseur, mais je considère que le *sourcing* est la base d’un bon achat. L’essentiel des économies sur les achats sont réalisées en amont de la négociation du marché. Le *sourcing* est très utile et j’espère pouvoir développer un outil qui l’industrialise en permettant aux acheteurs de contacter un maximum d’entreprises avant le lancement du marché pour confronter les besoins à leurs possibilités. Cette meilleure connaissance mutuelle est indispensable. Il se peut que certains acheteurs craignent encore de se lancer dans une démarche de ce type, mais à mon niveau, je les encourage à aller à la rencontre des entreprises, à s’efforcer de comprendre leurs innovations, leurs produits, avant de lancer la rédaction des cahiers des charges. Rien n’est pire que de lancer des cahiers des charges trop complexes ou déconnectés de la réalité de l’offre.

Je ne vois pas quel peut être le risque pénal avec le *sourcing*, dans la mesure où il est expressément prévu par la directive européenne et la future ordonnance de transposition. Le meilleur moyen de sécuriser les acheteurs consiste à privilégier la traçabilité, en amont comme en aval du marché. Le fait de tracer dans un outil informatique tous les échanges qui interviennent avec les entreprises permettra de démontrer l’absence de favoritisme. Je ne vois pas où se situe le frein en amont du lancement du marché. Il n’en va pas de même en cas de contact avec les entreprises pendant la période de consultation.

M. Daniel Raoul. – Vous n’avez pas répondu à ma question concernant le seuil des MAPA ?

M. Michel Grévoul. – J’ai entendu parler d’un projet de relèvement du seuil de 15 à 20 000 euros. Je suis personnellement favorable à la publicité tous azimuts. J’encourage tous les acteurs de l’Etat à utiliser notre plateforme des achats dès que possible, y compris pour de faibles montants, car elle assure une publicité la plus large possible à tous les marchés qui sont lancés. La loi n’oblige à passer par une plateforme d’achat qu’à partir de 90 000 euros, et de nombreux ministères ont demandé que la publicité intervienne dès 15 000 euros. Je suis pour ma part favorable au maximum de publicité autour de tous les marchés lancés auprès des entreprises, quels que soient leurs montants, d’autant qu’avec la dématérialisation, la publicité ne coûte rien.

M. Martial Bourquin. – Merci de votre prestation très solide. Une dernière question : ces 2 milliards d’euros d’économie sur trois ans qui correspondent à l’objectif qui

vous a été assigné sont-ils atteignables selon vous ? Jusqu'à quel point pouvez-vous réduire le montant des achats ?

M. Michel Grévoul. – L'objectif est de parvenir à 2 milliards d'euros d'économies sur trois ans, soit 666 millions par an entre 2013 et 2015. Pour le futur, je souhaite travailler avec les acheteurs des ministères sur une programmation affinée des achats, segment par segment. Il y a des segments sur lesquels nous pouvons aisément dépasser les 2 % d'économies annuelles, et d'autres pour lesquels nous sommes arrivés pratiquement à la limite de l'exercice. Une approche pragmatique plus ciblée me semble la plus pertinente.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Nous vous remercions pour votre disponibilité et votre volonté de nous exposer votre métier et ses évolutions.

Audition de M. Frédéric Grivot, vice-président chargé de l'Industrie de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Nous vous remercions de votre participation qui va nous permettre d'entendre la voix de la CGPME concernant la commande publique.

Nous sommes une mission dite « commune d'information », qui rassemble des représentants de différentes commissions du Sénat, et qui n'est pas une commission d'enquête. Nous intervenons notamment dans le cadre de la préparation du travail législatif de transposition des directives par voie d'ordonnance, avec la possibilité d'amendement qui existe dans ce domaine. Nous cherchons également à asseoir le rôle économique de la commande publique. Nous sommes attentifs à ce que la commande publique puisse être mise au service de l'économie française et en particulier au service des PME.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Je suis très heureux que vous ayez répondu à notre invitation. Il nous semble que la commande publique représente un marché très important pour nos entreprises et notamment pour nos PME. Le poids de ces dernières dans l'économie est conséquent et il peut s'accroître dans la commande publique. Nous vous avons déjà adressé un questionnaire et nous aimerions vous poser quelques questions.

Jugez-vous la place des PME dans la commande publique satisfaisante aujourd'hui ? Vous allez certainement me répondre qu'elle n'est pas suffisante, même si elle est déjà importante si l'on compare la situation de la France et celle d'autres pays européens. Je fais la différence entre les PME titulaires d'un marché et les PME sous-traitantes, car les questions de délai de paiement et d'exécution qui interviennent dans ce deuxième cas sont de véritables questions de fond. Quelle est votre analyse des directives « marchés publics » et « concessions », ainsi que des projets d'ordonnance et des textes réglementaires en cours de rédaction qui visent à les transposer ? Ces textes vont-ils dans le bon sens pour les PME ? Quelle est votre position concernant les marchés globaux, l'extension du champ de la procédure négociée, les règles relatives aux offres anormalement basses, l'allotissement ? Comment analysez-vous le recours de plus en plus fréquent aux travailleurs détachés dans la chaîne de la sous-traitance de la commande publique ? Les moyens juridiques et le contrôle des pouvoirs publics sont-ils suffisants pour faire face aux abus du travail détaché ?

M. Frédéric Grivot, vice-président chargé de l'Industrie de la CGPME. – Merci de recevoir la CGPME, qui est très impliquée en matière de marchés publics,

puisqu'elle a travaillé dès l'origine à la mise en place de la labellisation de la relation inter-entreprises, puis de la modélisation des marchés publics. Nous avons été sollicités à de nombreuses reprises par différents ministères pour faire partie de commissions et de groupes de travail sur les marchés publics. Enfin, j'ai le plaisir d'être administrateur de l'UGAP, ce qui me permet de faire la part des choses entre la position hostile à la massification des achats d'une partie des adhérents de la CGPME et la nécessité de favoriser une politique d'achat en conformité avec les attentes du budget.

Pour répondre à la toute première question, le marché public est indubitablement un levier de croissance pour les PME. Cela étant, si le pourcentage de marchés publics confiés aux PME est très important, la part revenant aux PME ne représente que 38 à 40 % de la valeur totale de ces marchés.

Comment assurer une présence renforcée des PME sur les marchés publics ? Il faut commencer par lever un certain nombre de craintes. Nos chefs d'entreprises redoutent avant tout la complexité des procédures, le manque de visibilité sur les marchés publics, et les délais de paiement trop longs. Ces remarques méritent d'être pesées pour appréhender les difficultés réelles.

Sur la complexité des marchés publics, on peut constater que des dispositions ont été mises en place et doivent entrer en vigueur. Ainsi, le programme « Dites-le-nous une fois » devrait permettre une réponse simplifiée des PME à un certain nombre de marchés, pour lesquels le numéro de SIREN suffira. Concernant la communication autour des marchés publics, un travail considérable a été accompli par le Médiateur national des marchés publics pour porter à la connaissance des chefs d'entreprise l'existence des marchés publics et de leurs bienfaits. Cet accès à l'information passe par un certain nombre de sites qui sont aujourd'hui trop nombreux pour que l'on puisse parler d'une simplification. La CGPME s'est associée avec la presse quotidienne régionale (PQR) pour la mise en place du site « Place des marchés » qui permet à nos entreprises de connaître 90 % des marchés lancés sur le territoire national. Sur ce site, l'ensemble des entreprises ont accès à une information triée selon leurs attentes. Un chef d'entreprise adhérent à cette plateforme gratuite peut être informé chaque matin de la commande publique qui le concerne.

Par ailleurs, le Médiateur a mis en place un réseau des ambassadeurs de l'achat public, auquel nous sommes particulièrement attachés, car il permet aux chefs d'entreprise de disposer d'un contact pour évoquer les difficultés qu'ils peuvent rencontrer en matière d'appels d'offres. Il existe aujourd'hui une interface nominative. Faut-il encore que le chef d'entreprise consulte les sites, qu'il s'agisse de celui du Médiateur ou de la CGPME. Mais le travail est fait, qui permet de passer du niveau national au niveau territorial, ce qui nous semble être une avancée tout à fait positive.

Enfin, il nous paraît nécessaire qu'un certain nombre de fédérations professionnelles aillent de l'avant concernant l'information des chefs d'entreprise, en amont comme en aval de la commande publique. Je vais citer un exemple de ce qu'il faut absolument éviter à l'avenir dans le cadre de la connaissance des marchés publics. Il a été décidé récemment d'équiper 500 établissements scolaires en matériel informatique. L'ensemble des entreprises d'un territoire ont été conviées à une manifestation pour présenter leur matériel en vue de la demande publique. Quelle n'a pas été leur surprise d'entendre un représentant de l'Education nationale affirmer lors de cette réunion que le temps politique n'était pas le temps économique, et qu'il avait été décidé de passer directement par l'UGAP pour ce marché. C'est le type de travers qu'il convient d'éviter par les temps qui courent. En

effet, nous effectuons un travail intensif auprès de nos chefs d'entreprise pour qu'ils aillent démarcher en amont de la commande publique. En tant qu'administrateur de l'UGAP, j'ai demandé des explications à l'administrateur représentant de l'Education nationale sur l'incident que je viens d'évoquer. Celui-ci m'a répondu de façon tout à fait constructive, précisant qu'il existait une urgence absolue d'équiper certains établissements dès la fin de 2015, mais que pour 2016 et 2017, une procédure d'appel d'offres serait bel et bien lancée. Dans le cadre d'un tel marché, la compétition doit jouer tout son rôle, sachant que la fourniture du matériel et celle des services accompagnant ces matériels sont deux aspects totalement différents. Je suis le premier à soutenir la politique d'achat au sein de l'UGAP, mais je ne manque jamais de demander qu'on ne néglige pas la notion de service qui accompagne les achats de matériels.

J'en viens à la problématique des marchés publics et des concessions. Nous avons, à ce sujet, obtenu hier une réponse de la part de M. Emmanuel Macron, qui a indiqué qu'il allait apporter un certain nombre de modifications dans les prochaines semaines dans le cadre d'ordonnances qui seront suivies de décrets. La CGPME manifeste toujours un avis favorable en cas d'évolutions positives, tout en restant vigilante quant au délai de leur mise en œuvre. Il s'écoule en effet parfois un certain temps entre le vote de la loi et l'application d'un décret, temps durant lequel l'euphorie que l'on peut éprouver au départ se mue assez souvent en déception. M. Macron a parlé de la généralisation de l'obligation d'allotissement, idée que nous portons depuis des années au sein de la CGPME, car nous voulons rompre avec la pratique qui consiste à confier la totalité des lots à une entreprise qui fait ensuite appel à la sous-traitance en imposant une minoration des tarifs de 40 %. Si l'allotissement devient la règle, nous ne pouvons que la soutenir.

Vous nous avez interrogés sur la problématique de l'insertion et des dispositions environnementales. Nous sommes favorables au fait d'envisager ces problématiques dans les réponses aux appels d'offres, en particulier dans le cadre de concessions longues. Un certain nombre d'entreprises ont accompli des efforts dans le domaine environnemental, dans certains cas parce qu'ils leur ont été imposés par la réglementation. Toutefois, la prise en compte de ces aspects n'est pas toujours valorisée à sa juste mesure au moment des appels d'offres. Nous savons qu'aujourd'hui, il ne peut s'agir d'un critère rédhibitoire en matière de réponse et nous ne le souhaitons pas. Nous souhaiterions en revanche une meilleure prise en considération de ce type d'efforts.

M. Daniel Raoul. – L'article 53 du code des marchés publics permet de fixer des critères environnementaux dans les appels d'offres.

M. Frédéric Grivot. – En effet, mais le choix continue trop souvent de se porter sur l'offre la moins chère.

M. Daniel Raoul. – En matière d'insertion, nous avons fixé dans certains de nos appels d'offres un minimum, mais chaque entreprise était libre de faire mieux. Ce n'était pas un critère discriminatoire du moment que le minimum exigé était respecté. Ce volet permettait aux entreprises de procéder à des pré-recrutements.

M. Frédéric Grivot. – C'est bien noté. Dans la même logique qui est celle des directives, nous sommes tout à fait favorables à la dématérialisation, à condition qu'elle soit mise en place selon un *tempo* particulier. Aujourd'hui, seuls 1 % des marchés sont totalement dématérialisés et l'objectif est d'atteindre 100 % d'ici 2018. Je respecte cet objectif et je le soutiendrai, mais il faudra s'assurer que les entreprises soient capables de suivre, à la fois en

termes d'investissement et de la formation, nonobstant un aspect absolument fondamental, celui de la sécurité des échanges de données, qui n'est pas toujours assurée. Sur ce plan, des réflexions complémentaires seront nécessaires.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Ne pensez-vous pas que le réseau consulaire devrait jouer un rôle moteur dans le développement de la dématérialisation ? Je suis assez surpris d'entendre les critiques qui sont adressées au monde public, à qui l'on reproche de ne pas être assez attentif aux PME, et de constater que les outils à disposition du monde économique que sont les chambres de commerce ne se sont pas saisis de cette question pour accompagner les entreprises dans ce domaine.

M. Frédéric Grivot. – Je partage votre point de vue et j'y ajoute des fédérations professionnelles, qui devraient être beaucoup plus vigilantes quant aux évolutions de leurs propres adhérents en matière de technique informatique. Ce travail doit être porté par l'ensemble des acteurs que vous citez. Dans le cas de la facture électronique, nous éprouvons les pires difficultés aujourd'hui en raison de l'absence de consensus sur le format utilisé pour les pièces dématérialisées. Il va bien falloir qu'une ligne directrice soit définie en termes de format et de niveau de sécurisation pour que l'ensemble des acteurs, chambres consulaires, fédérations professionnelles ou organisations patronales, puissent se tourner vers leurs adhérents et les encourager à évoluer.

J'en viens à votre propos selon lequel les entreprises ne doivent pas tout attendre des pouvoirs publics. Au titre de la CGPME, nous constatons qu'un grand nombre des remarques que nous avons faites ces dernières années concernant la commande publique ont été prises en compte. Bien évidemment, nous serons toujours là pour en demander davantage, mais la prise en compte par les pouvoirs publics des PME et des difficultés qu'elles rencontrent vis-à-vis de la commande publique est une réalité. C'est notamment le cas pour les problèmes d'offres anormalement basses, de travailleurs détachés, de sous-traitance et de délais de paiement. Parmi ces quatre domaines, il en est certains pour lesquels nous avons des positions fermes et revendicatives, et d'autres pour lesquels nous sommes satisfaits des améliorations que nous constatons chaque jour.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Il est important de dépasser les idées toutes faites qui sont parfois agaçantes quand les chefs d'entreprise ressassent les mêmes propos qu'il y a dix ans sur les délais de paiement ou la complexité des procédures. Il faut savoir reconnaître que la situation a fortement évolué et qu'il est temps d'en venir à des relations de confiance, car tout le monde a accompli des efforts pour parvenir aux progrès constatés.

M. Frédéric Grivot. – Concernant les délais de paiement entre entreprises, on entend tous les jours dire que 92 % des grands groupes ne les respectent pas, ce qui m'est insupportable sachant que plus d'un millier d'entreprises ont signé la charte des bonnes pratiques de la Médiation inter-entreprises, et 26 groupes ont obtenu le label. Le fait de ne pas respecter les délais de paiement devrait être rédhibitoire pour ces entreprises qui devraient perdre leur label.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Vos troupes font-elles encore état de défaillance du monde public en matière de délais de paiement ?

M. Frédéric Grivot. – De la part de l'Etat, très rarement. En revanche, de la part des collectivités et des établissements publics, les cas de non-respect sont nombreux. Ils

concernent notamment les hôpitaux, un certain nombre de mairies et certains établissements dont les délais sont relativement longs. Mais au niveau de l'Etat, l'amélioration est sensible.

Au sujet des offres anormalement basses, je pourrais citer le cas d'une entreprise confrontée à cette problématique ces jours-ci et qui ne parvient pas à obtenir d'explication sur la réponse défavorable qui lui a été adressée alors qu'elle fournissait la municipalité depuis 20 ans. Elle a fini par apprendre qu'une entreprise a proposé un tarif 45 % inférieur au sien. Il me semble important de sensibiliser les acheteurs à la nécessité, face à un tel écart, d'examiner en détail l'offre qu'ils ont reçue. Je conçois qu'un appel d'offres puisse vous échapper à 5 % près. A 10 %, on peut commencer à se poser des questions, et à 20 % d'écart voire davantage, il y a manifestement un problème qui est lié, dans un cas sur deux, à la sous-traitance.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Nous avons le sentiment que la question de l'offre anormalement basse renvoie à une problématique de culture de la commande publique de la part de nos acheteurs. Nous avons renoncé, comme la Commission européenne, à toute logique quantifiée permettant de qualifier une offre anormalement basse à l'aide d'une formule mathématique. En effet, tenter d'objectiver *ex ante* une offre anormalement basse peut amener à passer à côté de certaines situations ou à voir un problème là où il n'y en a pas. La solution de la directive, qui consiste à permettre à l'acheteur de demander des explications sur sa base de coûts à l'entreprise, nous paraît adaptée. Mais la procédure permettant de rejeter l'offre anormalement basse reste un outil difficile à utiliser par les collectivités, qui s'exposent aux risques de recours, et qui doivent se décider en quelques minutes à la lecture des documents. Le fait de permettre aux collectivités, dans le cadre des commissions d'attribution, de prendre contact avec l'entreprise pour qu'elle justifie la situation, permet d'éviter le « tout ou rien » qui consiste soit à écarter soit à retenir l'offre la plus basse. Sous réserve qu'il y ait un changement culturel parmi les acheteurs publics et qu'ils soient capables d'utiliser la notion d'offre anormalement basse à bon escient, le cadre législatif et réglementaire issu des dernières directives nous paraît avoir atteint un niveau satisfaisant.

M. Frédéric Grivot. – Nous pouvons l'admettre, mais il est certain que la formation des acheteurs en la matière reste à améliorer. Dans le cadre de la création de sa cellule innovation, l'UGAP a dû recruter des acheteurs possédant des compétences spécifiques à certains secteurs d'activités tels que le secteur médical. Dans un certain nombre de cas, dans des structures de taille réduite, l'acheteur peut être amené à lancer une consultation en fonction de critères qui n'ont pas évolué depuis l'appel d'offres précédent. J'associe à notre demande de formation des acheteurs publics celle de certains responsables financiers, pour lesquels on gère le besoin en fonds de roulement en ne payant pas ses fournisseurs, alors qu'il existe aujourd'hui d'autres sources de financement. Les acheteurs qui ont 25 ou 30 ans d'ancienneté sont souvent figés devant le risque de recours. Il faut que leur formation évolue afin de leur permettre de travailler en amont des appels d'offres, de s'intéresser aux innovations que peuvent présenter les entreprises, afin d'ouvrir plus largement les appels d'offres aux PME.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Quels sont vos suggestions et les points qui vous paraissent poser problème concernant la transposition des différentes directives ?

M. Frédéric Grivot. – D'une façon générale, la CGPME souhaite que les règles du jeu ne soient pas durcies. En effet, tout surenchérissement par rapport aux directives pénalise nos PME. On cite souvent les stratégies utilisées par nos amis allemands pour évincer les entreprises étrangères sur leurs appels d'offres publics. Il nous semblerait judicieux de

nous inspirer de ces pratiques, afin que ce soient les fabricants français qui bénéficient, dans un certain nombre de cas, des prérogatives de commandes.

Dans le domaine du bâtiment, vous ne pouvez pas soumissionner à un appel d'offres en Allemagne si votre produit n'est pas agréé par les compagnies d'assurance allemandes, ce qui suppose qu'il ait passé des tests auprès de sociétés de certification allemandes. Pour une entreprise française, cette disposition représente un handicap majeur. Elle permet d'évincer les entreprises étrangères des appels d'offres. Elle existe également dans le domaine de l'automobile. Nous pensons que, de temps en temps, il est préférable de ne pas surenchérir en transcrivant les directives, et que nous devrions être capables, dans un certain nombre de cas, de protéger nos entreprises de l'agressivité des concurrents étrangers au titre des appels d'offres.

En ce qui concerne la problématique de la sous-traitance, nous souhaitons une révision du contrat de sous-traitance en France. La cascade qui existe actuellement est à l'origine des difficultés de délais de paiement d'un grand nombre de PME. Aujourd'hui, lorsqu'un appel d'offres est sous-traité, le sous-traitant de rang 1 bénéficie d'un paiement direct de la part du donneur d'ordre. L'intervenant de rang 2 ne bénéficie plus de l'exigence de paiement et la situation est pire lorsque vous intervenez en rang 5, 6 ou 7, les délais ne sont plus du tout respectés. Nous en avons discuté avec M. Fabrice Brégier, président-directeur général d'Airbus, qui s'assure que les entreprises de rang 2 et rang 3 bénéficient de la même considération en matière de délai de paiement et de pénalités que les intervenants de rang 1. Nous souhaitons qu'une telle démarche puisse aboutir dans de nombreux autres secteurs d'activité, mais nous nous heurtons à une écoute insuffisante de la part de l'un des principaux d'entre eux, celui du bâtiment. Nous sommes persuadés qu'une large part des problèmes de délais de paiement provient de la sous-traitance. Aujourd'hui, en matière industrielle, l'activité se répartit entre 50 % de sous-traitance et 50 % de *B to C*. Sur les 50 % de sous-traitance, les problèmes débutent pour les entreprises de rang 2 et au-delà. Un fournisseur de boulons pour la SNCF agissant en tant que sous-traitant se voit imposer aujourd'hui 120 jours de délai de paiement. S'il pouvait fournir les boulons directement à la SCNF, il bénéficierait du délai moyen avec cette entreprise qui est de 45 jours. Nous soulignons ce type de dérapages depuis des années au sein de la CGPME, mais la solution passe par une remise en cause du contrat de sous-traitance.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Il conviendrait à tout le moins que les modalités d'agrément intègrent également l'analyse des délais de paiement. Vous cherchez, en matière de délais de paiement, l'équivalent de l'action directe dont dispose le sous-traitant vis-à-vis du donneur d'ordres. Cette proposition me semble intéressante.

M. Frédéric Grivot. – Elle permettrait d'apporter indirectement une réponse au problème.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Vous demandez en quelque sorte la révision de la loi du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance.

M. Frédéric Grivot. – Lorsque vous vous adressez à n'importe quel grand groupe signataire de la charte et labellisé, il vous affirme qu'il paie ses fournisseurs normalement. Pourtant, il y a quelques jours, la plusieurs sociétés ont été condamnées dans le cadre du chantier de l'EPR de Flamanville, notamment pour prêt illicite de main-d'œuvre.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Vous attendez du donneur d'ordre public qu'il se soucie, comme le droit l'y oblige, de l'agrément du sous-traitant qu'il découvre sur le chantier, ainsi que des conditions sociales d'intervention, obligation qui va nous être faite à l'avenir avec le nouveau dispositif sur les salariés détachés. Vous y rajoutez vous-même la nécessité de se soucier des délais de paiement des sous-traitants à partir du rang 2.

M. Frédéric Grivot. – Sur les travailleurs détachés, nous savons qu'un certain nombre de commissions de travail sont en place. Pour la CGPME, il s'agit d'un point d'orgue, car nous les voyons arriver dans tous les secteurs d'activité. S'il est probable que nous parvenions à terme à réguler le recours aux travailleurs détachés, il existe un autre type de travail qui sera beaucoup plus difficile à encadrer, alors qu'il commence à toucher un grand nombre de secteurs, y compris dans l'industrie et les services, c'est « l'ubérisation ». En effet, de plus en plus de chefs d'entreprise ont tendance à faire en sorte que certains métiers soient exercés par non plus des autoentrepreneurs, mais des individus acceptant d'intervenir dans des conditions qui ne respectent pas toujours l'ensemble des réglementations sociales ou fiscales. Il s'agit d'un sujet vis-à-vis duquel il conviendra de se montrer vigilant dans les années à venir.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Le terme « d'ubérisation » de l'économie ne devient-il pas une forme de poncif actuellement ?

M. Frédéric Grivot. – On constate que l'on demande de plus en plus aujourd'hui aux travailleurs d'exercer leur métier de façon individuelle. Une société de transport peut tout à fait, demain, intervenir en faisant appel à une multitude de chauffeurs individuels comme la société américaine dont s'inspire ce terme. Ces métiers peuvent évoluer de façon tout à fait défavorable. Un rapport américain estime que la recrudescence du travail individuel peut conduire à une réduction du nombre de chauffeurs salariés aux Etats-Unis de 4 à 2 millions dans les prochaines années. Dans l'informatique, si certaines entreprises qui répondent aux appels d'offres ont pignon sur rue, d'autres n'ont qu'un titre et font appel à une multitude d'intervenants extérieurs, drainent leur travail sans en connaître les modalités et se contentent de le revendre sous forme d'une prestation privée ou publique. Il en a été de même au niveau des prothésistes dentaires il y a quelques années.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Vous êtes en train de déplacer le débat, en indiquant que l'on parvient à des solutions équilibrées satisfaisantes en ce qui concerne la commande publique, le problème devenant celui de la sous-traitance en France, qu'elle soit publique ou privée.

M. Frédéric Grivot. – On peut s'interroger sur le risque de dérapage à ce niveau, sachant que la sous-traitance publique peut être plus facilement contrôlable que la sous-traitance privée.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Avez-vous un dernier message à nous transmettre ?

M. Frédéric Grivot. – J'aimerais évoquer le problème du paiement des intérêts moratoires, pour lequel nous souhaitons que l'automatisme devienne la règle, trop peu d'entrepreneurs osent aujourd'hui réclamer des intérêts moratoires.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – En théorie, le payeur doit calculer automatiquement ces intérêts.

M. Frédéric Grivot. – Certains payeurs sont exemplaires en la matière, mais nous avons des difficultés avec certains autres.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – L'État est assez exemplaire en la matière, en effet.

M. Frédéric Grivot. – Nous constatons à l'heure actuelle une forte amélioration de nos relations dans le cadre de la commande publique.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Merci de votre disponibilité, de votre attention, et de votre volonté de transmettre vos messages.

La réunion est levée à 12 h 51.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 14 SEPTEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires sociales

Lundi 14 septembre 2015

à 14 h 30 et à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle n°213

- Examen des amendements sur le texte de la commission (n° 654, 2014-2015) sur le projet de loi (n° 406, 2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation de notre système de santé (M. Alain Milon, Mmes Catherine Deroche et Elisabeth Doineau, rapporteurs)

Mardi 15 septembre 2015

à 9 h 30

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission (n° 654, 2014-2015) sur le projet de loi (n° 406, 2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation de notre système de santé (M. Alain Milon, Mmes Catherine Deroche et Elisabeth Doineau, rapporteurs)

à 13 h 30

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission (n° 654, 2014-2015) sur le projet de loi (n° 406, 2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation de notre système de santé (M. Alain Milon, Mmes Catherine Deroche et Elisabeth Doineau, rapporteurs)

Mercredi 16 septembre 2015

à 9 h 30

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission (n° 654, 2014-2015) sur le projet de loi (n° 406, 2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation de notre système de santé (M. Alain Milon, Mmes Catherine Deroche et Elisabeth Doineau, rapporteurs)

à 11 h 30

Salle n° 213

- Audition de M. Didier Migaud, Premier Président de la Cour des comptes, sur le rapport annuel de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale

à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission (n° 654, 2014-2015) sur le projet de loi (n° 406, 2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation de notre système de santé (M. Alain Milon, Mmes Catherine Deroche et Elisabeth Doineau, rapporteurs)

Jeudi 17 septembre 2015

à 9 h 30

Salle n° 213

- Eventuellement suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission (n° 654, 2014-2015) sur le projet de loi (n° 406, 2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation de notre système de santé (M. Alain Milon, Mmes Catherine Deroche et Elisabeth Doineau, rapporteurs)

à 14 heures

Salle n° 213

- Eventuellement suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission (n° 654, 2014-2015) sur le projet de loi (n° 406, 2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation de notre système de santé (M. Alain Milon, Mmes Catherine Deroche et Elisabeth Doineau, rapporteurs)

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Lundi 14 septembre 2015

à 15 heures

Salle n° 245

- Désignation des membres de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi n° 140 (2014-2015) relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre.

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 656 (2014-2015) relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique.

- Demande de renvoi pour avis du projet de loi n° 3037 (AN, XIVème législature) relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public et désignation d'un rapporteur pour avis sur ce projet de loi (sous réserve de sa transmission).

Mercredi 16 septembre 2015

à 10 heures

Salle n° 245

- Table ronde sur la situation des sportifs de haut niveau, en présence de :

. MM. Sylvain Kastendeuch, président, et Jean-François Reymond, secrétaire général de la Fédération nationale des associations et syndicats de sportifs (FNASS) ;

. MM. Pascal Berrest, directeur technique national de la Fédération française de tennis de table, et Jean-Luc Cherrier, responsable du suivi socio professionnel des sportifs de haut niveau ;

. M. José Ruiz, président de la Fédération des entraîneurs professionnels.

- Désignation des rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2016.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 16 septembre 2015

à 9 h 30

Salle n° 67

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Philippe Yvin, candidat proposé aux fonctions de président du directoire de la Société du Grand Paris (en application de l'article 8 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris)

Commission des finances

Mercredi 16 septembre 2015

à 9 heures

Salle 131

- Examen du rapport de M. Éric DOLIGÉ, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 418 (2014-2015) autorisant la ratification de l'accord entre la République française et l'Union européenne visant à l'application, en ce qui concerne la collectivité de Saint-Barthélemy, de la législation de l'Union sur la fiscalité de l'épargne et la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité

- Examen du rapport de M. François MARC, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 552 (2014-2015) autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne

à 10 h 15

Salle 131

Ouverte à la presse

Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les aides personnelles au logement (APL).

Jeudi 17 septembre 2015

à 9 h 30

Salle 131

Communication - Présentation des conclusions du groupe de travail sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 16 septembre 2015

à 10 heures

Salle n° 216

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi d'actualisation du droit des outre-mer ;
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi organique n° 572 (2014-2015) et la proposition de loi n° 573 (2014-2015) portant dématérialisation du Journal officiel de la République française ;
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi organique n° 574 (2014-2015) relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi constitutionnelle n° 662 (2014-2015) autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ;
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi organique n° 660 (2014-2015) relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société ;
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 661 (2014-2015) portant application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle ;
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 492 (2014-2015) visant à pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale

Commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes

Mardi 15 septembre 2015

à 13 h 30

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

Audition de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

Mercredi 16 septembre 2015

à 17 heures

L'horaire de ces auditions est susceptible d'être modifié en fonction de l'heure du débat en séance publique sur l'accueil des réfugiés en France et en Europe, organisé le 16 septembre après-midi

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

À 17 heures

Audition de M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS).

À 18 heures 30 :

Audition de M. Laurent Leveneur, président du Bureau central de tarification (BCT).

Jeudi 17 septembre 2015

à 9 heures

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

À 9 heures :

Audition de Mme Jeanne Seyvet, Médiateur du cinéma, et de Mme Isabelle Gérard, chargée de mission.

À 10 heures :

Audition de M. Jean-François Mary, président de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP).

À 13 heures 30 :

Audition de M. Jean-Luc Harousseau, Président, M. Dominique Maigne, Directeur, et Mme Véronique Chenail, Secrétaire générale, de la Haute autorité de santé.

Délégation aux entreprises

Jeudi 17 septembre 2015

à 9 heures

Salle 46 D

Présentation des résultats de l'étude réalisée par l'IFOP sur les bonnes pratiques des collectivités territoriales en matière d'accueil et de soutien au développement des entreprises de taille intermédiaire