

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>9731</b>
• <i>Refonte du dispositif public d'appui au commerce extérieur- Audition.....</i>	<i>9731</i>
• <i>Qualité des steaks hachés distribués dans le cadre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) - Présentation du rapport d'information.....</i>	<i>9740</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	<b>9747</b>
• <i>Opération Sophia – Audition du Contre-amiral Olivier Bodhuin.....</i>	<i>9747</i>
<b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>	<b>9757</b>
• <i>Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État au numérique .....</i>	<i>9757</i>
• <i>Proposition de loi relative à la création d'un Centre national de la musique - Nomination des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire .....</i>	<i>9772</i>
• <i>Projet de loi de modernisation de la distribution de la presse - Nomination des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire.....</i>	<i>9772</i>
<b>COMMISSION DES FINANCES.....</b>	<b>9773</b>
• <i>Contrôle budgétaire – Contrats de ruralité - Communication.....</i>	<i>9773</i>
• <i>Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 en nouvelle lecture - Examen du rapport.....</i>	<i>9778</i>
<b>COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>9781</b>
• <i>Jurisprudence rendue pour l'application des dispositions relatives aux droits des malades et à la fin de vie - Communication .....</i>	<i>9781</i>
• <i>Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la Polynésie française – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>9791</i>
• <i>Nomination de rapporteurs .....</i>	<i>9792</i>
• <i>Proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires – Examen, en deuxième lecture, des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>9793</i>
• <i>Jurisprudence rendue pour l'application des dispositions relatives aux droits des malades et à la fin de vie – Suite de la communication.....</i>	<i>9793</i>

- *Communication sur les prochains travaux de la commission et nomination de rapporteurs* ..... 9795

## **COMMISSION MIXTE PARITAIRE** ..... 9799

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024* ..... 9799
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'énergie et au climat* ..... 9807

## **COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE** ..... 9831

- *Libertés numériques - Audition de M<sup>e</sup> Alexis Fitzjean O Cobhthaigh, avocat, et de M. Axel Simon (La Quadrature du Net), de M. Etienne Gonnu, chargé affaires publiques (April – Promouvoir et défendre le logiciel libre) et de M<sup>e</sup> Olivier Iteanu, avocat (ISOC France)* ..... 9831
- *Audition de M. Daniel Bursaux, directeur général de l'IGN* ..... 9844
- *Audition de Mme Marie-Laure Denis, présidente de la CNIL, et de MM. Gwendal Le Grand, secrétaire général adjoint, et Mathias Moulin, Directeur de la Direction de la protection des droits et des sanctions* ..... 9856
- *Audition de Mme Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence, de M. Roch-Olivier Maistre, président du CSA et de M. Sébastien Soriano, président de l'Arcep* ..... 9864
- *Audition de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'ANSSI (ne sera pas publié)* ..... 9877
- *Audition de M. Michel Paulin, directeur général d'OVH* ..... 9877
- *Audition de M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France* ..... 9886
- *Audition de M. Laurent Giovachini, pour le « Comité souveraineté et sécurité des entreprises françaises » du Medef et le Syntec numérique et de M. Loïc Rivière, Délégué général de Tech in France* ..... 9893
- *Audition de M. Loïc Rivière, délégué général de Tech in France* ..... 9899
- *Audition de M. Benoît Tabaka, secrétaire général adjoint de Google France* ..... 9906
- *Audition de M. Anton' Maria Battesti, responsable des affaires publiques de Facebook* ..... 9914
- *Audition de MM. Marc Mossé, directeur juridique et affaires publiques de Microsoft Europe et Mathieu Coulaud, directeur juridique de Microsoft France* ..... 9924
- *Audition de MM. Laurent Degré, directeur général, Guillaume de St Marc, directeur de l'innovation, Jean-Charles Griviaud, responsable cybersécurité et Bruno Bernard, directeur des affaires publiques, de Cisco France* ..... 9924
- *Audition de M. Weiliang Shi, directeur général de Huawei France* ..... 9929

**MISSION D'INFORMATION SUR LA SOUS-UTILISATION CHRONIQUE DES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE..... 9937**

- *Audition de Mme Christine de Mazières, Conseillère-maître à la Cour des comptes, rapporteure générale de la formation décentralisation de la gestion des fonds européens ..... 9937*
- *Audition de M. Jacques Garau, directeur général de CMA France ..... 9947*
- *Audition commune de Mme Marie Agnès Vibert, cheffe du service de la gouvernance et de la gestion de la PAC, et M. Yves Auffret, sous-directeur de la gestion des aides de la PAC, et de MM. Frédéric Gueudar Delahaye, directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture, Andreas Selier, adjoint au sous-directeur de l'aquaculture et de l'économie des pêches, et Pierre Hébert, chef du bureau de la politique structurelle et des concours publics, au ministère de l'agriculture et de l'alimentation..... 9955*
- *Audition de MM. Etienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques sous-directeur des politiques publiques à la direction générale des outre-mer, Arnaud Martrenchar, adjoint au sous-directeur, et Oudi Serva, adjoint au chef du bureau des politiques européennes, de l'insertion régionale et de la valorisation des outre-mer ..... 9963*
- *Audition de M. Daniel Prieur, Secrétaire adjoint de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture, Président de la chambre interdépartementale d'agriculture du Doubs-Territoire de Belfort ..... 9972*
- *Audition de M. Stéphane Le Moing, président-directeur général de l'Agence de services et de paiement, et de Mme Valérie Isabelle, directrice du développement rural et de la pêche..... 9980*

**MISSION D'INFORMATION « GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS : FAUSSE BONNE IDÉE OU RÉVOLUTION ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE DES MOBILITÉS ? »..... 9989**

- *Examen du rapport d'information..... 9989*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 29JUILLET ET A VENIR ..... 9999**



## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 24 juillet 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

### **Refonte du dispositif public d'appui au commerce extérieur- Audition**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui Mme Christine Lepage, directrice des affaires internationales du Mouvement des entreprises de France (Medef), et une délégation de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), composée de M. François Turcas, président de la CPME Auvergne-Rhône-Alpes et vice-président chargé de l'international, ainsi que de Mmes Béatrice Brisson, directrice des affaires européennes et internationales, et Marie-Laure Lemaître, responsable international de la CPME Auvergne-Rhône-Alpes, pour une troisième audition sur la réforme du dispositif de soutien à l'export.

Le Medef comme la CPME se sont dotés d'un service dédié à l'accompagnement à l'export des entreprises, traduisant l'ampleur de cette préoccupation pour le tissu économique français. Nous partons d'un constat simple : le déficit commercial se creuse en France, s'élevant à près de 60 milliards d'euros en 2018, alors que l'excédent commercial allemand atteint 244 milliards d'euros. Le décrochage de la France au sein même de l'Europe est donc important, alors que nous évoluons dans un environnement similaire, notamment en termes d'accords commerciaux – nous y reviendrons.

Or, la compétitivité à l'export de nos entreprises est une condition *sine qua non* de bonne santé de notre économie : sans conquête des marchés étrangers, c'est autant de possibilités de croissance de nos petites et moyennes entreprises (PME) et entreprises de taille intermédiaire (ETI) qui disparaissent, conduisant à la fragilisation de notre base industrielle.

Chaque année, près de 50 000 emplois industriels sont détruits depuis 1989. En trente ans, ce sont 1,4 million d'emplois industriels qui ont disparu, soit une réduction de 30 %. Cette tendance n'est pas une spécificité française, mais elle est plus aiguë dans notre pays que chez nos voisins. La part de l'industrie manufacturière dans notre PIB est de 10,2 %, contre 12,8 % en Espagne, 14,6 % en Italie et 20,6 % en Allemagne.

Notre déficit commercial s'explique de différentes façons. Nous souhaiterions entendre votre analyse. Force est de constater le faible nombre d'entreprises exportatrices : elles sont 125 000 seulement à vendre leur production à l'étranger, trois fois moins qu'en Allemagne. Aussi apparaît-il indispensable d'identifier les principaux freins à l'amorce d'une véritable dynamisation de l'export en France. Sont-ils liés à une moindre compétitivité et à de faibles débouchés sur les marchés internationaux ? Tiennent-ils davantage à un manque d'accompagnement à l'export, sur le plan du coût des assurances, de l'accès aux financements ou encore de la disponibilité des informations ? Ou bien y'a-t-il un blocage au niveau de la culture des entreprises françaises, peu conquérantes à l'export ?

L'année dernière, le Gouvernement a annoncé une nouvelle « Stratégie en matière de commerce extérieur » et une réforme de l'accompagnement des entreprises à l'export. Au

cours de nos précédentes auditions, l'accent a été mis sur le développement de ces dispositifs dans les territoires, au plus près des entreprises. Mais, derrière ces réorganisations de façade, ce sont les résultats qui nous intéressent : du point de vue des entreprises, une amélioration est-elle en vue ? La mise en place du nouveau système se passe-t-elle bien ? En particulier, la logique de guichet unique vous semble-t-elle effective sur le terrain ? Rappelons que la réforme se décline en trois volets : accompagnement, financement et formation. Quels sont les retours dont vous disposez, vos remarques, vos propositions ?

Enfin, le Sénat sera amené à se prononcer à l'automne sur l'accord CETA avec le Canada. Quelle est votre vision sur les traités de libre-échange ? Nous sommes vigilants sur le maintien de conditions commerciales loyales pour nos entreprises, en particulier dans le secteur agricole.

**Mme Christine Lepage, directrice des affaires internationales du Medef.** – Le Medef participe à l'internationalisation des entreprises de plusieurs façons et par le biais de plusieurs groupes de travail. La direction des affaires internationale du Medef s'occupe des règles du jeu du commerce international ; nous travaillons sur les règles douanières, les règles de déontologie, les accords de libre-échange et les financements. Nous participons aussi au sommet du G7 et à celui du G20. Medef international, association qui a été créée en 1989, aide les entreprises à renforcer leurs positions commerciales sur les marchés étrangers, notamment sur les marchés plus difficiles d'accès, en organisant, par exemple, des délégations à l'étranger pour rencontrer les donneurs d'ordres et les décisionnaires. Le comité France-Chine du Medef fait la même chose pour la Chine. Enfin l'association Stratexio, créée il y a quelques années, accompagne les dirigeants des ETI et des PME, les aide à comprendre comment on travaille à l'international, délivre des formations sur les outils et techniques à utiliser. Ainsi, nous avons essayé d'intervenir sur tous les créneaux pour faciliter le développement à l'international.

En outre, comme le G7 a eu lieu cette année en France les 3, 4 et 5 juillet, le Medef a été chargé parallèlement d'organiser le sommet du *Business 7*. Nous avons retenu le thème du Gouvernement français : la lutte contre les inégalités. Nous avons abordé les questions relatives à la cybersécurité, à la défense du multilatéralisme, à la biodiversité. Nous avons aussi travaillé avec les syndicats, le *Labour 7*, et avons fait des recommandations en commun pour lutter contre les inégalités.

**M. François Turcas, président de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) Auvergne-Rhône-Alpes et vice-président chargé de l'international.** – Je suis très honoré d'être auditionné au Sénat ; c'est la première fois pour moi. La CPME représente 99 % des entreprises, mais celles-ci ne représentent que 13 % des exportations françaises. Par rapport au Medef, nous sommes donc un peu le petit Poucet... Pour les grandes entreprises ou les ETI, exporter est plus facile : elles sont soutenues par des organisations comme le Medef international, Business France ou la « Team France export ». Mais il ne faudrait pas oublier pour autant les entreprises de moins de vingt salariés. Je suis donc heureux de m'exprimer devant vous. J'en profite aussi pour lancer un appel : n'hésitez pas à nous associer à vos déplacements officiels à l'étranger ! Nos entreprises sont très réactives et très désireuses de gagner de nouveaux marchés. La CPME consent depuis trois ans un effort pour développer l'internationalisation de nos territoires. Des référents internationaux ont été installés. Cela n'a pas été facile. Dans une PME, c'est le chef d'entreprise qui fait tout. C'est lui qui décide ou non d'aller à l'international. S'il ne veut pas se lancer, il sera difficile de le faire changer d'avis avec de simples simulations financières. La dimension humaine est fondamentale. Il faut expliquer, comprendre, écouter le chef

d'entreprise si l'on veut le convaincre, lui fournir un accompagnement personnel, lui apporter une formation. Nous devons comprendre les produits ou les processus et apprécier s'ils sont exportables. C'est ce travail de fond que nous menons sur le terrain.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Sur le plan de l'accompagnement, quels sont les résultats de la constitution d'une « Team France Export » ? Le guichet unique est-il effectif sur le terrain ? Comment le Medef et la CPME se positionnent-ils, et travaillent-ils ensemble ?

Pour les entreprises de moins de vingt salariés, la question du financement est souvent déterminante dans la décision d'exporter. Pour assurer le suivi d'un salon à l'étranger, par exemple, il faut embaucher quelqu'un dans le pays. La question du financement ne semble pas réglée.

**M. Alain Chatillon.** – De nombreuses structures visent à soutenir l'exportation : Business France, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l'artisanat, les régions, BPI France, etc. Il conviendrait de rationaliser cette organisation, ou que ces organismes travaillent ensemble, comme le font les Italiens, avec leurs districts, ou les Japonais. En tant qu'administrateur de Business France, j'ai l'impression que nos initiatives manquent de coordination. Pour renforcer l'accompagnement, il me semble aussi utile d'envoyer des jeunes dans les pays cibles pendant un ou deux ans. Enfin, il serait aussi important que les hauts fonctionnaires qui représentent la France à Bruxelles et qui négocient les accords internationaux et la réglementation soient sensibilisés aux conséquences pour nos entreprises des décisions afin qu'elles ne soient pas pénalisées. En Allemagne, les fonctionnaires doivent rendre compte aux entreprises de leurs positions sur la réglementation.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Le Medef International entretient-il des relations avec les organisations patronales européennes et mondiales ? Quels genres d'actions pourriez-vous mener conjointement avec vos homologues étrangers et comment faire en sorte que nos PME en bénéficient aussi ? Comment articuler ces actions avec notre dispositif d'appui au commerce extérieur ?

Une étude récente semble indiquer qu'il existe un plafond de verre pour les sociétés exportatrices, quelle que soit leur taille : les exportations ne représenteraient, au maximum, que 20 % du chiffre d'affaires tandis que 80 % du chiffre d'affaires serait réalisé sur le marché domestique. Comment expliquer ce phénomène ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Quels facteurs expliquent, selon vous, le manque de dynamisme de nos entreprises à l'export ? S'agit-il d'un manque de volonté, d'un défaut de compétitivité, d'un problème d'accompagnement ? Quel bilan tirez-vous de la création d'un guichet unique ? L'équipe France est-elle bien structurée ? Nos entreprises chassent-elles en meute ? Enfin, quelle appréciation portez-vous sur les traités de libre-échange ?

**Mme Christine Lepage.** – La faiblesse de nos exportations peut s'expliquer par une combinaison de plusieurs facteurs. Le premier élément semble être culturel. On vit bien en France. En conséquence, les Français ont moins eu le besoin, historiquement, de s'expatrier, d'aller chercher la croissance à l'étranger. L'Italie, par exemple, a une diaspora très importante et très influente à l'étranger. Cela explique en partie la situation actuelle. Vous évoquez le manque d'accompagnement. Cela joue peut-être, mais les entreprises italiennes n'ont pas le sentiment d'être mieux accompagnées que les françaises. On évoque aussi parfois la différence de qualité des produits, les produits allemands seraient supérieurs aux produits

français, mais cela n'est pas toujours vrai et l'explication n'est pas suffisante. Il y a donc une conjonction de facteurs.

Une rationalisation de notre système d'accompagnement des entreprises est en cours. Elle était très attendue. Le Medef a beaucoup travaillé avec Business France et les régions pour améliorer les choses. La rationalisation mise en place constitue un progrès, mais nous manquons encore de recul pour évaluer les effets de la réforme, même si l'on constate que le nombre de contrats signés avec les régions augmente. Il faut laisser aux entreprises le temps de s'approprier la réforme. Le guichet unique est un élément de simplification.

La France compte 130 000 exportateurs. C'est trop peu. Surtout, beaucoup sont laissés à l'abandon et ne sont pas accompagnés, notamment les primo-exportateurs. Business France se concentre surtout sur les exportateurs à potentiel, car elle n'a pas les moyens de suivre toutes les entreprises.

En outre, l'export requiert des techniques et des procédures complexes. Les entreprises ont besoin d'un accompagnement individualisé ; cela prend du temps et cela coûte cher. Tout le monde ne peut pas être suivi. C'est pourquoi, même si les réformes récentes vont dans le bon sens, je crois qu'il ne faut pas s'attendre à une explosion des exportations à très court terme. Un élément important est la sensibilisation et la formation dès le plus jeune âge comme cela se passe en Allemagne ou aux États-Unis, où l'on étudie couramment le commerce international dans les écoles de commerce ou les universités. Il faut aussi renforcer l'apprentissage des langues : il est difficile d'exporter et d'assurer le service après-vente si l'on ne maîtrise pas l'anglais ! Un tiers des 130 000 exportateurs ne renouvelle pas l'expérience. Souvent la trésorerie des entreprises n'est pas suffisante pour leur permettre de faire face à des problèmes. Cela soulève la question de la compétitivité et de la rentabilité des entreprises françaises.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Que pensez-vous du CETA et des traités de libre-échange ?

**Mme Christine Lepage.** – Le Medef est favorable aux traités de libre-échange. Nous les négocions âprement. Nous réclamons depuis toujours des accords ambitieux et équilibrés. Le Medef compte parmi ses membres l'Association nationale des industries alimentaires. Il n'est pas question de sacrifier l'agriculture française au profit des services ou de l'industrie. Nous soutenons le CETA et le traité avec le Mercosur, car ils nous paraissent équilibrés, notamment au regard de l'environnement, avec des quotas pour l'agriculture. Les premiers retours sont positifs. Les exportations européennes ont augmenté de 7 %, en moyenne, entre septembre 2017 et juillet 2018, avec des hausses fortes de 20 % pour la chimie et la pharmacie, de 43 % pour la céramique, de 29 % pour les fruits, de 34 % pour le chocolat, de 11 % pour les vins mousseux, etc. En France, nos exportations ont augmenté sur la même période de 5,3 %, mais beaucoup plus pour les vins, le luxe, l'automobile ou la chimie. Donc le bilan est positif et je n'ai pas entendu beaucoup de critiques de la part des agriculteurs.

Quant à l'environnement, on entend beaucoup de choses : il faudrait produire à proximité du lieu de consommation, car le bilan carbone des importations est négatif à cause des transports. Mais si l'on demande à des pays qui n'ont pas de ressources de produire sur place, le bilan carbone risque d'être beaucoup plus négatif ! Donc, il faut évaluer les conséquences avec précision.

**M. François Turcas.** – Vous m’avez interrogé sur le financement.

En préambule, je dois dire que je suis un peu contrarié par le fait que les corps intermédiaires aient été mis de côté dans le cadre de cette réforme. Les syndicats connaissent le terrain et leurs adhérents, et c’est en eux que les entreprises ont confiance. Lorsqu’un chef d’entreprise souhaite se lancer dans l’exportation, il s’informe auprès d’une autre entreprise. Ce tissu de confiance entre les entreprises et les syndicats doit absolument être exploité.

Notre rôle à tous, au Medef ou à la CPME, est d’occuper le terrain afin d’accroître le nombre d’entreprises exportatrices. Je rappelle que, en 2000, la France comptait 130 000 entreprises exportatrices, contre 125 000 aujourd’hui. Ces entreprises sont au nombre de 420 000 en Allemagne et de 250 000 en Italie. C’est donc qu’il y a quelque chose qui ne va pas. Un Italien, lorsqu’il ne fabrique pas un produit, a le réflexe d’appeler celui qui le fabrique. Il ne lâche pas le client venu de l’étranger. C’est une culture que nous n’avons pas encore en France.

Dans nos anciennes colonies – pardonnez-moi d’utiliser ce terme, mais il a le mérite d’être compréhensible –, nous étions sûrs d’être sélectionnés dans tous les appels d’offres, mais le jour où le monde s’est ouvert, ces pays ont fait appel à des entreprises du monde entier. Nous avons alors perdu tous nos marchés en Afrique. Il faut en priorité reconquérir ces marchés, où se trouvent les matières premières. Il ne faut pas seulement exploiter ces matières premières, il faut aussi donner du travail aux populations sur place et donner une plus-value à leur travail, si nous ne voulons pas demain être envahis.

J’en viens au financement. Nous ne pouvons pas nous plaindre, car nous avons en France des dispositifs extraordinaires. Le problème est qu’ils ne sont pas connus et pas utilisés par les primo-exportateurs – je parle ici des entreprises comptant jusqu’à cinquante salariés. Il faut expliquer à ces entreprises qu’elles peuvent exporter sans trop toucher à leur trésorerie, en bénéficiant d’une assurance prospection par exemple, et les accompagner. Le fait est qu’on a beau fournir des explications aux chefs d’entreprise lors de réunions, ils oublient tout sitôt qu’ils ont quitté la réunion ! De même, on s’est aperçu que de nombreuses PME-PMI qui font l’effort d’aller à l’international n’exploitent pas à leur retour tous les contacts qu’ils ont établis sur place. Nous les obligeons donc à nous tenir au courant, et c’est nous qui relançons les contacts étrangers pour leur compte.

Au Japon, les entreprises qui ne souhaitent pas exporter confient leurs produits à de grandes entreprises, appelées des *shōshas*, lesquelles s’occupent ensuite de les commercialiser à l’échelon international. C’est une piste de développement pour nous. Le portage par de grands groupes est quelque chose de formidable, mais encore faut-il qu’il soit mis en place. Or c’est un échec total, car ce n’est pas dans la mentalité des grands groupes aujourd’hui, qui n’ont pas les cadres nécessaires. Il leur faudrait des tuteurs, mais nous n’en avons pas. Il faut envisager cette piste pour le futur, sinon nous n’arriverons jamais à atteindre le nombre de 200 000 entreprises exportatrices.

Alors, oui, nous disposons de suffisamment de financements, mais il faut mater les entreprises et les prendre en charge de leur départ à leur retour, afin qu’elles n’aient à s’occuper de rien d’autre que de vendre leurs produits et d’honorer les rendez-vous qui leur ont été pris. Voilà quel est notre travail en tant que syndicat.

Le renfort des conseillers territoriaux de BPI France et de Business France est extraordinaire. On connaît tous la situation des chambres de commerce et d’industrie (CCI)

aujourd'hui. Les restrictions budgétaires signifient plus de voyages à l'étranger. Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, nous nous partageons les tâches : la région a délégué aux CCI la promotion à l'international et nous occupons du travail sur le terrain, c'est-à-dire de la formation, des journées pays, etc. C'est une répartition logique, qui pourrait être dupliquée dans d'autres régions.

Votre deuxième question portait sur l'envie. Ce qui donne envie aux entreprises d'exporter, c'est l'exemple d'autres entreprises. La première exportation se fait la plupart du temps dans les pays du Maghreb, dont le potentiel n'est pas négligeable et où l'on parle le français. Nous sommes ainsi l'un des plus gros exportateurs vers l'Algérie. Même si c'est difficile, on peut y emmener des primo-exportateurs, avant, petit à petit, de leur faire connaître l'Afrique. Il faut toutefois les former. Si on ne les forme pas, il y a automatiquement d'importants déchets. Sur 28 000 primo-exportateurs rentrants, on compte 26 000 sortants ! Ce n'est pas normal.

Les primo-exportateurs n'ont pas intérêt à aller se battre immédiatement contre l'Allemagne ou le Japon, ou encore les États-Unis, qui sont des pays très réglementés et difficiles d'accès. En 1974, nous avons emmené des entreprises au Liban. Nous avons fait la même chose au Vietnam. L'accord avec les patronats locaux est très important et nous fait gagner un temps fou. J'ajoute que, en règle générale, ils ont la déontologie de nous présenter des gens à qui on peut serrer la main sans avoir à compter ses doigts ensuite !

Vous m'avez ensuite interrogé sur le volontariat international en entreprise (VIE). Ce dispositif pourrait être amélioré, mais il n'en est pas moins formidable pour les jeunes. L'Europe a mis en place le programme Erasmus+, qui s'adresse aussi à de futurs chefs d'entreprise. Pouvoir travailler dans une entreprise étrangère est une ouverture dont les gens de mon époque n'ont pas bénéficié. Il faut en profiter au maximum.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – À quelles améliorations pensez-vous ?

**M. François Turcas.** – Il n'est pas normal, par exemple, qu'une entreprise ne puisse pas engager un VIE sur place, à la fin de son contrat.

J'ai beaucoup apprécié votre intervention sur la formation et les langues vivantes, madame Lepage. Nous faisons nous aussi de la formation. Quand on se rend dans des classes de troisième, quand on fait visiter les entreprises aux élèves, on crée chez eux un état d'esprit positif et on les incite à se tourner vers l'international. Il faut absolument accroître de telles formations, mais nous sommes très en retard. Le fait d'avoir eu accès, sans faire d'efforts, à des marchés dédiés nous a tués.

Il existe aussi des entreprises françaises qui s'en sortent bien, mais qui refusent de sortir de leur région. Or, en tant que chefs d'entreprise, nous sommes responsables non seulement des gens que nous employons, mais aussi de la pérennité de l'entreprise. À cet égard, des actions doivent être menées. Le rôle des syndicats patronaux est aussi d'éveiller les consciences et de pousser les entreprises vers l'étranger.

J'en viens aux lobbys. Dans notre culture judéo-chrétienne, faire du lobbying ou parler d'argent, cela ne se fait pas. Nous avons honte, mais il faudra que cela change. À une époque, on envoyait à Bruxelles des gens peu motivés. Cela a bien changé heureusement, car c'est désormais à Bruxelles que les choses se passent.

Permettez-moi à cet égard d'ouvrir une parenthèse concernant le programme européen COSME, lequel est doté d'un budget de 2,3 milliards d'euros. Où sont ces milliards d'euros ? Deux sociétés font de tels prêts, la SIAGI, la société de caution mutuelle pour les petites entreprises, et la Socama, la société de caution mutuelle de la Banque populaire, mais je n'ai jamais vu de tels prêts être octroyés en France dans le cadre de ce programme.

Le Medef doit aussi travailler avec nous. La France compte treize régions métropolitaines. Pourquoi ne pas placer dans chaque territoire un référent territorial de la CPME et plusieurs du Medef pour dynamiser nos équipes d'attachés aux relations extérieures, qui se rendent dans les entreprises tous les jours et qui peuvent les motiver et leur offrir des possibilités de s'ouvrir à l'international ?

Madame Renaud-Garabedian, je n'ai pas bien compris votre question.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Vous le dites, les entreprises françaises ne savent pas exporter. Je voulais savoir pourquoi elles réalisent 80 % de leur chiffre d'affaires sur le marché domestique, mais vous avez répondu à ma question. Le problème, ce sont les entreprises françaises elles-mêmes.

**M. François Turcas.** – Nous avons besoin de tout le monde pour conquérir des marchés à l'international, mais nous avons tous les moyens dont nous avons besoin. Il faudrait juste procéder à quelques aménagements concernant le VIE. Il faudrait en particulier que ces personnes bénéficient d'un temps de formation plus long en France. Je crois également au temps partagé du VIE. Dans les pays étrangers, une même personne a souvent, par exemple, des agences de voyages, des hôtels, des usines. Un seul VIE peut à lui seul toucher trois ou quatre entreprises.

Permettez-moi de vous soumettre une idée farfelue. Nous avons en France deux leaders mondiaux, le groupe Accor et le groupe Ecco. Pourquoi ne pas conclure un accord avec eux ? L'un prêterait une chambre d'hôtel, l'autre recevrait dans ses locaux un VIE spécialisé. Un tel portage serait intéressant. Ecco a accès à toutes les entreprises, puisqu'il loue du personnel. On disposerait ainsi d'un *sourcing* qui pourrait être envoyé en France. Ces grands groupes pourraient aider la France à pénétrer les marchés à l'étranger.

J'en viens aux réseaux. Il en existe de formidables. La direction régionale des douanes à Lyon nous a proposé d'informer tous les membres de ses fichiers sur nos initiatives à l'international. Ce ne sera malheureusement pas possible en raison du règlement général sur la protection des données, mais si les douanes pouvaient ainsi être des véhicules et informer sur nos missions, elles nous rendraient un service extraordinaire.

Les réseaux du patronat local en Tunisie, en Algérie ou ailleurs, sont des réseaux très efficaces.

En revanche, nous ne nous servons pas assez des consuls. Lyon compte 80 consuls étrangers, qui constituent un formidable réseau, mais dont on ne profite pas. Ils pourraient pourtant nous fournir des informations, que nous exploiterions ensuite.

Il y a donc beaucoup de choses à faire s'agissant des réseaux.

J'en viens aux traités de libre-échange. Bien sûr, j'y suis favorable, compte tenu de tout ce que je viens de dire sur l'international. J'attirerai néanmoins votre attention sur plusieurs points.

Selon M. Trudeau, toutes les normes sont en place, mais les agriculteurs canadiens nous disent, eux, qu'ils ne sont pas prêts. Si les Canadiens n'ont pas utilisé leur quota annuel d'exportation de viande bovine, comme cela est indiqué dans certains rapports, c'est parce que l'accord n'étant pas encore ratifié, ils ne savaient pas s'ils devaient investir ou pas. Le jour où le traité sera ratifié, ils se mettront aux normes. Le problème, c'est que l'utilisation de farines animales ou d'hormones est visible sur l'animal vivant, mais pas sur la carcasse. Des précautions s'imposent donc. Je suis pour un libéralisme tempéré.

Ce qui m'inquiète, c'est que le Mercosur et le CETA vont être brutalement mis en œuvre, que les droits de douane sont supprimés pour le Japon, le Vietnam et la Nouvelle-Zélande. Alors que nous ne sommes pas prêts à faire de l'international, on va accepter cette concurrence ? Nous devons agir tout de suite.

Je ne parle pas du CETA, la situation est irréversible, on le sait. En outre, les Canadiens sont nos amis, et le Canada est une porte d'entrée vers le marché nord-américain. En outre, il permettra à 10 000 entreprises de créer 80 000 emplois en France. Vérifions bien toutefois que M. Trudeau dit la vérité et que nous n'aurons pas de problème d'importations de viandes d'animaux nourris aux farines animales ou traités aux hormones. Le risque, sinon, est d'aggraver la fracture sociale. Les plus pauvres consommeront des viandes aux hormones, moins chères, quand les plus riches achèteront des produits locaux et bio.

**M. Alain Chatillon.** – Vos préoccupations me paraissent tout à fait légitimes. Je ne reviendrai pas sur le montant du déficit commercial de la France et sur l'excédent allemand. J'attirerai simplement votre attention sur le fait qu'il nous faudra travailler en France sur la transmission d'entreprise, la moyenne d'âge des chefs de petites entreprises étant de cinquante-neuf ans. En Allemagne, les entreprises, qui reposent sur un système de fondations depuis 150 ans, peuvent être transmises sans fiscalité.

Les pôles de compétitivité n'ont pas été évoqués. Or ils permettent la mutualisation et le financement de projets de développement.

En réponse à vos réflexions sur le CETA, je rappelle que la France perd aujourd'hui l'équivalent de la surface agricole d'un département tous les sept ans. Elle ne compte plus aujourd'hui que 360 000 agriculteurs, contre 2 millions en 1980. Veillons donc à ne pas tuer définitivement notre agriculture.

Enfin, vous avez raison concernant l'Afrique. Dans vingt ou vingt-cinq ans, ce continent sera le premier pôle mondial de développement, l'élément déterminant étant que 80 % de ses habitants parlent le français.

**M. Daniel Gremillet.** – La loi NOTRe a entraîné des bouleversements dans les relations entre les départements et les régions en matière de politique commerciale et de soutien à l'exportation. Avez-vous fait un bilan des conséquences de cette évolution ? Considérez-vous aujourd'hui comme un handicap l'absence de politique industrielle à l'échelon communautaire ?

Nous avons récemment auditionné les attachés d'ambassade. Eux n'ont pas peur des accords internationaux, de la réforme de la politique agricole commune. Pourquoi avons-nous peur ? Pourquoi ne sommes-nous pas capables d'être aussi bons que nos voisins ?

**Mme Claudine Lepage.** – Oui, bien sûr, nous défendons une industrie européenne parce que nous savons que, dans de nombreux secteurs, la taille des entreprises à l'échelon national est insuffisante pour lutter contre nos grands compétiteurs, particulièrement la Chine et les États-Unis. Une politique industrielle européenne est donc absolument nécessaire. La prise de conscience s'est faite avec les batteries électriques pour les véhicules. Compte tenu des montants à investir, le projet ne peut être qu'euro péen.

**M. François Turcas.** – C'est aussi une question de main-d'œuvre : en France, son coût horaire est passé en quelques années de 21 à 37 euros. Cela dégrade notre compétitivité par rapport à des pays qui ont une main-d'œuvre à bas coût. Cela n'explique pas tout, pour autant. En agriculture, il n'est pas normal que nous soyons au sixième rang. Il y a un problème normatif : il faudrait que tout le monde soit aux mêmes normes et utilise les mêmes produits. Or, on est loin du compte. Nous avons raté le tournant de l'entreprise : il nous faut gagner celui de l'innovation. C'est pourquoi il faut aider nos *start-up*. Celles-ci, dans leur *business plan*, partent de l'international. Le problème vient non pas de la mauvaise volonté des entreprises, en tous cas dans l'agroalimentaire, mais de nos conditions de travail : c'est l'environnement qui nous pénalise.

**Mme Claudine Lepage.** – Nous ne serons jamais assez nombreux pour accompagner les entreprises dans l'exportation. Il ne faut pas penser en termes de « Team France » publique indépendante de l'action du secteur privé. La coordination doit au contraire être sans cesse renforcée. Le dispositif du VIE est exceptionnel et nous devons le mettre en avant. Certaines améliorations ont été apportées par la loi Pacte, notamment sur le temps de formation dans l'entreprise. Reste à faire de la sensibilisation auprès des entreprises, qui doivent apprendre à attirer des jeunes qui exigent de plus en plus de sens, et le respect de l'environnement.

Je suis sans doute l'une des rares dans cette pièce à le penser, mais il ne faut pas diaboliser les accords commerciaux comme le CETA. Même les grandes entreprises disent qu'elles n'exportent pas dans certaines zones parce que la réglementation est trop complexe, ce qui constitue une barrière à l'entrée. Nous défendons bien sûr les primo-exportateurs et les PME, mais il ne faut pas négliger les plus grandes entreprises qui savent faire, ne souffrent pas des difficultés qui arrêtent les plus petits acteurs, mais peuvent être rebutées par des barrières tarifaires et non tarifaires trop importantes. Bien sûr, il faut améliorer au maximum ce qui concerne l'environnement et la protection du consommateur, mais, dans ces accords, les normes européennes ne sont pas revues à la baisse. S'il y a des points sensibles qu'il faut améliorer, il y a la possibilité de le faire. Il est dommage de rejeter des accords plutôt que de les améliorer.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous sommes plusieurs à partager votre point de vue, mais, lorsque le texte arrive au Parlement, il est trop tard pour le modifier.

**Mme Christine Lepage.** – Des clauses permettent de continuer à améliorer l'accord après sa signature.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci pour votre franc-parler.

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

## **Qualité des steaks hachés distribués dans le cadre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) - Présentation du rapport d'information**

**M. Fabien Gay, rapporteur.** – Je souhaitais tout d'abord remercier madame la présidente d'avoir accepté que la commission travaille sur ce sujet et de me confier ce rapport. Très rapidement après la révélation de l'affaire, nous avons organisé deux auditions publiques, l'une avec les quatre associations caritatives concernées et l'autre avec les services de l'État – la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), et FranceAgriMer –, ainsi qu'une série d'auditions avec la société Voldis (son actionnaire majoritaire et sa présidente), la société Marcel Proux (SMP) – courtier –, Mmes les ministres Pannier-Runacher et Dubos, et MM. Bazin et Bocquet, auteurs d'un rapport sur le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). MM. Raison et Duplomb ont par ailleurs assisté à certaines de ces auditions et je tenais à les en remercier.

FranceAgriMer a passé un marché public pour 1 436 tonnes de steaks hachés de bœuf surgelés avec Voldis, qui, de son côté, a fait appel au négociant SMP pour l'aider à répondre à cet appel d'offres, puisque Voldis est en réalité spécialiste de la volaille. SMP, lui, est bien spécialiste de la viande bovine, et a identifié que l'entreprise Biernacki en Pologne était en capacité de lui livrer ces 1 436 tonnes. En février, des anomalies ont été décelées et des contrôles effectués par les associations. La DGCCRF, puis FranceAgriMer ont révélé des fraudes sur les 800 tonnes qui restaient à disposition.

Nos dix-huit recommandations suivent quatre axes principaux.

Tout d'abord, il y a des défaillances dans la passation du marché. Seul le critère prix est retenu, ce qui a pour conséquence d'inciter à la livraison de viandes de piètre qualité, de l'aveu même des fournisseurs. FranceAgriMer ne demande plus de tests gustatifs, ce qui est vécu par les attributaires des marchés publics comme une incitation à continuer la course au prix bas.

De plus, comme l'a souligné M. Duplomb, et comme l'a confirmé FranceAgriMer, aucune traçabilité des viandes n'est demandée. On sait que 97 % sont produites en Union européenne, et 80 % en France. Or les règles de traçabilité ne sont pas les mêmes en Europe et en France. Du coup, impossible de savoir si les quelques 10 000 bêtes tuées viennent de Pologne, d'Ukraine, du Brésil ou du Canada. Incroyable !

Enfin, il y a un manque de transparence, quelques négociants se partageant les 80 millions d'euros annuels que représente le marché du FEAD – chacun est spécialiste en son domaine –, alors qu'ils n'ont aucun lien avec la production.

Nous recommandons que le critère de qualité soit pris en compte dans les appels d'offres, ainsi que des critères environnementaux qui pourraient notamment permettre de redonner des chances aux producteurs français de remporter ces marchés. Un meilleur allotissement serait aussi bienvenu : la séparation de la fabrication du transport et de la logistique pourrait être expérimentée. Enfin, une hausse de qualité aura une incidence sur le prix alors que les besoins en volume n'ont jamais été aussi élevés pour les associations. Il y a là une contradiction. Nous proposons, pour concilier ces deux impératifs contradictoires, de passer à des marchés pluriannuels, qui permettraient de baisser les prix tout en assurant une

meilleure qualité des produits et répondraient, d'ailleurs, à une demande récurrente des associations comme des fournisseurs.

Deuxième point : les contrôles de FranceAgriMer sont insuffisants mais ils ne doivent pas peser davantage sur les associations, qui croulent déjà sous les formalités, avec huit autorités différentes et des centaines d'heures par an consacrées aux charges administratives. Peut-être cette structure manque-t-elle de moyens. Ses contrôles se déroulent entre février et avril, et les fabricants le savent. FranceAgriMer nous avait déclaré que 100 % des lots et 60 % des fabricants étaient contrôlés tous les ans. Mais l'entreprise Biernacki n'a pas été contrôlée en 2018, ni d'ailleurs depuis 2013, alors que Voldis et SMP ont remporté depuis plusieurs lots avec eux ! C'est ahurissant, d'autant qu'il y avait eu des cas de salmonelle en 2015 et des traces noires sur les steaks avaient été relevées en novembre 2018. Stupéfiant.

Nous recommandons également que les contrôles soient plus aléatoires et que les autocontrôles de composition soient envoyés automatiquement à FranceAgriMer.

Les associations se sont senties seules. En février, après l'alerte, elles ont financé elles-mêmes des contrôles, dont les résultats ont été publiés à la mi-mars. Les autorités ont botté en touche. La DGCCRF a fait des contrôles et les associations ont pris la responsabilité en avril de sortir les lots. Ce n'est que fin mai que FranceAgriMer a demandé des contrôles, dont les résultats ont été rendus en juillet, soit quatre mois après l'alerte. Après les problèmes de salmonelle évoqués, la réaction aurait pu être plus rapide. Nous recommandons donc la mise en place d'un processus piloté par la DGCS afin que les associations ne soient plus laissées seules. Tout cela a eu un coût énorme pour les associations – coût de stockage et coût de rachat de steaks –, que l'on estime à 400 000 euros, et qui pourrait atteindre 1 million d'euros. Nous recommandons donc le déblocage d'une ligne budgétaire du programme 304 – *Inclusion sociale et protection des personnes* – afin d'alimenter un fonds d'urgence.

Je vous signale enfin qu'il y a 800 tonnes de viandes en stock, et que nous devons éviter que ce stock ne soit restitué à Biernacki. Il doit être détruit. En effet, on a trouvé dans les steaks livrés du cartilage, du tissu épithélial, des morceaux de cœur, d'estomac et d'amygdales, de l'amidon, du soja, des épices, ainsi que des morceaux de viande déjà transformée, ce qui laisse craindre que Biernacki ne les réutilise encore une fois s'il récupérait ces stocks.

Nous formulons dans ce rapport dix-huit recommandations.

Tout d'abord, il faut muscler les appels d'offres pour offrir une meilleure qualité et assurer une véritable traçabilité des denrées alimentaires. Pour cela, il faut mettre en place un critère de traçabilité sur les matières premières utilisées pour produire les denrées destinées au FEAD dans les appels d'offres ; imposer, dans la mesure du possible, des critères de qualité sur les produits dans les appels d'offres ; expérimenter sur certains lots la séparation des appels d'offres sur la production des denrées et la logistique de celles-ci ; exiger plus systématiquement le respect par les attributaires des marchés publics de critères de responsabilité sociale et environnementale, de certification de qualité et de normes reconnues au niveau international ; préciser les appels d'offres pour mieux prendre en compte des critères environnementaux ; et favoriser la conclusion de contrats pluriannuels avec les associations.

Ensuite, il faut moins de contrôles administratifs pesant sur les associations, et plus de contrôles sur les produits. Je rappelle qu'actuellement les contrôles ne représentent que 0,3 % du budget du FEAD. Pour cela, il convient de préciser le contenu des autocontrôles de composition des produits réalisés par les fabricants dans le cahier des charges de FranceAgriMer, en prévoyant, au besoin, des tests ADN des produits ; de prévoir que les autocontrôles de composition des produits fournis par le fabricant soient réalisés obligatoirement par un laboratoire indépendant agréé ; de systématiser la transmission des autocontrôles de composition des produits par le fabricant à FranceAgriMer, comme cela est déjà le cas pour les autocontrôles sanitaires ; de renforcer la fréquence et la régularité des contrôles impromptus de FranceAgriMer – prélèvements et contrôles sur place – sur les denrées FEAD tout au long de l'année ; de rétablir des contrôles gustatifs obligatoires pour tous les produits lors des appels d'offres, et de contrôler le maintien de la qualité des produits entre les échantillons et les produits effectivement livrés ; de renforcer l'efficacité des plans de contrôles en les priorisant sur les produits les plus sensibles, dont les steaks hachés et les produits carnés ou les poissons, notamment en rendant systématiques des visites sur place chez les fabricants de ces produits sensibles ; de mobiliser plus rapidement les facultés d'analyses et de prélèvements à la main de FranceAgriMer en cas d'alerte sur des produits émise par des associations ; de s'assurer que les moyens accordés par FranceAgriMer aux contrôles sur les denrées FEAD soient accrus lors du prochain appel d'offres ; de demander au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement dans un délai de six mois sur la gestion du FEAD en France évaluant la qualité et la traçabilité des denrées, mesurant le degré de transparence dans la passation des marchés publics et garantissant l'efficacité des contrôles en analysant l'ensemble des lots soumis à appels d'offres pour une année donnée ; et de relancer la négociation européenne pour obtenir la création d'une brigade d'enquête européenne sur la sécurité sanitaire et la qualité des produits alimentaires européens. Il se pourrait que les steaks ne soient pas le seul produit dont on ne puisse garantir avec certitude la traçabilité : des questions se posent notamment sur les lasagnes, les sardines à l'huile...

Il ne faut pas laisser les associations seules, et il convient de prévoir une procédure d'alerte pilotée par les administrations en cas de crise. Pour cela, il faut mettre en place une procédure de crise pilotée par la DGCS en cas de problème sanitaire ou de fraude pour le retrait d'un lot.

Enfin, nous recommandons de débloquer urgemment des fonds pour couvrir les frais induits par la crise, aujourd'hui entièrement financés par les associations.

Nous avons deux pièges à éviter : jeter l'opprobre sur les associations, et plomber le FEAD. Nous ne remettons en question ni les associations ni les fonds. Les négociations sur le FEAD, dont le budget représente 500 millions d'euros sur six ans, vont revenir en 2021. Nous souhaitons que cette aide, qui touche 5 millions d'euros de personnes, demeure.

Enfin, permettez-moi de vous préciser que nos recommandations ont été présentées aux deux ministres en charge du dossier. Elles ont donné le sentiment de les apprécier.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Bravo pour ce travail : alors qu'il ne s'agissait pas d'une commission d'enquête, vous avez trouvé des éléments stupéfiants !

**M. Joël Labbé.** – Bravo pour ce travail rondement mené. Quels critères de qualité avez-vous à l'esprit ? Vous mentionnez qu'il faut les mettre en place « dans la mesure du possible ». Pourquoi ?

**M. Daniel Gremillet.** – Ce travail a en effet été mené à terme rapidement. La traçabilité ne signifie pas la même chose en France qu'ailleurs. J'ai été à l'origine de la mise en œuvre de la traçabilité en France, et je connais la différence avec l'Europe. En France, un animal qui n'a pas de boucle va à l'équarrissage et ne peut être consommé. Ailleurs, les animaux sont bouclés lorsqu'ils entrent à l'abattoir, sans aucune connaissance de la vie de l'animal. En France, on en sait plus sur eux que sur les êtres humains !

Le Sénat avait adopté un texte permettant d'expérimenter la traçabilité et l'étiquetage à la française. Nous avons demandé une dérogation à Bruxelles pour la mise en œuvre des dispositions. Il y a là un véritable chantier à ouvrir. Si je fais un lien avec l'audition précédente, il y a beaucoup à dire.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – En effet.

**M. Daniel Gremillet.** – Il y a un fossé entre la loi et la pratique. Le consommateur peut vraiment être trompé.

Enfin, il est incroyable que l'État n'applique pas la loi qu'il impose aux industriels. Je rappelle qu'il incombait auparavant aux services de l'État de procéder aux contrôles pour s'assurer que les produits alimentaires pouvaient être commercialisés. Aujourd'hui, aux termes de la législation européenne, c'est l'inverse : celui qui met sur le marché est responsable du contrôle. L'État fait l'appel d'offres, met en marché en les confiant aux associations et pourtant ne s'applique l'autocontrôle qu'il doit réaliser, contrairement aux entreprises privées.

Aussi, il faudrait poursuivre l'initiative française en vue de renforcer l'exigence européenne et de peser sur les accords internationaux.

**Mme Cécile Cukierman.** – Je salue la qualité du travail de notre collègue dans le temps imparti. Il ne s'agit surtout pas de remettre en cause le FEAD, mais nous notons des défaillances au niveau des contrôles. On le voit, il y a deux poids deux mesures : une exigence de traçabilité maximale pour nos agriculteurs, alors que des tonnes de viande non contrôlées sont distribuées dans notre pays. Certains dénoncent déjà une alimentation à deux vitesses. Comment faire pour faire monter en gamme notre agriculture, tout en continuant à nourrir les habitants de notre pays, sans en exclure une partie ?

Enfin, les demandes de dédommagement sont-elles déjà faites ? Le Gouvernement a-t-il émis l'hypothèse qu'il pourrait y répondre ?

**M. Michel Raison.** – J'adresse, à mon tour, des félicitations très sincères au rapporteur. L'une des recommandations concerne le marché. L'État fonctionne comme une centrale d'achat aveugle. Pourquoi ne pas régionaliser les marchés ? On améliorerait la traçabilité et on augmenterait les chances de passer des marchés avec des acteurs locaux. Dans ma ville, Sodexo traite le marché de la cantine. Nous avons réussi, au bout de deux ans, à convaincre cette entreprise de faire des appels d'offres locaux et donc d'acheter la viande dans un abattoir local, que nous avons sauvé.

**M. Bernard Buis.** – Je remercie notre rapporteur pour la qualité et la quantité de travail fourni en un temps contraint. Les personnes que nous avons auditionnées ont indiqué que, auparavant, les produits étaient testés et goûtés. Or, vous affirmez le contraire ; je suis étonné et inquiet. Dans les collèges, nous avons l'habitude de faire des groupements de

commandes et de tester les produits le matin, mais cette pratique a été abandonnée. Mes collègues de la Drôme et de l'Ardèche m'ont même confié qu'ils n'avaient pas organisé de commission de goût cette année. Cela pose problème.

Concernant les contrôles, il est très inquiétant de voir qu'une entreprise étrangère n'a jamais été contrôlée au cours des trois dernières années. Il faut progresser sur ce point.

Enfin, il faut insister sur les circuits courts, les marchés régionaux et favoriser cette démarche pour les groupements de commandes des collectivités ou des cuisines centrales. Notre collègue a cité l'exemple de Sodexo. Avec de la volonté et de la ténacité, on arrive à modifier les procédures. Parfois, par souci de simplification, nos collectivités recourent à un donneur d'ordres ; elles ont un peu perdu l'habitude de se retrousser les manches.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il faut aussi considérer l'impact sur le prix.

**M. Bernard Buis.** – En travaillant avec les circuits courts, on arrive parfois à des prix très compétitifs.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Je salue le travail d'enquêteur de notre rapporteur, qui lève le voile sur des pratiques surprenantes.

Il est nécessaire de réfléchir à un échelon plus approprié – régional ou local – pour le portage. Il y a vraiment une manière plus vertueuse de mettre en œuvre le FEAD. Ne pourrait-on pas inscrire les projets alimentaires territoriaux dans cette démarche ?

**M. Henri Cabanel.** – Je remercie le rapporteur, qui a réalisé un travail important : il a permis de mettre au jour cette situation inimaginable. Je me réjouis de constater que l'on partage tous la volonté de favoriser les circuits courts pour mieux maîtriser la qualité, la provenance et la traçabilité. J'adhère aux préconisations d'augmenter les contrôles et de donner de nouvelles prérogatives à FranceAgriMer. Mais il faut se poser la question des moyens qui pourraient être alloués à ces organismes pour assurer les contrôles.

**M. Fabien Gay, rapporteur.** – Un certain nombre d'entre vous s'interrogent sur la qualité. C'est un peu de l'équilibrisme : d'un côté, les associations ont besoin d'une quantité énorme, qui progresse chaque année, et, d'un autre côté, on demande une meilleure traçabilité, une meilleure qualité. D'ailleurs, les questions que pose Laurent Duplomb dans son rapport méritent d'être posées. Face à une montée en gamme de notre agriculture, comment vont se nourrir celles et ceux qui n'en auront pas les moyens ?

**Mme Marie-Christine Chauvin.** – Eh oui !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – C'est tout le débat de la loi Égalim.

**M. Fabien Gay, rapporteur.** – On ne peut pas demander une montée en gamme pour tous, sauf pour les plus démunis.

**M. Michel Raison.** – Il ne s'agit pas que d'eux d'ailleurs. Même la classe moyenne est concernée.

**M. Fabien Gay, rapporteur.** – Bien sûr. Se pose donc là une véritable question.

C'est la même chose pour l'allotissement : les volumes ont un impact sur le prix. Un négociant français qui devrait produire en France a remporté le marché en 2019, alors qu'il ne pratiquait pas le même tarif : entre 4,30 et 4,50 euros au lieu de 3,50 euros.

La dernière recommandation est importante : nous voulons favoriser les contrats pluriannuels pour donner de la lisibilité et essayer de réduire l'écart de prix, tout en respectant les critères de qualité et les critères environnementaux. Il faut avoir un débat de société en la matière. Mes recommandations s'imbriquent entre elles.

Concernant l'étiquetage, notre pays a le plus haut niveau d'exigence. *Quid* des critères de traçabilité dans le modèle intra-européen que l'on nous vend ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Les faits sont parlants.

**M. Fabien Gay, rapporteur.** – L'État lui-même ne respecte pas la loi. Comment monter en gamme au niveau européen ? Il faudrait au minimum que l'on sache si la viande est polonaise, ukrainienne ou si, demain, elle sera brésilienne ou canadienne.

Concernant les moyens accordés aux contrôles, nous avons déjà posé cette question lors de l'affaire Lactalis. Nous ne voulons pas accabler FranceAgriMer. Au-delà des moyens, nous avons constaté des défaillances lourdes, mais il n'en reste pas moins que cette question demeure. Ont-ils les moyens de réaliser les contrôles en Pologne ? Peut-être pas...

L'absence de tests gustatifs a été vécue par les négociants comme un feu vert ; ils nous l'ont dit clairement, ajoutant même qu'ils allaient continuer à faire du *business* avec l'entreprise Biernacki, qui est la moins chère sur le marché. Si, demain, ce sont les Brésiliens qui sont les moins chers, ils ne se poseront pas de question.

Aujourd'hui, les tests peuvent être réalisés par les associations, mais elles n'ont pas les budgets pour les faire pratiquer. Elles peuvent faire un test gustatif du produit, mais elles n'ont pas la capacité d'en décrire la composition.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Pour votre information, et en accord avec le rapporteur, nous ferons cet après-midi un communiqué de presse sur ce rapport d'information. Je propose que notre commission poursuive la réflexion en matière de traçabilité, en y associant peut-être nos collègues de la commission des affaires européennes. D'une manière générale, se pose aussi la question de la qualité des produits extra-européens, qui vont arriver sur notre territoire.

**M. Bernard Buis.** – Je veux insister, si la pratique gustative ne se fait plus, ce sera n'importe quoi.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Exactement.

*La commission des affaires économiques autorise la publication du rapport.*

*La réunion est close à 11 h 35*



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

**Mercredi 26 juin 2019**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

## **Opération Sophia – Audition du Contre-amiral Olivier Bodhuin**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous accueillons aujourd’hui l’amiral Olivier Bodhuin, qui est depuis juillet 2018 le commandement-adjoint de l’opération EUNAVFOR MED SOPHIA, opération militaire menée depuis 2015 en Méditerranée dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), pour lutter contre les trafics d’êtres humains et de migrants en Méditerranée centrale, surveiller les trafics d’armes et participer à la formation des garde-côtes libyens. La France y participe activement : votre présence, amiral, au cœur de l’état-major en témoigne.

Vous avez une grande expérience des opérations maritimes conjointes, puisque vous avez servi en 2007 au sein de la *task force* multinationale engagée contre la piraterie dans le Golfe d’Aden, puis au sein de l’état-major maritime de l’OTAN entre 2010 et 2013.

Cette opération semble avoir rencontré quelques succès, ne serait-ce que la forte baisse des flux migratoires en Méditerranée centrale depuis 2017. Votre appréciation sur ce bilan, notamment sur la formation des garde-côtes libyens, nous sera précieuse. Pour autant, Sophia est aujourd’hui au point mort. L’Italie refuse désormais d’accueillir les migrants sauvés par les navires de l’opération, comme il était prévu, et empêche toute évolution de l’opération. Si bien que celle-ci, bien que louée par la plupart des capitales européennes, n’a plus de maritime que le nom : le Conseil européen a décidé en mars dernier de suspendre le déploiement de ses moyens navals afin de préserver son existence. La France était favorable au maintien d’un mandat ambitieux, mais les gouvernements européens ont beaucoup d’autres préoccupations...

Quelle est aujourd’hui l’activité réelle de Sophia, privée de sa composante maritime ? Quel peut être son avenir ? Est-elle vouée à disparaître ou à être remplacée par une opération moins ambitieuse ? Ne serait-il pas aussi pertinent de s’intéresser aussi à l’ouest de la Méditerranée, où les flux migratoires ont fortement augmenté en 2018 ?

**Contre-amiral Olivier Bodhuin, commandant-adjoint de l’opération EUNAVFOR MED SOPHIA.** - L’opération Sophia est une des principales opérations militaires de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ; elle se déploie dans un environnement complexe et les résultats ne sont pas toujours faciles à évaluer. Elle contribue pourtant à la stabilisation et à la sécurisation des espaces maritimes en Méditerranée centrale. Au premier semestre 2019, les flux de migrants en provenance de Libye ont diminué de plus de 90% par rapport à ceux observés il y a trois ans, les capacités des garde-côtes libyens ont sensiblement progressé et la surveillance des espaces maritimes est assurée de façon quasi continue depuis quatre ans.

Tout a commencé le 18 avril 2015 par un naufrage en Méditerranée centrale, causant la mort de plus de huit cents femmes et hommes. Réaction immédiate à une situation

humanitaire d'urgence, Sophia a eu pour objectif d'empêcher la perte de vies humaines par une lutte contre les réseaux criminels, en saisissant les navires et en appréhendant les passeurs. Le secours aux naufragés, obligation internationale et responsabilité morale, a toujours fait l'objet de la plus vive attention. L'opération a contribué au sauvetage en mer de près de 45 000 migrants. Ce nombre très élevé ne représente toutefois que 10% des personnes sauvées en Méditerranée centrale durant la même période, ce qui contredit l'idée que Sophia aurait fait le jeu des passeurs.

La chaîne de commandement correspond au schéma classique d'une opération européenne. Elle n'a pas changé et le vice-amiral Credendino, commandant de l'opération, est toujours en poste. Le commandement stratégique de l'opération est situé à Rome, dans les locaux du centre italien de commandement des opérations interarmées. L'état-major compte aujourd'hui 193 personnes. Le commandement de force, de niveau tactique, n'est plus à la mer, il est installé depuis fin avril 2019 dans les locaux du commandement naval italien, en banlieue de Rome. Cet état-major tactique comprend 21 personnes. En tout, vingt-six États-membres contribuent à l'opération.

La première phase de l'opération a consisté à recueillir des renseignements sur l'organisation des réseaux. Dès octobre 2015, une deuxième phase plus active a permis l'arraisonnement et la fouille des navires en haute mer. Il était prévu à terme une extension aux eaux territoriales libyennes. Pour des raisons à la fois politiques, juridiques et liées à la situation en Libye, les conditions n'ont jamais été réunies. La troisième phase comprendrait des actions ponctuelles à terre pour neutraliser les réseaux de passeurs, mais ne peut être mise en œuvre sans stabilité dans le pays, et sans une coopération étroite avec des forces souveraines et reconnues.

Le mandat de l'opération a évolué depuis 2015 : en 2016 a été créée une mission de formation des marins et garde-côtes libyens des *Libyan navy and coast-guard (LNCG)* et la mise en œuvre de l'embargo onusien sur les armes en Libye. Puis en 2017, deux missions ont été ajoutées, pour améliorer l'échange d'informations sur les trafics illicites et collecter des informations sur les trafics de pétrole, d'une part, suivre et contrôler les garde-côtes libyens, d'autre part. Toutes ces missions sont appuyées par des résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies. La lutte contre les trafics d'êtres humains, contre les trafics d'armes et, dans une moindre mesure, contre les trafics de pétrole, et le renforcement des capacités des garde-côtes libyens accompagnent la stratégie globale de l'Union européenne qui vise à aider à la stabilisation de la situation en Libye.

La force est en principe composée de cinq à six bâtiments dont un navire amiral capable d'embarquer l'état-major tactique, et quatre à cinq aéronefs de patrouille maritime basés à Sigonella en Sicile. Faute d'accord sur la question des ports de débarquement, le Conseil de l'Union européenne en date du 29 mars 2019 a décidé la suspension temporaire des navires, mais les moyens aériens ont été renforcés. Deux fois par mois, un vol de Falcon 50 de la marine nationale opère au profit de Sophia. L'opération bénéficie également du soutien ponctuel de sous-marins.

En 2015, plus de 150 000 migrants ont emprunté la route de la Méditerranée centrale. Malgré les mesures prises, ils étaient plus de 180 000 au plus fort de la crise en 2016. En juillet 2017 les flux se sont infléchis sous l'effet de l'approche globale de l'Union européenne sur la crise migratoire en Afrique, de la livraison de patrouilleurs à la Libye par l'Italie, et de l'action de Sophia. En conséquence, le nombre de migrants récupérés par les garde-côtes libyens a augmenté. Fin 2017, les arrivées en Europe depuis la Libye sont passées

sous la barre des 100 000. En 2018, moins de 30 000 migrants ont tenté la traversée, et moins de la moitié sont arrivés en Europe. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, 3 333 migrants ont pénétré dans l'espace Schengen par la Méditerranée centrale.

L'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) estime à plus de 650 000 le nombre de migrants en Libye. Plus de 200 000 migrants pourraient être tentés par la traversée. La situation des migrants en Libye est difficile et dénoncée par les organisations internationales et les ONG. L'Union européenne suit particulièrement ces développements. Depuis 2015, les passeurs multiplient les modes d'action afin d'échapper aux garde-côtes et à la vigilance de Sophia. Des photos la semaine dernière ont montré le transbordement de migrants entre un bateau mère, *mother ship*, et l'embarcation qu'il remorquait : des bateaux de pêche avec des migrants à leur bord s'écartent à plus de 100 kilomètres des côtes libyennes avant de transférer leurs passagers, échappant ainsi à notre surveillance.

Outre la mise en œuvre de l'embargo onusien sur les armes en Libye et la collecte d'informations sur la contrebande d'hydrocarbures, le travail réalisé en matière de formation et de suivi des LNCG est considérable. L'opération a formé plus de 350 marins et garde-côtes libyens en mer et à terre : savoir-faire maritimes, droit de la mer, droits de l'homme et sensibilisation sur les conditions et le statut des femmes et des enfants ainsi que le statut des réfugiés, ce dernier module étant conduit en partenariat avec le Haut Comité aux Réfugiés. L'Espagne, l'Italie, la Grèce, la Croatie et Malte ont accueilli ces formations. Deux sessions se déroulent actuellement en Crète et en Croatie. Deux autres cours sont prévus cet été et nous préparons une série de stages en septembre en Italie.

Nos actions d'observation (*monitoring*) au profit des gardes-côtes libyens sont actuellement suspendues en raison des conditions sécuritaires en Tripolitaine. Nous effectuons toutefois du recueil d'information sur leurs interventions à la mer et un suivi à distance.

L'opération a également développé des coopérations avec les agences européennes, au premier rang desquelles Frontex et Europol. Nous sommes complémentaires de l'opération Thémis, dont la zone d'intervention se situe plus au nord et dont la vocation est le contrôle des frontières. L'utilisation des bases de données, le partage d'informations et d'analyses, le travail en équipe renforcent les synergies entre sécurités intérieure et extérieure, pour mieux lutter contre la criminalité organisée.

Nous collaborons également avec l'ONU, notamment avec le groupe d'experts du comité des sanctions pour la Libye ainsi qu'avec la mission d'appui des Nations-Unies en Libye (Manul).

Enfin, l'opération Sophia a initié le forum d'échanges *Shared awareness and de-confliction in the Mediterranean (Shade-MED)*. Regroupant des acteurs étatiques, militaires, et de la société civile des pays contributeurs et des États riverains, il vise à maintenir le dialogue et remplit ses objectifs.

Sophia a remis de juin 2015 à juin 2019 plus de 150 suspects aux autorités, détruits plus de 500 embarcations, sauvé 45 000 personnes lors de plus de 300 opérations de recherche et de sauvetage, et formé plus de 350 marins et garde-côtes libyens. En quatre ans, environ 11 000 militaires se sont succédés pour offrir à l'Union européenne l'image la plus claire possible de la situation maritime devant la Libye, construire une relation de confiance avec les marins libyens, assurer une présence en mer et dans les airs - la dix-millième heure de vol a été enregistrée cette semaine.

La situation en Libye demeure incertaine et la reprise des flux migratoires ne peut être totalement écartée. Le travail de formation des garde-côtes libyens n'est pas terminé et nos moyens aériens jouent un rôle crucial dans la détection et le suivi des événements. Tous les jours, nous élaborons la situation maritime afin d'améliorer notre connaissance et notre capacité d'anticipation. Mais la suspension temporaire des navires fragilise ces bons résultats et obère notre capacité à mettre en œuvre l'embargo sur les armes. Cette suspension perturbe aussi la coopération avec les agences Europol et Frontex et nous prive de moyens d'information et d'action dans une conjoncture pleine de défis.

Nous restons mobilisés et nos aéronefs assurent une présence quotidienne sur zone. Nous espérons pouvoir retourner à Tripoli en mission d'observation, pour reprendre le *monitoring* des garde-côtes libyens et pour adapter les formations aux besoins.

**M. Christian Cambon, président.** – Les garde-côtes libyens sont sous l'autorité du gouvernement Saraj ?

**Amiral Olivier Bodhuin.** - Oui.

**M. Christian Cambon, président.** – Le premier de nos collègues à vous interroger sera naturellement notre rapporteur sur l'Europe de la défense.

**M. Ronan Le Gleut.** – Amiral, Hélène Conway-Mouret et moi avons eu l'occasion de vous auditionner pour préparer notre rapport. Nous nous sommes également rendus à Varsovie au siège de Frontex. Nous nous sommes intéressés à la complémentarité entre les deux structures. Depuis janvier 2019, Sophia accueille un agent de Frontex, et réciproquement. On constate une montée en puissance de Frontex, devenu l'Agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes. Sur la période 2021-2027, le nombre de ses agents montera à 10 000 contre 1 500 aujourd'hui, et 3 000 porteront l'uniforme de Frontex : ils seront armés, et ce seront des agents de l'Union européenne. Comment la PSDC s'articulera-t-elle avec la future montée en puissance de la nouvelle agence ?

**M. Joël Guerriau.** – En Loire-Atlantique, 600 migrants arrivent chaque mois, pour une capacité d'accueil de 5 000 places, très largement employée. Les difficultés sont de plus en plus sensibles. Nous sommes l'un des départements, l'une des régions, les plus touchés. Quelles que soient les statistiques que vous présentez, les migrants en provenance de la corne de l'Afrique sont de plus en plus nombreux, le taux d'absentéisme à la préfecture est important et les agents démoralisés ; la situation est très compliquée à gérer.

La flotte maritime de Sophia a disparu, la flotte aérienne est très faible et dans l'ensemble méditerranéen, la zone Libye-Italie est une toute petite part ! La formation des garde-côtes libyens ne répond pas, loin s'en faut, à la totalité du défi. Moins de moyens, moins d'actions : Si Sophia donne de bons résultats, alors il faut absolument élargir sa mission, on ne peut rester dans l'expectative et se flatter des résultats obtenus. Dans le cadre de la PESD, lors de la prochaine réunion interparlementaire, quelle question poser, selon vous, à nos partenaires européens, afin que les sujets clés soient au centre des réflexions ? Il faut mettre en avant les dysfonctionnements, s'il y en a, car on ne peut se contenter de la situation existante : elle n'est pas satisfaisante.

**M. Robert del Picchia.** – Sophia ne fait pas le jeu des passeurs - ou ne le fait plus, car au début, c'est ce dont elle était accusée : elle réduisait la distance à parcourir, il suffisait de rejoindre vos navires... Si ce n'est plus le cas, tant mieux !

Avec quels Libyens coopérez-vous ? Car l'unité nationale fait défaut, et certains ne veulent pas coopérer, voire sont complices des passeurs. Vous parlez de « suspects » : que deviennent les passeurs pris sur le fait ? Sont-ils jugés ? Par qui ?

**Mme Christine Prunaud.** – Le bruit a couru (et il persiste) que les garde-côtes français, lorsqu'ils sauvaient des migrants, ne les menaient pas vers le port le plus proche mais les raccompagnaient en Libye. Vous avez parlé d'une limite de 100 kilomètres : qu'en est-il de votre obligation de ramener les personnes en Libye ? Va-t-on mettre en application la notion de « port sûr le plus proche » au-delà des ports de l'Italie, submergée depuis des années ? Vous avez parlé de la suspension temporaire imposée aux associations qui naviguent dans ces eaux : mais quand regroupera-t-on les efforts des ONG et ceux des institutions étatiques ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Le 10 juin dernier, une résolution de l'ONU a autorisé la poursuite de Sophia en Méditerranée : je m'en réjouis car une action de long terme est indispensable, surtout si l'on considère les évolutions à venir, démographiques ou climatiques. Des millions de personnes seront tentées de rejoindre le continent européen. Est-il envisageable de renégocier les quotas de relocalisation ? Le caractère hybride de Sophia, dont l'activité est à la fois militaire et humanitaire, est-il à conserver, à amplifier ?

**M. Bruno Sido.** – Sophia, internationale et interarmes, a été amputée temporairement de sa composante navale. Pourquoi ? Qui a pris la décision ? L'aviation ne remplacera pas des forces maritimes ! Songe-t-on à supprimer l'infanterie dans l'armée de terre ? Pourquoi cette décision ?

**M. Pascal Allizard.** – Dans le Calvados, à Ouistreham, nous connaissons nous aussi des arrivées de migrants régulières, d'autant qu'une autoroute relie Caen à Calais. Les aires d'arrêt ne sont plus sûres la nuit...

Quelles relations entretenez-vous avec les autorités italiennes ? Les dissensions politiques en Europe ne compliquent-elles pas votre mission ?

**M. Ladislav Poniowski.** – Les agents de Frontex ont fait un travail formidable. La photo de l'opération du 24 juin en témoigne. Ils ont été intrigués par un bateau de pêche qui traînait un canot vide et l'ont suivi jusque devant les côtes italiennes : il a été tout du long survolé, par des drones notamment. À un moment, un flot de passagers a émergé du bateau pour descendre dans le canot. J'ai une autre image en tête, dans ce reportage diffusé au Journal de 20 heures. Elle montre un équipage - le même ? - intercepté, mais par quelles autorités, et dans quel port ? Que sont devenues les personnes interpellées ? Que se passe-t-il dans un tel cas ? Quelles sont les sanctions ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je veux aborder un aspect plus politique : c'est l'Italie qui a demandé la suspension des activités maritimes, et je me souviens des mots très durs de Mme Mogherini, qui demandait la fin de l'opération. Pourquoi ?

Je m'intéresse, au sein de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, aux migrations, au terrorisme, aux passeurs. À Rome, nous avons rencontré le premier ministre et tout le gouvernement, nous nous sommes rendus également à Naples, centre névralgique des forces alliées de l'OTAN. Nous avons vu beaucoup de garde-côtes italiens et grecs qui renforcent leur activité, avec des patrouilleurs hollandais payés par l'Union européenne.

Comment vous aider ? Il faut conserver Sophia, qui est sous commandement italien. Et comment expliquer le décalage entre cette position des Italiens et la situation ? Ne s'agit-il pas d'obtenir un désengagement de l'Union européenne pour renforcer les marges de manœuvre des garde-côtes locaux ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – J'ai discuté avec les responsables d'une organisation humanitaire intervenant à la frontière tunisienne. Ils ont évoqué la situation humanitaire catastrophique des 650 000 réfugiés sur place, dont de nombreux enfants. La nouvelle donne amplifie le problème. La suspension transitoire des navires ne produira-t-elle pas un appel d'air ? Pouvez-vous nous parler du rôle de l'Allemagne dans cette suspension ? Et quel rôle la Turquie est-elle susceptible de jouer dans les flux migratoires en Libye ?

**M. Hugues Saury.** – Pouvez-vous remettre en perspective les chiffres que vous avez cités : quelle est la proportion des passages qui réussissent, la proportion des échecs, et celle des issues fatales ?

**Amiral Olivier Bodhuin.** - Frontex est un acteur important qui jouera à l'avenir un rôle clé en matière de contrôle des flux migratoires. L'Europe a déjà décidé d'accroître son budget et ses moyens. C'est une agence, qui dépend de la Commission européenne, Sophia est une opération liée à la PSDC : ce ne sont pas les mêmes cadres, mais ils sont complémentaires.

Depuis l'origine, le besoin s'est fait sentir d'une coopération avec Frontex mais aussi avec Eurojust et Europol. Elle a commencé en 2015 et s'est traduite par des échanges d'information, puis par la présence croisée d'officiers de liaison dans les états-majors, la formation de certains de nos officiers à l'usage des bases de données d'Europol et de Frontex. Je crois beaucoup à la collaboration inter-agences, c'est une voie prometteuse. Nous avons mis en place une cellule commune d'information sur les activités criminelles. De juillet 2018 jusqu'au retrait des navires, une équipe réunissant des représentants des deux agences, du personnel d'EUNAVFORMED et des carabinieri italiens, a été mise en place à bord du navire amiral de Sophia. Son rôle est d'analyser ensemble les agissements des navires suspects. Les visites de bateaux non seulement par nos soins en mer, mais aussi au port par nos partenaires à quai, ont un effet démultiplicateur. Nous avons avec les agences des capacités complémentaires et ces cellules communes nous permettent de développer des coopérations opérationnelles. Elles sont précieuses car l'ennemi, lui, joue la carte de la coopération et de la coordination entre réseaux. En raison du retrait temporaire des navires, Frontex a retiré ses agents de la cellule d'information criminelle puisque ce qui l'intéressait, c'était la collaboration au plus près du terrain. Il en va de même pour Europol.

La coopération continue, mais souffre de l'absence de visibilité concernant l'avenir de Sophia.

S'agissant des données nationales, je ne connais pas le chiffre exact de migrants présents en France mais notre pays en a accueilli un nombre très important. Pour la Méditerranée – et pas seulement sa partie centrale - le chiffre global a chuté très sensiblement, grâce à toutes les actions entreprises. Toutefois, le problème est structurel et ne disparaîtra pas dans les décennies à venir. Toutes les politiques, européenne, internationale (je songe à la conférence intergouvernementale dite « *Global compact for migration* » à Marrakech en décembre dernier) doivent avoir une dimension pérenne. Mais cela dépasse le cadre de mes compétences !

Quant au sujet clé à évoquer avec les partenaires européens, là encore nous sommes bien au-delà du périmètre de l'opération Sophia, mais je dirais que la coopération inter-agences pourrait être poursuivie et davantage promue. La coopération avec les pays tiers mérite également une attention particulière : le problème ne se résoudra pas à douze miles de nos côtes, c'est en amont qu'il faut chercher les solutions.

Avec quels Libyens collaborons-nous ? Avec les forces armées libyennes, formées à l'époque du colonel Kadhafi par l'ex-Union soviétique notamment, et qui possèdent une marine. Les militaires de cette armée traditionnelle sont des interlocuteurs crédibles. Je travaille avec l'amiral qui dirige les garde-côtes. Leur corps est intégré à la marine et ils relèvent donc de l'autorité du chef d'état-major de la marine libyenne. Des relations de confiance se sont établies, les marines de guerre partagent un socle commun. Il est apparu que certains garde-côtes étaient membres de milices et participaient à des trafics. Ils ont été écartés, sur demande de l'Italie, par le gouvernement libyen d'entente nationale. Les officiers supérieurs avec lesquels je travaille sont quant à eux des hommes intègres et professionnels. Les conflits en Libye ont fait craindre pendant un temps que notre coopération s'arrête mais les garde-côtes continuent à intervenir en mer et à secourir des migrants. Nous l'avons observé hier encore.

Les passeurs que l'opération Sophia a interceptés et que la *guardia di finanza* italienne a finalement arraisonnés et arrêtés ont été remis au procureur italien. Nous coopérons aussi avec la direction nationale anti-mafia et anti-terrorisme (DNA) italienne. Les suspects sont internés en Italie et seront jugés par la justice italienne. Dans l'affaire récente du « bateau mère » détecté le 20 juin 2019, la presse n'a pas mentionné le rôle des avions de Sophia : c'est d'abord un avion de Frontex qui a découvert le flagrant délit. Un Falcon 50 français travaillant pour Sophia a poursuivi le pistage. La *guardia di finanza* a intercepté les passeurs et sauvé les 81 migrants. À Lampedusa, les premiers (des Égyptiens et des Tunisiens) ont été arrêtés sur directive du procureur de la République ; les seconds ont été accueillis dans un *hot spot*.

Dans la zone méditerranéenne où nous intervenons, les acteurs sont les garde-côtes libyens, italiens, tunisiens et maltais, ainsi que la *guardia di finanza* italienne. Le droit international s'applique, et l'Italie et Malte ont une zone de *search and rescue* (SAR), elles y assument leurs responsabilités. La Libye a déclaré sa propre zone SAR l'année dernière. Il existe dans la région plusieurs centres de contrôle *Maritime regional control center* (MRCC), soit Tripoli, Rome, Tunis, La Valette. Ces MRCC coopèrent ensemble mais c'est au responsable de la zone de désigner un port sûr. Le ministère de l'intérieur italien interdit désormais l'entrée de ses ports à des navires qui auraient récupérés des migrants en dehors de la zone SAR italienne. Ces décrets ont été validés la semaine dernière par la justice italienne : la situation est de fait devenue plus compliquée. La coopération existe, elle est parfois délicate entre les MRCC car la question migratoire est sensible mais personne n'est laissé à l'abandon et tous les services font leur travail. La difficulté est d'ordre politique et juridique.

Les 100 kilomètres dont je parlais tout à l'heure, est la distance parcourue par le « bateau mère » qui a embarqué des migrants et qui ainsi les éloigne loin des côtes libyennes. Nos aéronefs patrouillent plutôt dans le sud, à proximité des côtes libyennes car nous recherchons prioritairement des embarcations pneumatiques de fabrication artisanale qui mettent en péril de nombreuses vies. La zone au-delà de 100 kilomètres au nord de la Libye n'est donc pas celle où nous concentrons notre attention.

Il n'y a jamais eu de raccompagnement en Libye par aucune agence européenne ni aucun navire d'État battant pavillon européen. En revanche un navire de ravitaillement pour les plateformes pétrolières, battant pavillon italien, a un jour enfreint les directives européennes. Mais c'est une exception. S'agissant de la résolution du 10 juin, les sujets de la pression démographique et de la renégociation des quotas excèdent de loin mes responsabilités et mes compétences.

Pourquoi a-t-on retiré temporairement nos navires de la zone d'intervention ? Peuvent-ils être remplacés par des avions ? Certes non. C'est la France qui a proposé de mettre en sommeil la composante navale. L'opération était condamnée et sur le point de fermer en mars dernier. Nos ministères et notre ambassadeur au Comité Politique et de Sécurité (COPS) ont fermement pris la défense de Sophia. Les Etats membres n'étant pas en mesure de trouver un accord sur les ports de débarquement, la France a milité pour le maintien de l'opération au travers de sa composante aérienne et de ses états-majors, et pour la poursuite de la formation des LNCG. Dès lors que nous proposons de retirer les bateaux momentanément, les contradicteurs n'avaient plus d'argument. C'est une victoire française, momentanée, qui laisse six mois pour trouver d'autres solutions. Si nous pouvions résoudre la question des ports de débarquement, nous pourrions agir plus efficacement avec toutes les composantes et travailler plus sereinement.

Mme Mogherini, la Haute Représentante, qui est en poste depuis le début de la crise migratoire, a soutenu pendant longtemps l'opération Sophia. Elle s'est personnellement investie et l'a beaucoup défendue contre ses détracteurs. Constatant cet hiver une situation de blocage, elle a sans doute voulu préserver le bon bilan de l'opération. Aujourd'hui Mme Mogherini semble militer pour un retour des navires au sein de Sophia. Vous avez cité Naples, j'y suis resté trois ans comme chef de la division conduite des opérations navales du Commandement Maritime Allié. Nous entretenons une coopération et des échanges d'informations avec l'OTAN et notamment le *NATO South hub* qui, à Naples, étudie la situation en Afrique subsaharienne.

L'Union européenne vient de consentir un effort financier important pour renforcer la garde aux frontières. Frontex monte en puissance mais ce sont 90 000 kilomètres de côtes qu'il convient de surveiller. Il faut probablement réfléchir à l'articulation entre agences européennes et nationales et saisir toutes les opportunités de coopération en jouant sur la complémentarité des moyens.

Il est vrai que des tensions inhabituelles existent entre la France et l'Italie, qui ne transparaissent toutefois pas dans la vie quotidienne. Les relations avec les autorités italiennes, avec lesquelles je suis amené à travailler, ne posent aucun problème et l'amiral Credendino et moi entretenons un dialogue franc et ouvert. L'Italie est un grand pays, qui nous est proche à bien des égards.

S'agissant des intentions allemandes vis-à-vis de l'opération, la question des ports de débarquement a joué un rôle central. Depuis plusieurs mois, l'Allemagne demande un processus clair en cas de récupération de migrants par un navire de Sophia. Pour contourner la difficulté et aller dans le sens d'une plus grande autonomie des garde-côtes libyens, nous avons fait en sorte que les Libyens soient en première ligne et interviennent prioritairement au large de leurs côtes et nous seulement en deuxième rideau, plus au nord. Mais cette position n'a sans doute pas apporté suffisamment de clarté à la partie allemande qui a décidé de se retirer momentanément de l'opération. Mme Möller, membre de la commission de défense du Bundestag, députée de Wilhelmshaven, principale base des frégates impliquées dans Sophia et

intéressée par le sujet, s'est rendue à Rome la semaine dernière pour comprendre la situation compliquée que nous traversons. De nos échanges, je retiens que la décision relève du niveau politique.

La Turquie n'a pas de rôle dans les migrations en Méditerranée centrale. S'agissant de la situation des migrants en Libye, elle est particulièrement difficile et douloureuse. Mais notre mandat s'arrête aux eaux internationales et nous n'avons pas d'action à terre, à l'exception d'un suivi des garde-côtes à Tripoli, momentanément interrompu en raison de la situation sécuritaire.

Avec les ONG nous n'avons pas la même lecture des chiffres et des pourcentages de réussite en termes de traversée et de morts en mer. Les flux ont diminué de 90 % et le nombre de disparus a lui aussi diminué d'année en année. Mais hélas, lorsque ces grandes embarcations pneumatiques rencontrent une mer un peu formée ou lorsqu'elles se dégonflent, jusqu'à cent personnes à bord peuvent perdre la vie en quelques minutes seulement. Un seul événement de cet ordre peut conduire à un drame terrible. Quoi qu'il en soit, il y a eu environ trois cents décès et disparitions depuis le début de l'année 2019 devant la Tripolitaine, contre 4 500 il y a deux ans. Personne ne peut se satisfaire de tels chiffres, c'est pourquoi nous restons extrêmement motivés pour poursuivre notre surveillance, combattre les trafiquants et aider la marine et les garde-côtes libyens à se développer.

**M. Christian Cambon, président.** – Nous vous remercions. La coopération a fonctionné avec des résultats. Il est dommage que les décisions politiques ralentissent ou annulent la mise en œuvre d'une opération qui avait trouvé sa vitesse de croisière. Tout dépend de la volonté des États entravée par la question de l'accueil des migrants !



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

**Mercredi 24 juillet 2019**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État au numérique**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Les secteurs de l'éducation, de la formation, de la culture, de la presse et des médias se trouvent profondément bouleversés par le numérique, comme l'illustrent trois textes que nous avons récemment examinés : la proposition de loi sur le Centre national de la musique (CNM), dont le rapporteur M. Jean-Raymond Hugonet rappelait que le secteur de la musique enregistrée avait failli disparaître et que son modèle économique a été révolutionné par le *streaming* ; la proposition de loi de notre collègue M. David Assouline sur les droits voisins des agences de presse et des éditeurs de presse, qui réalise la première transposition en droit national de dispositions de la directive sur les droits d'auteur en mettant fin à une captation de la valeur économique produite par les agences et les éditeurs de presse au profit des grandes plateformes ; enfin, la proposition de loi sur la manipulation de l'information. Le rejet unanime du Sénat de ce dernier texte ne constitue nullement une absence de reconnaissance des risques considérables que les fausses informations font peser sur nos démocraties, mais traduit davantage une approche différente, plus profonde et structurante, du sujet, liée à une analyse du modèle économique destructeur des plateformes.

Notre commission est désireuse de vous entendre sur votre feuille de route et sur les objectifs que vous poursuivez. Nos questions prolongeront celle de la commission d'enquête sénatoriale sur la souveraineté numérique qui vous a récemment entendu.

**M. Cédric O, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics, chargé du numérique.** – Je vous remercie de me donner l'occasion de vous présenter mon programme de travail. Vous avez évoqué la commission d'enquête sénatoriale ; je crois effectivement que le numérique interroge notre souveraineté. Ma feuille de route poursuit trois objectifs majeurs : la construction d'une industrie française et européenne du numérique capable de concurrencer les Chinois et les Américains, la réduction de la fracture numérique – treize millions de Français n'utilisent pas Internet quotidiennement – et la régulation.

Mes précédents postes, chez Safran comme auprès du Président de la République et du Premier ministre, m'ont donné une vision assez juste de la compétition numérique entre les Chinois et les Américains et m'ont fait prendre conscience du risque que l'Europe sorte technologiquement de l'histoire. À titre d'illustration, les GAFAs américains, comme les Chinois actuellement, investissaient en 2016 40 milliards d'euros dans l'intelligence artificielle, tandis que l'Europe n'y consacrait pas plus de 5 milliards. Or, l'intelligence artificielle conditionnera la compétitivité des entreprises d'ici une quinzaine d'années. Le numérique a des conséquences sur la souveraineté économique, le niveau de chômage – entre un tiers et la moitié des créations nettes d'emplois aux États-Unis y sont liées, contre seulement 10 % en France – et le modèle social des pays. Se battre pour le numérique conduit

à se battre pour l'emploi ! Nous devons atteindre un niveau d'investissement suffisant face aux Chinois et aux Américains. Pensez qu'à elle seule, la société Amazon investit chaque année 22 milliards d'euros en recherche et développement !

Le modèle économique du numérique favorise la première entreprise sur une activité, Facebook, Google, Netflix ou Uber par exemple. Si les principaux acteurs de l'écosystème sont américains, leurs compétiteurs, demain, seront chinois. Facebook, la plateforme aux 2,4 milliards d'utilisateurs, diffuse des valeurs américaines ; nous devons donc développer des champions européens pour défendre notre culture et nos valeurs. Parallèlement à une politique défensive qu'incarne la régulation, nous devons nous montrer offensifs ! Telle est ma première mission et j'observe, dans sa mise en œuvre, quelques éléments d'optimisme. Ainsi, les investissements dans les *start-up* numériques françaises ne cessent de croître, passant de 2,5 milliards d'euros en 2017 à 3,5 milliards d'euros en 2018, pour dépasser les 5 milliards d'euros en 2019. La France représente le deuxième écosystème européen dans ce secteur, certes loin derrière les États-Unis, mais en nette progression. Notre ambition est de prendre la première place en Europe et de faire émerger des champions français et européens du numérique. Les entreprises du secteur ayant levé plus de 50 millions d'euros étaient au nombre de six en 2017, de douze en 2018 et de dix-huit pour le premier semestre de l'année 2019.

Nous nous heurtons toutefois à un double frein : l'investissement encore insuffisant dans le secteur – nous devons réussir à y attirer des financements privés – et les difficultés de recrutement des entreprises. Actuellement, 80 000 postes ne sont pas pourvus, notamment dans les métiers de techniciens ; ce pourrait être 200 000 en 2022. Encore une aberration française alors que nous comptons, hélas, 2,5 millions de chômeurs ! Pourtant, il ne s'agit pas de postes pénibles – lorsque je travaillais chez Safran, nous peinions à recruter des chaudronniers, mais leurs conditions de travail étaient bien différentes. Il faut donc former davantage aux métiers du numérique.

Ma deuxième mission concerne la réduction de la fracture numérique et la relation entre l'État et les citoyens dans le cadre de la transformation numérique. Les arguments économiques que je viens de développer sont inaudibles pour nos concitoyens si le numérique apparaît comme le syndrome de leurs difficultés, au travers de la fermeture des commerces de centre-ville et des services publics de proximité. Le Grand Débat en a fait état à de multiples reprises. Je l'indiquais précédemment : treize millions de Français n'utilisent pas régulièrement Internet ; si cela ne change pas, nous aurons d'autres crises des gilets jaunes.

À cet effet, il convient d'abord d'améliorer la connexion sur l'ensemble du territoire. Le sujet du haut débit et de la couverture mobile relève de mes collègues Julien Denormandie, Jacqueline Gourault et Agnès Pannier-Runacher. Un « bon » débit devrait être atteint partout en 2020 et le très haut débit en 2022. Parallèlement, les opérateurs investissent massivement pour relier plus de quatre millions de foyers à la fibre optique chaque année. Le Gouvernement se montre donc optimiste : les objectifs fixés devraient être atteints en 2022. Pour autant, il n'existe aucun déterminisme entre la connexion et l'usage d'Internet. Nous estimons que la moitié des treize millions de Français concernés par la fracture numérique ne pourront être formés, pour des raisons liées à l'âge, au handicap ou à la situation sociale. Il convient donc de leur apporter des solutions au plus près de chez eux, comme les maisons France Service, notamment pour les accompagner dans les démarches administratives en ligne. Lorsqu'une formation est possible, elle doit évidemment être prodiguée. Ainsi, quarante-huit territoires testent actuellement le Pass numérique, distribué par les Caisses d'allocations familiales (CAF) pour des formations au numérique pour un coût unitaire

d'environ 70 euros. Les résultats semblent probants, mais un élargissement du dispositif nécessite une réflexion sur son financement et le développement d'un maillage d'offres de formation. Des annonces interviendront à la rentrée. Il convient enfin que la dématérialisation des services publics ne soit pas trop rapide et ne nuise pas à la qualité du service rendu à nos concitoyens : il faut réintroduire de l'humain en mettant à disposition un numéro de téléphone ou un guichet.

Je suis enfin en charge de la régulation. Je considère que l'émergence des grands acteurs de l'Internet, compte tenu de leur taille et de la complexité juridique de leur modèle économique, pose une question essentielle à la puissance publique, car seuls les régimes autoritaires apparaissent actuellement capables de les réguler. Les démocraties doivent se doter de capacités technologiques, par exemple pour être capables de garantir la loyauté et la légalité des algorithmes utilisés notamment pour les recrutements, qui ne doivent être ni racistes, ni genrés. Les services de l'État, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), l'Autorité de la concurrence, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) comme l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), doivent comprendre comment fonctionnent les grands acteurs de l'Internet et se doter des compétences techniques nécessaires.

La proposition de loi visant à lutter contre la haine sur Internet, déposée par la députée Laetitia Avia et plusieurs de ses collègues, est issue du constat selon lequel il est possible d'insulter sur Internet en quasi-impunité, pour des raisons techniques et juridiques. Le texte pose trois principes. Le premier concerne la fin de l'impunité, ce qui nécessite que le système judiciaire se transforme pour être capable de gérer la temporalité et la masse des contentieux – il y a deux ans, seuls cent jugements ont été rendus en France pour insultes, sur Internet ou ailleurs. À cet effet, la plainte en ligne sera disponible en 2020, un parquet spécialisé dans le fonctionnement des entreprises du numérique sera créé et la formation des juges aux spécificités d'Internet sera renforcée.

Le deuxième principe porté par le texte concerne la responsabilisation des plateformes. Facebook, par exemple, représente une agora d'une taille sans précédent. Ainsi, dans les vingt-quatre heures suivant la tuerie de Christchurch, la plateforme a dû retirer la vidéo des événements plus de 1,5 million de fois. Il apparaît évidemment nécessaire d'endiguer la diffusion de contenus illicites et dangereux. La proposition de loi oblige les plateformes à les retirer dans un délai de vingt-quatre heures. La loi allemande punit, pour sa part, d'une amende de 50 millions d'euros tout contenu illicite qui ne serait pas retiré. Or, les plateformes, pour diverses raisons, ne peuvent identifier tous les contenus concernés. Pour répondre à l'exigence allemande, elles abusent donc des blocages de contenus : des politiciens et des humoristes ont ainsi été censurés. Nous préférons un système de régulation fondé sur les travaux de la professeure de droit Marie-Anne Frison-Roche dit de *compliance* ou de conformité. À titre d'illustration, les banques ne sont pas tenues responsables de tous les virements frauduleux effectués sur leurs comptes, mais elles sont obligées de disposer d'un système de régulation interne efficace, sous peine de sévères sanctions. Le régulateur fixe les règles en la matière et en contrôle l'application. Il s'agit donc davantage d'une obligation de résultats que de moyens. Ainsi, les plateformes ne pourront pas bloquer tous les contenus, mais elles devront se doter de capacités techniques et humaines, définies par le régulateur, à la hauteur des enjeux.

Le troisième principe porté par la proposition de loi dite Avia concerne la sensibilisation des citoyens aux transformations de la société induites par le numérique, notamment en matière de diffusion de l'information. Nous estimons avoir trouvé la délicate

ligne de crête entre protection de la liberté d'expression et protection des Français, même si une partie de l'écosystème numérique pointe le risque de surblocage des contenus. Nous avons, sur le cyber-harcèlement et les insultes en ligne, une obligation de résultat. Récemment, une jeune victime de onze ans a mis fin à ses jours.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – J'ai bien retenu les trois objectifs qui vous ont été fixés par le Président de la République. Au sujet de la fracture numérique, qui relève au Sénat de la compétence de la commission du développement durable, vous avez indiqué que les investissements des opérateurs n'avaient jamais été aussi élevés. Je rappelle que les collectivités territoriales en réalisent également de très importants.

Vous avez beaucoup insisté sur la sensibilisation et la formation des citoyens. À la suite du rapport *Prendre en main notre destin numérique : l'urgence de la formation*, que j'avais rédigé au nom de la commission, j'avais écrit au Président de la République et au Premier ministre pour leur faire valoir l'urgence en la matière, proposant qu'on décrète l'année 2020 ou 2021 grande cause nationale. À ce jour, je n'ai toujours pas de réponse, et je tiens donc à reformuler cette demande officiellement auprès de vous.

M. Michel Laugier, rapporteur du projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse et rapporteur pour avis des crédits « Presse », va vous poser la première question.

**M. Michel Laugier.** – Je voudrais revenir sur la presse. Il y a quelques jours, le Sénat a adopté en première lecture le projet de loi cité à l'instant, suivi hier par l'Assemblée nationale. Le principe de base demeure la loi Bichet, c'est-à-dire la liberté de la presse.

Monsieur le secrétaire d'État, vous avez récemment fait des déclarations sur la création d'un conseil de l'ordre des journalistes. Vous avez depuis lors précisé votre pensée, mais l'idée que l'État puisse se charger directement de la lutte contre les fausses informations a été jugée comme particulièrement dangereuse. En outre, la ministre de la justice avait de son côté fait état de son souhait d'ouvrir un débat sur la loi de 1881. Pouvez-vous préciser votre vision de la liberté de la presse ?

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** – Un mot sur le contexte. Je l'ai dit, ces termes, inappropriés, ont été utilisés lors d'une conversation que je pensais personnelle avec un journaliste. Dans mon esprit, je ne fais pas de différence entre conseil de l'ordre et conseil déontologique, mais j'aurais dû utiliser des termes plus précis.

Néanmoins, ce sujet demeure d'actualité. Je ne parle pas là des fausses informations, qui sont une partie du problème. Car, aujourd'hui, des acteurs financés par des puissances étrangères ont comme objectif avoué de déstabiliser la démocratie française et de parvenir à ce qu'un parti en particulier accède au pouvoir. Ces sites ne font rien d'illégal, mais ils juxtaposent deux informations entre lesquelles les lecteurs vont établir un lien. Exemple fictif : en écrivant que mon beau-frère travaille chez Bouygues et que cette entreprise vient de remporter un marché de 500 millions d'euros avec l'État français, je sème le doute. Allez consulter ces sites et vous verrez que c'est systématique. Je précise cependant que je n'ai pas de beau-frère...

L'État ne doit pas intervenir pour réguler l'information dans le but d'éviter toute manipulation ; cela relève de la déontologie journalistique. Deux attitudes sont possibles : soit l'on considère que la question se pose – on ne peut pas nier que les élections américaines ont

été significativement influencées par ces acteurs –, et c'est aux journalistes de s'y attaquer ; soit l'on considère qu'il n'y a pas problème et qu'il ne faut rien faire par respect pour la liberté de la presse.

Pour ma part, je considère que ce problème de l'ingérence étrangère dans le débat démocratique français ne se règle pas sur le plan judiciaire, parce qu'il n'y a rien d'illégal fondamentalement. Mais des gens utilisent la liberté de la presse à des fins de déstabilisation de notre pays. C'est aux journalistes de s'en saisir, et non pas à l'État.

Les propos que j'ai tenus n'étaient pas l'expression d'un souhait ; c'était une analyse des processus en cours. Si les journalistes ne se saisissent pas de ce problème, je crains que, en fin de compte, les États démocratiques ne finissent par s'en saisir dans l'urgence de la situation. En cas de déstabilisation à deux jours d'une élection, la question du rôle de l'État se posera. Or celui-ci ne sait pas faire la différence entre une *fake news* et de la propagande.

Si j'avais voulu poser intelligemment ce problème, je ne l'aurais pas fait de cette manière-là. D'ailleurs, la levée de boucliers a été immédiate. C'est d'abord un sujet relevant du ministre de la culture, et je ne m'exprimerai plus là-dessus. Des propositions très intéressantes ont été faites sur le conseil de déontologie ; on peut également s'inspirer de ce qui se fait au Royaume-Uni et Belgique.

Encore une fois, au-delà des fausses informations, il est difficilement contestable que certains médias ont un but politique. Je fais une différence entre les médias politisés et les médias manipulés par une puissance étrangère.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Les journalistes ont une déontologie. Le problème, c'est que ces nouveaux outils technologiques permettent de diffuser de manière extrêmement rapide et puissante les fausses nouvelles, lesquelles ont toujours existé. Il ne faut pas confondre la liberté de la presse avec la diffusion de fausses informations. La question, c'est celle de l'ingérence de puissances étrangères, qui est rendue possible par le modèle technique et économique des plateformes, comme l'a montré l'affaire Cambridge Analytica. Comment réguler Internet et son modèle économique ? Le clic étant rémunérateur, la diffusion de fausses nouvelles est rentable. Finalement, ces acteurs souhaitent peut-être *in fine* que nous autocensurions notre propre liberté d'expression.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Membre de la commission d'enquête sur la souveraineté numérique, je précise que mes propos n'engagent que moi et je ne préjuge aucunement ses conclusions.

Je veux vous interroger sur le problème de la souveraineté numérique et surtout sur la protection des données et les garanties que nous pouvons offrir aux utilisateurs, publics ou privés. En écoutant les différents représentants du Gouvernement qui se sont exprimés devant cette commission d'enquête, j'ai eu le sentiment d'une absence de doctrine gouvernementale sur le sujet, si ce n'est celle qu'ont portée avec clarté le chef d'état-major des armées, le général Lecointre, et quelques représentants notamment du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). Le général Lecointre nous a dit très justement que le logiciel libre, parce qu'il offre une transparence absolue sur les codes source, est un élément de la souveraineté. Quand je lui ai demandé pourquoi le gouvernement français achetait encore largement du Microsoft, son représentant m'a expliqué que ce qui comptait, c'était l'intérêt de l'utilisateur et sa capacité à utiliser des logiciels simplement.

La possible utilisation par cette industrie des données, problème fondamental, n'est pas abordée dans le cadre de la commande publique et de façon générale – c'est vrai en particulier pour le ministère de l'éducation nationale.

Le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, que nous examinerons en septembre, traite de la relation entre l'utilisateur et les produits qu'il achète. Or ce texte ne contient rien sur l'informatique, comme si les consommateurs n'avaient aucun souci dans leur relation avec les fabricants de matériel et de logiciels. Je vous demande donc d'ouvrir le champ de ce projet de loi afin que les problèmes liés à l'informatique, notamment à l'interopérabilité, puissent être traités.

**Mme Françoise Laborde.** – Vous nous avez fait en quelque sorte le service après-vente de la proposition de loi Avia, avant qu'elle ne soit examinée par le Sénat. Il est vrai que celui-ci n'avait pas accueilli comme vous l'auriez souhaité le texte sur les infos !

Nous avons récemment auditionné Mme Sharon White, directrice générale de l'*Office of communication* (Ofcom), et M. Roch-Olivier Maistre, président du CSA, ainsi que Mme Marie-Laure Denis, présidente de la CNIL. Ces instances de régulation ont besoin de moyens. Vous dites que la régulation prendra du temps, mais celle-ci ne se fera pas de façon automatique. Il manque dans votre discours une volonté politique claire de régulation. Par ailleurs, je rejoins les propos de M. Pierre Ouzoulias sur la protection des données.

La perspective du Brexit présente des risques certains, mais elle recèle peut-être des opportunités pour notre écosystème numérique. La France pourrait peut-être attirer des entrepreneurs, des talents, mais également bénéficier d'investissements importants. Pensez-vous que des adaptations de notre système juridique soient nécessaires ? Je le pense, parce qu'on ne peut pas faire confiance à la régulation automatique des plateformes.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mme Françoise Laborde a fait allusion à la baisse, prévue par la dernière loi de finances, des crédits attribués à l'Agence nationale de la sécurité informatique (ANSI) et à la CNIL. C'est grâce à un amendement que nous avons été plusieurs à défendre que ces crédits ont été rétablis.

**M. André Gattolin.** – Monsieur le secrétaire d'État, vous avez évoqué les logiques de régulation d'Internet. Tout ne se règle pas par la régulation, qui intervient toujours *a posteriori*. C'est quand les messages ont été émis et, éventuellement, reçus qu'on réagit.

Il faut mener un travail déontologique dans le système de production de l'information. En raison de ces phénomènes d'immédiateté, de massification, de globalisation, tous les processus traditionnels de vérification de l'information, qui remontent à la création du Syndicat national des journalistes en 1918, ont volé en éclats.

Récemment, le Centre européen de normalisation, associé notamment à l'Association française de normalisation (Afnor), à DIN (*Deutsches Institut für Normung*), son équivalent allemand, et à Reporters sans frontières, s'est engagé, en association avec de grands médias européens comme la BBC et plusieurs plateformes, dans une logique de normalisation de type ISO, afin d'inciter les producteurs d'information ou ceux qui la diffusent à procéder à leur propre régulation. On l'a vu par exemple en matière de sondages, ces processus de normalisation ont résolu énormément de problèmes.

Comment entendez-vous appuyer cette initiative ? La jugez-vous complémentaire du travail de régulation que vous souhaitez mettre en place ?

**Mme Colette Mélot.** – Merci pour votre présentation. Je souhaite insister sur le volet économique et l'emploi. L'école prépare à la citoyenneté, à la formation, pour les emplois de demain. Il y a de fortes inégalités numériques dans les territoires. Les collectivités locales ont investi mais elles ne peuvent pas le faire dans les territoires où il n'y a pas d'accès au numérique. Selon vous, 80 000 offres emplois ne sont actuellement pas pourvues, 200 000 dans deux ans. Que pensez-vous de la recommandation de la Cour des comptes de doter les écoles, collèges, lycées d'un socle numérique de base ?

**M. David Assouline.** – Merci de cet exposé complet et stratégique. Vous dites ce que nous prêchons dans le désert depuis longtemps : la régulation ne peut pas être que défensive, elle doit être offensive. Quand il y a concurrence, il y a régulation, mais là il n'y a pas de concurrence pour ces acteurs.

L'Europe, malgré ses moyens gigantesques, n'est pas à la hauteur. C'est incroyable d'être à 10 % de chacun des grands acteurs, alors qu'en recherche, capital humain, scientifique et technologique, nous sommes compétitifs au niveau mondial.

Pour offrir une alternative, il n'y a pas qu'une question financière ; il faut concurrencer leur modèle. Les citoyens ne veulent pas autre chose. Pour eux, un moteur de recherche, c'est Google, il ne peut s'appeler autrement... Il faut se battre au niveau européen.

Le démantèlement des GAFAs est un vrai sujet. Si nous les copions, nous ferons la même chose, or les GAFAs ont fait exploser la façon dont les sociétés démocratiques fonctionnent. Ceux qui s'en sortent pour réguler sont les régimes autoritaires ; nos démocraties sont tentées de les copier pour régler leurs problèmes. Attention !

Nous venons d'adopter ma proposition de loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse, qui apportera quelques centaines de millions d'euros pour ce secteur. La régulation doit fixer des limites. Mon compte personnel Facebook – et non ma page publique – a été arrêté pour des motifs que j'ignore – peut-être cette proposition de loi ? Je l'ai récupéré une semaine après avoir protesté... Nous ne connaissons pas les algorithmes de Facebook, les raisons pour lesquelles un compte peut disparaître ou réapparaître. C'est dangereux !

**M. Claude Kern.** – Vous évoquiez les 5 % de citoyens exclus du numérique. Au-delà du Pass numérique, comment comptez-vous accompagner ces personnes pour une meilleure inclusion numérique, et avec quels moyens ?

Votre prédécesseur a fait de la transformation IT (*Information Technology*) un des axes identifiés qui devait pouvoir aboutir, en partenariat avec les DSI (directions des systèmes d'information), à une feuille de route sur la mutualisation et la création de la plateforme numérique de l'État, pour créer l'équivalent du *X-Road* estonien. Où en est cette initiative ? Pour payer les impôts, l'école, le centre de loisirs ou autre, nous avons besoin de différents identifiants. Or 50 % de nos concitoyens renoncent à utiliser les services publics en ligne et préfèrent le papier.

**Mme Annick Billon.** – Selon la Commission européenne, la France est en quinzième position pour l'économie numérique. Notre collègue Pascale Gruny a publié, le

4 juillet dernier, un rapport d'information au nom de la délégation aux entreprises du Sénat, faisant le constat alarmant que de nombreuses TPE et PME n'ont pas suffisamment d'accompagnement financier et que la fracture territoriale est forte. C'est un sujet crucial. Il n'y a pas de politique publique pour les PME et les TPE. Parmi quatorze propositions, le rapport recommande notamment la création d'un bac pro « services numériques », des rencontres régionales et nationales entre les acteurs des secteurs privé et public, l'inscription à l'actif des bilans des TPE et des PME des investissements matériels et immatériels, l'instauration d'un crédit d'impôt à la formation et à l'équipement du numérique pour les artisans et les commerçants de détail. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Cette dernière proposition figurait dans le rapport que je vous ai présenté.

**Mme Laure Darcos.** – C'est gravissime qu'il y ait si peu de femmes dans le secteur scientifique, et surtout dans le numérique. À Tel-Aviv, j'ai rencontré avec notre présidente une *start-up* extraordinaire composée de jeunes femmes engagées. Pourquoi si peu de femmes exercent-elles ces métiers ?

Connaissez-vous l'association Génération Numérique ? Je les ai rencontrés lors de la semaine de la presse à l'école ; ils initient les jeunes à avoir du recul sur les *fake news* et les réseaux sociaux. Il serait bon que leur initiative soit généralisée avec le soutien de Jean-Michel Blanquer. Cette association donne à ces jeunes des armes pour avoir du recul devant l'information qu'ils reçoivent et pour qu'ils fassent attention à celle qu'ils colportent. Cela rejoint le sujet du harcèlement moral sur les réseaux sociaux.

Vous connaissez mon cheval de bataille avec Nicolas Bouzou pour lutter contre l'anonymat sur les réseaux sociaux. Je sais que c'est impossible, mais que pensez-vous de son article à ce sujet ? Il faut une régulation éthique.

**M. Stéphane Piednoir.** – Merci pour vos propos très clairs. Nous sommes en retard sur l'intelligence artificielle, qui irrigue déjà notre vie quotidienne sans que nous ne nous en rendions compte. Elle consomme énormément de données – plusieurs milliards par jour pour un véhicule autonome. Actuellement, nous sommes centrés sur la protection des données. Certains utilisateurs saisissent des associations pour contester la mise en place de compteurs Linky, ne voulant pas qu'EDF sache quand ils prennent leur douche ou allument le four... Comment concilier la nécessaire alimentation de l'intelligence artificielle par la livraison de données numériques massives et la frilosité de nos concitoyens au partage de leurs données ?

**Mme Claudine Lepage.** – Je vous félicite, monsieur le ministre, pour votre nomination au Gouvernement et pour cette présentation. Je représente les Français établis hors de France. La dématérialisation des services numériques avance dans la métropole mais aussi dans les consulats, ce qui a abouti à supprimer des postes. Le fossé se creuse entre les populations françaises à l'étranger qui ont besoin d'accéder aux services publics français. Ce n'est pas la même chose de vivre en Allemagne ou au Mali ! Dans les postes consulaires, assurons-nous d'avoir accès à Internet et des personnes suffisamment formées avant de dématérialiser totalement et de supprimer des postes. Je sais que vous n'êtes pas responsable de nos infrastructures à l'étranger, mais il faudrait former le personnel des consulats au même titre que celui des mairies en France, et sinon, à tout le moins, maintenir ces postes.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – L’univers du numérique voit disparaître l’humain. Lorsqu’un citoyen correspond aux critères médians et s’adresse à un service public ou commercial, il n’a aucun problème. Mais dès qu’il a quelque singularité, c’est le parcours du combattant, et il n’y a personne pour résoudre le problème. Au-delà des simples aspects fiscaux, il y a urgence, car c’est l’une des raisons pour lesquelles les gens se regroupent aux carrefours...

Le monde d’Internet restera-t-il éternellement le monde de l’anonymat, porteur des pires choses, notamment dans les réseaux sociaux ?

Il faut construire une industrie du numérique et faire émerger des champions français et européens. Depuis deux à trois ans, on observe une progression sensible. Au-delà, quelles mesures incitatives prévoit le Gouvernement ? Comment retenir des ingénieurs qui partent en masse à l’étranger pour servir nos concurrents ?

**M. Laurent Lafon.** – Avoir des leaders mondiaux est un objectif de la France et de l’Union européenne. Pouvez-vous préciser quels sont les secteurs du numérique qui ne sont pas déjà occupés par un grand leader mondial ?

Avoir des leaders français ou européens n’est pas la même chose. Pensez-vous à des entreprises françaises qui, en se développant, prennent une dimension européenne, ou à des entreprises nouant des alliances avec d’autres sociétés européennes – ce qui nécessite un soutien des États ?

Nous avons essayé de faire adopter, sans succès, des amendements pour recruter des postes à profil dans l’éducation nationale, afin que les formateurs aient toutes les compétences requises dans le numérique sans forcément avoir de parcours « classique ». Franchir ce cap est très difficile, mais c’est un enjeu important pour plus de formation.

**M. Claude Malhuret.** – Vous avez évoqué Russia Today et Sputnik, soi-disant médias, et leur ingérence dans les services d’information français. Ce sont plutôt des organes d’influence, comme le Président de la République les qualifiait il y a un an et demi. Leurs programmes sont élaborés par le directeur du FSB à Moscou et non par les journalistes...

La régulation de l’information est confiée au CSA qui n’a ni les moyens, ni la volonté, ni la puissance de s’attaquer au problème. Si ces soi-disant médias sont des agents d’influence russe, qu’attend-on pour agir, voire pour les interdire ? L’argument de la liberté de la presse n’est pas valable lorsqu’il s’agit d’une guerre des services de renseignement... En arrêtant ces agents d’influence, on contribuerait à la sécurité nationale.

Donald Trump se trompe souvent mais il peut parfois avoir raison – même les montres arrêtées donnent l’heure exacte deux fois par jour. Selon le président de Huawei, il n’y a pas de porte dérobée mais la loi chinoise dément ses dires : toutes les entreprises chinoises doivent collaborer avec l’État chinois, donc avec ses services de renseignement. M. Lemoine, secrétaire d’État auprès du ministre de l’Europe et des affaires étrangères, durant des questions au Gouvernement, m’avait répondu avec force langue de bois - M. Xi Jinping était en France... La France prendra-t-elle la mesure du danger et décidera-t-elle de ne pas travailler avec Huawei, comme les États-Unis et d’autres pays ? Cela favoriserait l’émergence d’entreprises européennes sur le même créneau...

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Ces nombreuses questions témoignent de l'intérêt que nous portons à votre domaine de compétences. Selon vous, le numérique a fait émerger un modèle hégémonique, Google. Mais c'est plutôt la carence, l'inaction politique de ces quarante dernières années qui a fait émerger ce modèle hégémonique. L'Europe était à l'initiative d'Internet mais n'a pas investi dans ce modèle. Nous sommes coincés entre les modèles chinois et américains avec chacun ses travers - respectivement système autoritaire inquiétant et capitalisme de surveillance. Quand aurons-nous des politiques publiques adéquates ? Nous voulons remettre de l'humain au service du progrès et des libertés fondamentales ; tel est le sens des travaux de notre commission.

Je suis heureuse de constater que vous souhaitez définir une politique industrielle. Êtes-vous prêt à faire un *Small Business Act* comme les États-Unis dans les années 1990 pour privilégier les entreprises françaises et européennes du numérique ? Êtes-vous prêt à demander à Bruxelles une modification des règles sur la concurrence ? Devant notre commission d'enquête sur la souveraineté numérique, le représentant d'Orange nous affirmait que ces règles sont si absurdes que nous ne pouvons faire émerger de champions européens.

Il faut aussi prévoir des mesures conservatoires et non *a posteriori* pour les abus de position dominante de certains moteurs de recherche. Êtes-vous prêt, comme le mentionnait le rapport qui vous a été remis sur la responsabilisation des réseaux sociaux, à faire reposer la régulation sur cinq piliers et à la confier à une autorité administrative indépendante ? Mais à aucun moment ce rapport ne s'intéresse au modèle économique des plateformes. Le Sénat a adopté, à mon initiative, une résolution européenne pour la réouverture de la directive e-commerce et une responsabilisation des plateformes. L'affaire Cambridge Analytica l'a démontré : les plateformes ont abusé à la fois pour leur fiscalité, de leur abus de position dominante, et présentent un risque pour la démocratie. Êtes-vous prêt à réfléchir à une solution comme celle adoptée par l'Allemagne, qui a interdit les agrégateurs de données travaillant avec Facebook ? Dans une de vos interviews, vous vous êtes opposé à l'interopérabilité, la jugeant excessivement agressive pour le modèle économique des plateformes. Le modèle économique des plateformes fondé sur le modèle de l'attention est-il viable et durable ?

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** – Monsieur Malhuret, je n'ai pas grand-chose à enlever à votre constat mais vous demandez à l'État de décider qui est un média. Pourquoi alors ne déciderait-il pas que d'autres structures ne sont pas des médias, et sur quelles bases ? Les membres de Russia Today et Sputnik ont des cartes de presse... C'est un sujet pour les journalistes, même si le problème est réel.

Monsieur Ouzoulias, le logiciel libre est très largement soutenu par mon administration, la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), qui a une influence limitée sur l'ensemble des DSI de l'État, sans relation hiérarchique. La DSI de Bercy doit se coordonner avec la DINSIC. Nous avons fait le choix des logiciels libres, mais ayons une approche pragmatique : il n'y a pas forcément de logiciel libre avec une communauté suffisante pour garantir une qualité de service sur tous les sujets.

Par ailleurs, nous sommes souvent dépassés par les usages : j'ai travaillé pour les précédents Gouvernements. Même si nous proposons un logiciel libre ou ultrasécurisé, les gens qui ont l'habitude d'utiliser autre chose, qu'ils jugent plus pratique, ne vont pas changer. Je suppose que vous avez tous un téléphone chinois, américain ou coréen ? Pourtant, il existe des téléphones français efficaces et fonctionnant sous Android. C'est l'histoire du numérique...

**M. Claude Malhuret.** – Il existe encore des Minitel...

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** – Il faut faire émerger des compétiteurs européens, c'est ainsi que nous gagnerons.

Des réflexions émergent, dans le cadre des discussions sur la proposition de loi Avia, sur les moyens du CSA, de l'Arcep et de la CNIL, pour les faire monter en puissance. Nous réfléchissons aussi sur la mutualisation des moyens techniques, comme par exemple avoir un expert pour les trois sur l'intelligence artificielle. Si le Sénat propose d'augmenter les moyens des régulateurs, le secrétaire d'État chargé du numérique regardera l'initiative avec bienveillance...

**Mme Françoise Laborde.** – Rendez-vous au moment de l'examen du budget...

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** – Vous connaissez la teneur de nos réunions interministérielles, mais je suis loyal et n'en dirai pas plus...

Le Brexit est une opportunité très importante. Nous avons gagné la bataille de la finance grâce à l'action de M. Christian Noyer, ancien gouverneur de la Banque de France. J'ai confié une mission à M. Christophe Gégout, ancien directeur financier du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), et à Albin Serviant, Français revenu de Londres, figure de la communauté technologique, sur la manière de « gagner » le Brexit. Avec le Brexit, il sera difficile, pour un chercheur polonais, de rester travailler à Cambridge. Nous voulons créer un processus spécifique de visas pour attirer les talents dans le secteur des technologies.

La régulation est l'un des trois piliers de ma feuille de route. Nous devons réussir cette régulation et réviser régulièrement le rôle du régulateur, même si je ne sais pas à quoi cela va ressembler. La proposition de loi Avia pose les premières bases. Le web a trente ans, mais l'accélération ces dix, et surtout cinq dernières années a été extrêmement forte.

La question du démantèlement se pose légitimement aux États-Unis et en Europe. Dans *The Curse of Bigness*, le professeur Tim Wu plaide pour le démantèlement, considérant les GAFAs comme les nouvelles Standard Oil. L'enquête durera cinq à dix ans, et ne règlera pas tous les problèmes. Même si Facebook était divisé en dix entités, il resterait 240 millions d'utilisateurs dans chaque entité...

Le programme de la liste Renaissance a inspiré la Commission européenne. Les GAFAs, acteurs systémiques, doivent se voir appliquer une régulation systémique. Il ne faut pas un même régulateur pour Facebook et Alstom ! Il doit exister une régulation et une législation systémiques et un régulateur spécifique.

Nous voulons des mesures conservatoires pour interdire les « *killer acquisitions* », comme celles d'Instagram et WhatsApp par Facebook.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Oui, mais elle a été autorisée par les Américains !

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** – Nous avons pêché par naïveté. Se posent des questions de règles anticoncurrentielles pour les acquisitions, de portabilité des données et d'interopérabilité. Certaines données peuvent être d'intérêt général. J'ai dit devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale que l'interopérabilité était très agressive pour le *business model* des grandes plateformes, et que la France ne pourrait

donc pas porter ce sujet seule. Il relève du niveau européen. Soyons conscients, également, qu'il y aura des mesures de rétorsion américaines. Ainsi, après la taxe sur les GAFAs, l'enquête américaine risque d'aboutir à des sanctions sur les importations de vin françaises... Soyons prêts à faire face.

Il y a un sujet tactique : l'Europe aura à déroger aux principes fondateurs de la directive e-commerce. La question du tiers-statut est très intéressante, mais elle est inacceptable pour les pays nordiques. Doit-on mener le combat pendant quelques années ou se concentrer sur certains secteurs – la culture, les atteintes à la vie privée... – et réussir à s'affranchir de la dichotomie « hébergeur-éditeur » pour gagner des batailles à plus court terme ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Permettez-moi de vous interrompre : tout est numérique aujourd'hui ! Et les vagues d'ubérisation concerneront toutes les entreprises du CAC 40. Actuellement, on ne peut plus agir secteur par secteur.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** – Il faudra réviser la directive sur le e-commerce, j'en ai parlé avec mon homologue néerlandaise. Je m'interroge sur la tactique. La Commission européenne, dans son programme de travail, veut bien ouvrir certains sujets, dont celui-là.

Monsieur Gattolin, vous avez cité une tentative d'autorégulation du secteur. Nous devons aller en ce sens, mais ce n'est pas le signe d'un désintéressement de l'État. C'est poser des règles et des obligations, le secteur s'organise. Il s'agit de *compliance*. C'est la même chose dans la proposition de loi Avia. Demander une obligation de résultat est plus malin qu'une obligation de moyens. Car dès qu'une norme est définie, elle est contournée... Les équipes de modération de certaines plateformes devront augmenter ; actuellement, elles ne sont pas au niveau.

Madame Mélot, l'éducation au numérique est primordiale à deux niveaux : l'éducation au code et l'éducation à la culture générale numérique. À la rentrée prochaine, tous les lycéens auront 1h30 de cours hebdomadaires sur le numérique, avec sept thèmes : Internet, le web, les réseaux sociaux, les données structurées et leur traitement, la mobilité et la cartographie, l'informatique embarquée et les objets connectés, et la photographie numérique. Pour Internet et le web, il s'agit de culture générale sur la vie privée, la haine sur Internet et l'éducation à l'information.

J'ai rencontré la semaine dernière l'association Génération numérique, qui est exemplaire. Le sociologue Gérald Bronner a étudié la manipulation de l'information et la manière dont nous réagissons. L'utopie initiale d'Internet, c'était que l'accès de tous à toutes les informations renforcerait la connaissance. Or c'est faux : cela renforce les *fake news*. La mauvaise information chasse la bonne. Pour endiguer ce fléau, il faut former les enfants à une réflexion critique. Car démontrer par A plus B, faire de la désintox dans les journaux ne marche pas.

**M. André Gattolin.** – Cela fait dix ans que cela ne marche pas...

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** – Si le Gouvernement affirme que le pacte de Marrakech est faux, certains croiront qu'il est vrai car ils pensent les médias « vendus » au Gouvernement... Le seul remède, c'est de contribuer au développement de l'esprit critique, tant les enfants que les professeurs, pour que cela soit systémique.

Dans le cadre du Pacte productif pour le plein-emploi en 2025, un groupe de travail associe collectivités, représentants des entreprises et des salariés. Comment mettre en face une offre de formation pour recruter les 200 000 personnes nécessaires d'ici 2022 ? Les structures existent, mais c'est une question de gouvernance territoriale. Dans chaque bassin d'emploi doivent se réunir syndicats, entreprises, organismes de formation, collectivités... L'État, depuis Paris, ne peut pas régler des problèmes à Béziers.

Les règles concurrentielles actuelles ne sont pas à la hauteur et ne suffisent pas. Il faut aller au-delà pour la portabilité des données et les données d'intérêt général.

Une réflexion est en cours pour mettre à jour nos règles de concurrence, à la fois au niveau européen sous l'égide de Margrethe Vestager, et au sein de l'OCDE. Je suis totalement d'accord avec vous : nous devons remettre de la concurrence.

Il y a des alternatives comme Qwant, qui ne sera jamais un compétiteur direct de Google mais qui pourrait prendre 10 % du marché des moteurs de recherche. L'État le soutient comme il le peut ; il l'a fait installer comme moteur de recherche par défaut sur l'ensemble des postes des fonctionnaires.

Le changement par rapport à l'offre de grands acteurs ne viendra que de l'émergence d'entrepreneurs privés. C'est un changement de toute notre politique économique.

Le temps des Airbus est dépassé. Nous allons créer un environnement macroéconomique dans lequel les entrepreneurs réussiront. Cela concernera la fiscalité, la normalisation, les relations avec l'administration, les talents. Il faut créer des entreprises qui grossissent.

Monsieur Assouline, Facebook a des règles de régulation qui lui sont propres, car il relève du domaine privé. Nous voulons le mettre sous la coupe du régulateur.

Madame Darcos, le manque de femmes dans le secteur du numérique est un problème d'égalité. Il y a 15 % de femmes dans ce secteur. Si nous montions à 50 % de femmes, nous réglerions une partie du problème de main d'œuvre. Ce problème doit se traiter très tôt. Lorsque j'étais à VivaTech, il y a quelques mois, l'association Start-up for Kids, qui apprend le code aux enfants de 6 à 8 ans, m'alertait sur le fait que les enfants étaient déjà genrés, et qu'elle recevait beaucoup plus de garçons. C'est un problème d'éducation et de *role model*. Lors de ma sortie d'école de commerce en 2006, tous les étudiants voulaient être embauchés dans une grande entreprise de conseil. Désormais, ils veulent créer leur entreprise comme Mark Zuckerberg... On connaît Xavier Niel ou Marc Simoncini, mais il faut davantage mettre en avant les femmes entrepreneures qui ont réussi, comme Roxanne Varza, Céline Lazorthes ou Tatiana Jama. Elles doivent aussi se faire violence en recrutant des femmes, alors que la tendance est à la baisse...

Actuellement, il n'y a pas d'anonymat sur Internet mais un pseudonymat. Si la justice veut sanctionner un abus, elle peut trouver l'auteur. Malgré un accord d'entraide entre les justices française et américaine, Facebook refusait de donner les adresses IP de ses clients, sauf en cas de terrorisme ou de pédopornographie. Désormais, l'entreprise collabore, y compris pour des cas de haine en ligne. Le Gouvernement estime que nous devons être capables de trouver le coupable si besoin. Mais il n'est pas mauvais qu'un jeune puisse jouer en ligne aux jeux vidéo sous un pseudonyme et non sous son vrai nom.

Monsieur Piednoir et monsieur Lafon, l'intelligence artificielle a besoin de nombreuses données, gratuites. Ce n'est pas le modèle européen. Nous avons des entreprises meilleures que de nombreux concurrents chinois ou américains dans les secteurs de la santé, de l'énergie, de la mobilité, de la cybersécurité, des systèmes critiques – ce n'est pas la même chose de faire un algorithme de recommandation de votre prochain achat et de faire un avion autonome...

Deux des cinq plus grandes bases de données au monde dans le secteur de la santé sont françaises : celle de l'Assurance maladie et celle de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP). Si nous ne développons pas des entreprises dans ces secteurs, nos concurrents, actuellement avec des systèmes plus fragmentés, réussiront à avoir des champions. Les utilisateurs feront rapidement leur choix. Comment faire pour connecter les données ? Orange, Thalès, Atos, Cap Gemini travaillent ensemble sur la cybersécurité. Nous avons des données mondiales, une école d'intelligence artificielle très importante en France. Nous pouvons faire émerger des acteurs s'il y a un environnement réglementaire favorable et un public. Nous devons trouver la ligne de crête entre l'innovation et la protection. La France a mis un poids exagéré, ces dernières années, dans le principe de précaution, ce qui a tué l'innovation. Comme les usages gagnent, nous devons alors utiliser les moyens d'autres pays. Sans Linky, il n'y a pas de transition environnementale, car pour adapter la production à la consommation, il faut connaître la somme des consommations individuelles.

Sur l'inclusion numérique, nous avons des guichets permettant de gérer les exceptions. 20 % des personnes se retrouvent dans ce cas. Avec Internet, l'exception peut devenir un enfer, comme d'avoir un nom de famille à une lettre : 30 % des formulaires sont conçus pour des noms d'au moins deux lettres. Lorsque je voyage, je suis souvent Cédric « OO ». C'est sympathique, mais il ne faut pas qu'il y ait d'interconnexion de données. Et si j'étais une personne âgée au fin fond de la Lozère, ce serait un enfer... C'est la même chose pour une personne en situation de handicap. Avec la dématérialisation, il n'y a plus de numéro de téléphone, plus de contact. Cela découle d'une approche insuffisamment tournée vers l'utilisateur. Les entreprises dématérialisent leurs processus plutôt que de penser à l'utilisateur. Il est nécessaire de remettre des personnes et des numéros de téléphones. Mais je ne peux pas, madame Lepage, me prononcer sur le cas d'espèce des consulats. Lorsque nous avons dématérialisé les services en préfecture, ce fut une catastrophe. Nous avons dû multiplier par trois les centres d'appel et remettre des centres d'accueil. Nous devons réorganiser différemment.

Monsieur Kern, madame Lepage et monsieur Leleux, pour l'inclusion numérique, il faut des tuyaux financiers, des formations et une organisation. Cela suppose que dans un endroit donné, vous puissiez avoir accès à quelqu'un qui fait les démarches pour vous : dans une mairie, une bibliothèque numérique, un centre d'action sociale, demain dans une maison France services... Encore faut-il un maillage cohérent et visible. Nous avons créé le label Comptoir numérique ; il en faudrait entre 1 500 et 2 500 sur tout le territoire, avec une qualité de service minimale. C'est une question de maillage, par bassin territorial, et nous y travaillons avec le Conseil national des tiers-lieux et les Maisons France Services.

Nous avons commencé à financer des Pass numériques dans 48 territoires. Ils sont souvent cofinancés par les collectivités territoriales, mais nous pourrions aussi demander au secteur privé ; cela nécessiterait quelques dizaines ou centaines de millions d'euros dans les prochaines années.

Madame Billon, nous avons très souvent essayé la solution du crédit d'impôt pour les TPE et les PME, mais nous n'arrivons pas à accélérer la numérisation des TPE et des PME. Nous avons mis en place un emprunt spécifique, mais le taux de recours est extrêmement faible. Nous échangeons avec les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les organisations professionnelles - Medef, CPME... - qui trouveront la solution. Comment un patron de TPE ou de PME peut-il prendre conscience de l'impératif vital de digitaliser ? L'État ne sait pas aller dans une granularité très fine, jusqu'au patron de TPE. Le crédit d'impôt suramortissement dans l'industrie est un sujet pour le directeur financier et non pour le directeur industriel. Le sous-traitant ignore ce dispositif... Il est important que ce soit le voisin ou le concurrent qui lui dise que s'il n'investit pas, il est mort.

Sur Huawei, je m'en tiendrai à une certaine économie de termes... Le Sénat et l'Assemblée nationale ont trouvé un accord sur la proposition de loi visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles (5G). Les investissements chinois sont bienvenus en France, mais dans certains secteurs, ils peuvent toucher à la sûreté nationale. Un téléphone Huawei ne pose pas de problème, par contre, les stations de base 5G touchent à la sécurité nationale. Nous observons la situation extrêmement attentivement.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – J'espère que votre venue ce matin est la première étape d'un long et fructueux dialogue. Vous avez évoqué les possibles rétorsions si nous sommes trop volontaristes pour réguler, comme par exemple après la taxe GAFA. Quoi que nous fassions, il y aura un lobbying outre-Atlantique pour nous bloquer, comme en témoigne le long chemin du règlement général pour la protection des données (RGPD), la taxe sur les GAFA, celle sur les droits d'auteur, ou la réouverture de la directive e-commerce.

L'État américain peut lui-même se sentir menacé, même si les sénateurs démocrates ont posé le principe du démantèlement des plateformes pour amoindrir leur pouvoir. Ils sont conscients que l'État nation est menacé dans son modèle de société. Le cofondateur de Facebook lui-même prône un démantèlement de la plateforme. N'ayons pas peur des rétorsions.

En novembre dernier, le *New York Times* révélait que ces entreprises utilisaient à la fois la séduction et la menace, s'implantant en Irlande ou au Luxembourg, menaçant de ne pas s'implanter dans certains territoires qui voudraient leur imposer des règles, et captant les talents, les hauts fonctionnaires, voire les retraités de la politique... Nous sommes très préoccupés de la pression sociale de nos concitoyens. Internet est un monde d'hyper surveillance. Nous devons garantir la confiance dans Internet. Nous sommes constamment interrogés sur la protection des données sensibles de nos concitoyens, notamment pour l'éducation nationale. Jean-Michel Blanquer a accepté, dans la loi sur l'école de la confiance, de réécrire le code de l'éducation pour décrire la formation des formateurs numérique. Lors du projet de loi relatif à la fonction publique, nous avons aussi interrogé Olivier Dussopt sur la formation de l'administration. Il avait balayé nos amendements sur l'éducation à l'écosystème, le recours à des solutions neutres et sûres, le pantouflage et du retour – on parle beaucoup des liens de Palantir – très lié à Cambridge Analytica – avec la DGSI. Le *Land* de Hesse a interdit l'usage de Microsoft Office dans tous les établissements scolaires.

Revoyons-nous pour que vous nous expliquiez comment fonctionne la stratégie numérique du Gouvernement que vous coordonnez, et comment vous garantissez la formation de l'administration, la souveraineté nationale...

Nous avons été assez inquiets de l'audition du directeur interministériel au numérique. Il nous a indiqué faire venir des talents de l'extérieur, mais il n'a pas parlé de la formation des fonctionnaires, hormis pour promouvoir les allers-retours entre public et privé... Vous avez une grande responsabilité sur ce dernier sujet afin de poursuivre le dialogue. Recréons de la confiance sur ces sujets.

Je vous remercie du temps que vous nous avez consacré.

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

### **Proposition de loi relative à la création d'un Centre national de la musique - Nomination des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, je vous propose de procéder à la désignation des membres des commissions mixtes paritaires réunies sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la création du Centre national de la musique et du projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse.

La CMP chargée d'examiner les dispositions de la proposition de loi relative à la création du CNM est programmée le mardi 17 septembre à 13 heures à l'Assemblée nationale. Je vous suggère, après consultation de l'ensemble des groupes, de soumettre au Sénat la nomination comme titulaires de Mme Catherine Morin-Desailly, de MM. Jean-Raymond Hugonet et Jean-Pierre Leleux, de Mmes Nicole Duranton, Sylvie Robert et Maryvonne Blondin, et de M. André Gattolin. Comme membres suppléants, je propose Mme Céline Boulay-Espéronnier, M. Max Brisson, Mmes Françoise Laborde et Claudine Lepage, MM. Pierre Ouzoulias et Olivier Paccaud, et Mme Sonia de la Provôté.

### **Projet de loi de modernisation de la distribution de la presse - Nomination des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Concernant les membres de la CMP chargée d'examiner les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse, qui pourrait avoir lieu le mardi 24 septembre à 18 heures dans nos murs, je vous propose de soumettre au Sénat la nomination comme titulaires de Mme Catherine Morin-Desailly, de MM. Michel Laugier, Jean-Pierre Leleux, Jean-Raymond Hugonet et David Assouline, de Mme Sylvie Robert et de M. André Gattolin. Comme membres suppléants, je propose Mmes Maryvonne Blondin, Céline Brulin et Laure Darcos, M. Jacques Gersperrin, Mme Mireille Jouve et MM. Guy-Dominique Kennel et Stéphane Piednoir.

*Il en est ainsi décidé.*

*La réunion est close à 11 h 45.*

## COMMISSION DES FINANCES

**Mercredi 17 juillet 2019**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

### **Contrôle budgétaire – Contrats de ruralité - Communication**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous commençons notre réunion par la communication de notre rapporteur spécial Bernard Delcros sur les contrats de ruralité. Nous avons convié Louis-Jean de Nicolaÿ, membre de la commission l'aménagement du territoire et du développement durable, mais ce dernier n'a pas pu se joindre à nous.

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Permettez-moi au préalable un bref rappel historique.

Le Gouvernement a mis en place les contrats de ruralité en 2017, une décision qui s'inspire d'une initiative sénatoriale. En effet, nous avons adopté en octobre 2015 une proposition de loi visant à mettre en place des « contrats territoriaux de développement rural », malgré l'avis défavorable du Gouvernement. J'ai repris cette idée en 2016, dans mon rapport d'information intitulé *Repenser le FNADT en faveur du développement rural*.

Nous souhaitons la mise en place d'un outil destiné à la ruralité, calqué sur le modèle des contrats de ville, pour accompagner les territoires ruraux dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement globale, partenariale et pluriannuelle, associant l'État et les collectivités locales.

Alors que la première génération de contrats arrive à échéance en 2020, deux constats m'ont conduit à mener ce contrôle : d'une part, l'arrêt du financement des contrats par une enveloppe dédiée, c'est-à-dire une dilution des crédits en faveur des contrats de ruralité dans des crédits de droit commun et, d'autre part, l'absence de visibilité quant au devenir de ces contrats de ruralité, dans le cadre de la mise en place des futurs contrats de cohésion territoriale qu'appuierait l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Premièrement, quel bilan peut-on dresser de ces contrats à mi-parcours ? Deuxièmement, le changement du mode de financement opéré en 2018 et 2019 est-il pertinent ? Enfin, quel est l'avenir des contrats de ruralité ?

Je veux d'abord rappeler que ces contrats constituaient un outil novateur pour la ruralité. Les projets soutenus dans le contrat doivent s'inscrire dans un projet de territoire, axé sur six volets thématiques : l'accès aux services et aux soins, la cohésion sociale, la transition écologique, les mobilités, l'attractivité du territoire et la revitalisation des bourgs-centres.

Ce nouvel outil contractuel a été doté de crédits spécifiques sur le programme 112 de la mission « Politique des territoires » en 2017, pour un montant de 216 millions d'euros en autorisations d'engagement, avec un triple objectif : accompagner la mise en œuvre d'un projet de territoire reposant sur une stratégie globale de développement local ; fédérer les partenaires dans les territoires ruraux autour d'un programme pluriannuel d'actions et apporter un soutien spécifique de l'État aux projets des collectivités rurales.

À l'issue des auditions réalisées et des deux déplacements que j'ai effectués à Poitiers et Péronne, je tire un bilan encourageant des contrats à mi-parcours.

Ce nouvel outil a très vite suscité l'intérêt d'un grand nombre de pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) et d'intercommunalités. Ainsi, au 1<sup>er</sup> octobre 2018, 485 contrats de ruralité étaient signés ou en cours de signature.

S'agissant des moyens engagés par l'État : en 2017, 425 millions d'euros ont été consacrés aux contrats de ruralité, dont 145 millions d'engagements exécutés sur le programme 112.

Je formulerai cependant deux observations. Premièrement, la participation à l'élaboration des contrats d'acteurs sociaux, économiques, de mouvements associatifs est restée très limitée, tout comme celle des citoyens. Je souhaite que, pour la prochaine génération, la participation de ces acteurs soit encouragée. Deuxièmement, certaines thématiques, pourtant à fort enjeu, ont été peu prises en compte : par exemple, pour l'exécution de 2017, la transition énergétique ne représente que 8 % des autorisations d'engagement et 10 % des crédits de paiement.

J'en viens à la deuxième question.

Je ne pense pas que le changement du mode de financement opéré en 2018 et en 2019 était pertinent. Alors que ces contrats devaient donner de la visibilité aux acteurs des politiques de développement local, leur financement a fait l'objet d'évolutions incohérentes.

D'abord, au cours de l'été 2017, les annulations de crédits ont été perturbatrices en termes de gestion : certaines préfectures ont fait le choix de maintenir les subventions sur les contrats de ruralité en complétant les crédits dédiés par des crédits versés au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ou de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), tandis que d'autres ont dû remettre en cause des engagements.

Ensuite et surtout, la loi de finances de 2018 a acté l'arrêt du financement de nouveaux engagements sur le programme 112 et l'a transféré vers le programme 119 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Ainsi, la DSIL s'est vu attribuer 615 millions, dont 45 millions ont été fléchés vers les contrats de ruralité.

Je considère que ce transfert est dommageable pour plusieurs raisons.

D'abord, d'un point de vue budgétaire, il manque de cohérence. La mission « Cohésion des territoires » assure le financement de dispositifs contractualisés similaires aux contrats de ruralité, en particulier les contrats de plan État-région (CPER) et les contrats de ville. Ce recul pour le programme 112, qui regroupe les crédits dédiés au pilotage de la politique d'aménagement du territoire de l'État, marque une véritable incohérence. Ensuite, la DSIL doit désormais financer, avec une enveloppe plus resserrée, à la fois les « grandes priorités nationales », le programme Actions Cœur de ville et les contrats de ruralité. Enfin, en 2019, la DSIL ne comprendra plus de part réservée aux contrats de ruralité et leur financement ne sera donc plus garanti. J'y vois un risque de recul du fait rural dans le champ des priorités nationales, car la DSIL n'offre pas les garanties d'une enveloppe fléchée.

C'est pourquoi je formule plusieurs propositions concernant le financement de ces contrats.

Il convient de revenir à une enveloppe dédiée au financement des contrats sur le programme 112, en particulier sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). En effet, ce fonds présente de nombreux avantages pour le soutien au développement rural : souplesse d'utilisation, possibilité de financement de l'ingénierie territoriale ou de projets associant collectivités et acteurs privés.

Par ailleurs, un engagement lisible de l'État dans le temps est indispensable pour sécuriser les projets d'investissement. La définition d'engagements pluriannuels de la part de l'État se heurte bien sûr au principe d'annualité budgétaire. Mais il est possible d'assurer la visibilité des engagements de l'État sur la durée des contrats, comme c'est d'ailleurs le cas pour les CPER. Cela permettrait aux élus d'appuyer leur stratégie de développement sur une programmation pluriannuelle financièrement sécurisée.

Quel avenir pour ces contrats ?

En premier lieu, dans le cadre de la mise en place de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, le maintien de ces contrats n'est à ce jour pas confirmé : les nouveaux contrats de cohésion territoriale pourraient avoir vocation, à terme, à se substituer à plusieurs types de contrats entre l'État et les collectivités territoriales. Si tel était le cas, la ruralité serait diluée dans d'autres enjeux nationaux.

L'effet de levier attendu des contrats sur le développement des territoires ruraux requiert stabilité et visibilité : ils doivent être identifiés en tant que tels, bénéficier de financements spécifiques et s'inscrire dans la durée.

Aussi, je souhaite que les contrats de ruralité soient reconduits pour une deuxième génération à compter de 2020, et ce pour une durée de cinq ans, afin de les faire coïncider avec la nouvelle mandature municipale. En outre, je propose qu'ils conservent leur autonomie, au même titre que les contrats de ville, dont l'intégration au sein des nouveaux contrats de cohésion territoriale n'est pas envisagée à ce stade.

Par ailleurs, j'en suis convaincu, le soutien à l'ingénierie territoriale de développement est indispensable pour permettre aux intercommunalités rurales de monter en compétence. Or, actuellement, la mobilisation de la DSIL en matière d'ingénierie n'est possible que si elle est rattachée à un projet d'investissement précis. Pour les territoires ruraux ne disposant pas de l'expertise des services d'une ville-centre importante, il est donc indispensable de renforcer le soutien à l'ingénierie territoriale de développement. Le financement par le FNADT que je propose permettrait de consacrer davantage de crédits au soutien à l'ingénierie – c'est un enjeu majeur de la réussite du développement rural.

Je propose également de conditionner la signature d'un contrat de ruralité à la désignation d'un chef de projet dédié à son élaboration et à sa mise en œuvre. Pour les intercommunalités rurales de moins de 60 000 habitants – un seuil à discuter –, je suggère que l'État finance ce poste à hauteur de 80 % sur les crédits consacrés aux contrats de ruralité. Je préconise aussi d'instaurer une clause de revoyure du contrat à mi-parcours, ce qui permettrait de procéder à une première évaluation, avec la possibilité de signer un avenant.

Les contrats de ruralité n'ont pas été assortis d'orientations nationales précises s'agissant des territoires prioritaires. Il existe de très grandes disparités d'une région à l'autre s'agissant des critères. Il me paraît donc indispensable d'établir des critères de répartition des crédits par territoire, fondés sur leur fragilité – la densité de population, le revenu par habitant

et l'évolution démographique, par exemple – de manière à donner plus de lisibilité et de transparence. Ainsi les contrats seraient recentrés sur les territoires ruraux les plus fragiles. Enfin, une communauté urbaine peut porter un contrat de ruralité à condition que les subventions bénéficient exclusivement aux communes rurales de la communauté urbaine répondant à ces critères. C'est d'ailleurs le cas au Grand Poitiers où je me suis rendu et où seules les communes rurales bénéficient d'un soutien financier au titre du contrat de ruralité, tout en bénéficiant de l'ingénierie de la ville-centre.

En conclusion, je considère que le contrat de ruralité est un outil d'avenir indispensable pour relever les défis de la ruralité – c'est d'ailleurs le titre que j'ai retenu pour mon rapport d'information. Je souhaite que la deuxième génération propose des contrats plus ciblés, plus lisibles dans la durée et plus efficaces. Je formule dix propositions concrètes.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Je félicite notre collègue pour son travail de qualité. Je suis quelque peu atterrée par la disparition des crédits fléchés en faveur des contrats de ruralité. Cela a-t-il compromis des projets ?

**M. Marc Laménie.** – Je remercie notre collègue de sa clairvoyance. Je partage les inquiétudes qu'il a exprimées quant à la baisse des crédits. Même si j'ai l'honneur de faire partie d'une commission pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) dans mon département, je ne suis pas sûr que l'on y soit écouté ou entendu. Les crédits de la DSIL ne sont pas tous fléchés vers le monde rural. Et je ne parle pas de feu la réserve parlementaire ! Tous ces crédits sont censés soutenir des projets ruraux. Quel est le montant réel alloué aux contrats de ruralité ?

**M. Patrice Joly.** – Je remercie Bernard Delcros pour la qualité de son travail et la finesse de son analyse. Je veux rappeler que la ruralité n'est jamais une évidence dans les politiques publiques en France. Ce n'est pas la première fois que l'on voit les dispositifs se déliter.

Les contrats de ruralité visent à élaborer un projet global, en donnant aux territoires une vision d'avenir et des perspectives communes. Le projet doit être co-construit avec des acteurs privés et publics, ce qui a fait défaut dans la plupart des territoires eu égard au caractère d'urgence lié aux échéances de 2017 que vous connaissez. Or les territoires ne peuvent avancer que s'ils ont des assurances sur les partenariats financiers. La mise en œuvre de ces contrats est loin de cette philosophie. En effet, il n'y a pas de culture de projet territorial dans l'administration d'État, que ce soit au niveau national ou local. Les financements dédiés ont disparu, comme cela a été souligné. Surtout, il n'y a pas eu d'engagement pluriannuel, ce qui constitue une véritable difficulté : on note donc une absence de lisibilité. Aussi, il faut absolument revenir à la philosophie d'origine, comme le propose le rapporteur spécial, pour des raisons d'efficacité dans l'action publique, mais aussi pour une bonne utilisation des fonds publics.

Cela a été évoqué, nos territoires ont besoin d'une ingénierie pour pallier la disparition d'une partie des agents publics et d'opérateurs de services publics ou privés. Par exemple, 1 500 emplois publics ont disparu entre 2000 et 2015 dans la Nièvre. Cette ingénierie de projet, d'animation est indispensable. Par ailleurs, cessons de distinguer les opérations d'investissement des opérations de fonctionnement.

J'approuve l'idée d'envisager une nouvelle génération de contrats de ruralité en vue d'accompagner les territoires ruraux dans leur développement, car ils peuvent contribuer au redressement de notre pays et répondre aux défis que nous avons en commun.

**M. Philippe Dallier.** – Je comprends que notre collègue s'inquiète quant au devenir de ces contrats et qu'il en demande la pérennisation. Mais à y regarder de plus près, quel empilement : la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR), les contrats de ville, les contrats de ruralité, la DSIL, la DETR, feu la réserve parlementaire, les problèmes de la DGF... Au fond, la multiplication des dispositifs ne permet-elle pas au Gouvernement de faire un jeu de bonneteau budgétaire ? Ne faudrait-il pas simplifier ? À multiplier les dispositifs, le résultat est plutôt négatif pour les collectivités territoriales.

**M. Bernard Lalande.** – Bernard Delcros est l'un des spécialistes de la ruralité. Existe-t-il une échelle de mesure de la fragilité des territoires ruraux ? Un territoire rural ou péri-urbain est, par essence, fragile. Par ailleurs, pourquoi le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) n'est-il pas intégré dans les contrats de ruralité ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Tout à fait.

**M. Jean-Claude Requier.** – Je félicite moi aussi Bernard Delcros, le chantre de la ruralité. Je rejoins les propos de Philippe Dallier : il est très difficile de s'y retrouver et il faudrait simplifier, afin que ce soit plus clair pour les élus et les citoyens.

Je suis d'accord, il faut favoriser l'ingénierie, mais veillons à ne pas fonctionnariser les postes. Il faudrait pouvoir bénéficier d'une ingénierie temporaire.

La ruralité intéresse aux mois de juillet et d'août lors des festivals, des concerts... Mais à la fin du mois d'août, on tire le rideau.

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Sylvie Vermeillet, les choses se sont passées différemment selon les territoires : dans certains territoires, les enveloppes ont été maintenues grâce au prélèvement sur des crédits de la DETR et de la DSIL, tandis que, dans d'autres, les engagements n'ont pas été maintenus. Dans le Cher, par exemple, l'enveloppe a été divisée par deux. Ce fut au détriment de projets intégrés dans les contrats de ruralité ou d'autres projets qui auraient pu bénéficier de crédits de droit commun.

Marc Laménie, on peut comprendre qu'il faille à un moment réduire les dépenses, vu le contexte actuel, mais il importe de veiller à ce que la diminution des crédits ne concerne pas une seule catégorie de territoires. Il est essentiel que la ruralité soit reconnue en tant que telle. Or les crédits sont désormais fongibles ; les réponses sont donc différentes suivant les départements et les régions.

Patrice Joly, je vous rejoins : la ruralité n'est pas une évidence, que les gouvernements soient de droite ou de gauche d'ailleurs. C'est pourquoi il importe de sécuriser les moyens attribués à la ruralité. Sur la question de la culture du projet territorial dans les services, il faut progresser. Je le redis, il faut certes s'attacher aux volumes de crédits, tous territoires confondus, urbains et ruraux, mais il importe surtout d'avoir des crédits fléchés sécurisés.

Philippe Dallier, j'en conviens, il faudrait travailler à la mise en place de mesures de simplification, mais pas seulement pour ce qui concerne la ruralité.

**M. Philippe Dallier.** – J'ai aussi parlé de l'urbain.

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Le dispositif contractuel avec des crédits fléchés vers la ruralité a disparu aujourd'hui, contrairement à celui consacré aux contrats de ville. Il faut des mesures de simplification pour tous, mais simplification ne signifie pas dilution. Il importe de flécher des crédits en faveur du milieu urbain et du milieu rural.

Bernard Lalande, nombreux sont les territoires fragiles, mais pour des raisons différentes. Mon département continue à perdre des habitants ; l'évolution démographique d'un territoire est un critère de fragilité. En revanche, d'autres territoires peuvent être fragiles, alors que leur démographie augmente. Nous devons mettre en place des critères nous permettant de mesurer la fragilité de nos territoires. Il faut définir des critères si l'on veut que les dispositifs soient efficaces. D'où mes propositions pour les contrats de ruralité.

Les dispositifs sont souvent cloisonnés. On aurait intérêt à avoir sur un territoire donné, en fonction de critères définis, un bouquet de mesures pour accompagner le territoire. Aujourd'hui, le FISAC est en voie de disparition, alors qu'il s'agit d'un bon outil et de seulement quelques dizaines de millions d'euros à l'échelle nationale. Dans le cadre de mon rapport d'information sur les zones de revitalisation rurale (ZRR), je réfléchis à l'idée de rassembler un certain nombre de mesures pour plus d'efficacité.

Jean-Claude Requier, la ruralité plaît en effet à tout le monde au mois d'août. L'objectif est non pas d'assister la ruralité, ni même d'assurer sa survie, mais de lui permettre de jouer pleinement son rôle pour participer à la cohésion nationale et sociale de notre pays. Tel est l'enjeu. Dans cette perspective, on est obligé de sécuriser les dispositifs mis en place en faveur de la ruralité.

*La commission autorise la publication de la communication de M. Bernard Delcros sous la forme d'un rapport d'information.*

**Mardi 23 juillet 2019**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

## **Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 en nouvelle lecture - Examen du rapport**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le projet de loi de règlement a déjà été rejeté par le Sénat. Certes, il était fidèle à l'autorisation donnée par le Parlement, avec un réel effort de sincérité, qui s'est notamment traduit par l'absence de décrets d'avance, mais il correspondait aussi à des choix budgétaires qui n'ont pas été approuvés par le Sénat. C'est pourquoi ce dernier n'a pas adopté le texte, considérant notamment que le Gouvernement n'avait pas su profiter de la croissance pour faire des réformes et redresser les comptes publics. Avec un déficit de 2,5 % du PIB, alors que le reste de la zone euro est à

l'équilibre, notre pays figure parmi les mauvais élèves : la dépense publique en volume continue à augmenter, et vingt des vingt-neuf missions voient leurs crédits s'accroître.

Une commission mixte paritaire s'est réunie ici même le 16 juillet dernier et n'a pas abouti à un accord.

En conséquence, l'Assemblée nationale a adopté le 18 juillet un texte identique à celui qu'elle avait adopté en première lecture. Par cohérence, je suggère que notre commission émette le même vote que le Sénat en première lecture. Aussi, je propose de ne pas adopter le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.

**M. Philippe Dallier.** – Accordé !

**M. Jérôme Bascher.** – C'est un vote de cohérence.

**M. Vincent Éblé, président.** – Le délai limite pour déposer des amendements de séance est fixé au début de la discussion générale. Si aucun amendement n'est déposé, cette réunion devrait être la dernière de la session.

*Le projet de loi n'est pas adopté.*

*La réunion est close à 14 h 35.*



## COMMISSION DES LOIS

Mercredi 19 juin 2019

### Jurisprudence rendue pour l'application des dispositions relatives aux droits des malades et à la fin de vie - Communication

**M. Philippe Bas, président.** – Les récentes décisions de diverses instances, essentiellement juridictionnelles, concernant la fin de vie m'ont semblé justifier un éclairage des membres de notre commission sur le sujet, confié à Mme Muriel Jourda.

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Le président Philippe Bas m'a en effet sollicitée pour vous présenter une communication sur le droit positif en matière de fin de vie, ainsi que des explications sur des situations qui ne sont pas toujours aisément intelligibles.

Les faits récents concernant l'une des affaires les plus marquantes de ces dernières années remontent au 20 mai 2019. Le matin, les traitements de M. Vincent Lambert étaient arrêtés consécutivement à la validation par la justice administrative de la décision médicale d'arrêt des traitements, avant d'être repris le soir même après une nouvelle décision de justice rendue par une juridiction de l'ordre judiciaire cette fois-ci.

Tout le monde a un avis sur la question de la fin de vie, qui nous concerne tous. Je ferai mien le propos de M. Rémi Keller, rapporteur public du Conseil d'État, qui soulignait que dans cette affaire, « il ne vous revient pas d'apprécier si la vie de M. Vincent Lambert vaut la peine d'être vécue – une question à laquelle aucune réponse ne peut être apportée ». Il nous revient seulement de rappeler le droit applicable.

La question de la fin de vie est régie, en France, par quatre textes. Le premier est la loi du 9 juin 1999 visant à garantir le droit à l'accès aux soins palliatifs. Le deuxième est la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Le troisième est la loi du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie, dite « loi Leonetti ». Cette loi a été modifiée, à l'initiative de Jean Leonetti lui-même et d'Alain Claeys, par la loi du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie, dite « loi Claeys-Leonetti ». Ces quatre textes ont été codifiés dans le code de santé publique.

L'affaire Vincent Lambert avait été précédée par l'affaire Vincent Humbert. Victime d'un accident de la route causé par l'éclatement d'un pneu, ce dernier s'est réveillé du coma aveugle, muet et entièrement paralysé, à l'exception d'un pouce, mais entièrement conscient.

Grâce à un code de communication lui permettant d'échanger avec l'extérieur, il demande à sa mère de mettre fin à ses jours ; celle-ci se tourne vers le Président de la République, qui ne peut permettre cet acte. Elle décide plus tard d'injecter des barbituriques à son fils. Plongé dans le coma, celui-ci est réanimé par le professeur Chaussoy qui, pour mettre fin à l'agonie du patient, lui injecte une solution de potassium, cette fois létale. Mis en examen pour empoisonnement, tous deux bénéficièrent d'un non-lieu en février 2006.

Cette affaire émut considérablement l'opinion et relança le débat sur l'euthanasie, incitant les pouvoirs publics à agir. Aboutissement de cette réflexion, la loi Leonetti adoptée en 2005 est parvenue à trouver une voie médiane dans un débat en apparence insoluble entre des positions inconciliables.

La loi Leonetti n'autorise pas l'euthanasie. Le terme n'est, au demeurant, pas défini spécifiquement par notre droit. Étymologiquement, il signifie « mort douce ». Elle est généralement perçue dans l'opinion comme une mort donnée et reçue volontairement lorsque l'on estime que la vie n'est plus tolérable.

Donner intentionnellement la mort reste donc un acte pénalement répréhensible et peut être poursuivi sous la qualification de meurtre ou d'assassinat si l'acte est prémédité, ce qu'il est en général, et d'empoisonnement. Le délit de non-assistance à personne en danger peut aussi être retenu, notamment dans l'hypothèse d'un suicide assisté. La loi Leonetti ne légalise pas l'euthanasie, et ne fait donc pas exception au principe selon lequel nul ne peut donner intentionnellement la mort.

La loi a trouvé une autre voie en combinant deux principes d'égale valeur juridique et humaine : le droit au traitement médical et à l'accès aux soins, et le droit au respect de la dignité humaine, en particulier en fin de vie, qui peut parfois être incompatible avec la poursuite d'un traitement. La loi Leonetti a donc introduit la notion d'obstination déraisonnable – que l'on peut assimiler à l'acharnement thérapeutique, mais cette dernière expression ne figure pas dans la loi – qui peut justifier l'arrêt du traitement ou la décision de ne pas l'entreprendre.

La loi crée une possibilité nouvelle, à la demande du malade, d'interrompre un traitement relevant d'une obstination déraisonnable dans trois situations : lorsqu'il apparaît inutile, lorsqu'il apparaît disproportionné ou lorsqu'il n'a pas d'autre effet que le maintien artificiel du patient en vie.

À qui revient-il d'en décider ? La loi est à la fois précise et elliptique, puisqu'elle ne désigne pas la fonction ou la qualité du médecin qui serait en charge de l'arrêt des traitements. Les textes réglementaires précisent qu'il s'agit du médecin « en charge du patient », c'est-à-dire de celui qui a la responsabilité du malade.

Si le patient est en état de manifester sa volonté, le médecin le consulte puisque les traitements ne peuvent être arrêtés qu'à la demande du patient. Si ce dernier souhaite arrêter le traitement, avec pour conséquence probable la mort, le médecin doit lui demander de réitérer son souhait dans un délai raisonnable. C'est un changement notable : avant 2005, il incombait au médecin de s'efforcer de convaincre le patient de poursuivre le traitement. Après 2005, la volonté du patient est donc placée au cœur du dispositif.

Si le patient n'est plus en état de manifester sa volonté, le médecin doit entreprendre des recherches pour déterminer cette volonté. Les textes encadrent et hiérarchisent ces recherches.

D'abord, il doit prendre connaissance d'éventuelles directives anticipées rédigées par le malade.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Ces directives doivent être portées à la connaissance des personnes susceptibles d'en avoir besoin, et peuvent être versées au dossier médical du patient.

En l'absence de directives anticipées, le malade peut également désigner une personne de confiance, avec l'accord de celle-ci, dans un écrit formalisé. C'est elle qui fera part au médecin de la volonté du patient. Enfin, si le malade n'a pas désigné de personne de confiance, le médecin doit s'enquérir de ses volontés auprès de la famille et des proches.

Toujours dans le cas où le malade n'est pas en état de manifester sa volonté, cette recherche se double d'un contrôle médical. De son propre chef ou à la demande de la personne de confiance, ou, à défaut, de la famille, ou de l'un des proches, le médecin doit lancer une procédure collégiale qui prend la forme d'une concertation médicale avec l'équipe de soins et un autre médecin avec lequel il n'a pas de lien hiérarchique, appelé en qualité de consultant, pour apprécier l'état médical du patient.

C'est à l'issue de cette double procédure que le médecin prend, seul, la décision d'arrêter le traitement. Écrite et motivée, cette décision est portée à la connaissance des proches du malade et versée dans son dossier médical. C'est la procédure destinée à assurer le respect de la dignité de chaque individu dans l'accompagnement de la fin de la vie.

Le dispositif législatif prévoit également une mort « apaisée », à laquelle concourent les soins. La loi du 5 juin 1999 a introduit la notion de soins palliatifs, en les définissant ainsi : « Les soins palliatifs sont des soins actifs et continus pratiqués par une équipe interdisciplinaire en institution ou à domicile. Ils visent à soulager la douleur, à apaiser la souffrance psychique, à sauvegarder la dignité de la personne malade et à soutenir son entourage. ».

La loi Claeys-Leonetti du 2 février 2016 a introduit la notion de sédation profonde et continue, stade ultime des soins palliatifs : celle-ci provoque une « altération de la conscience maintenue jusqu'au décès, associée à une analgésie ». En d'autres termes, le patient est endormi afin que sa mort survienne sans souffrance.

Si le patient est en état de manifester sa volonté, cette sédation profonde et continue ne peut être mise en œuvre qu'à la demande d'un patient atteint d'une maladie grave et incurable dans deux hypothèses : soit si son pronostic vital est engagé à court terme et qu'il présente une souffrance réfractaire à tout autre traitement, soit si l'arrêt d'un traitement est susceptible d'entraîner des souffrances insupportables. Le médecin doit alors engager une procédure collégiale pour vérifier que les conditions légales sont réunies.

La sédation profonde et continue peut également être mise en œuvre dans une troisième hypothèse. Lorsque le médecin arrête le traitement de maintien en vie d'un patient dans l'incapacité d'exprimer sa volonté, il l'accompagne obligatoirement d'une sédation profonde et continue, sauf si le patient s'y était antérieurement opposé dans ses directives anticipées. Le malade est accompagné dans l'inconscience jusqu'à la mort – sauf s'il a exprimé une volonté contraire ou adressé des directives contre la sédation ou l'analgésie à ses proches.

La procédure collégiale est à nouveau engagée pour un avis médical avant la sédation profonde et continue. C'est l'un des aspects les plus délicats de la question. En effet, cette sédation peut être maintenue jusqu'au décès.

C'est pourquoi la sédation profonde et continue ne doit être mise en œuvre que dans les conditions très strictes que j'ai évoquées : on ne doit pas provoquer la mort, mais accompagner le patient. Il faut alors évaluer de façon collégiale la situation avant d'entrer dans ce processus : c'est le moyen d'éviter une euthanasie qui ne dit pas son nom.

Une autre considération, de portée philosophique, nous renvoie à la *Somme Théologique* de Saint Thomas d'Aquin, dont la théorie du double effet a inspiré le texte. Quand des injections médicamenteuses ont pour effet volontaire de soulager le malade, mais pour effet secondaire possible d'abrégier la vie, la loi considère que l'intention première n'est jamais de provoquer la mort.

Les lois Leonetti et Claeys-Leonetti ont pour but de permettre l'accompagnement d'une mort imminente, quand les traitements ne font que la reculer de façon inutile et disproportionnée ou d'accompagner l'arrêt d'un traitement de suppléance vitale. La sédation peut hâter le décès, mais ne le provoque pas : la mort reste naturelle, mais la souffrance est apaisée. À titre personnel, j'estime que ce texte a identifié une voie et trouvé les moyens de la suivre.

Une fois précisé ce cadre juridique, je présenterai la jurisprudence sur la question, qui est considérable. Elle résulte, principalement, de l'affaire Vincent Lambert, dont les détails sont pourtant assez mal connus.

Vincent Lambert a été victime en 2008 d'un accident de la route qui l'a laissé, dans un premier temps – au moins jusqu'en 2011 – dans un état pauci-relationnel, c'est-à-dire un état qui ménage des moments de veille et des contacts limités avec l'environnement. Reprenant son dossier médical, le Conseil d'État indique ainsi que Vincent Lambert était « dans un "état de conscience minimale plus" avec une perception de la douleur et des émotions préservées » ; il note cependant aussi qu'une orthophoniste n'a pu, malgré 87 séances, établir de code de communication avec lui.

Vincent Lambert glisse ensuite dans un état végétatif chronique, attesté par des expertises réalisées dans le cadre des procédures juridictionnelles en 2014, 2015, 2017 et 2019, sans amélioration possible. Le docteur Kariger, en charge du patient au CHU de Reims, décide alors d'arrêter le traitement. Cette affaire donne lieu à de nombreuses procédures judiciaires, aux motifs divers, dans un contexte de divergences familiales notamment entre l'épouse de Vincent Lambert et ses parents, chaque partie étant soutenue par des membres différents de la famille. Cette multiplicité des procédures s'explique aussi par l'impossibilité de tout compromis dans une affaire de ce type. La dernière procédure en date doit se conclure avec une décision de la Cour de cassation prévue pour la fin du mois de juin 2019.

Ces procédures ont malgré tout eu une conséquence positive, celle d'avoir établi une jurisprudence éclairante sur l'application des textes. Ainsi, le Conseil d'État a jugé la loi Claeys-Leonetti compatible avec l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui consacre le droit à la vie. La commission européenne des droits de l'homme a aussi jugé que la législation française était conforme à la convention et, dans une autre affaire, que l'article 2 de la convention ne crée pas de droit à la mort et n'impose donc pas d'autoriser le suicide assisté ou l'euthanasie.

Quant au champ d'application de la loi Leonetti, le Conseil d'État a rappelé qu'il s'étendait à l'ensemble des patients, et non seulement à ceux qui se trouvent en fin de vie – ce qui n'est pas le cas de Vincent Lambert. L'intitulé de la loi Leonetti mentionne au demeurant bien les « droits des malades et la fin de vie ».

Autre éclaircissement apporté par la jurisprudence puis par la loi : la nature des traitements. Vincent Lambert reçoit une alimentation et une hydratation de manière artificielle, mais respire sans assistance. Cette alimentation et cette hydratation constituent-ils un traitement ou des soins pouvant être arrêtés au titre de la loi ? Le Conseil d'État a confirmé que la nutrition et l'hydratation artificielle apportées aux malades constituaient bien des traitements et qu'à ce titre ils entraient dans le champ d'application de la loi Leonetti.

Le Conseil d'État a également précisé que la seule circonstance qu'une personne soit tributaire d'un tel mode d'alimentation et d'hydratation artificielles ne saurait caractériser, par elle-même, une situation dans laquelle sa poursuite apparaîtrait injustifiée au regard de la loi. La situation du patient doit être appréciée au cas par cas.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs confirmé qu'attribuer la décision d'arrêter le traitement au médecin était conforme au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, notamment parce que le législateur a assorti la procédure de garanties suffisantes. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a, de son côté, jugé cela conforme à la convention européenne des droits de l'homme.

Cependant, le Conseil constitutionnel a assorti sa décision de réserves : le médecin doit ménager un délai raisonnable entre la décision de mettre fin aux traitements et l'arrêt effectif, pour que la famille ou les proches puissent saisir le juge et qu'il se soit prononcé, procédure contrôlée par le juge administratif.

Le Conseil d'État s'est également prononcé sur la décision du médecin qui a succédé au docteur Kariger de recommencer l'ensemble de la procédure devant aboutir à l'arrêt des traitements. Il lui a donné raison contre le neveu de Vincent Lambert, qui lui demandait d'exécuter la décision prise par son prédécesseur. Cette décision me paraît conforme aux règles de la déontologie médicale : un médecin ne peut appliquer des prescriptions prises par un autre médecin.

Enfin, la jurisprudence a aussi précisé le rôle de la famille et des proches dans la procédure. Le Conseil d'État a estimé que le médecin devait s'efforcer de dégager une position consensuelle entre eux. Lorsqu'ils sont en désaccord, il doit même participer aux discussions. En revanche, l'impossibilité de faire émerger ce consensus ne doit pas faire obstacle à la poursuite de la procédure. L'équipe médicale ayant succédé à celle du docteur Kariger avait fait valoir les menaces pesant sur la sécurité du patient et l'équipe elle-même pour interrompre cette procédure. La juridiction saisie lui a donné tort : l'existence de dissensions, voire de menaces, n'est pas un motif légal pour justifier l'interruption de la procédure d'arrêt du traitement.

Comment expliquer la saisine de juridictions multiples par les parties prenantes ? Le Défenseur des droits a même été sollicité, mais il a estimé que la question ne relevait pas de sa compétence.

La CEDH, chargée de mettre en œuvre la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, peut être saisie par tout État partie ou

tout individu ressortissant de l'un de ces États s'estimant victime d'un préjudice et ayant épuisé toutes les voies de recours internes. Ses arrêts ont un caractère obligatoire pour les États condamnés qui ne peuvent s'y soustraire. En l'espèce, la CEDH a jugé que la législation française était en conforme à la Convention.

La juridiction administrative a été saisie à plusieurs reprises dans cette affaire, puisqu'il s'agit d'une décision prise au sein d'un établissement public hospitalier. Elle a même été saisie en urgence, le juge pouvant ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale dans l'exercice de ses pouvoirs. En l'espèce, le droit du patient à l'interruption de son traitement dans les conditions prévues par la loi a été considéré comme une liberté fondamentale par le Conseil d'État.

Quant à la juridiction judiciaire, elle a été saisie au titre de sa compétence en matière de protection de la liberté individuelle, pour apprécier si le refus de l'État d'ordonner la poursuite des traitements de maintien en vie de Vincent Lambert était constitutif d'une voie de fait. La voie de fait est définie par le tribunal des conflits soit comme une décision par laquelle l'administration a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle, soit lorsque l'administration a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle et est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir lui appartenant .

Un troisième organisme, qui n'est pas une juridiction, est à l'origine d'une divergence d'interprétation à cet égard entre les deux ordres de juridiction, marquée par l'arrêt de la cour d'appel de Paris, puis de la reprise du traitement de Vincent Lambert le 20 mai dernier. Les parents de ce dernier ont en effet saisi le Comité des droits des personnes handicapées, qui relève du Haut-commissariat aux droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies (ONU) et veille à l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée en 2006 par l'Assemblée générale de l'ONU. L'article 10 de cette convention consacre le droit à la vie des personnes handicapées ; un protocole facultatif prévoit une procédure d'examen des requêtes de ressortissants d'États signataires s'estimant victimes de violations de cette convention. Or la France a signé à la fois la convention et son protocole facultatif, qui précise que le Comité des droits des personnes handicapées peut « soumettre à l'urgente attention de l'État partie intéressé une demande tendant à ce qu'il prenne les mesures conservatoires nécessaires pour éviter qu'un dommage irréparable ne soit causé aux victimes de la violation présumée ».

Saisi par les parents de Vincent Lambert à propos de la conformité de la décision d'arrêt du traitement avec le droit à la vie des personnes handicapées, le Comité a donc demandé que le traitement soit poursuivi pendant qu'il examinait la décision au fond. Les décisions du comité n'ayant aucun caractère d'obligation pour les États parties, la France a estimé que l'arrêt du traitement, validé par les juridictions françaises, pouvait avoir lieu. Les parents de Vincent Lambert ont alors saisi le tribunal administratif de Paris, qui a confirmé le caractère non contraignant de la demande du comité.

Le traitement a donc été arrêté le 20 mai au matin ; mais dans le même temps, les parents de Vincent Lambert avaient saisi la juridiction judiciaire au motif que la décision de ne pas suivre la recommandation du comité et de mettre en œuvre la décision d'arrêt du traitement de Vincent Lambert constituait une voie de fait. Or la Cour d'appel leur a donné raison, en estimant que même si la procédure n'était pas contraignante, la France, en signant

le protocole facultatif, avait accepté de s'y soumettre et devait donc la respecter en attendant la décision sur le fond. Elle a enjoint l'État, qui s'est pourvu en cassation, de prendre toutes les mesures nécessaires pour que le traitement ne soit pas interrompu.

Nous attendons la décision de la Cour de cassation à la fin du mois de juin.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie d'avoir exploré ce dossier avec une telle précision, donnant à notre commission la possibilité d'y réfléchir librement, sans le carcan des émotions liées à l'actualité. Chacun pourra se déterminer en toute conscience.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Je vous remercie pour ce beau travail, passionnant et nécessaire.

Le droit civil établit-il une hiérarchie entre les membres de la famille du patient ? Dans le cas de Vincent Lambert, les divisions intrafamiliales ont beaucoup perturbé les choses.

La notion de temps est très importante dans ce type d'affaires. La mère de Vincent Humbert a pris l'initiative de mettre fin à la vie de son fils parce qu'il souffrait et que les réponses qu'elle attendait ne venaient pas. Vincent Lambert, lui, n'est pas conscient. La question semble donc moins pressante. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Sophie Joissains.** – Merci d'avoir porté un regard très humain sur cette question. Peut-on encore parler de mort naturelle lorsque l'hydratation et l'alimentation ont été suspendues ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je m'associe aux remerciements : votre exposé est précieux. Face aux décisions prises par deux juridictions différentes, la décision de la Cour de cassation sera-t-elle de nature à lever la contradiction ?

**M. Philippe Bas, président.** – Il est concevable, pour une décision aussi irréversible que la fin de vie anticipée d'une personne, d'épuiser toutes les voies de recours avant l'exécution éventuelle d'une décision d'arrêt de traitement. Le Conseil d'État a simplement estimé que la décision de mettre fin au traitement était conforme, dans ce cas, à la procédure prescrite par les textes législatifs et réglementaires. Quant au juge judiciaire, il doit se prononcer sur une éventuelle voie de fait commise par l'État en raison de son refus d'ordonner le maintien du traitement de suppléance vitale de Vincent Lambert le temps de l'examen du dossier par le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU. C'est une procédure à vrai dire surprenante. Mais cette affaire met en évidence les nombreuses garanties de notre État de droit.

Les décisions que vous avez commentées, qui portent sur une situation particulière, ne sont pas reproductibles pour toutes les situations, chacune doit être examinée de manière individuelle.

En revanche, les principes dégagés par le juge font encore jurisprudence.

**M. Yves Détraigne.** – Pour la première fois, madame Jourda, vous m'avez donné l'impression de comprendre cette affaire que je suis pourtant de près, puisqu'elle se déroule dans la Marne.

Chaque avancée juridique ou médicale a été bloquée par un nouveau recours que l'on n'attendait pas. La famille est divisée. Les parents de Vincent Lambert trouveront toujours, à mon sens, une instance juridique, une assemblée morale pour prolonger la procédure. Il serait pourtant souhaitable que nous parvenions à une décision définitive, mais j'ai peur que nous n'en sortions jamais.

**Mme Marie Mercier.** – Je félicite Muriel Jourda de nous avoir fait comprendre ce dossier tout en y ajoutant une dose d'humanité.

Il y a environ 1 500 personnes en France que l'on appelle cérébrolésées, en état végétatif ou pauci-relationnel. Les directives anticipées ne règlent pas la question, parce qu'elles sont rédigées à un moment précis. Un exemple : un malade du cancer peut refuser par anticipation tout acharnement thérapeutique, mais faudra-t-il le réanimer s'il est victime d'un accident de la route ? C'est un instrument difficile à manier.

Le principal enjeu, dans la fin de vie, est souvent la gestion de la douleur. Les familles refusent de voir leurs proches souffrir et les soins palliatifs sont souvent compromis par un manque de moyens. Il faut également prendre en compte l'épuisement des équipes soignantes.

La loi Leonetti a été d'un apport considérable pour les médecins, qui ont besoin du législateur dans ces cas difficiles.

**M. Philippe Bas, président.** – Il est heureux que notre commission compte des praticiens de la médecine, qui nous apportent leur expérience personnelle.

**M. Vincent Segouin.** – S'il y a plusieurs centaines de personnes en France dans un état végétatif, qu'en est-il de tous les cas qui n'ont pas été médiatisés ? La loi Claeys-Leonetti offre-t-elle un cadre suffisant ?

**Mme Esther Benbassa.** – Votre exposé était particulièrement instructif et synthétique. Il est vrai que l'état de Vincent Lambert est irréversible, mais que serait sa vie s'il se réveillait ? Qu'est-ce que la vie ou la mort ? Ce n'est pas le droit qui nous le dit. Ce sont des questions avant tout philosophiques, religieuses qui ne trouveront pas de réponse juridique exacte.

**Mme Brigitte Lherbier.** – M. Vincent Segouin a parlé des personnes en état végétatif. Un de mes amis, informaticien, a eu à intervenir à l'hôpital de Berck, qui traite beaucoup de cas extrêmement graves, et s'est notamment rendu dans une salle où se trouvaient, dans la pénombre, laissées à elles-mêmes, des personnes en état végétatif.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci pour ce témoignage. Ce sont des situations que nous pouvons connaître dans nos différents départements ; c'est le cas, par exemple, à Coutances. Mme Marie Mercier en connaît certainement elle aussi. C'est aussi une épreuve terrible pour le personnel.

Pour en revenir au droit, où seule se trouve notre possible valeur ajoutée, vos interventions, mes chers collègues, appellent des réactions de notre rapporteur.

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Je réagirai notamment aux propos de Mme Brigitte Lherbier, de MM. Vincent Segouin et Yves Détraigne, qui ont soulevé la question de l'efficacité de la loi face à cette situation. Le droit est-il ou non appliqué ? Il n'y a

jamais eu autant de décisions de justice : 26 ou 27 décisions ont été rendues je crois. Évidemment, tant que toutes les voies de recours n'ont pas été épuisées – le seront-elles d'ailleurs un jour ? –, la procédure suit son cours.

La loi Leonetti est-elle suffisante ? Je n'ai évidemment pas conduit d'investigation sur ce point, parce que telle n'était pas la demande qui m'était faite – j'ai eu malgré tout une conversation avec Jean Leonetti pour m'assurer de l'interprétation à donner à ce texte de loi.

Je ne sais pas s'il faut modifier la loi Leonetti. Ce qui ressort néanmoins de toutes ces décisions de justice, c'est que ce n'est pas l'imprécision de la loi qui est à l'origine des procédures engagées. D'ailleurs, la notion de traitement inutile, disproportionné ou n'ayant d'autre effet que le maintien artificiel du patient en vie a toujours été appréciée de la même façon. Les trois équipes médicales qui sont intervenues ont toutes pris la décision d'arrêter les traitements, et leurs décisions ont toujours été validées.

La Cour de cassation va se prononcer non pas sur la régularité de la procédure, mais sur l'éventuelle voie de fait qui résulterait du refus de l'État d'ordonner le maintien du traitement de suppléance vitale de Vincent Lambert le temps pour le comité des droits des personnes handicapées de l'ONU d'examiner la demande de ses parents.

Au final, les difficultés ne semblent pas résulter d'un vide juridique ; elles découlent d'une dissension familiale : la femme de Vincent Lambert et les parents de celui-ci n'ont pas le même avis sur la question de savoir si, compte tenu de son état de santé, il doit vivre ou mourir.

Mme Brigitte Lherbier a demandé si, dans le cadre de la recherche du consentement du patient hors d'état de l'exprimer, il ne fallait pas introduire une hiérarchie entre les personnes qui doivent être interrogées pour connaître ce consentement – conjoint, parents, enfants, *etc.* –, l'avis du premier de la liste sur ce que pensait le patient primant sur celui des autres.

**M. Philippe Bas, président.** – Peut-être n'ont-ils pas le même avis sur ce que Vincent Lambert aurait voulu ?

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Non. En réalité, la femme de Vincent Lambert a indiqué que, étant infirmier psychiatrique, il avait une opinion assez claire sur la question, qu'il avait exprimée – le neveu l'a confirmé. Les parents ne l'ont jamais contesté.

La loi prévoit désormais que c'est le témoignage des proches rendant compte de la volonté du patient, et non plus leur avis, qui est sollicité. Mais ce n'est pas, en l'occurrence, la difficulté : ce qui est en cause, c'est que les parents de Vincent Lambert ne veulent pas qu'il s'en aille, alors que sa femme dit qu'il aurait souhaité s'en aller.

Monsieur Seguin, les personnes cérébrolésées sont au nombre de 1 500 à 1 800. Pourquoi n'observe-t-on pas autant de procédures judiciaires ? Vraisemblablement parce qu'il n'y a pas de dissension familiale. Ces personnes sont toujours vivantes, parce que personne n'a souhaité que les traitements soient arrêtés. Vincent Lambert, lui, est passé de l'état paucirelationnel à l'état végétatif chronique irréversible.

**M. Vincent Seguin.** – Êtes-vous en train de me dire qu'on laisse tous les autres patients en état végétatif continuer à vivre ainsi ? Mais, alors, la loi Leonetti ne s'applique jamais ?

**M. Philippe Bas, président.** – La règle est qu'on n'interrompt le traitement que dans certains cas prévus par la loi. Aucune décision collective ne s'applique aux personnes en état neurovégétatif. Un tel état, à lui seul, ne justifie aucunement d'arrêter un traitement. Chaque situation est appréciée de manière individuelle.

Dans l'hypothèse où le médecin déciderait d'enclencher une procédure collégiale ou qu'une demande lui serait faite en ce sens, et où toutes les conditions seraient réunies, alors la procédure pourrait aboutir, en fonction de la situation du malade et de sa volonté, telle qu'attestée par ses proches. À défaut, la règle qui prévaut, c'est la vie, c'est-à-dire le traitement, qui peut prendre la forme d'une alimentation et d'une hydratation artificielles.

La loi ne fait nullement obligation de déclencher une procédure d'arrêt du traitement lorsqu'un patient est plongé dans un état végétatif. Elle prévoit la possibilité de déclencher une telle procédure.

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – La loi offre une faculté. Le médecin peut déclencher la procédure ; lorsque les proches le demandent, il doit le faire, ce qui ne signifie pas nécessairement, à terme, l'arrêt des traitements. Mais il se peut très bien que ni la famille, ni le médecin n'estiment opportun d'initier la procédure.

La question de la vie et de la mort est une question fondamentale, religieuse et philosophique. L'aspect religieux est mis en avant par les parents de Vincent Lambert pour refuser l'arrêt des traitements. Dans le cadre de l'examen de la proposition de loi Leonetti, des responsables religieux ont été auditionnés. Or tant le cardinal Barbarin, pour la religion catholique, que le grand rabbin Joseph Sitruk, pour le judaïsme, se sont prononcés au nom de leur religion contre l'acharnement thérapeutique et contre l'alimentation artificielle. L'argument religieux dont se prévalent les époux Lambert est contraire à la position de la religion dont ils se réclament.

C'est la division au sein de la famille Lambert, dont les parents ne veulent pas que leur fils meurt, qui conduit à cette situation. La loi n'y est, à mon avis, pour rien. Nous sommes dans un état de droit, des recours sont exercés. Concernant les directives anticipées, s'il est vrai qu'elles sont données à un moment donné dans une situation particulière, elles peuvent à tout moment et par tout moyen être modifiées, à condition d'être en état d'y consentir.

À mon sens, la hiérarchisation des proches du malade que vous évoquez, madame Lherbier, ne ferait pas disparaître les problèmes soulevés dans le cas de Vincent Lambert. Le texte donne un cadre mais chaque situation médicale est singulière. Comment décréter qu'un patient est par principe plus proche d'un conjoint, dont il peut être séparé, que d'un frère ou d'une sœur avec qui il peut entretenir une relation fusionnelle ? La loi Leonetti donne un cadre, des guides mais la réalité de chaque patient est prégnante, ce qui me paraît essentiel.

**M. Philippe Bas, président.** – Aujourd'hui, lorsque les conditions sont réunies au terme d'une procédure encadrée, il peut y avoir un arrêt des traitements accompagné de soins dans les conditions prévues par la loi. Cette avancée législative a permis de mettre un terme à des pratiques médicales jusqu'alors insuffisamment encadrées, qui ne garantissaient pas toujours une prise en considération effective de la volonté susceptible d'être exprimée par les malades eux-mêmes ainsi que leurs proches. Elle était attendue par les professionnels médicaux eux-mêmes ; je l'avais constaté personnellement dans le cadre d'échanges que j'avais pu avoir avec des membres du Comité national consultatif d'éthique il y a quelques années.

Mais la loi ne peut traiter collectivement tous les cas, sans examen individuel de chaque situation. Il reste des cas conflictuels engendrant des procès, ce qui prend du temps.

*La réunion est close à 12 h 45.*

**Mardi 23 juillet 2019**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 05.*

**Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la Polynésie française – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Philippe Bas, président.** – Notre rapporteur Mathieu Darnaud étant empêché, je présenterai sa position sur les amendements déposés.

*Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Philippe Bas, président.** – Deux amendements ont été déposés sur cette proposition de loi par Jean-Pierre Sueur et les membres de son groupe. Ce sont deux amendements, qui compte tenu de leur intérêt, pourront, je l'espère, être rattachés à un autre texte. Ces amendements, qui touchent respectivement aux crématoriums et à la dépenalisation du stationnement, n'ont en effet aucun lien avec la proposition de loi que nous examinons. Ils se heurtent donc à la jurisprudence sévère du Conseil constitutionnel, qui exige un lien au moins indirect avec les dispositions initiales en première lecture, et direct avec les dispositions encore en discussion dans la suite de la procédure.

C'est pourquoi le rapporteur se sent impuissant à proposer l'adoption des dispositions portées par ces amendements. En application de l'article 45 de la Constitution, nous sommes contraints de les déclarer irrecevables.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous sommes devant une situation paradoxale. Le projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française a suscité l'approbation du Sénat et de l'Assemblée nationale, mais le Conseil constitutionnel a estimé que huit articles adoptés étaient sans rapport avec l'intitulé du texte initial.

Pour les rétablir, une « proposition de loi relative à la Polynésie française » a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale. Mais, dans leur précipitation, les députés ont oublié deux articles. Le premier, qui concerne le stationnement payant, avait été présenté par le Gouvernement lui-même, de même que le second, relatif à la crémation, avec avis favorable du rapporteur. Je rappelle que le droit à être incinéré n'existe pas en Polynésie française, faute d'autorisation d'installer les équipements nécessaires, ce qui contraint les familles des défunts ayant fait ce choix à se rendre en Nouvelle-Zélande, comme l'a souligné l'excellent rapport de Mathieu Darnaud.

Dans ces conditions, nous proposons deux amendements qui reprennent ces dispositions adoptées unanimement par l'Assemblée nationale et le Sénat. Le rapporteur nous oppose leur irrecevabilité en application de l'article 45 de la Constitution, qui précise que

« tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ». Je rappelle que nous sommes en première lecture de cette proposition de loi : il est difficile de prétendre que ces amendements n'ont aucun lien « même indirect » avec le texte. C'est une position formaliste et absurde.

C'est pourquoi le président du groupe socialiste et républicain, Patrick Kanner, après que notre groupe en a délibéré ce matin, va solliciter du président du Sénat l'engagement d'une réflexion sur l'application de l'article 45 par notre assemblée. Chacun peut constater l'absurdité de la situation.

**M. Philippe Bas, président.** – Je rappelle que l'appréciation de la recevabilité en application de l'article 45 dépend non pas du titre du texte, mais de son contenu.

*Les amendements n<sup>os</sup> 1 et 2 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

*Les avis de la commission sur les amendements de séance sont récapitulés dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup></b>		
M. SUEUR	1	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. SUEUR	2	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>

*La réunion est close à 14 h 20.*

**Mercredi 24 juillet 2019**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 05.*

**Nomination de rapporteurs**

*La commission désigne Mme Jacky Deromedi rapporteur sur la proposition de loi n° 300 (2018-2019) visant à moderniser la régulation du marché de l'art, présentée par Mme Catherine Morin-Desailly et plusieurs de ses collègues, et M. Christophe-André Frassa rapporteur sur la proposition de loi n° 645 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à lutter contre les contenus haineux sur internet.*

**Proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture,  
visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des  
territoires – Examen, en deuxième lecture, des amendements au texte de la  
commission**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Un seul amendement a été déposé sur ce texte.

*Article 5 bis*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Dans une commune nouvelle de l'Orne récemment créée, un maire délégué appartient désormais à l'opposition du conseil municipal de sa commune d'origine. Ce problème spécifique a motivé le dépôt de l'amendement n° 1 par notre collègue Vincent Segouin.

Sa proposition arrive toutefois un peu tard, n'ayant pas été abordée en première lecture.

Nous souhaitons en outre une adoption conforme du texte.

Enfin, la rédaction proposée par notre collègue soulèverait des difficultés d'application dans les communes de moins de 1 000 habitants.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Jurisprudence rendue pour l'application des dispositions relatives aux droits  
des malades et à la fin de vie – Suite de la communication**

**M. Philippe Bas, président.** – Voilà environ un mois, Muriel Jourda nous a présenté une communication sur la jurisprudence rendue pour l'application des dispositions relatives aux droits des malades et à la fin de vie.

Dans le contexte particulier de l'affaire Vincent Lambert, des interrogations sont nées à la suite de jurisprudences contradictoires émanant de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Depuis, la Cour de cassation a tranché et notre collègue se propose de compléter sa présentation.

**Mme Muriel Jourda.** – Cette communication, qui s'inscrit dans le prolongement de la précédente, concerne le cas particulier de Vincent Lambert.

Le code de la santé publique permet à son article L. 1110-5-1 l'interruption de traitements lorsqu'ils résultent d'une « obstination déraisonnable » ; ce qui peut être le cas de traitements n'ayant d'autre effet que le seul maintien artificiel de la vie. L'alimentation et l'hydratation artificielles par voie entérale, seuls traitements dont bénéficiait Vincent Lambert, figurent expressément au nombre de ces traitements.

En cas d'obstination déraisonnable, auparavant aussi appelé acharnement thérapeutique, le médecin en charge du patient peut prendre la décision d'interrompre le

traitement, conformément à la volonté du patient et, s'il n'est pas en état de l'exprimer, à l'issue d'une procédure collégiale médicale.

Pour Vincent Lambert, quatre décisions médicales successives ont conclu à l'arrêt des traitements. Elles ont toutes été contestées devant la juridiction administrative, compétente pour connaître du contentieux relatif à l'activité du centre hospitalier universitaire (CHU) de Reims, l'établissement public hospitalier où Vincent Lambert était hospitalisé.

Le 20 mai dernier, après validation de la dernière décision médicale d'interruption des traitements par le Conseil d'État en date du 24 avril 2019, la procédure d'interruption des traitements a été initiée par son médecin. Mais ceux-ci ont repris le jour même à la suite d'un arrêt de la cour d'appel de Paris. Des interrogations ont légitimement surgi sur la coexistence de ces deux décisions contradictoires issues des deux ordres de juridiction, et sur la clarté des lois Leonetti et Claeys-Leonetti.

Voici quelques éléments d'éclaircissement.

Après avoir été déboutés par le Conseil d'État, les parents de Vincent Lambert ont saisi le Comité des droits des personnes handicapées de l'Organisation des Nations unies (ONU). Cet organe, qui veille à l'application de la convention relative aux droits des personnes handicapées, peut être saisi de « communications » de ressortissants d'États signataires de la convention et de son protocole facultatif, lorsqu'ils s'estiment victimes d'une violation de celle-ci. Le comité peut alors demander à l'État de prendre des mesures provisoires dans l'attente de l'examen d'un dossier.

L'article 4 du protocole stipule en effet que le Comité peut à tout moment soumettre à l'urgente attention de l'État partie intéressé une demande tendant à ce qu'il prenne les mesures conservatoires nécessaires pour éviter qu'un dommage irréparable ne soit causé aux victimes de la violation présumée.

Saisi de la conformité de la décision d'arrêt des traitements de Vincent Lambert au principe du droit à la vie des personnes handicapées garanti par la convention relative aux droits des personnes handicapées, le Comité a demandé que les traitements de maintien en vie de Vincent Lambert soient poursuivis pendant qu'il examinait l'affaire au fond. La France a répondu qu'elle ne pouvait donner suite à cette demande de mesures conservatoires, au motif qu'une nouvelle suspension de l'arrêt des traitements contreviendrait au droit du patient à ne pas subir d'obstination déraisonnable.

Cette décision de l'État français a été contestée par les parents de Vincent Lambert, devant le juge administratif, qui a rejeté leur requête, mais aussi devant les juridictions de l'ordre judiciaire, au motif qu'elle constituait une voie de fait, exception qui justifie la compétence du juge judiciaire pour apprécier la légalité de l'action de l'administration.

La voie de fait est une construction jurisprudentielle sur le fondement de l'article 66 de la Constitution. En l'espèce, pour constituer une voie de fait, la décision de l'administration doit porter atteinte à la liberté individuelle et être manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir lui appartenant. Ces deux conditions sont cumulatives, elles ont été définies par le Tribunal des conflits.

La cour d'appel de Paris, dans un arrêt du 20 mai 2019, a retenu sa compétence sur ce fondement, au motif qu'en refusant d'accéder à la demande du Comité, l'État français a porté atteinte au droit à la vie, qui « constitue un attribut inaliénable de la personne humaine et forme la valeur suprême dans l'échelle des droits de l'homme, et donc dans celle des libertés individuelles », décision qu'elle a en conséquence jugé insusceptible de se rattacher aux prérogatives de l'autorité administrative. Elle a donc ordonné à l'État français de prendre toutes les mesures pour faire respecter les recommandations du Comité. C'est pourquoi les traitements de Vincent Lambert ont repris le 20 mai.

Le 28 juin dernier, saisie d'un pourvoi de l'État français, la Cour de cassation a rendu en Assemblée plénière un arrêt dans lequel elle juge qu'aucune des conditions de la voie de fait n'était réunie et qu'en conséquence le juge judiciaire n'est pas compétent dans cette affaire. Elle ne s'est donc pas prononcée sur le caractère contraignant ou non d'une demande de mesures provisoires formulée par le comité des droits des personnes handicapées de l'ONU.

Sur la première condition, la Cour de cassation juge que le droit à la vie n'est pas une liberté individuelle. Dans son avis très argumenté, le procureur général François Molins rappelle que le Conseil constitutionnel n'a jamais consacré de droit à la vie, mais un principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation. De surcroît, le Tribunal des conflits, le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation ont une interprétation restrictive des libertés dont l'atteinte peut constituer une voie de fait. Dès lors, la notion de liberté individuelle se limite, sur le fondement de l'article 66 de la Constitution, au droit à la sûreté, c'est-à-dire celui de ne pas être détenu arbitrairement. Nous sommes donc assez loin de l'affaire Vincent Lambert.

Sur la seconde condition, la Cour de cassation juge que la décision de l'État n'était pas manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir lui appartenant. La décision d'arrêt des traitements est en effet légalement fondée, et elle ne se heurte pas à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, puisque la Cour européenne des droits de l'homme a conforté la France dans son analyse dès 2015.

Les lois de 2005 et 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie ne sont donc nullement en cause dans les derniers débats juridiques relatifs au cas de Vincent Lambert, qui est finalement décédé le jeudi 11 juillet dernier.

Les litiges trouvent toujours leur origine dans une opposition de tout ou partie de la famille à la décision d'arrêt des traitements et non dans une difficulté d'application de la loi.

### **Communication sur les prochains travaux de la commission et nomination de rapporteurs**

**M. Philippe Bas, président.** – S'agissant des travaux législatifs, quatre textes sont prévus à la rentrée.

Le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique devrait être discuté en séance publique les semaines des 7 et 14 octobre.

M. Darnaud et Mme Gatel ont été désignés rapporteurs la semaine dernière. La commission se réunira les 3 et 4 octobre pour examiner le rapport.

La proposition de loi tendant à réprimer les entraves à l'exercice des libertés est inscrite en séance le 1<sup>er</sup> octobre. Elle sera examinée en commission le 25 septembre. M. Bonhomme a déjà été nommé rapporteur sur ce texte à l'automne dernier, avant son retrait par le groupe Les Républicains.

La proposition de loi visant à moderniser la régulation du marché de l'art, présentée par Catherine Morin-Desailly à la suite de la table ronde commune à la commission des lois et la commission de la culture, sera examinée le 16 octobre en commission. Le rapporteur en sera donc Mme Jacky Deromedi.

La date d'examen en séance de la proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, adoptée par l'Assemblée nationale, est encore incertaine, mais certainement à l'automne. Le rapporteur en sera donc M. Christophe-André Frassa.

S'agissant des travaux de contrôle, nous poursuivrons en septembre nos travaux d'information en cours sur la responsabilité civile, la sécurité des sapeurs-pompiers et le suivi de la loi sur la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Je vous propose de lancer trois nouveaux travaux qui pourraient débiter en octobre.

Premièrement, un groupe de travail commun avec la commission des affaires sociales serait constitué sur l'obligation de signalement par les professionnels soumis à un secret des violences commises sur mineurs. Ce groupe s'inscrit dans la continuité des travaux de la mission commune d'information présidée par Catherine Deroche sur la répression des infractions sexuelles sur mineurs.

*Mmes Marie Mercier et Maryse Carrère sont nommées rapporteurs, au titre de la commission des lois, du groupe de travail, commun avec la commission des affaires sociales, sur l'obligation de signalement par les professionnels soumis à un secret des violences commises sur mineurs.*

Deuxièmement, un groupe de travail commun avec la commission des affaires sociales serait mis en place sur l'expertise psychiatrique en matière pénale, à la suite d'une demande formulée lors de la dernière réunion de bureau de la commission par Mme Delattre.

*Mme Nathalie Delattre est nommée rapporteure, au titre de la commission des lois, du groupe de travail, commun avec la commission des affaires sociales, sur l'expertise psychiatrique en matière pénale.*

Enfin, une mission d'information pluraliste sur l'application de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État sera créée. J'ai demandé aux présidents de chacun des groupes politiques de désigner un membre de la commission des lois pour siéger au sein de cette mission. Je vous propose donc de les nommer.

*MM. Christophe-André Frassa et Jean-Luc Fichet, Mmes Sophie Joissains et Josiane Costes, MM. Arnaud de Belenet, Dany Wattebled et Pierre-Yves Collombat sont nommés membres de la mission d'information pluraliste sur l'application de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.*

Je vous propose de présider moi-même cette mission et de nommer deux rapporteurs parmi ses membres.

*M. Philippe Bas est nommé président de la mission d'information pluraliste sur l'application de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État ; MM. Christophe-André Frassa et Jean-Luc Fichet sont nommés rapporteurs de cette mission.*

Enfin, les rapporteurs pour avis sur le budget seront nommés début octobre afin de leur permettre d'engager leurs travaux. Si vous en êtes d'accord, mes chers collègues, nous pourrions reconduire les rapporteurs du projet de loi de finances pour 2019, Mme Costes reprenant la fonction occupée par M. Mézard l'an dernier.

*La réunion est close à 10 h 40.*



**COMMISSION MIXTE PARITAIRE****Mardi 23 juillet 2019****- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -***La réunion est ouverte à 8 h 35.***Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, se réunie à l'Assemblée nationale le mardi 23 juillet 2019.*

*La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Bruno Studer, député, président, de Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, vice-présidente, de M. Stéphane Testé, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et de M. Claude Kern, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

**M. Bruno Studer, député, président.** – Madame la présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, Mesdames et Messieurs les sénateurs, mes chers collègues, je vous rappelle que l'esprit de l'article 45 de la Constitution, qui doit guider nos travaux, implique que si nous parvenons à un texte commun, celui-ci doit pouvoir être adopté par les deux assemblées.

Rien ne servirait, en effet, que la commission mixte paritaire adopte un texte qui serait rejeté ensuite par l'une ou l'autre assemblée. Ce serait de la pure perte de temps.

Dans cette logique, je veillerai à ce que la parité entre nos deux assemblées soit maintenue tout au long de nos débats, tant pour le nombre de commissaires que pour les majorités.

Il me semble que nos deux Assemblées ont chacune bien travaillé, dans des délais contraints, pour enrichir le texte présenté par le Gouvernement.

À titre personnel, j'estime que la création de l'Agence nationale du sport constitue une évolution majeure dans la conduite de la politique publique du sport, qui méritait bien de faire l'objet d'un véritable débat au Parlement.

Concernant les dispositions restant en discussion, les positions de nos deux Assemblées, sans être identiques, me paraissent conciliables et je remercie les rapporteurs d'avoir mis à profit la semaine passée pour travailler ensemble.

**Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, vice-présidente.** – Je tiens également à remercier l'ensemble des rapporteurs pour avoir permis à nos deux assemblées d'examiner un texte dans des délais assez courts. Le temps imparti au Parlement, que nous aurions

certainement voulu plus long, a cependant été mis à profit pour améliorer substantiellement le texte et donner à l'Agence nationale du sport les moyens de travailler.

**M. Claude Kern, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Si les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 devaient comporter une épreuve de relais parlementaire, je ne doute pas qu'une équipe constituée de l'Assemblée nationale et du Sénat pourrait concourir avec de belles chances de décrocher la plus haute distinction ! Une semaine s'est en effet écoulée entre ma désignation comme rapporteur de ce projet de loi, le 19 juin dernier, et la présentation de mon rapport devant la commission le 24 juin. Les délais n'ont guère été plus généreux pour le rapporteur de l'Assemblée nationale.

À cette brièveté des délais, s'ajoutait une contrainte de méthode puisque, selon le Gouvernement, le texte soumis était purement technique et n'appelait pas de véritables débats. Preuve en est que le titre du projet de loi ne mentionnait même pas la création de l'Agence nationale du sport. Je regrette à cet égard la faiblesse de nos échanges avec le Gouvernement et rappelle par ailleurs qu'il n'a pas été possible pour notre commission d'auditionner la ministre.

Je laisserai la rapporteure pour avis exposer le point de vue de la commission des lois sur ce texte et m'attacherai à souligner les apports de notre commission en vue de son amélioration. Elle a estimé indispensable d'y inclure les principes essentiels de la gouvernance territoriale de l'Agence nationale du sport, alors que la politique du sport fait face à des enjeux majeurs.

La création de l'Agence nationale du sport intervient au moment même où les services départementaux du ministère des sports doivent intégrer ceux du ministère de l'éducation nationale et alors que la pérennité du ministère des sports ne semble pas assurée après 2024.

Parallèlement, l'État souhaite engager le transfert des conseillers techniques sportifs (CTS) aux fédérations sportives, alors qu'aucune garantie n'est apportée sur la compensation des coûts salariaux dans la durée.

Enfin, la création de l'Agence nationale du sport constitue sans doute la dernière tentative pour instaurer une gouvernance partagée, alors que les collectivités territoriales ont jusqu'à présent échoué à se coordonner entre elles et avec le mouvement sportif.

Dans ce contexte, le Sénat a souhaité améliorer le texte sur plusieurs points.

Il nous a semblé important d'encadrer le rôle du préfet qui agit comme délégué territorial de l'agence. S'il est compétent pour engager les crédits publics de l'agence, il ne lui revient pas de coordonner les échanges entre les partenaires.

La gouvernance territoriale a été précisée à travers la création des conférences régionales, échelon stratégique chargé d'établir un projet sportif territorial décliné à travers des contrats pluriannuels d'orientation et de financement, et des conférences des financeurs, échelon opérationnel du montage et du financement des projets.

Nous avons souhaité associer le Parlement à la gouvernance de l'agence en prévoyant la présence de parlementaires au conseil d'administration et une consultation des commissions de la culture des deux chambres lors de l'élaboration de la convention d'objectifs avec l'État.

S'agissant du sort des conseillers techniques sportifs (CTS), l'adoption de l'article 28 de la loi portant transformation de la fonction publique dans sa rédaction sénatoriale laisse un peu de temps pour la mise en place d'une concertation, dont nous aurons à examiner les résultats à l'automne prochain.

Alors que se profile un accord sur une rédaction commune du projet de loi, nous proposons plusieurs évolutions dans la rédaction de l'article 3 afin de concilier la stratégie et l'efficacité nécessaires au succès de l'agence avec la souplesse et la liberté des collectivités territoriales.

Si l'apport du Parlement s'est révélé précieux pour définir les principes de la gouvernance territoriale de l'Agence nationale du sport, il me semble indispensable de souligner que de nombreux aspects doivent encore être clarifiés dans les décrets d'application. Je pense notamment à la question du périmètre des conférences des financeurs qui sera retenu. Comment seront impliquées les collectivités qui rechignent à financer un équipement dont profitent leurs administrés ? Derrière ces questions apparemment techniques, c'est le succès de cette gouvernance collégiale qui se jouera. Nous devons y être attentifs.

**M. Stéphane Testé, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je me félicite de la convergence de vues entre l'Assemblée et le Sénat sur ce texte, à la fois sur son volet relatif à la préparation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et sur celui de la création de l'Agence nationale du sport.

Un travail de grande qualité a été effectué par les rapporteurs du Sénat, qui a permis d'enrichir significativement le texte. L'Assemblée nationale, à son tour, a apporté des modifications et aménagements au texte qui lui était soumis, mais sans remettre en cause les grandes orientations proposées.

Nous avons modifié les articles 1<sup>er</sup> et 2 afin d'alléger certaines de ses dispositions et surmonter une rédaction qui présentait quelques difficultés.

S'agissant de l'article 3, l'Assemblée a souhaité mettre davantage en valeur les missions de l'Agence nationale du sport en matière de développement du sport pour tous : il s'agit en effet à nos yeux d'une mission essentielle, qui mobilise d'ailleurs les deux tiers de son budget.

Nous avons également apporté quelques changements à la composition des conférences régionales du sport, en prévoyant la présence de députés et de sénateurs, ainsi que des représentants des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS), dont l'éclairage en matière de haut niveau sera précieux.

Nous avons voulu introduire davantage de souplesse dans l'élection des présidents des conférences, pour que celle-ci soit ouverte à tous, et non aux seuls représentants des collectivités territoriales et du mouvement sportif.

L'Assemblée a complété l'objet des projets sportifs territoriaux élaborés par les conférences régionales, pour prévoir qu'ils portent également sur la prévention et la lutte contre les violences et les discriminations, ainsi que sur la promotion de l'engagement et du bénévolat.

S'agissant du contrôle exercé par le Parlement sur l'agence, nous avons apporté quelques aménagements notamment en complétant le contenu de son rapport annuel d'activité et en allégeant les procédures prévues pour l'élaboration de la convention d'objectifs.

L'Assemblée a également prévu que la composition du conseil d'administration de l'Agence nationale du sport respectait le principe de parité entre les femmes et les hommes, manifestant ainsi un engagement résolu en faveur de cette parité.

Enfin, l'Assemblée a supprimé les dispositions introduites par le Sénat, qui transféraient à l'Agence nationale du sport l'affectation et la formation des conseillers techniques sportifs (CTS). Il nous est apparu que l'agence n'avait à ce stade ni les moyens ni la vocation d'assurer une telle mission, et qu'il était nécessaire d'attendre les résultats de la concertation engagée par la ministre il y a quelques semaines, comme l'a rappelé le rapporteur du Sénat.

Sur ces différents points, mes collègues rapporteurs et moi-même avons trouvé un terrain d'entente. Nous avons notamment échangé sur les modifications apportées à l'article 1<sup>er</sup>, pour concilier le bon déroulement de la définition des voies réservées, d'une part, l'association des parties prenantes et la volonté de minimiser les contraintes pour les usagers, d'autre part. Nous avons aussi repris la rédaction initiale de l'article 2. À l'article 3, nous proposons également des rédactions de compromis sur quelques points.

Nous espérons que nos débats permettront d'en faire le texte de la commission mixte paritaire, afin d'atteindre un double objectif : préparer dans les meilleures conditions et dans les meilleurs délais les jeux de 2024, tout d'abord, et concrétiser la réforme de la gouvernance du sport, très attendue par tous les acteurs, ensuite.

**Mme Muriel Jourda, sénatrice.** – La commission des Lois s'est saisie pour avis des articles 1<sup>er</sup> et 2, pour lesquels elle a reçu une délégation au fond. Je ne reviendrai pas, à ce stade, sur les apports du Sénat, que je développerai à l'occasion de l'examen des articles. Je reprendrais simplement l'image utilisée par mon collègue rapporteur de la course de relais, car nous n'avons quant à nous pu réaliser aucune audition dans les délais impartis. Toutefois, nous avons, comme l'an passé, abordé ce texte avec un état d'esprit constructif, qui doit être celui des jeux Olympiques et Paralympiques.

**M. Maxime Minot, député.** – Certaines de nos inquiétudes persistent, notamment la centralisation des Jeux autour de Paris, les voies de circulation réservées qui risquent de transformer Paris en « bunker » et la déclinaison territoriale de l'Agence nationale du sport. Nous sommes également préoccupés par le flou qui entoure le financement de l'agence ainsi que par le choix de la forme d'un groupement d'intérêt public plutôt que d'un établissement public administratif, contrairement à l'avis du Conseil d'État. Enfin, nous regrettons la précipitation dans laquelle ce projet de loi a été examiné, alors qu'un projet de loi sur le sport devrait bientôt nous être présenté. Avec la création de l'Agence nationale du sport, le ministère des Sports va se trouver réduit à peau de chagrin.

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

## EXAMEN DES ARTICLES

Article 1<sup>er</sup>

**Mme Muriel Jourda, sénatrice.** – L'article premier porte sur la ratification de l'ordonnance sur les voies réservées. Nous craignons un embouteillage général de Paris lié à la mise en place de ces voies réservées. C'est la raison pour laquelle notre assemblée avait apporté plusieurs compléments au texte, afin de sécuriser le dispositif de l'ordonnance.

Deux points restaient en discussion. Le premier concernait la durée de mise en service des voies réservées. Nous proposons, avec mon collègue rapporteur de l'Assemblée nationale, de retenir la rédaction du Sénat, qui dispose que la durée de mise en service des voies est « *proportionnée aux objectifs visés en matière de sécurité et de fluidité* », en renonçant à l'adverbe « *strictement* ».

Par ailleurs, s'agissant du transfert aux autorités de l'État du pouvoir de police de la circulation sur les voies réservées, nous proposons de rétablir le principe d'une concertation préalable avec les autorités locales normalement détentrices du pouvoir de police de la circulation, que l'Assemblée avait supprimé, en prévoyant que les décisions soient prises « *après consultation* » des autorités et non pas « *après avis* ».

**M. Stéphane Testé, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je suis d'accord avec cette rédaction de compromis.

**Mme Brigitte Kuster, députée.** – La circulation parisienne n'est pas un sujet mineur. Le calendrier envisagé court du 1<sup>er</sup> juillet au 15 septembre alors que les jeux Olympiques et Paralympiques eux-mêmes ne couvrent pas toute cette période. Le périmètre n'est pas précis non plus et rien n'a été encore discuté avec les communes concernées. Notre groupe ne se satisfait pas de la rédaction proposée, car la simple consultation des autorités détentrices du pouvoir de police de la circulation conduira à ce que le comité d'organisation des Jeux (COJOP) soit décisionnaire.

**M. Stéphane Testé, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Les délégations arriveront quinze jours avant l'ouverture des jeux Olympiques. Cette période sera aussi une phase expérimentale pour la circulation.

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

## Article 2

**M. Stéphane Testé, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nous vous proposons, pour cet article, de retenir la rédaction de l'Assemblée nationale, qui est revenue à la rédaction initiale du projet de loi. La rédaction proposée par le Sénat ne faisait plus référence aux opérations liées à la préparation et à l'organisation des Jeux olympiques ; de plus, elle ne permettait pas de couvrir l'intégralité des actes se trouvant dans le champ de l'article réglementaire précité. De fait, en recherchant une rédaction alternative pour ne pas faire référence, dans la loi, à une disposition réglementaire, il est apparu difficile de trouver une formulation adaptée et suffisamment complète (comprenant, outre les opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière, celles portant sur la voirie ainsi que sur les infrastructures et équipements). Par ailleurs, cela imposerait de recourir à un décret en Conseil d'État, ce qui impliquerait des délais supplémentaires et n'apparaît pas nécessaire en l'espèce.

**Mme Muriel Jourda, sénatrice.** – L'article 2 est relatif à une dérogation procédurale au code de l'urbanisme s'agissant des recours sur des opérations liées à la préparation et à l'organisation des Jeux. Le Conseil d'État demandait un parallélisme des formes s'agissant des déférés préfectoraux, afin qu'ils soient portés devant la cour administrative d'appel de Paris en premier et dernier ressort, comme les autres recours.

Nous n'avions pas de désaccord sur le fond. La rédaction du Sénat avait pour objectif de rendre l'article conforme aux principes légistiques, mais nous ne nous sommes pas arc-boutés dessus car il s'agit de dispositions d'application temporaire qui ne sont pas codifiées – et qui seront probablement assez peu appliquées dans la mesure où il s'agit de permettre au préfet de déférer des actes rédigés par l'État, dont il est le représentant, en lien avec l'organisation des Jeux.

*L'article 2 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

### Article 3

**M. Stéphane Testé, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Sur les articles L. 112-10 à L. 112-12 du code du sport, l'Assemblée a apporté quelques aménagements, notamment pour inverser l'ordre de présentation des missions dévolues à l'agence, en mettant en tête le développement de l'accès à la pratique sportive. Nous avons aussi supprimé les dispositions prévoyant que l'agence apporte son concours aux acteurs privés, cette notion n'étant pas suffisamment précise.

Nous avons complété le contenu du rapport d'activité annuel de l'Agence, pour préciser qu'il a aussi pour objet de retracer l'exécution de la convention d'objectifs conclue avec l'État, en plus de l'emploi de ses ressources. Nous avons aussi reformulé la définition des missions du délégué territorial de l'agence, soit le préfet de région : il doit veiller au développement du sport pour tous dans les territoires les moins favorisés, parmi l'ensemble de ses missions.

**M. Claude Kern, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – L'article L. 112-13 relatif au contrôle de l'agence par l'Agence française anticorruption n'a pas été modifié au cours des lectures par nos assemblées.

L'article L. 112-14 inséré au Sénat vise à créer les conférences régionales du sport. Parmi les deux ajouts concernant leur composition, l'un ne pose pas de difficulté, il s'agit des représentants des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS). L'autre mérite qu'on s'y attarde puisqu'il s'agit de prévoir la présence de parlementaires dans les conférences régionales du sport. Outre que le texte ne précise pas combien ils seraient, on peut s'interroger sur l'intérêt de cet ajout car les parlementaires ne sont pas des élus locaux. Je vous propose donc de supprimer cette disposition et vous soumet une rédaction alternative, plus souple, afin de prévoir que : « *Toute autre personne physique ou morale susceptible de contribuer à l'élaboration du projet sportif territorial peut participer à la conférence sous réserve de l'accord de la majorité des membres de droit.* ».

**Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, vice-présidente.** – C'est une sage proposition. Il est normal que l'Assemblée nationale et le Sénat soient représentés à l'Agence nationale du sport mais les conférences régionales doivent être l'apanage des collectivités territoriales. La présence de députés et de sénateurs reviendrait à exercer un contrôle sur ces dernières, en contradiction avec le principe de libre administration des collectivités

territoriales. La rédaction proposée est bonne, car elle permettrait, le cas échéant, la présence d'un parlementaire en tant que personnalité qualifiée.

**M. Claude Kern, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Concernant toujours cet article L. 112-14, le rapporteur de l'Assemblée nationale et moi-même proposons une rédaction qui précise que le projet sportif territorial est établi « *en cohérence avec les orientations nationales en matière de politique sportive définies dans le cadre de la convention d'objectifs conclue entre l'État et l'Agence nationale du sport* ». Cette rédaction un peu technique signifie deux choses : les conférences régionales du sport doivent s'inscrire dans la cohérence de l'action de l'agence au niveau national et, par ailleurs, ces actions doivent elles-mêmes être en harmonie avec la politique publique du sport portée par le ministère des sports.

Une troisième modification de cet article L. 112-14 vous est proposée par vos deux rapporteurs. D'une part, nous reviendrions à la rédaction du Sénat pour prévoir le caractère obligatoire des contrats pluriannuels d'orientation et de financement, mais afin de préserver de la souplesse, leur caractère programmatique serait réaffirmé en mentionnant que les engagements se feraient « *dans la limite des budgets annuellement votés par chacun de ces membres* ». Il est en effet nécessaire de concilier deux principes pour que les conférences régionales du sport fonctionnent : leurs membres doivent prendre des engagements dans la durée, mais ces engagements sont soumis à la vie démocratique et aux principes budgétaires. Il s'agit d'abord d'affirmer une ambition pour répondre à des besoins.

Les modifications proposées pour l'article L. 112-15 sont rédactionnelles, tandis qu'à l'article L. 112-16, nous allégeons les procédures prévues pour l'élaboration de la convention d'objectifs, tout en maintenant le principe – qui est essentiel – d'une programmation financière pluriannuelle pour l'agence.

**M. Stéphane Testé, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Sur l'article L. 112-17, nous avons prévu que la composition du conseil d'administration de l'agence devait respecter la parité entre les femmes et les hommes ; l'entrée en vigueur de cette disposition a été différée au 1<sup>er</sup> janvier 2020, pour éviter toute difficulté juridique. Enfin, nous avons supprimé l'article L. 112-18, qui confiait au manager général de la haute performance de l'agence l'affectation des CTS auprès des fédérations sportives, l'agence étant responsable de leur formation et de l'évaluation de leurs compétences professionnelles. Ces dispositions ne nous semblaient pas devoir être maintenues pour plusieurs raisons : tout d'abord, l'agence ne dispose pas à ce stade des moyens et effectifs nécessaires pour prendre en charge cette mission ; ensuite, il ne semblait pas adapté de confier au manager de la haute performance l'affectation des CTS, alors qu'une partie importante d'entre eux intervient en matière de sport pour tous, et non de sport de haut niveau. Enfin, la ministre des sports vient de lancer une concertation sur les métiers, la nature des missions et le positionnement des CTS. Cette concertation est animée par deux tiers de confiance et devrait aboutir en octobre prochain. Il nous a semblé préférable d'attendre ses résultats.

**M. Jean-Jacques Lozach, sénateur.** – Au deuxième alinéa de l'article L. 112-10, je propose d'ajouter, après le mot « groupements », la mention des acteurs privés. En effet, le texte mentionne toutes les composantes du groupement d'intérêt public sauf les acteurs privés, alors que leur rôle est important en matière de maîtrise d'ouvrage.

**M. Stéphane Testé, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nous avons supprimé cette disposition en commission car nous avons estimé qu'elle n'entraîne pas dans le cœur de métier de l'agence.

**M. Claude Kern, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je partage la position du rapporteur de l'Assemblée nationale.

*La commission mixte paritaire rejette la proposition de rédaction de M. Jean-Jacques Lozach, sénateur.*

**Mme Cécile Rilhac, députée.** – Nous appuyons l'ajout de dispositions concernant la lutte contre toutes les formes de violence et de discrimination et la parité au sein du conseil d'administration. Le monde sportif est très attaché à ces enjeux.

**Mme Géraldine Bannier, députée.** – Le Modem, qui a porté les dispositions sur la lutte contre la violence et les discriminations, soutient également les mesures concernant la parité.

**Mme Michèle Victory, députée.** – Le groupe Socialistes et apparentés partage cette position.

**M. Claude Kern, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je la partage également.

**M. Patrick Kanner, sénateur.** – Les membres du groupe socialiste et républicain du Sénat voteront contre l'article 3, qui amorce un démantèlement du ministère des sports. En effet, l'agence n'est pas un établissement public national, et sa durée de vie est comptée. De plus, son budget sera supérieur à celui du ministère des sports. Nous assistons à la concrétisation d'un faisceau de présomptions, annoncée par la réduction des contrats aidés, la baisse du budget attribué au sport et celle du nombre de CTS. À quatre ans des jeux Olympiques, il s'agit d'un acte assassin contre la politique publique du sport dans notre pays, autrefois impulsée par des figures telles que Léo Lagrange et Maurice Herzog.

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

*La commission mixte paritaire adopte ensuite l'ensemble des dispositions du projet de loi restant en discussion, dans la rédaction issue de ses travaux.*

*La réunion est close à 9 h 25.*

## Jeudi 25 juillet 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

### Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'énergie et au climat

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'énergie et au climat se réunit au Sénat le jeudi 25 juillet 2019.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Sophie Primas, sénateur, présidente, de M. Roland Lescure, député, vice-président, de M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et de M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

*Sont également présents : Mmes Barbara Pompili, Nathalie Sarles, MM. Julien Aubert, Thibault Bazin et Nicolas Turquois, députés titulaires ; Mmes Huguette Tiegna, Marjolaine Meynier-Millefert, Marie-Noëlle Battistel et M. Jean-Charles Colas-Roy, députés suppléants ; Mmes Pascale Bories, Viviane Artigalas, Angèle Prévillo, MM. Jean-Pierre Moga et Bernard Buis, sénateurs titulaires ; MM. Pierre Cuypers, Ronan Dantec et Jean-François Longeot, sénateurs suppléants.*

**Mme Sophie Primas, sénateur, présidente.** – Mes chers collègues, j'ai le plaisir de vous accueillir au Sénat pour cette commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'énergie et au climat.

Nos assemblées ont beaucoup travaillé sur ce projet de loi. Nous y avons tous consacré de nombreuses heures de débat, dans des conditions climatiques qui illustrent l'actualité « brûlante » du sujet.

De l'avis général, le texte initial manquait de souffle et nous l'avons collectivement enrichi.

Nous avons pourtant travaillé dans des conditions singulières : ce texte a été élaboré sous l'autorité de Nicolas Hulot, déposé à l'Assemblée nationale par François de Rugy, défendu au Sénat par Emmanuelle Wargon, puis par Élisabeth Borne... Il y a évidemment eu une continuité au-delà des personnes et des péripéties mais nous aurions apprécié, sur l'une des priorités du quinquennat, plus de constance, plus de cohérence et aussi, pour le dire plus franchement, plus de vision.

Nous aurions aimé aussi avoir plus de temps pour examiner un texte qui engage la politique énergétique de la France pour le demi-siècle à venir. Le Sénat n'a eu que quelques jours entre la transmission du texte adopté par l'Assemblée nationale et notre réunion de commission, alors même que celui-ci était passé d'une douzaine à une cinquantaine d'articles.

En matière de transition énergétique et de lutte contre le réchauffement climatique, chantiers majeurs pour l'avenir de nos concitoyens, il revient au Parlement de fixer le cap, et je me réjouis que nous soyons d'accord pour créer une nouvelle loi quinquennale.

Le texte adopté par le Sénat est naturellement différent de celui de l'Assemblée nationale, mais, dès le début de nos travaux, nous avons essayé d'aboutir à une réforme qui puisse recueillir l'assentiment général, au-delà des clivages partisans. L'Assemblée nationale répond aux impulsions gouvernementales. Elle les affine au cours de la discussion. Elle a sur bien des points rehaussé l'ambition du texte. Le Sénat pose un regard différent et complémentaire, notamment sur la façon dont ces ambitions peuvent ensuite se décliner dans les territoires. Il nous revient donc de trouver les voies et moyens d'un accord équilibré entre nos deux assemblées. Si nous parvenons à un accord, nous aurons illustré tout l'intérêt du bicamérisme et nous aurons aussi manifesté collectivement, devant l'opinion publique, notre capacité à nous rassembler sur des enjeux stratégiques pour le pays.

Après son examen par les deux chambres, le texte compte soixante-dix-huit articles, huit d'entre eux ayant été adoptés conformes par le Sénat. C'est un premier pas vers l'accord que j'appelle de mes vœux.

Je veux rendre hommage à nos quatre rapporteurs, qui travaillent d'arrache-pied dans un état d'esprit constructif pour proposer un texte commun dans l'intérêt des Français.

Comme le veut la règle, nous partirons du texte du Sénat, seconde assemblée saisie. Les rapporteurs nous présenteront dans un instant les propositions de rédaction sur lesquelles ils se sont mis d'accord. Dans certains cas, ils proposeront des rédactions de compromis. Dans d'autres cas, ils vous proposeront d'adopter la rédaction de l'Assemblée nationale ou celle du Sénat. Cela ne veut pas dire qu'ils ont changé d'avis, mais qu'ils nous proposent un compromis global.

Je laisse la parole à Roland Lescure que je félicite pour sa réélection. Je suis ravie de conserver ainsi un interlocuteur de qualité, qui sait défendre les intérêts de l'assemblée avec talent, mais aussi être constructif et ouvert au dialogue avec le Sénat.

**M. Roland Lescure, député, vice-président.** – Merci madame la Présidente. Je remercie à mon tour l'ensemble des parlementaires pour le travail accompli sur ce texte, en particulier les rapporteurs, qui ont effectivement beaucoup travaillé pour préparer cette commission mixte paritaire.

Je forme moi aussi le vœu que, à l'issue de cette réunion, nous puissions avoir une fin de session extraordinaire réellement conclusive !

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Malgré des délais contraints, le Sénat a essayé de renforcer le texte autant qu'il était possible de le faire compte tenu de son périmètre initial limité. Et chacun connaît désormais toute la rigueur de l'article 45 de la Constitution...

Nous avons d'abord cherché à donner davantage de visibilité aux filières, en fixant de nouveaux objectifs ou en précisant d'autres. Nous avons souhaité encourager le développement de filières françaises et européennes de l'industrie verte, notamment par la prise en compte du bilan carbone dans les dispositifs de soutien, et éviter de déstabiliser la filière encore naissante du biogaz par une réforme trop brutale des garanties d'origine.

Nous avons aussi voulu mieux accompagner les salariés des centrales au charbon en précisant, d'une part, que l'État, ses opérateurs et les régions, pour ce qui relève de leurs compétences, devront mettre en place les mesures d'accompagnement, et, d'autre part, qu'il faudra tenir compte, quand ce sera possible, du statut des salariés dans les dispositifs de reclassement.

Nous avons encore cherché à simplifier le développement des énergies renouvelables en confortant ou en complétant plusieurs dispositifs introduits par l'Assemblée nationale. Je pense notamment à l'augmentation de puissance des installations hydroélectriques concédées, au solaire sur les abords des routes, à la production d'énergies renouvelables sur les toitures ou encore à la simplification de l'autoconsommation collective dans le logement social.

Enfin, nous avons également consolidé et prolongé un autre apport majeur de l'Assemblée nationale, la future loi quinquennale, qui permettra, enfin, de remettre les choses dans le bon ordre : la loi décide des grandes orientations et fixe le cap, le règlement précise et met en œuvre. Nous en avons en particulier prévu que la loi fixera désormais le volume des obligations d'économies d'énergie à réaliser dans le cadre des certificats d'économies d'énergie (CEE).

Enfin, sur l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh), le Sénat a cherché à concilier la stabilité des prix pour le consommateur et le maintien d'une juste rémunération du parc historique. J'entends les difficultés qu'un couplage entre prix et plafond pourrait poser, mais je crois qu'une voie médiane est possible et qu'un compromis peut se dessiner entre nous, au travers de la mention de l'inflation dans les éléments à prendre en compte dans la révision du prix.

À l'évidence, nous aurions voulu faire encore plus sur tous ces sujets si le temps et le champ du texte initial nous l'avaient permis. Mais nous avons déjà collectivement fait œuvre utile, à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Il nous reste maintenant à concrétiser ces avancées en nous accordant sur un texte commun. Si nous parvenions à un accord sur des enjeux aussi essentiels que ceux de l'énergie et du climat, le Parlement en sortirait grandi.

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Pascale Bories, Nathalie Sarles, Daniel Gremillet et moi-même avons multiplié les échanges téléphoniques pour parvenir à un compromis acceptable pour tous. Je ne suis pas homme à renier ma parole et je me tiendrai donc aux engagements qui ont été pris hier soir.

La loi quinquennale est une vraie victoire, une véritable avancée pour les parlementaires et nos concitoyens. Nous avons également trouvé de nombreux points d'accord au bénéfice du climat, de notre système énergétique ou de la rénovation des logements.

**Mme Sophie Primas, sénateur, présidente.** – Nos deux collègues rapporteuses pour avis des commissions du développement durable et de l'aménagement du territoire, saisies au fond des articles 2 et 4 du texte, souhaitent à présent s'exprimer.

**Mme Pascale Bories, sénatrice.** – Je me félicite du travail d'enrichissement du texte par l'Assemblée nationale et le Sénat et de l'accord trouvé sur les dispositions restant en

discussion. Je remercie Nathalie Sarles et Anthony Cellier pour leur disponibilité et la richesse de nos échanges ces derniers jours, de même que l'ensemble de nos collègues.

Je me satisfais que les missions du Haut Conseil pour le climat (HCC) aient pu être confortées et précisées, sans renoncer pour autant à une organisation souple. Je me réjouis du compromis trouvé à l'article 4 sur l'autorité environnementale, soucieux de la conformité avec le droit européen, et de la possibilité de recours réservé à tout un chacun par la suppression de l'article 4 *quater*. Le texte prévoit également expressément la nécessité d'éviter les conflits d'intérêts entre les autorités environnementales et les autorités compétentes pour autoriser les projets. Sur les autres articles, je salue le maintien des dispositions intégrées par le Sénat pour améliorer l'accompagnement des salariés concernés par la fermeture des centrales à charbon et des centrales nucléaires.

Il reste bien entendu des désaccords sur certains points, des attentes sur d'autres, mais je soutiendrai toutes les propositions de rédaction proposées par les rapporteurs sur les articles dont la commission du développement durable avait été saisie au fond.

**Mme Nathalie Sarles, députée.** – Je rejoins l'appréciation de Pascale Bories sur les articles 2 et 4.

Après une discussion longue, mais apaisée, nous sommes parvenus à un consensus. Il est toujours enrichissant de croiser ainsi les regards sur un texte, et j'espère que nous trouverons finalement une rédaction convenable pour tous. L'intérêt de ce texte est aussi d'éveiller les consciences de certains de nos collègues sur ces sujets majeurs.

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 1 vise à supprimer le développement de la cogénération comme objectif de notre politique énergétique. C'est un regret pour moi mais cela illustre bien le fait que nous avons, chacun, fait des compromis pour rapprocher nos positions.

*La proposition commune de rédaction n° 1 est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 2 est une modification de cohérence qui vise à supprimer la mention d'une division par quatre des émissions de gaz à effet de serre figurant à l'article L. 100-2 du code de l'énergie. Le projet de loi prévoit en effet désormais, à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, une réduction des émissions d'un facteur supérieur à 6.

*La proposition commune de rédaction n° 2 est adoptée.*

*Les propositions communes n<sup>os</sup> 3 et 4, rédactionnelles, sont adoptées.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 5 vise à supprimer la disposition selon laquelle les énergies renouvelables doivent représenter 38 % de la consommation finale de froid, la définition du froid n’ayant pas encore été finalisée au niveau européen.

*La proposition commune de rédaction n° 5 est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 6 vise à supprimer l’objectif intermédiaire de 8 % de gaz renouvelable dans la consommation de gaz à l’horizon de 2028.

*La proposition commune de rédaction n° 6 est adoptée.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 7 vise à encourager la production d’énergie hydraulique, notamment la petite hydroélectricité à laquelle le Sénat est très attaché.

*La proposition commune de rédaction n° 7 est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 8 vise à modifier l’objectif de production pour l’éolien en mer, introduit par le Sénat.

*La proposition commune de rédaction n° 8 est adoptée.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 9 vise à revenir à la rédaction actuelle de l’objectif d’autonomie énergétique dans les territoires ultra-marins, dont l’échéance demeurera « à l’horizon 2030 ».

*La proposition commune de rédaction n° 9 est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 10 permet de fixer un objectif d’augmentation des capacités installées d’effacements prenant en compte l’ensemble des effacements, industriels, tertiaires et diffus.

*La proposition commune de rédaction n° 10 est adoptée.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 11 vise à intégrer la feuille de route de la rénovation énergétique des bâtiments dans un volet de la programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE), au lieu d’en faire une annexe.

**Mme Marie-Noëlle Battistel, députée.** – Je regrette la suppression de la feuille de route sur la sobriété numérique et les consommations énergétiques nocturnes.

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – Le sujet de la sobriété numérique sera étudié dans un volet de la PPE.

*La proposition commune de rédaction n° 11 est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 12 vise à supprimer la feuille de route relative aux opérations de démantèlement des installations nucléaires, ce sujet étant déjà traité dans le contrat de filière signé avec l'État.

**M. Julien Aubert, député.** – Le sujet du démantèlement des installations nucléaires est important. S'il figure dans le contrat de filière, pourquoi ne pas l'inscrire dans la loi ?

*La proposition commune de rédaction n° 12 est adoptée.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 13 vise à supprimer la stratégie pour le développement des projets de production d'énergie renouvelable dont tout ou partie du capital est détenu par les citoyens ou les collectivités territoriales, dans un souci de rationalisation des éléments annexés à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

**Mme Angèle Prévile, sénatrice** – Ces projets portés par les citoyens et les collectivités territoriales me semblaient pourtant très intéressants.

*La proposition commune de rédaction n° 13 est adoptée.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### *Article 1<sup>er</sup> bis A*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 14 vise à supprimer la référence à la neutralité carbone ainsi qu'aux engagements internationaux et européens de la France, qui sont déjà satisfaits sur le plan juridique.

*La proposition commune de rédaction n° 14 est adoptée, de même que la proposition commune n° 15, rédactionnelle.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 16 vise à éviter de rigidifier le dispositif des CEE, tout en préservant le principe d'un vote par le Parlement du principal instrument de la politique de maîtrise de la demande d'énergie.

**M. Julien Aubert, député.** – Quand le ministre fixe le volume des CEE, on ne dit pas qu'il rigidifie le dispositif ! N'est-ce pas au Parlement de fixer le volume de ces certificats, qui représentent 9 milliards d'euros et s'apparentent quasiment à une taxe fiscale ?

*La proposition commune de rédaction n° 16 est adoptée.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 17 vise à rétablir une rédaction plus simple de l'alinéa 6.

*La proposition commune de rédaction n° 17 est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 18 vise à éviter une redondance avec l'alinéa 4 de l'article 1<sup>er</sup> *bis* A, qui prévoit que la loi quinquennale fixe des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

**M. Ronan Dantec, sénateur.** – Le terme de redondance me surprend. La loi est déséquilibrée, puisque nous allons discuter tous les cinq ans du mix énergétique, sans évoquer le carbone. Il faut un équilibre entre stratégie énergétique et stratégie carbone. Sinon, dans cinq ans, on ne discutera toujours pas de la stratégie carbone de la France.

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Cette rédaction fait partie du compromis que nous avons trouvé sur ce texte.

**M. Ronan Dantec, sénateur.** – Pourquoi l'Assemblée nationale ne veut-elle pas que l'on discute de la stratégie carbone de la France ?

**Mme Sophie Primas, sénateur, présidente.** – C'est l'une des composantes du compromis trouvé.

**M. Ronan Dantec, sénateur.** – Dans ce cas, procédons directement à un vote bloqué sur l'ensemble !

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La loi quinquennale fixe les grands objectifs pour la stratégie carbone et la stratégie énergétique, mais n'entre pas dans le détail. Il en va de même pour les certificats d'économies d'énergie.

**M. Ronan Dantec, sénateur.** – C'est un mauvais signal envoyé aux acteurs.

**Mme Sophie Primas, sénateur, présidente.** – Des précisions seront apportées par voie réglementaire.

**M. Roland Lescure, député, vice-président.** – On discutera forcément de la stratégie carbone lors de l'examen de la loi quinquennale.

**M. Ronan Dantec, sénateur.** – Alors, autant l'écrire !

**M. Roland Lescure, député, vice-président.** – Ne remettons pas en cause la rédaction de compromis que nous avons trouvée.

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Nous n'allons pas l'écrire, mais nous le ferons tout de même...

*La proposition commune de rédaction n° 18 est adoptée.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 19 vise à supprimer l'alinéa 7, car il n'est pas nécessaire que la loi quinquennale fixe des objectifs de recyclage. Nous y tenions, mais cela fait partie du compromis.

*La proposition commune de rédaction n° 19 est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 20 vise à remplacer l'obligation de tenue d'un débat public par l'organisation d'une concertation préalable.

*La proposition commune de rédaction n° 20 est adoptée.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 21 vise à conserver dans sa rédaction actuelle la nécessité pour la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) de définir la « marche à suivre » pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre.

*La proposition commune de rédaction n° 21 est adoptée.*

*L'article 1<sup>er</sup> bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 1<sup>er</sup> bis B**

*La proposition commune n° 22, rédactionnelle, est adoptée.*

*L'article 1<sup>er</sup> bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 1<sup>er</sup> ter**

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 23 vise à supprimer le concept de « zone géographique », ce qui facilitera la mise en œuvre effective de la quantification.

*La proposition commune de rédaction n° 23 est adoptée.*

*L'article 1<sup>er</sup> ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 1<sup>er</sup> octies**

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition n° 24 est rédactionnelle.

**Mme Marie-Noëlle Battistel, députée.** – Nous avons proposé que le rapport sur les incidences de la loi de finances soit rendu chaque année, et non pas seulement en 2019 pour la loi de finances pour 2020.

*La proposition commune de rédaction n° 24 est adoptée.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 25 vise à supprimer une obligation pour le rapport remis par le Gouvernement sur les incidences positives et négatives du projet de loi de finances pour 2020. Nous insistons néanmoins sur le fait que le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse, dit rapport SAS, gagnerait à être publié avant le vote du budget.

*La proposition commune de rédaction n° 25 est adoptée.*

*L'article 1<sup>er</sup> octies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

## **Article 2**

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 26 vise à supprimer la disposition selon laquelle au moins un des membres du Haut Conseil pour le climat est nommé au titre de son expertise dans les problématiques liées aux impacts du réchauffement climatique dans les territoires d'outre-mer.

*La proposition commune de rédaction n° 26 est adoptée.*

*La proposition commune n° 27, rédactionnelle, est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Le HCC ayant débuté ses travaux bien avant la publication de son décret de fonctionnement le 14 mai 2019, la proposition de rédaction n° 28 vise à préciser sa date de création, notamment afin de permettre à ses membres de percevoir des indemnités pour les prestations déjà réalisées.

**M. Julien Aubert, député.** – Cela me paraît très contestable sur le plan juridique. Voilà un organisme qui a commencé à fonctionner avant que le législateur ne le crée, et il faudrait que la loi courre derrière pour payer ses membres ? Il faut mettre la charrue après les bœufs !

**Mme Sophie Primas, sénateur, présidente.** – Cela a été souligné pendant les débats.

**M. Julien Aubert, député.** – Je voterai contre cette proposition de rédaction.

**M. Nicolas Turquois, député.** – Elle est en effet surprenante dans le climat actuel. Je m'abstiendrai.

*La proposition commune de rédaction n° 28 est adoptée.*

*La proposition commune n° 29, rédactionnelle, est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 30 vise à supprimer l'élargissement de la saisine du HCC à un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale ou des membres du Sénat.

**M. Julien Aubert, député.** – Je le déplore. Nous saisissons le Conseil constitutionnel, pourquoi ne saisissons-nous pas le HCC ? Il y a suffisamment de questions sur lesquelles le Parlement n'a pas les moyens techniques de s'informer. Nous serons donc dans la main du Gouvernement. Pour l'instant, le président du Sénat n'appartient pas à la majorité, et peut décider d'une saisine. S'il advenait que les deux assemblées soient gouvernées par la majorité gouvernementale, nous n'aurions plus aucun moyen de nous informer.

**M. Ronan Dantec, sénateur.** – C'est le deuxième amendement qui réduit le rôle du Parlement. Est-ce à dire que celui-ci ne doit pas se mêler de trop près de la stratégie climat ? Je reconnais qu'une proportion de 10 % était exagérée. On aurait pu la monter à 25 % : voilà qui aurait été un bon compromis. Au lieu de cela, on accumule les signes montrant que la stratégie carbone relève du niveau réglementaire.

**M. Roland Lescure, député, vice-président.** – On ne peut pas dire cela. En quelques semaines, nous avons fait un énorme bond en avant pour renforcer le droit des assemblées – et cela n’a pas été facile !

**Mme Pascale Bories, sénatrice.** – Nous avons en effet enrichi le texte et donné des prérogatives au Parlement. Pour autant, il ne faut pas trop alourdir le travail du HCC. Des rapports lui sont déjà demandés. Nous avons apporté de la souplesse en prévoyant qu’on lui demande aussi des avis, ce qui est moins lourd. Dans son état actuel, le texte est satisfaisant.

*La proposition commune de rédaction n° 30 est adoptée.*

*La proposition commune n° 31, rédactionnelle, est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 32 vise à supprimer la disposition selon laquelle le HCC rend un avis sur la programmation pluriannuelle de l’énergie et élabore une synthèse des schémas régionaux du climat, de l’air et de l’énergie (SRCAE). Il ne paraît pas utile de prévoir un avis du HCC sur la PPE puisque celui-ci rend déjà obligatoirement un avis sur la SNBC, et que la PPE et la SNBC doivent être compatibles. De plus, un grand nombre de plans réalisés par le Gouvernement ont des impacts sur le climat ; il ne paraît pas pertinent de cibler la PPE en particulier. Concernant la synthèse des SRCAE, l’article 2 du projet de loi prévoit déjà que le rapport du HCC porte sur la mise en œuvre ainsi que l’efficacité des politiques et mesures décidées par les collectivités territoriales pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, développer les puits de carbone, réduire l’empreinte carbone et développer l’adaptation au changement climatique.

*La proposition commune de rédaction n° 32 est adoptée.*

*L’article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 2 bis**

*La proposition commune n° 33, rédactionnelle, est adoptée.*

*L’article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 3**

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 34 prévoit l’accompagnement du personnel des centrales au charbon : comme indiqué par le Gouvernement en séance au Sénat, « les mesures de reclassement favoriseront en premier lieu, quand cela est possible, et comme cela est déjà prévu par les statuts de la branche, les reclassements au sein de la branche ». La rédaction proposée par cette proposition de rédaction explicite cette possibilité.

*La proposition commune de rédaction n° 34 est adoptée.*

*L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 3 bis A**

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 35 vise à financer la mise à disposition d’afficheurs déportés aux ménages bénéficiaires du chèque énergie dans le cadre du dispositif des CEE.

**M. Julien Aubert, député.** – Je ne comprends pas le lien entre l’exposé des motifs, qui parle de mise à disposition d’afficheurs déportés, et le texte de la proposition de rédaction, qui supprime les mots « au moyen d’un dispositif déporté ». Les afficheurs déportés sont une idée de M. François Brottes, lors d’un débat en pleine nuit pendant l’examen de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui n’était pas financée, qui n’a jamais été mise en œuvre, et dont la Cour des comptes a relevé que l’impact sanitaire n’avait jamais été évalué. Je pense, pour ma part, qu’ils ne servent pas à grand-chose, et nous exposent à des polémiques quant à leur effet sur la santé. À tout le moins, il faudrait une étude préalable.

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La rédaction retenue permet un financement par les CEE, ce qui n’était pas possible avec le texte du Sénat. Ce compromis permettra une mise en œuvre effective du dispositif.

*La proposition commune de rédaction n° 35 est adoptée.*

*L’article 3 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 3 bis D**

*La proposition commune n° 36, rédactionnelle, est adoptée.*

*L’article 3 bis D est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 3 bis**

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 37 vise à modifier la définition des logements indécents et revient à la version adoptée par l’Assemblée nationale. Il s’agit de viser, à travers les critères de décence, les logements les plus énergivores au sein de la classe G, ce qui correspond à des factures énergétiques représentant 1,8 fois à 2 fois la facture énergétique moyenne des ménages. Il ne paraît en effet ni réaliste ni opportun de définir comme logements indécents tous les logements F ou G. Cette disposition ferait sortir du parc locatif un grand nombre de logements sans refléter la réalité de la décence ou de l’indécence de ces logements.

**Mme Sophie Primas, sénateur, présidente.** – Nous avons eu une très longue discussion au Sénat sur ce sujet, car il y avait confusion entre logements énergivores et logements indécents. Il n’est pas opportun ni réaliste de faire sortir la moitié des logements du parc locatif privé...

**M. Thibault Bazin, député.** – Entièrement d’accord. Il faut accompagner, plutôt que de créer, en sortant autant de logements du parc, un choc catastrophique sur l’offre.

**M. Ronan Dantec, sénateur.** – Cela ne nous avait pas échappé. Aussi s’agissait-il d’un amendement d’appel, pour montrer que ce texte ne permettrait aucunement d’atteindre nos objectifs en termes de rénovation thermique de logements anciens – tout comme il y a cinq ans ! Et, dans cinq ans, nous déplorerons de nouveau que seules quelques dizaines de milliers de logements aient été rénovés, au lieu des centaines de milliers nécessaires.

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Le vrai rendez-vous, ce sera la loi de finances. Et de ce point de vue, le message du Sénat n’aura pas été inutile !

*La proposition commune de rédaction n° 37 est adoptée.*

*L’article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 3 ter**

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – L’article 3 *ter* vise à limiter l’augmentation des loyers et l’imputation des dépenses pour la réalisation de travaux de performance énergétique aux locataires pour les logements très énergivores. La proposition de rédaction n° 38 supprime les dérogations introduites au Sénat.

*La proposition commune de rédaction n° 38 est adoptée.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 39 a le même objet.

*La proposition commune de rédaction n° 39 est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 40 vise à rétablir la date de 2021 pour l’entrée en vigueur de cet article.

*La proposition commune de rédaction n° 40 est adoptée.*

*L’article 3 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 3 quater**

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 41 vise à supprimer l’article 3 *quater* introduit par le Sénat, lequel étend aux logements d’habitations à loyer modéré (HLM) les dispositions de l’article 3 *ter* conditionnant à l’atteinte de l’étiquette E la demande d’une contribution du locataire à la suite de travaux d’amélioration énergétique.

*La proposition commune de rédaction n° 41 est adoptée et l’article 3 quater est donc supprimé.*

**Article 3 septies**

*La proposition commune n° 42, rédactionnelle, est adoptée.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 43 vise à supprimer la mention des « simulations réalisées pour les logements en copropriété ou pour les maisons individuelles ».

*La proposition commune de rédaction n° 43 est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 44 vise à préciser que sera bien mesuré l'impact théorique des travaux de rénovation sur la facture.

*La proposition commune de rédaction n° 44 est adoptée.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 45 vise à supprimer la mention des « conditions d'attribution des aides » dans les audits énergétiques.

*La proposition commune de rédaction n° 45 est adoptée.*

*L'article 3 septies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 3 undecies A**

*La proposition commune n° 46, rédactionnelle, est adoptée.*

*L'article 3 undecies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 3 undecies**

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 47 vise à rétablir la rédaction de l'Assemblée nationale, en y apportant quelques ajustements.

*La proposition commune de rédaction n° 47 est adoptée.*

*L'article 3 undecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 3 duodecies**

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 48 a pour objet de rétablir l'article 3 *duodecies* dans la rédaction proposée par le Gouvernement, avec quelques ajustements. Deux séries de dispositions sont modifiées. D'abord, les précisions relatives aux risques physiques et de transition ainsi qu'aux méthodologies d'analyse sont retirées, puisqu'elles sont de nature réglementaire. Ensuite, la mention des risques relatifs à la biodiversité, introduite par l'Assemblée nationale, est

maintenue. Par ailleurs, le dispositif est effectif à compter de la date d'application du règlement européen.

*La proposition commune de rédaction n° 48 est adoptée.*

*L'article 3 duodecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 3 terdecies**

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 49 concerne l'intégration du bilan carbone dans les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables. Elle prévoit de ne prendre en compte le bilan carbone que pour les seuls dispositifs de soutien attribués à l'issue d'une procédure de mise en concurrence ; de simplifier l'évaluation de ce bilan carbone en retenant au moins l'étape la plus discriminante du cycle de vie des projets ; et d'intégrer un tel bilan dans les nouveaux dispositifs de soutien publiés à l'issue d'un délai de douze mois suivant la promulgation de la loi. C'est un dispositif très important pour le Sénat. La rédaction retenue est réaliste et ne ralentira pas l'investissement dans les énergies renouvelables.

*La proposition commune de rédaction n° 49 est adoptée.*

*L'article 3 terdecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 4**

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 50 précise que les autorités chargées de l'examen au cas par cas des projets pouvant avoir une incidence sur l'environnement et les autorités environnementales chargées d'émettre un avis sur l'évaluation environnementale de ces projets ne doivent pas se trouver dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts. Il reviendra par conséquent au pouvoir réglementaire de faire en sorte que ces autorités ne soient pas en situation de conflit d'intérêts par rapport à l'autorité compétente pour autoriser les projets.

*La proposition commune de rédaction n° 50 est adoptée.*

*L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 4 bis A**

*La proposition commune n° 51, rédactionnelle, est adoptée.*

*L'article 4 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 4 ter**

*La proposition commune n° 52, rédactionnelle, est adoptée.*

*L'article 4 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 5**

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 53 vise à supprimer l'alinéa 3, car l'article 1<sup>er</sup> bis A prévoit déjà que les niveaux minimal et maximal d'obligations d'énergie seront fixés par la loi quinquennale.

*La proposition commune de rédaction n° 53 est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 54 prévoit que l'évaluation préalable et publique du gisement d'économies d'énergie portera sur cinq ans et non sur dix ans. Elle supprime la disposition selon laquelle le gisement doit être évalué au regard des économies d'énergie pouvant être réalisées sans coût manifestement disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi.

*La proposition commune de rédaction n° 54 est adoptée.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 55 vise à supprimer le pourcentage minimal de contrôles sur site, fixé à 10 %. Le pourcentage de contrôles sera modulé au niveau réglementaire pour cibler les opérations les plus critiques.

*La proposition commune de rédaction n° 55 est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 56 vise à supprimer la référence à l'absence de lien capitalistique, juridique ou économique entre contrôlé et contrôleur, pour viser un principe d'indépendance dont les règles devront être précisées par arrêté.

*La proposition commune de rédaction n° 56 est adoptée.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 57 maintient le principe d'une déclinaison de certaines des modalités des CEE par décret, même si les niveaux minimal et maximal seront fixés par la loi à compter de 2024.

*La proposition commune de rédaction n° 57 est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 58 vise à supprimer la sanction pour les obligés, éligibles ou délégataires qui ne signaleraient pas un manquement potentiel dont ils auraient connaissance. L'application de l'article L. 222-2 du code de l'énergie semble, en effet, incertaine : *quid* par exemple de l'assiette à retenir pour l'annulation de certificats d'économies d'énergie ?

**M. Julien Aubert, député.** – Je comprends l'argument juridique, mais il est dommage qu'on n'ait pas pu trouver un équilibre permettant de trouver un moyen de fixer des

sanctions. Le système est opaque, des gens en profitent... Ce ne sont d'ailleurs pas tant les obligés qui sont en cause que l'écosystème qui gravite autour.

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Il est difficile de sanctionner un obligé, car la faute n'est pas commise par lui. Qu'il la signale est déjà un objectif suffisant.

**Mme Marjolaine Meynier-Millefert, députée.** – Les obligés n'auront aucun intérêt à ne pas signaler une mauvaise pratique. Au contraire, ils auront tout intérêt à le faire et ils sont demandeurs car le risque financier, consistant en une possible annulation de leurs CEE, est bien réel.

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Quand on sait d'où nous partons, la nouvelle rédaction semble équilibrée.

*La proposition commune de rédaction n° 58 est adoptée.*

*La proposition commune n° 59, rédactionnelle, est adoptée.*

*L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 5 bis B**

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 60 vise à supprimer la demande de rapport au Gouvernement concernant l'opportunité d'une bonification de la valeur des CEE pour les travaux dans les passoires énergétiques.

*La proposition commune de rédaction n° 60 est adoptée et l'article 5 bis B est donc supprimé.*

#### **Article 6 bis A**

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 61 vise à supprimer l'avis conforme de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour la détermination du périmètre des opérations d'autoconsommation collective.

**Mme Marie-Noëlle Battistel, députée.** – Pourquoi ?

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – On revient au texte de la loi Pacte, avec un avis simple. Cela fait partie du compromis.

*La proposition commune de rédaction n° 61 est adoptée.*

*L'article 6 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### *Article 6 bis BA*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 62 apporte des précisions à la mise en œuvre des opérations d'autoconsommation collective par des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) en étendant aux nouveaux locataires l'information par le bailleur de l'existence d'une opération d'autoconsommation, ainsi que la possibilité de s'y opposer ; en reconnaissant à l'ensemble des locataires la faculté d'interrompre leur participation à l'opération d'autoconsommation collective ; et en supprimant l'obligation de modification préalable des statuts des organismes HLM.

**M. Ronan Dantec, sénateur.** – Je note que cet article n'a pas disparu...

*La proposition commune de rédaction n° 62 est adoptée.*

**Mme Marie-Noëlle Battistel, députée.** – Pouvons-nous préciser la nouvelle écriture de l'article 6 bis B ? À l'alinéa 3, qui concerne la redevance, le Sénat a retiré « de façon substantielle » ; je voudrais être sûre que cela ne diminue pas les chances d'obtenir une autorisation pour augmenter la puissance de l'installation hydroélectrique concédée. L'hydroélectricité est la première des énergies renouvelables, et son potentiel de développement est considérable. Pourquoi ne pas écrire : « lorsque l'augmentation de puissance modifie l'équilibre de façon notable » ?

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Nous souhaitons nous assurer qu'il n'y aura pas de surrémunération du concessionnaire.

**Mme Sophie Primas, sénateur, présidente.** – C'est une sorte de jurisprudence « autoroutes » !

*La proposition commune de rédaction n° 62 est adoptée.*

*L'article 6 bis BA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### *Article 6 quater*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 63 prévoit l'intégration de dispositifs énergétiques sur 30 % de la toiture des nouvelles constructions commerciales. Il est proposé de corriger une incertitude technique née de la nouvelle rédaction de l'article 6 quater adoptée par le Sénat et de préciser que la condition que la construction neuve fasse plus de 1 000 mètres carrés s'applique également aux projets commerciaux.

**M. Thibault Bazin, député.** – Je suis un peu sceptique concernant cette proposition. Il faudra veiller à ne pas engendrer d'anomalies sur le terrain, compte tenu de certaines situations patrimoniales et paysagères.

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Les dérogations sont déjà prévues dans le reste de l'article.

*La proposition commune de rédaction n° 63 est adoptée.*

*L'article 6 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 6 quinquies**

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 64 vise à supprimer la disposition prévoyant que le règlement d'un plan local d'urbanisme (PLU) précise le type d'énergie renouvelable retenue dans les secteurs où une production minimale est exigée.

*La proposition commune de rédaction n° 64 est adoptée.*

*L'article 6 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 6 sexies A**

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 65 vise à supprimer la disposition qui autorise, sous certaines conditions, sur les sites dégradés en zone littorale, le déploiement de panneaux photovoltaïques.

*La proposition commune de rédaction n° 65 est adoptée, et l'article 6 sexies A est supprimé.*

#### **Article 6 octies B**

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 66 vise à supprimer la demande de remise par le Gouvernement d'un rapport sur l'utilisation des mélanges de boues de stations d'épuration dans le cadre de la production de biogaz par méthanisation.

**M. Nicolas Turquois, député.** – Je déplore que l'on veuille supprimer cette demande de rapport, car la question des mélanges de boues est un véritable enjeu pour les collectivités territoriales. Il faut s'interroger sur les conséquences de l'arrêt de leur utilisation, laquelle permettait d'éliminer à moindre coût et dans des conditions intéressantes les boues des stations d'épuration.

**Mme Huguette Tiegna, députée.** – Nous aurons l'occasion d'aborder cette question complexe dans d'autres projets de loi, notamment dans le texte sur l'économie circulaire.

**Mme Angèle Prévile, sénatrice.** – Comme mon collègue député, je considère qu'il était important d'avoir un rapport sur cette question.

*La proposition commune de rédaction n° 66 est adoptée et l'article 6 octies B est donc supprimé.*

### *Article 6 decies*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 67 vise à supprimer la disposition introduisant la prise en compte, par le PLU, à partir de 2022, des schémas directeurs de leur réseau de chaleur ou de froid. Les PLU doivent déjà prendre en compte les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), qui intègrent les schémas de réseaux de chaleur ou de froid.

**M. Ronan Dantec, sénateur.** – Où est-il prévu que les PCAET intègrent les schémas de réseaux de chaleur ou de froid ?

**Mme Sophie Primas, sénateur, présidente.** – C'est prévu à l'article L. 229-26 du code de l'environnement.

*La proposition commune de rédaction n° 67 est adoptée et l'article 6 decies est donc supprimé.*

### *Article 6 undecies*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 68 prévoit de différer à 2022 l'entrée en vigueur de la systématisation du classement des réseaux de chaleur et de froid vertueux.

*La proposition commune de rédaction n° 68 est adoptée.*

*L'article 6 undecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### *Article 7 A*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 69 a pour objet de supprimer cet article, qui réforme la procédure du comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) de la Commission de régulation de l'énergie. Cette réforme pourra intervenir par le biais de l'ordonnance prévue au II de l'article 7.

*La proposition commune de rédaction n° 69 est adoptée et l'article 7 A est donc supprimé.*

### *Article 8*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 70 vise à supprimer l'obligation de révision concomitante du plafond et du prix et à mentionner l'inflation parmi les éléments pouvant être pris en compte par l'autorité administrative pour réviser le prix, au même titre que l'évolution du plafond.

**M. Julien Aubert, député.** – Le projet de loi prévoit-il ou non l'augmentation du plafond de l'Arenh ?

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Le plafond pourra être porté à 150 TWh. L'augmentation du prix pourra ne pas être simultanée, contrairement à ce que le Sénat avait souhaité.

**Mme Marie-Noëlle Battistel, députée.** – L'augmentation du prix a-t-elle été évaluée ? Un calendrier et une procédure ont-ils été fixés ?

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Le texte prévoit une augmentation du prix, en fonction notamment de l'inflation. Le Sénat avait voté une augmentation concomitante du plafond et du prix. La rédaction qui vous est proposée permet une augmentation du plafond de l'Arenh et du prix, mais pas de façon concomitante. Nous ne nous trouverons pas ainsi dans une situation bloquante au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Je rappelle que toute augmentation tarifaire suppose l'accord de Bruxelles et que le prix n'a pas évolué depuis 2012.

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Si le prix et le volume étaient corrélés, nous prendrions le risque, sachant que le prix est discuté à l'échelon européen, de ne pas pouvoir faire évoluer le volume au guichet de novembre et de faire face à un problème d'écêtement, comme cela s'est produit sur la précédente période. Il en résulterait une forte augmentation des tarifs d'électricité pour les Français.

**M. Julien Aubert, député.** – Je voterai contre cette proposition de rédaction, considérant que le problème est plus global. La solution proposée a été conçue dans l'urgence. Elle aura un impact sur les comptes d'EDF. On essaie en réalité de corriger un mauvais système, mais il ne fonctionnera pas mieux. Il faut entièrement remettre à plat le marché de l'électricité.

**Mme Angèle Prévaille, sénatrice.** – Ce système fragilise beaucoup EDF, qui fait face à de nouveaux enjeux. Le parc nucléaire est vieillissant, de nouvelles problématiques apparaissent – des centrales sont à l'arrêt en ce moment à cause de la sécheresse. Je suis du même avis que mon collègue député.

**M. Nicolas Turquois, député.** – Je trouve au contraire que l'accord entre les rapporteurs est particulièrement intéressant. Le fait pour les industries électro-intensives de pouvoir bénéficier d'un prix modéré est important. Cela n'empêche pas la prise en compte des problématiques de prix, de rentabilité et de renouvellement du parc d'EDF.

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Nous sommes tous d'accord, une profonde réforme est nécessaire. Le compromis auquel nous sommes parvenus nous semble équilibré. Il offrira les perspectives dont nous sommes privés depuis 2012. Il permettra une augmentation du plafond jusqu'à 150 TWh et une révision du prix en prenant en compte l'inflation.

**Mme Sophie Primas, sénateur, présidente.** – Lors des débats au Sénat, nous avons clairement indiqué que nous n'avons pas apprécié que le Gouvernement ait déposé un amendement après le dépôt du projet de loi, et donc sans avis du Conseil d'État et sans étude d'impact.

Une réforme du dispositif de l'Arenh est nécessaire. Elle devra concilier plusieurs objectifs : la préservation de l'équilibre financier d'EDF, la mise en œuvre d'une politique de prix bas de l'énergie, notamment pour les industries électro-intensives, et le maintien d'un tarif compétitif de l'électricité pour nos concitoyens.

Le présent texte n'était pas le bon véhicule pour faire tout cela en même temps, qui plus est dans la précipitation.

*La proposition commune de rédaction n° 70 est adoptée.*

*L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 8 bis A**

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 71 vise à supprimer l'article 8 bis A, qui remettrait notamment en cause la TVA à 5,5 % pour certains réseaux.

*La proposition commune de rédaction n° 71 est adoptée et l'article 8 bis A est donc supprimé.*

#### **Article 9**

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 72 prévoit que la CRE publiera chaque mois le prix moyen de fourniture de gaz naturel.

*La proposition commune de rédaction n° 72 est adoptée.*

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 73 opère une coordination entre la possibilité de suspendre ou de retirer l'autorisation de fourniture d'un fournisseur de gaz et son effet sur les contrats de ces clients, qui pourront, selon le cas, être résiliés ou simplement suspendus.

*La proposition commune de rédaction n° 73 est adoptée.*

*L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 10**

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 74 procède à la même coordination que la proposition de rédaction précédente pour l'électricité.

*La proposition commune de rédaction n° 74 est adoptée, de même que la proposition commune n° 75, rédactionnelle.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 76 tend à rétablir le seuil de 50 % de clients restés inactifs en fin de période à partir duquel les fournisseurs historiques pourraient être sanctionnés s'il s'avérait qu'ils ont mené des actions visant à promouvoir le maintien de leurs clients aux tarifs.

*La proposition commune de rédaction n° 76 est adoptée, de même que la proposition commune n° 77, rédactionnelle.*

**M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 78 apporte des éléments de coordination et de précision sur différentes obligations d'identification et d'information incombant aux fournisseurs historiques.

*La proposition commune de rédaction n° 78 est adoptée.*

*L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 13**

**M. Anthony Cellier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 79 vise à supprimer la disposition selon laquelle le rapport remis par le Gouvernement comporte une évaluation du soutien apporté par l'État à la mise en œuvre des plans climat-air-énergie territoriaux et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet).

**M. Ronan Dantec, sénateur.** – Sans la mobilisation des PCAET et des Sraddet, nous n'avons aucune chance d'atteindre nos objectifs en termes de réduction de nos émissions de gaz à effet de serre. Le soutien de l'État au développement des PCAET et des Sraddet est donc essentiel.

Pourquoi ne pas conserver cette demande d'évaluation, laquelle fait consensus ? Est-ce parce que vous ne souhaitez pas que l'on sache ce que le Gouvernement fait pour soutenir ces plans et ces schémas ? Ce serait là envoyer un signal politique incompréhensible.

**Mme Sophie Primas, sénateur, présidente.** – Je vois que les deux rapporteurs sont d'accord pour retirer la proposition de rédaction.

*La proposition commune de rédaction n° 79 est retirée.*

*L'article 13 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

### **Article 14**

*La proposition commune n° 80, rédactionnelle, est adoptée.*

*L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Mme Sophie Primas, sénateur, présidente.** – Nous avons achevé l'examen des articles. Il nous reste à adopter nos conclusions.

**M. Julien Aubert, député.** – Nous voterons contre ce texte, pour deux raisons. Je ne reviendrai pas sur l'Arenh, je m'en suis déjà expliqué. Par ailleurs, il m'apparaît incohérent de détruire l'outil nucléaire, qui permet de décarboner l'électricité. C'est un point de divergence. Cette stratégie date de François Hollande. Je pensais que la nouvelle majorité pourrait revenir sur ce désastre industriel et écologique. Ce n'est pas le cas.

**M. Nicolas Turquois, député.** – Alors que la majorité du Sénat est différente de celle de l'Assemblée nationale, le Sénat a su effectuer un travail de qualité face à l'urgence climatique ; je tenais à le souligner. J'aurais toutefois aimé que l'on réfléchisse à

l'acceptabilité de certaines énergies renouvelables. Nous aurions pu faire des propositions concernant les distances, envisager des exceptions. On constate de véritables tensions sur notre territoire, s'agissant notamment des éoliennes.

**Mme Huguette Tiegna, députée.** – À mon tour, je remercie les rapporteurs pour leur travail. La transition énergétique est un objectif très ambitieux. Un accord sur ce texte était donc très important. Cela étant, certains sujets restent à approfondir.

Concernant EDF, nous devons l'aider à corriger son processus de développement. Il faut trouver un bon compromis sur son mix énergétique, compte tenu des objectifs de réduction de la part du nucléaire et d'augmentation de celle des énergies renouvelables. Nous voterons ce texte.

**Mme Angèle Prévile, sénatrice.** – Je m'exprimerai au nom du groupe Socialiste et républicain. Nous voterons contre ce texte puisque certains de nos amendements ont été supprimés. Il nous semble en outre que nous n'avons pas tenu assez compte de la spécificité de notre production d'électricité nucléaire. Alors que nos centrales sont vieillissantes, nous faisons comme si le problème n'existait pas. Au total, trente-deux de nos réacteurs nucléaires vont dépasser les quarante ans de fonctionnement. Nous devons être beaucoup plus vigilants sur cette question.

Je me pose aussi la question de la responsabilité. Quelles seraient les responsabilités des producteurs alternatifs qui se servent de cette électricité nucléaire en cas d'accident sur notre territoire dans un proche avenir ? Les responsabilités doivent être partagées. Or il me semble que cela ne sera pas le cas.

Enfin, nous sommes opposés au déplafonnement de l'Arenh. Cette électricité nucléaire étant très spécifique, il fallait en tenir compte.

**M. Jean-Pierre Moga, sénateur.** – Ce projet de loi était important. Même s'il n'est pas parfait et que nous l'avons examiné dans l'urgence, nous l'avons amélioré. Il était essentiel de parvenir à un accord. Je remercie nos rapporteurs pour leur travail. Nous voterons ce texte.

**M. Ronan Dantec, sénateur.** – Ce texte n'aura pas été, comme cela aurait dû être le cas, un moment clé du travail parlementaire. Nous sommes encore au milieu du gué. La stratégie de décarbonation n'est pas traitée au même niveau que la stratégie énergétique. Des évolutions restent nécessaires.

Le point faible du texte, c'est très clairement la rénovation thermique. Aucun dispositif crédible n'est prévu. Je partage le point de vue de Daniel Gremillet, il faudra que l'État soit crédible dans le projet de loi de finances. Sans engagement très fort en faveur de la rénovation thermique, la France ne pourra atteindre ses objectifs et respecter l'accord de Paris. À titre personnel, je ne voterai pas ce texte.

**M. Bernard Buis, sénateur.** – Le climat relationnel entre l'Assemblée nationale et le Sénat a permis d'aboutir à ce texte équilibré et de compromis. C'est une grande avancée, et je le voterai.

**M. Roland Lescure, député, vice-président.** – Merci aux députés et sénateurs membres de cette commission mixte paritaire, qui ont su travailler et exprimer leurs convictions dans une atmosphère calme et tempérée, malgré la chaleur... Merci en particulier

aux rapporteurs et rapporteurs pour avis, qui n'ont pas ménagé leurs efforts : une commission mixte paritaire qui se passe bien est comme un canard sur un lac, dont on ne voit pas les coups de palmes en dessous de la surface...

J'aurai un mot particulier pour Barbara Pompili, brillamment réélue à la tête de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, qui, dans une tribune, nous a alertés, voici plusieurs mois, avec Anthony Cellier et Jean-Charles Colas-Roy, sur la nécessité que le Parlement intervienne dans la programmation pluriannuelle de l'énergie. Elle a ainsi, dans des termes quelque peu provocateurs, mis le sujet sur la table. Qu'elle en soit remerciée.

Je remercie également la présidente. Les présidents de commission ont bien sûr un rôle d'animation, mais ils savent aussi donner la dernière impulsion pour faire basculer le culbuto du bon côté. Sophie Primas l'a fait ce matin : cet accord final lui doit beaucoup.

**Mme Sophie Primas, sénateur, présidente.** – Toutes mes félicitations aux rapporteurs. L'impulsion qu'évoque Roland Lescure est donnée par les deux présidents, chacun dans sa sphère d'influence. C'est un travail collégial.

Nous avons d'autres rendez-vous sur ces sujets, à commencer par le texte sur EDF qui définira son statut, ses objectifs et son rôle dans la transformation de notre pays. Merci à tous de vos apports, de la qualité des échanges et de la bienveillance qui y a présidé.

*La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi.*

*La réunion est close à 11 h 20.*

## COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE

Mardi 9 juillet 2019

- Présidence de M. Franck Montaugé, président –

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

### **Libertés numériques - Audition de M<sup>e</sup> Alexis Fitzjean O Cobhthaigh, avocat, et de M. Axel Simon (La Quadrature du Net), de M. Etienne Gonnu, chargé affaires publiques (April – Promouvoir et défendre le logiciel libre) et de M<sup>e</sup> Olivier Iteanu, avocat (ISOC France)**

**M. Franck Montaugé, président.** – Mes chers collègues. Nous recevons maintenant les représentants de plusieurs associations de défense des droits et libertés des citoyens sur Internet :

– pour La Quadrature du Net, Maître Alexis Fitzjean O Cobhthaigh, avocat, et Monsieur Axel Simon ;

– pour l'association April – Promouvoir et défendre le logiciel libre, Monsieur Etienne Gonnu, chargé des affaires publiques ;

– et pour l'Internet Society France, Maître Olivier Iteanu, avocat.

Cette audition sera filmée et diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du Code pénal. Je vous invite chacun à tour de rôle à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ; levez la main droite et dites : « je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM Alexis Fitzjean O Cobhthaigh, Axel Simon, Étienne Gonnu et Olivier Iteanu prêtent successivement serment.*

**M. Franck Montaugé, président.** – Avec des différences de sensibilités et certaines nuances, vos associations sont toutes résolument engagées sur les enjeux de régulation des géants d'Internet, qui intéressent tout particulièrement les travaux de notre commission. Vos associations ont ainsi pris des positions remarquées sur la protection des données personnelles, parfois même en engageant des actions en justice contre les Gafam, ou pour la promotion d'outils alternatifs à ceux développés par les grandes entreprises dominant le marché du numérique.

**Maître Alexis Fitzjean O Cobhthaigh, avocat.** – Notre association existe depuis une dizaine d'années. Elle peut se prévaloir d'une expérience importante dans les sujets évoqués ici, et notamment sur le plan contentieux. À titre d'exemple, je peux citer notre action collective menée à l'encontre de Google devant la CNIL, qui a abouti à la

condamnation de cette entreprise à une amende de 50 millions d'euros. D'autres dossiers similaires sont en cours, ils ont été renvoyés devant l'équivalent irlandais de la CNIL.

Une autre thématique qui nous est chère est celle de l'interopérabilité des plateformes numériques. Cette notion est aisée à comprendre : lorsque nous sommes abonnés à un opérateur téléphonique donné, aucun obstacle ne s'oppose à ce que nous communiquions avec une personne abonnée auprès d'un autre opérateur. Il en est de même pour les messageries électroniques : rien n'empêche le titulaire d'une adresse email fournie par un prestataire donné d'échanger des courriels avec une adresse relevant d'un autre gestionnaire. Il s'agit à chaque fois de standards ouverts et interopérables. À l'inverse, lorsque vous ouvrez un compte sur Facebook ou sur Twitter, vous ne pouvez pas interagir avec un utilisateur d'une plateforme extérieure alternative. Ainsi, au moment où vous clôturez votre compte, l'ensemble des contacts créés par ce biais est perdu. Notre objectif est donc d'imposer à ces plateformes l'utilisation d'un standard ouvert, commun, , permettant d'assurer l'interopérabilité de celles-ci avec leurs alternatives.

Cette interopérabilité constituerait d'ailleurs un moyen efficace de lutter contre les causes – et pas simplement contre les symptômes – des dérives haineuses auxquelles nous sommes confrontés sur Internet.

**M. Franck Montaugé, président.** – En quoi l'interopérabilité à laquelle vous aspirez pourrait-elle contribuer à lutter contre la haine sur Internet ?

**M. Alexis Fitzjean O Cobhthaigh.** – Le modèle économique des grandes plateformes repose désormais sur une économie de l'attention. Les géants de l'Internet exploitent de manière publicitaire l'intérêt des utilisateurs. Ils recherchent donc à capter l'attention d'un maximum d'internautes le plus longtemps possible. Or ce sont justement les contenus polarisés qui attirent le plus de visiteurs, et génèrent donc le plus de profits. C'est un cercle vicieux auquel il faut mettre un terme.

Mettre en place l'interopérabilité constitue une solution à ce problème. En effet, la seule raison qui pousse les utilisateurs de Facebook ou d'autres réseaux sociaux à ne pas clôturer leur compte est la peur de perdre tous les liens qu'ils s'y sont créés. On parle ainsi d'« effet de réseau » : ce n'est pas la plateforme en tant que telle qui les attire ou les retient, mais bien les liens qu'elle permet de nouer.

À ce jour, les quelques offres alternatives à ces géants ne parviennent à attirer qu'un nombre minime d'utilisateurs. L'interopérabilité permettrait de casser ce modèle. Elle remettrait en cause la stratégie de ces géants. L'architecture même de ces plateformes joue sur l'économie de l'attention. Leurs algorithmes repèrent justement les contenus les plus clivants – voire violents – et s'efforcent de les mettre en avant en raison de leur caractère viral particulièrement lucratif.

**M. Franck Montaugé, président.** – Votre proposition suppose qu'il existe bien une alternative et une contre-offre de plateformes « éthiques »...

**M. Alexis Fitzjean O Cobhthaigh** – Elle existe déjà ! D'ailleurs, au sein de La Quadrature du Net, nous avons une telle plateforme, utilisée par 13 000 personnes et d'ores et déjà interopérable avec l'ensemble de ceux qui recourent à la même technologie. Ce n'est pas une technologie de niche, elle est labellisée par World Wide Web Consortium (W3C), l'organisme de régulation et de normalisation du Web. Plusieurs centaines de milliers de

personnes utilisent par exemple Mastodon. Les moyens technologiques sont donc bien déjà disponibles, mais ce sont des effets de réseau qui freinent actuellement leur développement.

**M. Axel Simon.** – N’oublions pas à quel point les grandes plateformes privées du web sont devenues énormes en termes de nombre d’utilisateurs.. C’est cette échelle qui les rend inhumaines : le volume des contenus rend impossible un contrôle sérieux de ce qui est mis en ligne – plusieurs dizaines d’heures de vidéos sont mises en ligne sur Youtube chaque minute, c’est tout bonnement impossible à superviser humainement et ces plateformes ont nécessairement recours à d’autres méthodes automatisées et intrinsèquement limitées.

Revenir à des plateformes d’une taille plus réduite permettrait de mieux superviser leur activité. Le contrôle en serait donc simplifié. Selon nous, l’interopérabilité est un moyen qui rendrait possible l’existence d’alternatives sérieuses : il s’agit simplement de donner le choix aux usagers de préférer d’autres plateformes, par exemple celles avec les conditions de modération des contenus mieux adaptées à leurs attentes. À titre de comparaison, considérons les modèles de gestion des foules : face à une foule énorme dans laquelle seraient signalés des individus dangereux, une méthode éprouvée de gestion est d’abord simplement de scinder la foule – dans certains concerts une barrière centrale vient ainsi scinder en deux l’assistance pour prévenir les mouvements de foule. Ce changement d’échelle, à lui seul diminue automatiquement la capacité de nuisance.

D’après nos observations, le cantonnement des personnes tenant un discours de haine produit des effets positifs et permet de ramener les conversations dans un registre acceptable – cela ouvre d’autres débats, notamment sur la formation de bulles informationnelles ou le risque de vase clos, mais c’est une première solution.. Cette nouvelle approche conduirait à réintroduire un véritable choix pour les utilisateurs, qui sont aujourd’hui enfermés dans les réseaux actuels.

**M. Alexis Fitzjean O Cobhthaigh.** –Nous avons d’ailleurs déjà procédé de la sorte il y a un siècle contre les conglomérats du chemin de fer, du pétrole...Il s’agissait alors de s’élever contre certaines industries en situation de monopole dont la taille finissait par nuire à l’intérêt général. De ces réflexions est né le droit de la concurrence. Ce que nous proposons, c’est la transposition de cet exemple au monde du numérique.

**M. Axel Simon.** – Parmi les sujets fondamentaux, j’aimerais insister sur la volonté des GAFAs de s’introduire au fur et à mesure dans toutes les différentes couches de nos relations humaines. Ils ont commencé à faire de l’intermédiation dans l’information – à travers leurs annuaires ou moteurs de recherche –, puis dans nos contacts – imposant de passer par eux pour entrer en relation avec nos proches –, puis dans notre identité – nous sommes devenus dépendants d’acteurs tiers pour prouver sur Internet qui nous sommes, et de nombreuses plateformes nous proposent désormais de nous connecter grâce à notre compte chez eux –, et même désormais dans la monnaie. Ces différentes évolutions démontrent clairement une stratégie d’être omniprésents.

Cela doit nous pousser à réfléchir sérieusement à la nécessité d’utiliser des alternatives et des logiciels libres. À l’heure actuelle, nous dépendons entièrement du travail d’autres personnes à qui nous sommes contraints d’accorder notre confiance.

Toutes les questions relatives à la vie privée et à la confidentialité – préalables à d’autres droits et libertés comme la liberté d’expression ou de réunion – doivent être reliées à celle du chiffrement de bout en bout. L’accès à des techniques de chiffrement fort pour

l'ensemble de la population est la seule garantie fiable de protection pour nos données personnelles. D'ailleurs, sans cette protection de la vie privée, nous perdons tout droit de nous tromper. La protection est la clé qui permet d'évoluer et de changer en tant qu'êtres humains.

La vie privée reste un pilier essentiel de notre Droit. De ce fait, la question du chiffrement de bout en bout doit être l'un de nos combats.

**M. Franck Montaugé, président.** – Le chiffrement de bout en bout existe-t-il d'ores et déjà ?

**M. Axel Simon.** – Tout à fait. Certaines applications le proposent, à l'instar de Whatsapp ou des établissements bancaires. L'ensemble du commerce en ligne repose également sur cette technologie.

**M. Alexis Fitzjean O Cobhthaigh.** – Les logiciels libres et les standards ouverts sont particulièrement importants en ce qu'ils permettent de voir ce qui est fait. À l'inverse, les logiciels fermés rendent opaque l'information, le code est inaccessible. Confrontées à des logiciels fermés, les analyses menées dans le cadre de nos travaux ont été fortement complexifiées. En effet, l'observation d'un logiciel fermé est nécessairement extérieure et peut donc difficilement aller dans détails.

**M. Etienne Gonnou.** – Je représente l'association April, qui promeut les logiciels libres dont l'utilisation revêt une dimension éminemment politique. Notre association a été fondée en 1996 et comporte actuellement 4 000 membres, à la fois des particuliers et des personnes morales de droit privé ou de droit public.

Notre activité n'est pas technique, mais vise à défendre les libertés informatiques. De ce fait, nous menons des actions de sensibilisation destinées au grand public et portons un plaidoyer politique fort.

April n'a souscrit aucun engagement auprès de ses membres. Il s'agit uniquement de partager une certaine conception de l'intérêt général. À ce titre, nous considérons que la priorité doit être donnée au logiciel libre tant à l'échelle individuelle qu'au sein des administrations publiques : c'est un enjeu de souveraineté fort. Pour reprendre les propos tenus par les représentants de La Quadrature du Net, je tiens à rappeler que l'utilisateur d'un logiciel fermé ne peut pas avoir accès au code source. Dans ce contexte, comment pourrait-il lui accorder sa confiance ?

Qu'est-ce qu'un logiciel libre ? Il ne s'agit pas d'une caractéristique technique ni d'un mode de développement particulier. En réalité, c'est une manière d'appréhender le logiciel, la technologie et l'innovation, en partant du point de vue des utilisateurs pour leur garantir la pleine maîtrise de leurs outils, mais aussi la certitude que le logiciel sert effectivement leurs propres intérêts et non ceux d'un tiers.

Est qualifié de « logiciel libre » le logiciel qui permet d'assurer quatre libertés fondamentales : la liberté d'utilisation sans restriction d'usage, le droit d'étudier ce logiciel et de le modifier pour qu'il réponde à nos besoins – y compris en en corrigeant les erreurs –, le droit de redistribuer le logiciel et le droit d'en partager les versions modifiées. Si l'une de ces quatre libertés fait défaut, le logiciel n'est pas considéré comme libre. Dans ce cas, c'est un logiciel dit « privateur ».

L'œuvre fondatrice du logiciel libre, *Code is Law*, a été écrite par Lawrence Lessig en 1999. Avocat et professeur de droit constitutionnel à Harvard, Lawrence Lessig est parti d'un constat simple : chaque époque possède son propre régulateur. Selon lui, dans l'ère du cyberspace, c'est le code informatique qui va réguler et conditionner l'ensemble de nos interactions sociales et l'exercice de nos libertés individuelles. La question qu'il a posée prend une importance d'autant plus grande que les outils informatiques occupent un rôle central dans nos sociétés actuelles. En réalité, les développeurs qui écrivent du code informatique créent du Droit, car leur logiciel interagit avec d'autres utilisateurs et façonne les conditions d'expression et l'exercice des libertés fondamentales sur les réseaux informatiques.

À ce titre, les entreprises du net que sont Facebook, Twitter ou YouTube agissent de plus en plus comme des États en ce qu'ils régissent, au sein de leur silo technologique, la liberté d'expression des citoyens utilisant leurs outils.

Dans cet environnement, nous considérons que le logiciel libre peut incarner un rapport démocratique à la technologie : il garantit d'une part la connaissance des procédures d'élaboration de ces règles et d'autre part la capacité des utilisateurs à y participer voire à les remettre en cause. Selon nous, le logiciel libre doit être la réponse politique à la question de la souveraineté numérique.

La souveraineté numérique peut être définie de différentes manières. Je rejoins la vision de la secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale, Claire Landais. Il s'agit de la capacité à contrôler et à définir les conditions de l'expression des libertés fondamentales sur un réseau numérique. L'enjeu est donc de déterminer les meilleures conditions de garantie de cette souveraineté.

Cette souveraineté ne doit pas constituer une fin en soi, mais plutôt un moyen d'assurer aux citoyens que l'outil informatique est bien à leur service. Du point de vue des pouvoirs publics, le numérique doit être un vecteur de libertés, et en aucun cas un outil de contrôle et d'aliénation. Malheureusement, les potentiels de surveillance résidant dans ces outils font ressortir des intérêts antagonistes.

Il n'existe pas de réponse miracle à ces questions. Au sein de notre association, nous sommes néanmoins convaincus que le logiciel libre est une condition minimale pour atteindre ces objectifs.

Par ailleurs, je tiens à réagir aux propos tenus devant cette commission par Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC). Il donnait l'impression de n'aborder ces questions que d'un point de vue technique. Or il n'est évidemment pas question de forcer les agents à une transition vers le logiciel libre. Ce sont des politiques de transition et d'accompagnement qui méritent plutôt d'être mises en place, et elles pourraient l'être aisément. La compatibilité du recours à des logiciels libres avec le droit de la commande publique a d'ores et déjà été démontrée, le Conseil national du numérique a rendu un avis en ce sens et le Conseil d'État avait validé en 2011 la légalité d'un marché public portant sur un logiciel libre gratuit. Certaines idées reçues sur les logiciels libres doivent être déconstruites.

En outre, Monsieur Nadi Bou Hanna avait récusé une approche « idéologique » du logiciel libre. Nous ne cachons effectivement pas notre conviction politique. Pour autant, cela ne nous empêche pas d'adopter une vision pragmatique de la situation. De notre point de vue, la question de la confiance est centrale et doit être soutenue par des garanties juridiques

claires. Or, à l'heure actuelle, la confiance dans le secteur informatique est trop souvent déléguée à des tiers. La question est donc de savoir sur quelle base accorder sa confiance. L'un des critères capital, selon nous, de cette confiance est la possibilité de vérifier ce qui se cache dans le logiciel... et donc de recourir à un logiciel libre.

Nous menons des actions déterminées afin que soit mis un terme aux soi-disant partenariats conclus par l'État avec certains GAFA. Je pense notamment à de l'Éducation nationale déjà évoqué devant vous, ou encore celui annoncé par la Garde des Sceaux avec Microsoft dans le cadre du plan de transformation numérique de la Justice, sans qu'il n'y ait eu aucun appel d'offres. Cette situation est très inquiétante. Un tel cas de figure serait inimaginable dans d'autres domaines économiques, et l'avantage ainsi donné à ces marques n'est pas neutre.

Le problème que nous dénonçons est particulièrement criant avec l'accord-cadre passé depuis 2009 entre Microsoft et le ministère des Armées, revu deux fois depuis et empreint d'une forte opacité. Cet accord « *open bar* » illustre un contournement massif de l'ensemble des règles relatives à la commande publique et nous faisons nôtres les constatations du rapporteur de la commission des marchés publics de l'État qui allait jusqu'à émettre de fortes réserves sur l'objet du contrat, et à suggérer l'existence de favoritisme.

Au final, ces différents accords sont autant de risques pour notre souveraineté : dans le cas de Microsoft, le groupe d'experts militaires mandaté pour en analyser les risques pointait une situation propice à la création d'une dépendance à l'égard de cette entreprise et à un affaiblissement de l'industrie française et européenne du logiciel. C'est sur la base de ces éléments, comme vous le savez, que votre collègue sénatrice Joëlle Garriaud-Maylam a proposé la création d'une commission d'enquête pour faire la lumière sur cet accord-cadre.

Dernier point, la question de la communauté, essentielle dans le monde du logiciel libre. Le logiciel est une série de connaissances – un commun informationnel – transcrites en langage informatique. Les pouvoirs publics se doivent de soutenir le logiciel libre, ressource commune et enjeu de souveraineté qui peut bénéficier à tous : individus, collectivités publiques, entreprises. Il peut être encouragé par l'État, par exemple au moyen d'appels d'offres, ou en soutenant les contributions des agents publics. Cela passe notamment par l'application effective du référentiel général d'interopérabilité, hélas encore ignoré par un trop grand nombre d'administrations, tout comme le socle interministériel des logiciels libres, catalogue de référence des logiciels libres répondant aux besoins des administrations françaises recommandés par l'État. L'accent doit enfin être porté sur des initiatives promouvant le logiciel libre lors des actions de formation, au-delà de l'apprentissage du code, pour appréhender la dimension tant scientifique que sociale de l'informatique. C'est cela qui permettra véritablement aux jeunes générations de devenir des adultes pleinement informés dans notre société où l'outil informatique et le logiciel sont omniprésents.

**Maître Olivier Iteanu, avocat.** – J'ai l'honneur de représenter l'association Internet Society France. C'est une association Loi 1901 qui a été créée en 1996 et dont je suis désormais Président d'honneur.

Je suis également l'avocat de cette association, et à ce titre, nous avons engagé une action de groupe à l'encontre de Facebook – non pas devant une autorité administrative, comme l'a fait La Quadrature du Net, dont je salue la démarche – mais directement devant les juridictions judiciaires pour obtenir réparation au nom du millier de plaignants ainsi représentés. Actuellement, nous avons mis en demeure cette entreprise de réagir aux sept

griefs que nous avons listés. Nous avons lancé une tentative de conciliation et à défaut, nous saisissons le TGI (tribunal de grande instance) de Paris dès le mois de septembre 2019. J'exerce le métier d'avocat spécialisé dans le numérique depuis 29 ans. J'ai également écrit plusieurs livres sur ce sujet et j'enseigne au sein des universités Paris I et Paris XI.

Tout d'abord, j'évoquerai le refus de ces entreprises de se soumettre à la loi. Ce problème est central. Nous pouvons adopter toutes les réglementations que nous voulons, si ces entreprises s'y soustraient, elles ne produiront aucun effet.

Ensuite, j'expliquerai que ces entreprises veulent appliquer leurs propres concepts. Or la liberté d'expression est une conception française qui ne doit pas être confondue avec les notions américaine de « *free speech* » ou « *hate speech* ».

Enfin, je me pencherai sur les causes de cette situation. Je constate en effet que l'Europe est la seule zone géographique dans laquelle il existe des oligopoles dans le monde du numérique. Cette particularité est liée à la notion de souveraineté numérique, ces entreprises considérant qu'elles ne sont pas soumises aux règles européennes. Il ne faut pas dès lors s'étonner de ce qu'il n'existe aucun leader européen dans ce secteur économique.

Premier point : le refus de ces entreprises de se soumettre à la loi. En introduction de l'un de mes ouvrages, je me suis mis dans la peau d'une jeune fille de 15 ans, passant au cours d'une journée type d'un réseau social à l'autre – Facebook, Twitter – et allant sur les plateformes de partage de vidéos telles que YouTube ou Netflix.. J'ai observé les conditions générales de ces services. Elles sont encadrées par les lois et juridictions californiennes ! Dans ces conditions, il apparaît très compliqué de discuter avec un interlocuteur précis en cas de problème. À l'époque où des critiques étaient dirigées contre des entreprises telles que Mac Donald, ce problème n'existait pas : Au moins, il était possible d'interpeller directement le gérant de l'un de ces restaurants. Avec ces entreprises numériques, tout contact requiert de remplir un formulaire en ligne.

Leur refus de respecter la loi peut être illustré par plusieurs exemples. Dans le cadre de la transposition de la directive européenne dite « e-commerce » en 2004, nous avons mis en place un système spécial de responsabilité pour les intermédiaires techniques, comparable à celui mis en place aux États-Unis à l'époque. En effet, le cadre classique appliqué aux organes de presse ne pouvait pas être transposé tel quel aux intermédiaires techniques. Le régime juridique mis en place par cette loi prévoyait donc une responsabilité limitée, applicable uniquement si les plateformes ne retirent pas les contenus illicites dans un délai raisonnable. En contrepartie, elles s'engagent à collaborer étroitement avec les autorités judiciaires, ce qui implique de conserver les données pendant un an pour les communiquer le cas échéant en cas de réquisition judiciaire. La sanction en cas d'infraction à ces règles est un an d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende. Le cadre mis en place était donc parfaitement acceptable par eux et équilibré. Toutefois, en 2013, à l'occasion d'une affaire très médiatisée de tweets antisémites, le Parquet a demandé en vain à Twitter les données relatives aux comptes impliqués. Le refus de Twitter a été motivé – je me réfère aux arguments que la société a officiellement présentés devant la juridiction – par le fait que les contenus étaient hébergés aux États-Unis et ne pouvaient donc pas être concernés par la loi française. Face à cette attitude, le Parquet français n'a pas réagi.

Cet exemple démontre bien qu'il existe un réel problème de volonté et de détermination face à ces entreprises.

Un second exemple illustre encore le type de comportement auquel nous faisons face. Alors que Facebook a été condamné par la CNIL en avril 2017 à verser une amende de 150 000 euros – ce qui était alors le maximum encouru – la société a joué la politique de la chaise vide tout au long de la procédure. Est-ce admissible ? Connaissez-vous une autre entreprise européenne qui aurait adopté le même comportement ? Je pourrais vous donner des dizaines d'autres exemples similaires...

Ces entreprises sont présentes sur le marché français et y gagnent beaucoup d'argent. Elles proposent une gamme élargie de services que nous utilisons tous mais dans le même temps elles refusent d'assumer leur responsabilité et de se soumettre à la justice française. Il y a là un problème majeur.

Deuxième point : le problème des concepts importés. Notre liberté d'expression n'est pas assimilable au concept anglo-saxon du « *free speech* ». En Europe, nous l'encadrons car nous considérons qu'il existe un lien fort entre la parole publique et le passage à l'acte, tel n'est pas le cas aux États-Unis. Quand bien même ces entreprises prendraient des engagements forts en matière de modération interne des contenus, c'est bien la loi qui doit s'appliquer. De la même manière, il convient de distinguer les notions de vie personnelle et de « *privacy* ».

Considérons les problématiques liées au droit d'auteur. Nous avons harmonisé les droits nationaux en la matière. Aux États-Unis, l'industrie d'Hollywood est très puissante et dans ce domaine, les GAFA prennent réellement au sérieux le droit d'auteur. Je citerai le cas d'un producteur américain qui avait notifié à YouTube que 100 000 vidéos portaient atteinte à ses droits. Dès le lendemain, elles avaient été retirées de la plateforme. Cela démontre bien que les droits sont respectés dès lors que des risques judiciaires sérieux sont encourus.

J'ai d'ailleurs pu le constater à l'occasion d'une affaire dont je m'occupais. Une personne avait vu son image utilisée pour créer un groupe Facebook insultant à son égard. Lorsque nous avons tenté d'argumenter en nous fondant sur l'injure pour obtenir la fermeture du compte, cela n'a eu aucun effet. En revanche, en remplissant le formulaire et en motivant notre demande par une violation du droit d'auteur, le groupe a pu aussitôt être fermé. Cet exemple doit nous convaincre qu'une réelle volonté associée à un risque de sanction porte ses fruits.

Je terminerai en évoquant les causes de cette situation. le courant porté par les libertariens constitue selon moi le cheval de Troie de l'industrie de la Silicon Valley. Comment se fait-il qu'entre l'industrie chinoise et les GAFA, nous ne soyons alertés que des problématiques possibles de la première et laissons les secondes prospérer ? Il me semble que cette différence dans notre perception découle justement des discours avant-gardistes sur la liberté mis en avant par les acteurs américains. Les mots et les concepts qui nous sont vendus ont paralysé la réflexion. Personne ne peut être opposé à la liberté. Toutefois, quand nous analysons leur comportement de plus près, nous ne pouvons que constater à quel point la réalité est éloignée de leurs grands discours, tant la guerre qu'ils mènent à l'encontre de leurs concurrents est rude.

La lecture de *The New Digital Age* d'Éric Schmidt et Jared Cohen est plaisante, au début – ils nous décrivent le nouveau monde de liberté qui s'ouvre –... jusqu'à ce que les auteurs expliquent qu'il faudra quand même tenir compte du référencement Google pour choisir un prénom à son enfant...

Je pense que notre action doit être menée au niveau de nos valeurs, notamment sur le plan juridique. Pour autant, nous devons prendre conscience que la situation actuelle est aussi une véritable guerre des mots.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Ces propos sont passionnants. La souveraineté est une notion qui implique en premier lieu que nos lois nationales soient appliquées sur l'ensemble du territoire. Se pose alors la question de la définition d'un territoire. J'ai été très sensible aux propos de Maître Olivier Iteanu sur les libertariens. L'idée d'un monde virtuel peut paraître très séduisante.

Au niveau des propositions développées, je souhaiterais revenir sur le droit à la portabilité. Comment l'imaginez-vous concrètement ? Un réseau est une entreprise commerciale, et il tente de se positionner en fonction de sa cible commerciale, en fonction de critères sociologiques. Dans ce contexte, un réseau social connaît-il des cycles dans son existence ? La portabilité est-elle une réponse pour pouvoir passer de l'un à l'autre ?

**M. Alexis Fitzjean O Cobhthaigh.** – Au niveau terminologique, distinguons bien la notion d'interopérabilité, que nous appelons de nos vœux, de la notion de portabilité, qui existe déjà en droit.

Dans la jeune histoire du web, certains réseaux communautaires ont effectivement disparu qui étaient centrés sur certaines catégories d'utilisateurs. Le cas des réseaux actuels doit être appréhendé différemment. Aujourd'hui, Facebook compte quasiment deux milliards de comptes. Même en écartant les faux comptes de notre analyse, nous sommes forcés de constater que cette plateforme a changé de nature. Elle exerce un pouvoir concret sur nos vies et sur nos États.

En réalité, il ne s'agit plus seulement d'un réseau social, tant les possibilités qu'elle offre sont nombreuses. J'ai été très surpris de constater que la SNCF allait proposer la vente de billets de train via le tchat de Facebook. La SNCF n'avait pourtant pas besoin de recourir aux services de cette entreprise américaine, et cela va créer une forme d'assujettissement à un service tiers. Que se passera-t-il demain si Facebook met fin à ce service, souhaite le monétiser ou met en place des conditions générales déséquilibrées ?

De même, ces géants n'hésitent pas à acquérir à prix d'or les nouveaux réseaux émergents à la mode.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Tout à fait. Leur stratégie de destruction de la concurrence par des acquisitions sélectives à des prix très importants pose problème.

**M. Alexis Fitzjean O Cobhthaigh.** – La qualification d'un cycle est possible, dans une certaine mesure, et certains réseaux sociaux ont aujourd'hui disparu. Toutefois, à l'échelle de ces puissances, ce n'est pas la question principale : aujourd'hui, les plateformes ont acquis une puissance inédite dans l'histoire, elle ne se contentent plus de vendre un service, mais bien de capter une multitude d'informations qui leur permet de développer des modèles prédictifs de comportements et d'offrir des prestations grâce à une granularité des données extrêmement fine sur une masse d'individus.–

À ce titre, ayons à l'esprit le scandale Cambridge Analytica qui a révélé au grand jour la manipulation dont ont été victimes énormément de personnes. Si la publicité et la

propagande n'ont rien de nouveau, pour autant, les plateformes Internet les ont portées aujourd'hui à un niveau inédit dans l'histoire de l'humanité.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Et l'interopérabilité peut constituer une solution, selon vous ?

**M. Alexis Fitzjean O Cobhthaigh.** – Absolument, car l'une des forces de ces plateformes actuellement réside dans la puissance de l'effet de réseaux et la difficulté de pouvoir s'en passer pour beaucoup de personnes. Ces réseaux sont devenus des moyens de communication sans lesquels la population se coupe de ses contacts sociaux. L'interopérabilité permettrait de mettre un terme à cette situation en rendant possible de poursuivre les échanges avec les contacts de son propre réseau tout en changeant de plateformes à sa guise.

**M. Olivier Iteanu** – La portabilité des données nous rappelle les débats autour de la notion controversée de propriété des données. Notre conception juridique fermement ancrée en Europe est que les données à caractère personnel ne sont pas cessibles, mais qu'elles constituent bien un attribut juridique de la personnalité des individus, hors commerce. Si un internaute consent à ce que ses données soient collectées, il peut dans la seconde suivante demander qu'elles lui soient restituées.

À l'inverse, les Anglo-saxons tendent à adopter une vision patrimoniale des données. Dans cette logique, la cession des données personnelles aux géants du numérique, au prétexte d'en recevoir un hypothétique et dérisoire bénéfice, va en fait de pair avec une perte de contrôle des individus sur leur utilisation. Selon moi, nous devons donc rester fermement attachés à la conception européenne qui qualifie les données personnelles comme des attributs de la personnalité juridique.

Quand on parle de droit à la portabilité des données, de quelles données s'agit-il ? N'oublions pas qu'outre celles qui ont été renseignées, par exemple lors de l'ouverture d'un compte, il y a aussi celles qui ont été collectées durant l'utilisation du réseau. De même, il faut tenir compte des données issues de croisement et partagées entre les différents réseaux, à l'instar de Whatsapp et Facebook.

Ces données là aussi devraient pouvoir faire l'objet du droit à la portabilité, mais on s'attaque alors ici directement le modèle économique de ces grandes entreprises : leur valorisation boursière repose uniquement sur leur capacité à collecter et exploiter ces données ! Face à cela, nous devons affirmer nos valeurs fondamentales. Nous en avons encore les moyens, car si nous avons certes perdu la guerre technologique, l'accès à un marché convoité de 500 millions de consommateurs nous autorise encore à en fixer les règles.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – J'aimerais adopter le point de vue d'un libertaire : de quel droit les autorités publiques priveraient-elles les 500 millions d'Européens de la possibilité d'utiliser Google ?

**M. Alexis Fitzjean O Cobhthaigh.** – C'est justement tout l'intérêt de l'interopérabilité : elle n'empêche personne d'appartenir à un réseau donné. Le principe est juste d'offrir le choix de leur plateforme à tous les utilisateurs de ces réseaux. Il permet de continuer à communiquer avec l'ensemble de ses contacts, quels que soient leurs réseaux.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Il me semble difficile de restreindre l'utilisation des grands réseaux. Les populations risqueraient de mal comprendre l'objectif d'un tel cadre.

**M. Olivier Iteanu.** – Notre position vise simplement à s'assurer de ce que les GAFA respectent nos lois, mais aussi à proposer des alternatives aux citoyens.

**M. Pierre Ouzoulias.** – J'aimerais revenir sur les propos précédemment tenus devant notre commission par M. Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État. Il nous a expliqué que c'étaient les choix des usagers, la manière dont les fonctionnaires utilisaient leur logiciel, qui était déterminante. À titre personnel, je suis fier de ne recourir qu'à des logiciels libres.

Ce qui m'inquiète profondément est l'absence totale de prise en compte du critère de souveraineté dans le cadre des achats publics réalisés par l'État - à l'exception notable du ministère des Armées dont nous avons entendu les représentants.

Aujourd'hui, lorsque nous achetons un réfrigérateur, nous sommes en mesure de connaître sa dépense énergétique grâce à un affichage obligatoire. Serait-il envisageable d'adopter un système de labellisation comparable en termes de souveraineté et de protection des données personnelles ? M. Etienne Gonnu, votre association April pourrait-elle agir en tant que certificateur d'un tel système ?

À l'heure actuelle, lorsque je recherche un logiciel libre, je me renseigne sur le site Internet de l'Université de Lausanne qui regorge d'informations et de conseils pertinents. Je déplore qu'aucun site français ne dispose de ce type d'informations. Il serait également intéressant d'y songer, pourquoi pas à travers une collaboration entre votre association et le Gouvernement.

**M. Etienne Gonnu, chargé affaires publiques (April).** – S'agissant d'un système de certification, il me semble que l'association April n'a pas cette vocation-là.

Concernant le manque d'information relative aux logiciels libres que vous regrettez, nous devons porter notre attention vers l'éducation des jeunes. Il faut leur apprendre ce qu'est un logiciel libre, mais aussi insister sur son importance. Toute la population n'est pas constituée d'informaticiens ou d'experts en informatique, mais chacun gagne à être formé sur le principe des logiciels libres, la nécessité d'avoir un recul critique sur l'outil informatique, et la possibilité de collaborer au savoir commun par ces technologies... Prenons l'exemple de la presse : si tout le monde n'a pas vocation à devenir journaliste, la liberté de la presse est un principe qui protège et bénéficie à l'ensemble des citoyens.

La mise en place d'une labellisation me semble une entreprise délicate, en raison de la difficulté à dégager des critères pertinents autres que les quatre critères de base du logiciel libre que je vous ai exposés.

Un autre aspect essentiel en termes de souveraineté est celui de la mémoire et de l'archivage : format ouvert et logiciels libres sont des garanties de pérennité des services.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – La mémoire est-elle un atout ou un inconvénient ?

À ce titre, l'Institut National de Recherche en Informatique et en Automatique (INRIA) a lancé le projet *Software Heritage* visant précisément à archiver l'ensemble des codes sources à l'origine des logiciels produits dans le monde.

**M. Alexis Fitzjean O Cobhthaigh.** – La mémoire est à la fois un atout et inconvénient, mais surtout le choix doit nous appartenir collectivement et la décision ne doit pas être déléguée à des sociétés privées. Lorsque nous faisons des choix technologiques qui reposent sur des logiciels qui peuvent devenir obsolètes quand leur mise à jour ou leur maintenance n'est plus assurée, la mémoire est un atout.

En revanche, quand il s'agit d'assurer l'exercice du droit à l'oubli ou du droit à l'erreur, la mémoire peut s'avérer dommageable sur Internet... Mais en toute hypothèse, il doit s'agir de choix déterminés par la société, par le Parlement : nous ne devons pas laisser des entreprises commerciales décider par exemple des durées de conservation des données !

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Mais les utilisateurs ne préfèrent-ils pas justement bénéficier d'un service gratuit en échange de l'acceptation de l'utilisation de leurs données, plutôt que d'avoir à payer l'opérateur ?

**M. Alexis Fitzjean O Cobhthaigh.** – Un tel comportement est totalement illégal au regard des dispositions du RGPD. En effet, l'utilisateur ne donne pas un consentement libre et éclairé lorsqu'il doit accepter que ses données soient collectées comme condition pour accéder au service. Cette analyse est d'ailleurs partagée les régulateurs et ressort des lignes directrices de la CNIL.

Par ailleurs, les ministères déboursent des sommes colossales pour s'équiper en logiciels fermés... mais à quel prix ? Certes, on l'a dit, la praticité pour l'utilisateur est importante dans les administrations, mais si cet argent était utilisé pour la formation des personnels et pour des logiciels libres, cela serait bien moins coûteux. Cela permettrait de modifier ledit logiciel pour l'adapter directement à ses besoins, voire pour changer facilement de prestataire tout en ayant des effets bénéfiques sur l'ensemble du système. En réalité, il s'agit d'un enjeu de nature politique.

J'insiste aussi sur le fait que les logiciels propriétaires fonctionnent sur la base d'un code fermé. Dès lors, nos administrations ne sont pas en mesure de savoir réellement ce qui se cache derrière – conformité aux annonces, voire présence de portes dérobées. Nous ne voyons que ce que l'entreprise est disposée à révéler.

**M. Olivier Iteanu.** – La question du logiciel libre est intimement liée à celle de la souveraineté. Même au sein de l'association Cigref, qui regroupe les DSI des grandes entreprises et administrations publiques autour de la question du numérique, et dont les membres étaient traditionnellement divisés en groupes de travail selon leur choix de fournisseur - par exemple le groupe Microsoft, le groupe Oracle ou le groupe Google - un groupe spécifique sur le logiciel libre a récemment été mis en place tant cette question est cruciale.

Une illustration personnelle et concrète de l'importance de l'interopérabilité : J'avais moi-même tenté d'organiser mon activité professionnelle sous l'égide d'un logiciel libre. J'ai été contraint d'abandonner l'expérience en raison des dysfonctionnements observés dans ma communication avec certains clients qui ne parvenaient pas à lire mes fichiers. Le logiciel en tant que tel fonctionnait parfaitement bien, mais les interactions avec mes partenaires professionnels étaient parfois délicates.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Il me semble intéressant que les consommateurs se réunissent au sein d'associations afin d'équilibrer les rapports de force entre les vendeurs et les utilisateurs. En se groupant, les particuliers acquièrent un certain poids vis-à-vis des entreprises.

**M. Franck Montaugé, président.** – Je vous remercie d'avoir ainsi restitué la dimension politique et sociétale forte du sujet qui occupe nos travaux. Nous avons reçu il y a peu le philosophe Bernard Stiegler, philosophe de la technique, qui en appelle à un « web néguentropique ». Selon lui, la direction prise par l'Internet relève plus de la destruction que de l'élévation.

Vos solutions peuvent-elles participer à ce projet de sauvetage du web ?? Est-ce une adaptation du capitalisme 2.0 qu'il faut appeler de nos vœux, qui engloberait en son sein l'ensemble des problématiques universelles auxquelles nous sommes confrontés à l'heure actuelle telles que le climat et les transitions que nous vivons ?

J'ai beaucoup apprécié vos propos sur les plateformes : vous déploriez que leurs échelles actuelles détruisent plus qu'elles ne créent de valeurs intrinsèques, il me semble que vous rejoignez certains des écrits de Bernard Stiegler qui va même jusqu'à affirmer qu'il faudrait sauver le capitalisme de lui-même.

**M. Axel Simon.** – Les questions que vous soumettez sont très profondes. Le système économique capitaliste fonctionne sur une capacité à tout absorber pour l'intégrer à son propre fonctionnement. Son but est de réaliser du profit. .

Or, à l'heure actuelle, il semblerait que les limites soient atteintes. J'ai entendu plusieurs acteurs évoquer la notion de capitalisme de surveillance : à son tour, la surveillance devient une source de profits. Cela démontre à quel point les échelles atteintes par certains acteurs du système sont dangereuses. Dans ce contexte, les masses atteintes deviennent critiques à tous les niveaux : pour consommer, pour être manipulées, voire dominées.

Quelle sera l'espérance de vie de ces entreprises ? Un réseau géré par une trentaine de personnes depuis les États-Unis et englobant deux milliards d'utilisateurs a atteint des dimensions inédites et incommensurables dans l'histoire humaine. C'est aussi pour cela que ces acteurs, malgré leur hégémonie, répètent sans cesse, pour nous rassurer, qu'ils sont neutres, qu'ils offrent une simple infrastructure de communication et de rapprochement entre les gens, dont le caractère profitable serait un à-côté heureux mais purement fortuit. En réalité, ce n'est pas le cas. Le nombre, la répétition et l'ampleur des scandales qui les compromettent le démontrent.

Auparavant, le système était moins centralisé et cela donnait lieu à un paysage différent. Malgré tout, les époques sont difficilement comparables tant les technologies ont évolué. Si Internet était aujourd'hui moins dépendant de ces entreprises, le résultat serait sans doute différent de cette époque. Dans tous les cas, nous devons nous interroger sur les moyens de revenir à un système moins centré sur ces grands acteurs centraux, au besoin par la contrainte publique.

**M. Olivier Iteanu.** – Notre société repose sur trois piliers : la vérité, la justice et la paix. Derrière, le terme de souveraineté, trop souvent connoté politiquement, se situent en réalité des enjeux de paix.

**M. Etienne Gonnou.** – La question de la centralisation d’Internet est cruciale. Il faut que nous évitions les nœuds de pouvoirs – c’était la promesse fondatrice de l’internet, créé sur une base a-centrée et distribuée. Or je ne peux que déplorer l’attitude qui tend à capituler face à ces grandes plateformes. Antiterrorisme, lutte contre les fausses informations, application du droit d’auteur... Nous devons arrêter d’adopter des textes qui ont pour effet de renforcer la centralisation du système. Nous leur déléguons de véritables prérogatives de puissance publique !

Au contraire, il faudrait leur opposer une réponse judiciaire – et pour cela allouer des moyens suffisants à nos services publics en la matière -, et non pas adopter une attitude de résignation.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Afin de compléter nos travaux, je serais demandeur d’une note de synthèse sur la forme que peut prendre l’organisation internationale des usagers. J’aimerais en apprendre davantage sur le poids des usagers, tant aux États-Unis qu’en Europe. Cela permettrait de prendre la mesure de leur force.

**M. Alexis Fitzjean O Cobhthaigh.** – La question de l’organisation d’Internet est transversale et occuperait facilement plusieurs thèses.

Elle renvoie d’abord à l’idée que la technologie n’est pas neutre. Ainsi, la conception technologique d’Internet induit des choix dans son utilisation. Le fait de choisir une technologie centrée ou acentrée a effectivement des conséquences réelles. Dans les années 90, la technologie choisie pour le web - l’hyperlien qui permet en un seul « clic » d’être redirigé vers d’autres ressources- a été acentrée.

Par ailleurs, il convient de distinguer le capitalisme et le libéralisme. Le libéralisme est un préalable incontournable lorsqu’une société aspire à la transparence de l’information. C’est dans ce contexte libéral que le droit de la concurrence a pu naître et se développer. Notre association considère que l’interopérabilité aurait pour effet positif la conservation de cette transparence. Elle permettrait d’assurer à chaque utilisateur une réelle liberté de choix entre les opérateurs. Il me semble donc que nos propositions ne sont pas du tout opposées au libéralisme. Bien au contraire, elles apportent une dose de liberté plus élevée.

*La réunion est close à 16 h 30.*

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

**Mercredi 10 juillet 2019**

- Présidence de M. Franck Montaugé, président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**Audition de M. Daniel Bursaux, directeur général de l’IGN**

**M. Franck Montaugé, président.** – Mes chers collègues, nous recevons M. Daniel Bursaux, directeur général de l’Institut national de l’information géographique et

forestière (IGN), accompagné de MM. Sylvain Latarget, directeur général adjoint, et de Claude Pénicand, délégué à la stratégie de l'établissement.

Cette audition sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite chacun à tour de rôle à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ; levez la main droite et dites : « Je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM Daniel Bursaux, Sylvain Latarget et Claude Penicand prêtent serment.*

**M. Franck Montaugé, président.** – L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) entretient des bases de données multithématiques de qualité maîtrisée qui décrivent le territoire et les phénomènes qui s'y produisent afin d'appuyer la définition, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques publiques.

En s'appuyant notamment sur vos données, ainsi que celles de la Poste, une base des adresses géolocalisées est disponible en *open data* et permet d'asseoir maintenant des systèmes industriels sérieux sur des informations ne venant pas d'une plateforme privée. Il me semble que, de cette manière, vous contribuez à la souveraineté numérique de notre pays.

Comment définissez-vous la souveraineté numérique ? Comment y participez-vous ?

Identifiez-vous des angles faibles dans votre domaine de compétence ou pensez-vous que la politique menée permet à la France de garantir son autonomie et sa souveraineté ?

**M. Daniel Bursaux, directeur général de l'IGN.** – Je vous remercie de me donner l'occasion d'exposer en quoi l'Institut national de l'information géographique et forestière constitue un outil essentiel d'information géolocalisée au service de la puissance publique afin que celle-ci préserve sa souveraineté, à l'heure de la transformation numérique de la société.

Dans un monde devenu tout numérique, la géolocalisation joue un rôle tout à fait particulier. Le développement des terminaux mobiles de communication et des moyens de positionnement par satellite, tels les smartphones, les GPS et autres objets connectés, permet la production, la circulation et l'échange au quotidien d'un très grand nombre de données géolocalisées. Chacun d'entre nous est d'ailleurs producteur de telles données, parfois à son insu.

La géolocalisation est ainsi devenue très rapidement l'une des clés principales pour le croisement d'une multitude de données souvent hétérogènes et pour le développement d'applications numériques devenues omniprésentes, au niveau tant de la sphère professionnelle que de la sphère privée.

Pour exploiter cette géolocalisation, il est cependant nécessaire de s'appuyer sur des référentiels géographiques fiables et partagés, qui permettent de rapprocher et de mettre en cohérence ces diverses données. Ces référentiels jouent ainsi un rôle essentiel en termes de

croisement et d'exploitation des données et constituent un point de passage obligé pour le traitement d'une très grande variété d'informations.

Les grands acteurs de l'internet, au premier rang desquels les GAFAs, ont investi très fortement dans la constitution de fonds géographiques en support de leur stratégie de développement. Leur simplicité d'utilisation et leur gratuité relative - les usages non basiques étant payants - en ont fait des produits de consommation courante pour les citoyens.

Néanmoins, la transformation numérique confronte la puissance publique à un défi inédit en matière d'exercice de sa souveraineté, entendue au sens large. Elle doit en effet garder dans ce contexte très évolutif la capacité d'agir de manière indépendante et d'exercer l'autorité dont elle est démocratiquement investie.

Pour cela, il est indispensable que la puissance publique conserve la maîtrise des données qui fondent ses décisions, au même titre qu'elle conserve celle de ses autres infrastructures essentielles, et ce notamment face aux majors de l'internet qui fondent leur puissance sur l'aptitude à concentrer et exploiter une quantité sans cesse croissante de données.

Cette maîtrise conditionne non seulement l'efficacité de l'action publique, qui doit pouvoir se fonder sur des données qualifiées, mais aussi la confiance que les citoyens placent en elle. On se souvient encore, en 2014, de la complaisance de Google vis-à-vis des régimes russe et ukrainien lors de la crise de Crimée : selon le pays dans lequel on se connectait, les frontières n'étaient pas tout à fait les mêmes. On peut également citer la question du Tibet vue par les Chinois ou encore celle du Sahara occidental vue par le Maroc.

Cette maîtrise de l'information géographique contribue également à la souveraineté nationale entendue dans son acception économique, en permettant aux entreprises nationales de ne pas dépendre de grandes plateformes étrangères pour développer leur activité.

La donnée géographique présente donc, plus que n'importe quelle autre, un lien étroit avec la souveraineté.

De fait, la puissance publique mobilise quotidiennement des données géographiques et plus largement des données géolocalisées à l'appui de ses décisions et de son action, dans des domaines aussi variés que la défense nationale, la sécurité, la prévention des risques, la préservation de la biodiversité, l'aménagement du territoire, l'agriculture, la forêt, les transports...

En tant qu'opérateur de l'État, l'IGN, établissement public administratif, produit et entretient, comme cela a été dit, des données géographiques de qualité maîtrisée qui décrivent le territoire et les phénomènes qui s'y produisent afin d'appuyer la définition, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques publiques. Organisées sous forme de référentiels interopérables, ces données multithématiques constituent des données d'autorité qui offrent aux décideurs publics des informations au service de la souveraineté nationale.

L'IGN élabore par exemple des modèles numériques de terrain très précis, qui permettent à la Direction générale de la prévention des risques de réaliser des modèles de prévision de crues. De même, lorsque des crues surviennent, l'institut réalise des prises de vue aériennes en urgence et pour l'appui à la prévision des inondations. Ces photographies

constituent des preuves opposables pour la délimitation précise de l'étendue des inondations. Elles servent également de « vérité terrain » pour affiner les modèles de prévision, accroître l'efficacité des mesures de prévention et définir les règles d'urbanisme.

L'IGN est aussi chargé de l'entretien du Registre parcellaire graphique, qui sert de référence pour les déclarations des exploitants agricoles. Il permet à l'Agence de services et de paiement (ASP) de connaître les surfaces pour le calcul des aides versées aux agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune (PAC). Depuis 2014, il s'agit d'une activité soutenue, car la Commission européenne avait menacé la France d'une amende substantielle, lui reprochant de ne pas apporter suffisamment de preuves sur le calcul qu'elle opérait pour le versement des aides aux agriculteurs.

L'IGN entretient également un inventaire statistique permanent des ressources forestières permettant notamment de disposer d'une connaissance objective sur la captation du carbone et sur les ressources en bois mobilisables pour différents usages. Cette connaissance contribue également aux réflexions prospectives pour l'adaptation au changement climatique. Cette activité explique notre nouveau nom depuis 2012, même si nous avons conservé l'ancien sigle.

Par ailleurs, l'IGN s'implique actuellement dans la mise au point d'une méthode de description de l'occupation des sols à partir d'imagerie satellitaire et aéroportée et de technologies d'intelligence artificielle, telles que l'apprentissage profond. Cette méthode doit permettre au ministère de la transition écologique et solidaire de mettre en place un dispositif innovant de suivi de l'artificialisation des sols, en application de l'action 7 du plan Biodiversité. Il s'agit d'un exercice extrêmement complexe.

L'IGN travaille en étroite collaboration avec la Délégation à la sécurité routière. Nous avons mis au point un dispositif qui permet aux autorités de contrôle de prouver une infraction en faisant le lien entre le lieu du véhicule et la vitesse autorisée. Nous construisons également une base de données des vitesses limites autorisées en licence ouverte.

Je citerai encore la base de données hydrographique, dite BD Topage, développée en collaboration avec l'Agence française pour la biodiversité, pour les besoins de la police de l'eau. Ce référentiel hydrographique, en licence ouverte, mettra à la disposition de l'ensemble des acteurs de l'eau une base de données exhaustive, collaborative et interopérable, d'ici à la fin de 2019.

Par ailleurs, les capacités de recherche, de formation, d'ingénierie, d'innovation et de production dont dispose l'IGN lui confèrent un savoir-faire unique en France en matière de maîtrise de l'ensemble des techniques de l'information géographique ainsi que d'une expérience inégalée en termes de précision des données produites. L'expertise de l'institut est reconnue internationalement.

À titre d'illustration, l'IGN est un acteur clé à l'échelle mondiale dans le domaine de la géodésie, la science qui étudie la forme et les dimensions de la Terre. Dans ce cadre, l'institut est chargé de la détermination du système national de coordonnées de haute qualité, indispensable pour pouvoir déterminer des coordonnées géolocalisées d'un point, sous la forme de repères de nivellement. Ces points précis au centimètre près sont utilisés par un grand nombre de professionnels : géomètres, aménageurs, urbanistes, ingénieurs, hydrologues, forestiers... La sécurité publique dépend souvent de la fiabilité de ces informations. Dans ce contexte, les mouvements de certaines zones sensibles sont

particulièrement observés, comme l'affaissement des anciens bassins miniers ou les conséquences de l'activité sismique sous-marine à Mayotte.

L'institut a aussi contribué activement à la détermination du système mondial de coordonnées, dit GGRF (*Global Geodetic Reference Frame*). Il participe également à l'infrastructure de stations de suivi au sol des satellites de positionnement pour Galileo.

D'ailleurs, l'expertise internationale de l'IGN dans ce domaine a trouvé une reconnaissance concrète dans l'élection d'un directeur de recherche à l'IGN en tant que président de l'Association internationale de géodésie.

Face à un nouveau champ de contraintes – l'enjeu croissant que représente la préservation de la maîtrise des données géographiques qui fondent la décision publique, d'une part, le choix gouvernemental d'étendre largement le champ de la mise à disposition gratuite des données publiques, d'autre part –, l'IGN n'est toutefois pas en mesure d'assumer seul l'effort de production et d'entretien de toutes les données utiles, voire essentielles. Il est dès lors nécessaire de mobiliser toutes les énergies, en particulier celles des autres acteurs qui produisent des données géographiques. Les collectivités, les autres établissements publics, mais aussi de simples citoyens peuvent contribuer, au travers de leur usage ou de façon volontaire, à consolider les données.

L'IGN est donc appelé à mettre à profit son expertise pour optimiser le recours aux différentes capacités d'acquisition, gérer l'agrégation et l'intégration des diverses contributions ainsi que leur standardisation, et assurer un certain niveau de maîtrise de la qualité.

L'IGN a déjà exercé ce rôle de coordinateur technique et de tiers de confiance pour répondre aux besoins de certains ministères, notamment du ministère des armées. Celui-ci s'appuie depuis plusieurs années sur l'institut pour gérer l'approvisionnement de données géographiques de précision, nécessaires au bon fonctionnement des systèmes d'aide au commandement et des systèmes d'armes. Dans ce cadre, l'IGN est chargé d'organiser le recours aux capacités de l'industrie afin de couvrir les vastes zones d'intérêt pour les forces armées en territoire extérieur, de qualifier les données produites par des grands opérateurs – Airbus, Thalès –, ainsi que de produire lui-même les données « socle » sur lesquelles s'appuient les productions industrielles.

Ce rôle de tiers de confiance ne concerne d'ailleurs pas uniquement les domaines régaliens où la maîtrise de l'État doit être forte. À mon sens, il est essentiel, pour la puissance publique, de disposer d'une capacité d'expertise indépendante lorsqu'elle confie des travaux complexes à un industriel.

Par exemple, dans le cadre de la stratégie nationale pour le développement des véhicules autonomes, le ministère chargé des transports a mandaté l'IGN pour contribuer à l'élaboration d'un standard pour une cartographie haute définition et dynamique utile aux véhicules autonomes, pour réfléchir à la gouvernance globale des données géolocalisées utilisées par ces véhicules et pour définir les moyens dont l'État devrait se doter pour exercer à terme son rôle de police et de régulation.

C'est pourquoi l'institut s'est engagé dans une transformation profonde de sa mission historique, de son organisation, de son modèle économique et de ses méthodes de travail pour renforcer l'appui direct aux politiques publiques.

Cette feuille de route vise à rééquilibrer l'activité de l'IGN. De diffuseur de données, il a vocation à devenir l'architecte référent de l'ensemble des données géographiques nécessaires à l'exercice des politiques publiques. L'IGN se repositionne ainsi au cœur d'un écosystème de partenaires, afin de garantir la disponibilité et la qualité des données importantes pour l'action publique.

Outre ce rôle de garant de la disponibilité des données géographiques souveraines, l'IGN renforce ses activités de formation et de recherche, sa maîtrise des nouvelles technologies ainsi que sa capacité d'innovation. L'objectif est de maintenir notre expertise et notre savoir-faire de pointe, notamment grâce à notre école nationale des sciences géographiques (ENSG) et à ses unités mixtes de recherche. Soixante ingénieurs sont formés par an : tous trouvent un emploi à la sortie de l'école ; une bonne demi-douzaine d'entre eux entre à l'IGN, les autres intégrant le service public ou privé. L'IGN est partie prenante du futur pôle universitaire Gustave Eiffel à Champs-sur-Marne, qui constitue une opportunité d'associer le monde académique, les acteurs publics et les entreprises pour devenir le laboratoire des villes et des transports du futur. Les différents organismes fondateurs qui regroupent leurs capacités pour constituer cette université d'un nouveau mode finalisent actuellement les statuts en vue d'une mise en place effective au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Il s'agit pour l'IGN à la fois d'entretenir sa propre expertise au meilleur niveau et de jouer un rôle dans la montée en compétence collective des administrations et de la société civile. Cela permettra à la puissance publique de tirer le meilleur profit des données géographiques et de mener les actions qui sont essentielles à la préservation de sa souveraineté. Cela aidera aussi les entreprises nationales à se positionner face à la concurrence internationale.

En réponse à une mission confiée par le Premier ministre sur les données géographiques souveraines, Mme la députée Valéria Faure-Muntian a formulé au mois de juillet 2018 un certain nombre de recommandations qui confortent le nouveau positionnement de l'IGN et réaffirment la nécessité pour l'État de disposer d'un tel opérateur.

L'IGN est bien un outil qui garantit la possibilité pour la puissance publique de prendre un certain nombre de dispositions en vue de préserver son indépendance et sa souveraineté informationnelle dans le domaine des données géographiques. Il est donc plus que nécessaire de maintenir et de développer au sein de l'IGN des compétences clefs pour dominer les nouvelles technologies et une force d'action suffisante. Le ministère des armées a fait le choix de maintenir des compétences indispensables à la conception et à l'entretien de ses capacités militaires, afin de préserver son indépendance d'action. Nous sommes confrontés à des problématiques similaires.

À l'heure où une forte compétition s'exerce entre les entreprises pour recruter les meilleures compétences dans le domaine du numérique, le fait d'avoir un statut d'établissement public et d'être tenu par un recrutement de fonctionnaires peut parfois poser problème : il n'est qu'à voir les salaires proposés à des spécialistes dans le secteur privé.

Dans le contexte de contraintes qui s'imposent à nous en matière de finances publiques, d'effectifs et d'élargissement de l'*open data*, l'IGN doit relever le défi de maintenir un centre national d'expertise en appui des politiques publiques. C'est tout l'enjeu des prochaines années et le défi du projet d'établissement que j'essaye de conduire avec mes équipes et l'appui des ministères de tutelle.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Monsieur Bursaux, je vous ai connu dans plusieurs autres vies, notamment à l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (l’AFITF).

L’*open data* n’est-elle pas pour vous une source d’inquiétude, voire de frustration ? Il vous faut en effet obligatoirement partager ces données avec d’autres acteurs nationaux et internationaux, qui, compte tenu de leur puissance financière, technologique et commerciale, exploitent la valeur ajoutée de votre patrimoine propre, ce trésor que vous détenez et dont vous devriez être les seuls à tirer les bénéfices pour les usagers publics comme privés. Comment vivez-vous cette situation ? Le législateur ne devrait-il pas réexaminer les règles du jeu ?

Nous nous heurtons à la question du recrutement chaque fois que le secteur public – secteur de souveraineté par définition – est confronté au marché de l’emploi, qui est souvent international, notamment dans le domaine de la recherche. Le civisme et la passion du service public et de l’action collective sont-ils un ressort suffisant et durable pour les jeunes chercheurs ?

**Mme Martine Filleul.** – Vous avez souligné la fragilisation de la récolte des données, puisque l’IGN doit désormais travailler avec d’autres acteurs pour collecter les données, par exemple les collectivités territoriales et les citoyens. Comment organisez-vous la protection de l’ensemble et l’agrégation des données au regard de la multiplicité des sources ?

**M. Franck Montaugé, président.** – Vous avez évoqué votre activité dans le domaine de l’agriculture et de la PAC. Ces données ont une importance que l’on pourrait qualifier de souveraine pour notre pays. Comment sont-elles stockées et protégées ? Sont-elles diffusées dans le monde entier ? Comment faites-vous pour que notre pays en conserve la maîtrise ?

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Cela m’amène à prolonger ma question : que vous inspirent certains partenariats avec les Gafam d’autres ministères en charge de missions de service public ? Trouvez-vous cela acceptable ?

**M. Daniel Bursaux.** – La tendance à l’*open data* n’est pas nouvelle. Elle a été initiée par le précédent Gouvernement et reprise par l’actuel. La consigne que j’ai reçue est de mettre en *open data* l’ensemble des données produites par l’IGN seul d’ici au 1<sup>er</sup> janvier 2022, avec une licence de réutilisation totalement gratuite. Or la vente de données brutes générerait des recettes d’une dizaine de millions d’euros – plutôt cinq millions d’euros ces dernières années. Il y a donc un problème de modèle économique. Comme dirigeant de l’établissement, je suis là pour appliquer les consignes – et il est assez logique de mettre en *open data* les données que nous produisons. Du coup, nous nous orientons vers la production de données extrêmement spécifiques pour les ministères. Cela modifie notre modèle économique : on ne produit plus de la donnée pour la vendre mais on construit des partenariats avec les ministères et les établissements publics, qui nous permettent d’obtenir des ressources pour pouvoir produire ces données très spécifiques. En matière agricole, par exemple, les données du référentiel parcellaire sont en *open data*. Chacun peut consulter les îlots agricoles du pays, que nous avons redéfinis et repositionnés. Les grands opérateurs que vous avez cités nous achetaient nos données, ce qui constituait une partie de nos recettes. Il y a donc un vrai sujet, politique. Bien sûr, dès lors qu’ils seront taxés, la question sera différente.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Si en plus ils ne payaient pas d’impôts...

**M. Daniel Bursaux.** – Je ne porte pas de jugement sur les décisions du Gouvernement. Nous mettrons à disposition gratuitement nos données génériques. Quand nous travaillons pour la direction de la sécurité routière ou pour le ministère de l’agriculture, ou encore quand nous travaillons sur la base de données pour les cours d’eau de l’Agence française pour la biodiversité (AFB), il y a une compensation au fait que nos données soient mises à disposition gratuitement. Ce sont les intérêts des ministères qui commandent au degré de publicité qu’ils veulent donner.

**M. Franck Montaugé, président.** – En somme, vous retrouvez les recettes que vous avez perdues par l’intermédiaire des partenariats ou des contrats passés avec les ministères.

**M. Daniel Bursaux.** – Oui, en travaillant sur des commandes ministérielles pour des données extrêmement spécifiques, que les ministères sont prêts à payer. Les données que nous produisons pour le ministère des Armées ne sont pas en *open data*, et font l’objet d’un contrat d’environ 30 millions d’euros par an, dont la moitié nous revient. Nous continuerons à produire des données gratuites, bien sûr, puisque nous touchons une subvention de service public. Mais notre modèle économique évolue vers des données fabriquées à façon.

**M. Franck Montaugé, président.** – Peut-on aller à jusqu’à penser que ce nouveau modèle économique coûtera plus cher au contribuable ?

**M. Daniel Bursaux.** – C’est équivalent. Mais nos données serviront davantage en appui direct aux politiques publiques. Notre production s’oriente vers une plus grande satisfaction des besoins des ministères, des collectivités ou des établissements publics. Jusqu’à présent, elle était plutôt définie par l’IGN elle-même... Les ministères nous disent ce dont ils ont besoin, nous fournissent un cahier des charges, et nous répondons à cette commande.

**M. Sylvain Latarget, directeur général adjoint de l’IGN.** – Il ne faut pas s’en tenir au périmètre strict de l’établissement. Si nous définissons avec un ministère ou un établissement public un jeu de données dont il a besoin, cela peut coûter un peu plus cher sur le périmètre de l’établissement, mais celui-ci va faire des économies dans son fonctionnement. Investir dans les données numériques, souveraines ou non, est souvent bénéfique. Globalement, cela ne va donc pas coûter plus cher.

**M. Franck Montaugé, président.** – Cette politique publique de la donnée géographique, nous ne sommes pas encore en mesure de l’évaluer. Pourtant, toute politique publique devrait faire l’objet d’une évaluation.

**M. Daniel Bursaux.** – Nous avons un marché avec le ministère des Armées, et je peux vous dire qu’ils regardent de près la qualité de l’exécution ! Pour l’agriculture, il y avait en 2014 la menace d’une amende de la Commission européenne de plus d’un milliard d’euros. Notre travail pour justifier le versement des aides a permis à la France d’économiser une bonne partie de cette somme. Avec le ministère de la transition écologique, nous travaillons sur la prévention des risques, nous faisons des levées pour délimiter les cours d’eau et faire des schémas de prévisions de crue. Cela permet au ministère d’affiner ses modèles.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Je suppose que vous êtes aussi prestataire de service pour le ministère de l’environnement.

**M. Daniel Bursaux.** – Oui, et pour celui des transports.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Achetez-vous des informations sur *Spot Image* ?

**M. Daniel Bursaux.** – Nous avons deux modes privilégiés d'acquisition des données de base. D'abord, le mode aéroporté. L'IGN dispose de quatre avions, qui couvrent à peu près l'ensemble du territoire tous les trois ans, et prennent des orthophotos, qui sont des images à haute résolution : environ 20 à 25 centimètres, et jusqu'à 5 centimètres s'il y a une commande précise, qui nous permette de le financer.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Vous avez votre propre outil.

**M. Daniel Bursaux.** – C'est historique.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Je me rappelle en effet que, quand j'étais étudiant, vous aviez des avions Hurel-Dubois à ailes longues, qui survolaient la France pour photographier le nombre de vaches dans les champs, après les rationnements de la guerre. À présent, ce sont des *Beechcraft*.

**M. Daniel Bursaux.** – Ces photos nous permettent de faire directement le travail pour la politique agricole.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Parcelle par parcelle.

**M. Daniel Bursaux.** – Ilot par îlot. C'est notre moyen d'acquisition historique, qui permet de tomber à des niveaux de précision très forts. Nous utilisons aussi l'image satellitaire.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Là, vous êtes client.

**M. Daniel Bursaux.** – Oui. Nous utilisons notamment l'image satellitaire pour nos travaux à l'étranger, pour le ministère des Armées. Nous ne sommes d'ailleurs pas directement clients, puisque c'est le ministère qui nous fournit des images à partir desquelles nous travaillons.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Quand vos avions volent, à partir de quel moment la donnée est-elle ouverte ?

**M. Daniel Bursaux.** – Nos orthophotos ont vocation à être ouvertes d'ici 2022. Plus de la moitié le sont déjà.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – C'est du mécénat...

**M. Daniel Bursaux.** – Pour l'instant, les avions sont le seul outil disponible pour le niveau de résolution dont nous avons besoin.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Et les drones ?

**M. Daniel Bursaux.** – Ils sont utiles pour photographier des ouvrages linéaires, ou localisés. Mais pour travailler dans un système complètement référencé, c'est plus compliqué. Le satellite a une moins grande résolution : il vole plus haut et les caméras ne sont

pas aussi précises – sans parler des nuages. Pour autant, je n'exclus pas que, dans quelques années, avec le progrès des optiques et des satellites, l'image satellitaire finisse par nous permettre de mener quasiment les mêmes travaux. D'ailleurs, il nous est demandé de réfléchir à l'usage de l'image satellitaire pour recalibrer la politique agricole.

**M. Franck Montaugé, président.** – En matière agricole, travaillez-vous avec l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) ?

**M. Daniel Bursaux.** – Sur le référentiel, nous travaillons directement avec le ministère de l'Agriculture. Nous travaillons avec l'INRA sur les forêts.

**M. Franck Montaugé, président.** – Le processus engagé va-t-il simplifier les démarches PAC de déclaration, de suivi et de contrôle ?

**M. Daniel Bursaux.** – Oui, c'est le but. Nos travaux sont envoyés par l'ASP aux agriculteurs, qui peuvent les corriger. Le travail est donc déjà préparé et simplifié et les contrôles pourront sans doute être plus ciblés à l'avenir.

**M. Franck Montaugé, président.** – Vous n'avez pas répondu à ma question sur la maîtrise du stockage des données.

**M. Sylvain Latarget.** – Sur la question de l'*open data*, plusieurs textes ont été pris, puis consolidés, qui amènent à présent le Gouvernement à décider de l'ouverture complète de nos données en 2022. Un certain nombre de jeux de données de référence ont été définis, qui ont vocation à être diffusés largement. Le référentiel parcellaire graphique en fait partie, tout comme un certain nombre de jeux de données que nous produisons, comme le référentiel à grande échelle, qui comprend les informations topographiques, altimétriques, ortho-photographiques, et les adresses. Il en va de même du plan cadastral informatisé tenu par la Direction générale des finances publiques (DGFiP). Ces données sont diffusées sur *data.gouv.fr*. Actuellement, nos données sont sous licence, et nous avons un système d'enregistrement et de diffusion. On peut acheter les données ou, si l'on bénéficie de la gratuité – c'est le cas de l'ensemble de la sphère publique – se déclarer et obtenir un lien de téléchargement.

Nos données sont hébergées sur des serveurs et archivées. Nous rendons disponibles les données topographiques en J+1, c'est-à-dire dans l'état dans lequel la base était la veille. Elles sont archivées tous les trimestres et elles sont stockées en double, pour les reconstituer en cas de problèmes informatiques ou d'attaques malveillantes. L'ensemble est accessible par Internet, à travers l'écosystème du Géoportail, et peut être soit consulté, donc affiché à l'écran, ce qui est toujours possible quand les données ne sont pas confidentielles, soit utilisé en flux, en récupérant l'information dont on a besoin pour l'utiliser dans un système client, soit enfin téléchargé pour installation sur un site distant. Notre meilleure sécurité est que nos données sont copiées en plusieurs endroits. Elles sont chez quasiment tous les clients qui les ont téléchargées, notamment.

**M. Daniel Bursaux.** – Nous sommes également en lien permanent avec l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

**M. Sylvain Latarget.** – Nous n'utilisons pas les *data center* des Gafam : nous sommes sur un cloud d'État, depuis le 1<sup>er</sup> janvier dernier. Il s'agit d'un site opéré par le

ministère de l'Agriculture, qui s'appelle « Oshimae » (Offre de Service d'Hébergement Interministériel Agriculture Écologie). Auparavant, nous utilisions un hébergement privé.

**M. Franck Montaugé, président.** – Pourquoi ce changement ?

**M. Daniel Bursaux.** – Le ministère de l'Agriculture, qui souhaitait développer ce site, nous y a vivement encouragés, tout comme la DINSIC (direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État). Pour nous, cela présente l'avantage de nous dispenser d'avoir à relancer un appel d'offre tous les six ans. Et être installé sur le réseau interministériel nous rend plus facilement accessibles aux ministères. Pour autant, il n'est pas évident pour le public internet de passer par le site du ministère. Et cela peut créer une surcharge.

**M. Sylvain Latarget.** – En 2018, par l'infrastructure Géoportail, nous avons diffusé un peu plus de 1000 téraoctets de données... Nous sommes le site gouvernemental qui consomme le plus de bande passante.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – L'IGN est-il un EPIC ?

**M. Daniel Bursaux.** – C'est un EPA, ce qui nous oblige à recruter des fonctionnaires titulaires : nous ne pouvons avoir recours à des contractuels que si nous prouvons qu'il n'y a pas de fonctionnaire compétent pour les fonctions en jeu. Dans les domaines hyperspécialisés, nous avons des difficultés de recrutement : nous ne pouvons pas offrir à des informaticiens les mêmes salaires qu'Airbus... Or nous avons besoin de personnes très compétentes en matière d'intelligence artificielle et de *deep learning*.

**M. Franck Montaugé, président.** – N'avez-vous pas recours à la sous-traitance ?

**M. Daniel Bursaux.** – Si, et nous avons une collaboration avec le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). Le maintien de la capacité technique est un vrai sujet pour nous.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Avez-vous des exemples d'applications privées issues d'une utilisation judicieuse de vos données ? Les cartes Michelin, peut-être ?

**M. Daniel Bursaux.** – Michelin a ses propres systèmes de collecte et de cartographie. L'IGN n'est plus seulement le producteur de cartes routières et de randonnée – même si c'est toujours une activité significative, notamment pour les cartes de randonnée, dont nous avons la quasi-exclusivité et dont le marché se maintient bien. Nous avons complètement abandonné la production de cartes urbaines, et la production de cartes routières est également en chute libre.

Nous avons créé il y a quelques années une sorte d'incubateur d'entreprises, hébergeant sur appel à projets des TPE nous ayant présenté des idées qui nous paraissaient intéressantes. L'une d'entre elles s'occupe de cartographie solaire : elle indique l'intérêt à installer du chauffage solaire sur telle ou telle toiture. Elle a pris son autonomie et fait de la cartographie solaire à Nantes et Saint-Mandé. Elle s'appelle *In Sun We Trust*.

**M. Claude Pénicand, délégué à la stratégie de l'IGN.** – Cette entreprise s'est placée sur le créneau de l'installation des panneaux solaires en se positionnant sur un critère de confiance, les usagers privés n'ayant pas toujours obtenu les rendements escomptés. Elle ne propose pas d'installation en propre, mais est en lien avec des installateurs. Elle indique à

quel coût l'investissement en panneaux solaires sera rentable ou non. Elle mobilise pour cela des données de précision, que l'IGN lui apporte. Comme notre nom figure sur les simulations, cela inspire confiance au consommateur.

Dans le domaine forestier, une application identifie dans nos données les endroits où la prospection forestière serait la plus intéressante, et propose aux particuliers de mettre à disposition leurs forêts, en se chargeant de trouver un exploitant pour valoriser leurs ressources forestières.

Une société, enfin, travaille sur les risques d'inondations, notamment pour le ministère. Nous avons travaillé avec elle sur les modèles de prévision à partir de modèles numériques de terrain.

**M. Franck Montaugé, président.** – Intervenez-vous pour Galiléo ?

**M. Sylvain Latarget.** – Galiléo ne fait pas d'images, il émet des signaux pour faire des calculs de position. Nous avons été associés à sa conception, et participons aujourd'hui au calcul des orbites précises des satellites, ce qui permet, en temps légèrement différé, des mesures extrêmement fines. Une précision d'un mètre est facile à obtenir pour un GPS. Mais pour un positionnement plus précis, il faut un calcul en temps différé intégrant l'orbite exacte du positionnement du satellite – que nous fournissons gracieusement. Le véhicule autonome, notamment, aura besoin de mieux qu'un mètre de précision pour se positionner. Nous travaillons à un système de PPP (positionnement ponctuel précis) qui permettra, à partir de la position instantanée - à quelques décimètres près - et de la connaissance - quelques minutes voire quelques secondes avant - du positionnement précis, d'interpoler la position où devrait être à peu près le satellite pour obtenir une précision d'une dizaine de centimètres – afin que deux véhicules n'entrent pas en collision !

Nous intervenons comme experts techniques sur les modèles mathématiques, sur les systèmes de référence, sur les processus de calcul et sur le positionnement des points, y compris pour les géomètres. Le réseau ancien de bornes a été complètement dématérialisé et remplacé par des stations qui sont pour certaines opérées par nous mais, pour la grande majorité, sont opérées par des tiers, intégrés dans un réseau global national, ce qui nous permet d'offrir des prestations de qualité et entièrement gratuites.

**M. Daniel Bursaux.** – L'intégration de données non produites par l'IGN est un vrai changement de pratique, qui est en cours. Nous avons des tiers de confiance : quand une grande métropole ou une région produit des données, nous n'avons pas de raison de penser qu'elles sont de moins bonne qualité que celle de l'IGN. La question est dès lors de voir comment intégrer ces données dans nos bases, et comment vérifier qu'elles correspondent à nos spécifications. Pour les adresses, par exemple, nous avons mis en place un guichet sur lequel les mairies peuvent procéder directement à des mises à jour : nous n'avons pas de raison de penser qu'elles le font moins bien qu'un agent de l'IGN. La mutualisation, avec des tiers de confiance, évite que la saisie des données soit faite deux ou trois fois. Nous réfléchissons aussi à intégrer des citoyens dans le processus.

**M. Franck Montaugé, président.** – Merci.

**Audition de Mme Marie-Laure Denis, présidente de la CNIL, et de  
MM. Gwendal Le Grand, secrétaire général adjoint, et Mathias Moulin,  
Directeur de la Direction de la protection des droits et des sanctions**

**M. Franck Montaugé, président.** – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de Madame Marie-Laure Denis, présidente de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL). Elle est accompagnée par Messieurs Gwendal Le Grand, secrétaire général adjoint, et Mathias Moulin, Directeur de la Direction de la protection des droits et des sanctions.

Cette audition sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du Code pénal. Je vous invite chacun à tour de rôle à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ; levez la main droite et dites : « je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marie-Laure Denis, M. Gwendal Le Grand, et M. Mathias Moulin prêtent successivement serment.*

**M. Franck Montaugé, président.** – Mes chers collègues, à titre liminaire je souhaite vous rappeler que la CNIL est une autorité administrative indépendante dotée de pouvoirs d'enquête et de sanction. À ce titre, nous aurons bien sûr plusieurs questions importantes à poser à Madame Denis et à ses collaborateurs. Néanmoins, il va de soi qu'aucune de nos questions ne devra les amener à révéler les cibles précises de futures enquêtes de la CNIL ou à fragiliser des enquêtes en cours en révélant des éléments qui porteraient atteinte à l'équité et à l'intégrité de ces procédures.

Madame Denis, vous avez été nommée il y a six mois présidente de la CNIL. Cette autorité administrative indépendante bien connue est en charge, depuis 1978, de la protection des données à caractère personnel. Son champ de compétences est devenu particulièrement vaste en 40 ans, tant les traitements automatisés de données sont courants aujourd'hui. De véritables géants du numérique ont émergé ; par ailleurs, les GAFAM, les plateformes et les usages se sont complexifiés algorithmes, du profilage, du big data, de l'intelligence artificielle, etc.

Le cadre juridique dans lequel le régulateur exerce ses missions a lui aussi profondément évolué avec, en dernier lieu, l'entrée en vigueur le 25 mai 2018 du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD).

Pourriez-vous commencer par nous présenter le cadre général de votre action, vos moyens et les défis que pose cette régulation. Le RGPD a justement été pensé dès l'origine comme un outil de régulation à la hauteur des enjeux de souveraineté numérique, quel bilan dressez-vous de sa première année d'application ?

**Mme Marie-Laure Denis, présidente de la CNIL.** – Nous sommes reconnaissants au Sénat d'associer la CNIL à ses travaux sur ce sujet éminemment important. Le foisonnement des innovations a envahi l'ensemble des espaces de la vie quotidienne et publique, mais aussi de la vie privée. Les systèmes d'échanges instantanés bousculent les frontières de ces différents domaines en raison de la vitesse à laquelle circulent les informations.

Dans ce contexte, la souveraineté doit être repensée pour deux raisons.

Tout d'abord, la capacité des États à faire appliquer leurs règles est remise en cause, celles-ci étant plus difficile à ancrer que dans des territoires physiques ; le monde numérique dessine ainsi un vaste territoire au sein duquel les données constituent un élément essentiel par leur collecte, leur croisement, leur enrichissement, leur transfert et leur valorisation. Si certains comparent souvent les données au pétrole de l'économie numérique, je préfère pour ma part utiliser l'image du terreau, plus représentative de leur rôle.

Ensuite, le monde numérique fait interagir plusieurs acteurs qui se comportent différemment des modèles classiques. En nous offrant diverses solutions technologiques, ils ont acquis une puissance inédite sur le plan économique. Cette situation pourrait nous conduire à subir des choix d'organisation sociale, imposés par ces acteurs à notre insu et en dehors de tout cadre démocratique.

L'État, dans toutes ces facettes – expert, stratège, législateur – se trouve donc confronté à plusieurs défis majeurs. L'intervention de la puissance publique doit être repensée autour de leviers forts. Bien que les autorités nationales et européennes disposent de pouvoirs étendus dans le secteur du droit de la concurrence, d'autres cadres doivent être posés dans les domaines de la fiscalité, du droit d'auteur et de la régulation des contenus. Pour ma part, j'aimerais qu'un aspect soit davantage exploré par le législateur, celui de la démultiplication de l'exposition de soi.

Vous m'avez interrogée au sujet du bilan de la CNIL à la suite de l'entrée en vigueur du RGPD. Nous constatons que l'ensemble des publics et des secteurs économiques est concerné par la tendance à vouloir s'approprier ses droits. Ainsi, nous avons relevé plus de huit millions de visiteurs sur notre site internet. Près de 17 000 requêtes électroniques ont été reçues. Notre rubrique questions - réponses a été consultée presque 300 000 fois. Nous avons reçu 200 000 appels téléphoniques.

L'ampleur de ces chiffres démontre à quel point les citoyens recherchent l'information au sujet de leurs droits. Cette tendance va de pair avec la volonté de mieux défendre ses droits en maîtrisant l'utilisation de ses données personnelles. Le nombre de plaintes entre le 25 mai 2018, date de l'entrée en vigueur du RGPD, et le 25 mai 2019, s'élève à 12 500, ce qui dénote une hausse de 42 % par rapport à l'année précédente. Un tiers d'entre elles concerne la diffusion des données personnelles sur internet. Notre bilan au sujet des données personnelles est un enjeu de la souveraineté numérique. La CNIL se doit donc d'être en capacité de répondre aux attentes des citoyens.

Nous partageons généralement bien volontiers nos données privées sur les réseaux sociaux ou les blogs. Or, énormément de personnes s'émeuvent de ce que leurs données soient mises en ligne à leur insu. À l'heure actuelle, les données personnelles dont certaines touchent aux aspects les plus intimes de l'individu, circulent dans des proportions inédites. Le numérique a changé les usages, les pratiques, mais aussi les risques et les enjeux présents dans l'ensemble de la société.

Pour conserver notre souveraineté numérique, nous devons garder comme objectif la préservation de notre autonomie décisionnelle sur le traitement de nos données personnelles, c'est un principe cardinal du RGPD. Outre cet aspect individuel, la protection des données a évidemment une dimension collective : il s'agit de protéger notre contrat social et de défendre notre modèle humaniste et notre conception des droits et libertés.

Le RGPD a instauré un cadre juridique ambitieux et puissant. Il a vocation à s'appliquer à un marché économique de plus de 500 millions de personnes auquel les acteurs du numérique s'intéressent en tant que tel. Il repose sur un cadre juridique novateur qui prévoit, grande nouveauté, une application extraterritoriale même à l'égard des entreprises qui ne disposent pas d'un établissement en Europe dès lors que ce sont les données personnelles d'un Européen qui sont ciblées. L'ensemble du système utilise la notion de risque : les responsabilités varient en fonction du risque représenté par le traitement – volume, sensibilité des données - et les grands acteurs sont donc appelés à être soumis à des obligations particulières.

Le montant des sanctions pécuniaires change d'échelle avec le RGPD : une condamnation peut aller jusqu'à 20 millions d'euros ou 4 % du chiffre d'affaires mondial annuel. De plus, elle peut être rendue publique, comme l'a fait la CNIL en janvier dernier contre Google, pour un montant de 50 millions d'euros. Les plaintes engagées en vertu du RGPD peuvent désormais être collectives et c'est sur cette base que la société civile a engagé quelques actions à l'encontre des GAFA.

Un droit nouveau à la portabilité des données est consacré par le RGPD il doit permettre aux petits acteurs économiques de défier plus facilement les grands, en attirant les clients qui peuvent ainsi leur apporter leurs données, diminuant ainsi le pouvoir de captation des grandes plateformes. À l'occasion hier, d'un colloque organisé à Bruxelles sur la régulation numérique auquel participait le président de l'autorité de la concurrence allemande, j'ai été frappée de constater que le droit à la portabilité des données était évoqué comme un levier d'action essentiel.

En outre, le RGPD a introduit un nouveau modèle de gouvernance de la régulation, jusqu'alors inédit au niveau européen : intégré et décentralisé. Ainsi, si un traitement de données concerne des individus dans plusieurs États membres, chaque autorité doit agir de concert avec les autres – c'est un mécanisme de guichet unique - pour adopter une décision applicable dans l'ensemble de l'Union européenne. Pour permettre cette coopération, un nouvel organe européen de régulation a notamment été créé, le Comité Européen de Protection des Données (CEPD).

Par ses lignes directrices, le CEPD garantit la cohérence et assure la pédagogie des principes du droit européen de la protection des données. Le CEPD adopte des décisions structurantes visant à répartir les rôles entre les différentes autorités : il distribue ainsi les rôles dans l'instruction des plaintes de dimension transnationale, et c'est lui qui peut être amené à déterminer quelle autorité sera la chef de file pour une action donnée. Le système mis en place repose donc sur les deux principes essentiels que sont la coopération et la cohérence, permettant de combattre toute volonté d'évitement ou de « forum shopping ».

Bien que le RGPD soit rentré en vigueur il y a plus d'un an, il reste très présent dans les agendas politiques et médiatiques. Au sein de l'Union européenne et au-delà, cette tendance est assez inédite. Le RGPD a su rayonner au niveau mondial en proposant une approche nouvelle. D'autres standards sont à l'œuvre au niveau mondial, ne l'oublions pas, et une véritable diplomatie de la protection des données mérite d'être engagée pour défendre ces valeurs. Certains États ont mis à jour leurs législations pour se rapprocher de nos standards, comme le Japon, la Corée du Sud, le Bénin, l'Australie. On peut également citer les processus en cours en Tunisie, en Suisse ou le Burkina Faso. D'autres ont adopté, pour la première fois, un cadre comparable au RGPD comme la Californie – dont la loi doit entrer en vigueur en janvier prochain et nourrit même des réflexions pour un texte de portée fédérale ou le Brésil,

qui a adopté une telle loi en 2019. Les outils de transfert prévu par le RGPD – et en particulier les décisions d'adéquation par lesquelles la Commission peut les autoriser vers des pays tiers – ont contribué à une élévation internationale générale des standards de protection de la vie privée.

J'insiste : l'Europe ne s'est pas enfermée dans une forteresse avec le RGPD, cadre juridique ouvert qui continue bien sûr à permettre la libre circulation des données. J'ai d'ailleurs été frappée de voir que le G20 organisé à Osaka consacrait un paragraphe entier à la protection des données et au principe du « *data free flow with trust* », la libre circulation dans la confiance.

Il est important de défendre nos outils de régulation et nos standards en parallèle aux négociations commerciales internationales - ; la protection des données ne saurait être intégrée au sein des accords commerciaux conclus par l'Union européenne, un consensus existe sur ce point.

L'application effective du nouveau cadre européen de protection des données permettra également de renforcer notre résilience et notre cybersécurité en Europe, et donc d'affronter les dérives liées aux stratégies de désinformation – qui reposent sur l'exploitation des données et le ciblage des individus - ainsi qu'aux menaces portées contre l'intégrité de nos processus électoraux. Dans ce contexte, le RGPD n'apporte qu'une partie des réponses. Toutefois, c'est du succès de son application que dépendra la réussite de ces enjeux.

Il est également question de souveraineté numérique avec l'accès transfrontalier aux données dans le cadre d'enquête de police ou de procédures judiciaires. Nous discutons ainsi en ce moment avec nos homologues de l'impact du Cloud Act. Cette loi américaine adoptée récemment permet aux autorités américaines un accès direct, en dehors des accords de coopération judiciaire, aux données stockées en dehors des États-Unis, et donc y compris en Europe. La commission européenne a présenté une proposition de règlement en matière d'accès aux preuves électroniques actuellement en discussion. Nous devons certes être en mesure d'apporter des réponses concrètes à des problématiques juridiques pour garantir une certaine efficacité aux enquêtes, mais pas au détriment de la protection de la vie privée des individus.

Pour conclure, je tiens à rappeler que la CNIL a vocation à contribuer à une stratégie globale visant à assurer la souveraineté numérique tant au plan national qu'euro péen. Tout en restant dans le cadre de ses prérogatives réglementaires, elle se tient à la disposition des pouvoirs publics et des citoyens pour atteindre cet objectif. Pour autant, je ne peux que constater à quel point les ressources dont dispose la CNIL sont inadaptées au regard de l'ampleur des enjeux qui se dressent face à elle.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Je vous remercie, et je tiens tout d'abord à saluer l'ensemble de votre équipe et à souligner la qualité du travail accompli au sein de la CNIL. Cette autorité administrative a su s'imposer au fil des années comme un acteur essentiel.

Vous avez évoqué un manque de ressources. Quelles sont vos attentes en la matière ?

**Mme Marie-Laure Denis.** – La CNIL rassemble 200 agents. Nous serons 215 en fin d'année, ce qui démontre que les pouvoirs publics sont conscients de la nécessité de

renforcer les moyens humains. Pour autant, nous sommes largement en deçà des ressources dont disposent nos homologues européens. Eu égard au nombre d'habitants, nous avons le troisième plus mauvais ratio citoyens/agents de l'Union européenne.

La Grande-Bretagne, qui a une population et un périmètre de régulation comparables, disposera de 900 agents en 2020. Alors que nous avons 20 contrôleurs, la Grande-Bretagne en a 160. Les Britanniques disposent ainsi d'une force de frappe bien plus importante que la nôtre lorsqu'elle est confrontée à une affaire complexe.

De notre côté, nos faibles moyens ne nous permettent pas d'assurer de manière satisfaisante les nouvelles missions confiées par le RGPD. Par exemple, alors même qu'il s'agit d'un enjeu important de cybersécurité, nous recevons sept notifications de failles ou de violations de données par jour - sans pour autant disposer de moyens supplémentaires pour prendre en charge cette nouvelle compétence.

Nous avons démontré notre volonté constante d'accompagner les pouvoirs publics. À ce titre, nous avons rendu 120 avis l'an dernier sur des projets de lois ou décrets et nous avons été auditionnés 30 fois au Parlement. L'accompagnement des entreprises suppose des conseils et des approches spécifiques. Notre présence au niveau européen est essentielle pour porter les valeurs et les points de vue défendus par la France au sein des organes de coopération ou de négociation... Toutes ces missions impliquent de disposer de moyens.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Et par rapport à l'Allemagne ?

**Mme Marie-Laure Denis.** – L'Allemagne dispose de 700 agents, 250 pour l'autorité fédérale, pour une population de 82 millions d'habitants ; En Pologne, c'est 250 agents pour 37 millions d'habitants soit près de 20 % de plus que la CNIL ! Aux Pays-Bas, 138 agents pour 17 millions d'habitants...

Selon moi, le problème n'est pas le budget, mais bien l'effectif dont dispose la CNIL pour faire face à ses missions, d'autant plus que nous nous devons d'assurer un rôle de pédagogie sur ces sujets auprès du grand public. Il est notamment nécessaire d'envoyer les agents de la CNIL sur le terrain pour faire de l'éducation au numérique, dans les écoles ou les entreprises. Pour mener à bien toutes ces actions, un effectif adapté s'impose.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Vous avez évoqué vos contacts avec les différents acteurs du terrain. Comment les entreprises réagissent-elles face aux obligations découlant du RGPD ? Il me semble que la situation est assez paradoxale : les acteurs les plus puissants sont sans doute les mieux équipés pour répondre à ces obligations. À l'inverse, ceux pour lesquels l'espace numérique est une nouveauté semblent plus en difficulté pour s'adapter à ce cadre.

Comment ressentez-vous les efforts réalisés par les professionnels suite à l'entrée en vigueur du RGPD ? Les organisations professionnelles vous interrogent-elles à ce sujet ?

Par ailleurs, nous avons tous pris l'habitude de cliquer sur « j'accepte » pour la collecte de nos données. Avez-vous des retours d'utilisateurs sur l'évolution des conditions d'octroi du consentement ? N'assistons-nous pas à une forme de standardisation des comportements ?

**Mme Marie-Laure Denis.** – Notre mission consistant à la fois à accompagner et à sanctionner le cas échéant, cela peut compliquer quelque peu nos rapports avec les

entreprises. Celles-ci doivent fournir, c'est vrai, des efforts importants de gouvernance à la suite du RGPD, tant les enjeux juridiques, informatiques, stratégiques voire de réputation sont importants désormais. Pour autant, vous l'avez rappelé, la CNIL a 41 ans. La loi Informatique et Libertés de 1978 portait depuis l'origine des obligations comparables à celles issues du RGPD. Ce règlement n'a donc fait que renforcer ces obligations déjà à la charge des entreprises.

Dans ce cadre nouveau, la CNIL accompagne les entreprises. À cette fin, nous avons mis en place un logiciel en open source, téléchargeable sur notre site. À ce jour, il a été téléchargé 300 000 fois. Initialement disponible dans seulement deux langues, il est actuellement proposé dans dix-neuf langues différentes.

De même, seules les grandes entreprises sont concernées par l'obligation de nommer un délégué à la protection des données. Pour accompagner ce nouveau rôle, nous avons mis en ligne un MOOC (massive open on line courses, c'est-à-dire un cours gratuit en ligne) qui permet de cadrer les missions inhérentes à cette nouvelle fonction.

Notre approche à l'égard des petites entreprises est différente. En effet, nous leur demandons simplement de respecter des obligations de bon sens – registre des traitements, règles de sécurité informatique, etc. Nous avons élaboré un guide à destination des TPE et des PME, et préparons le même type d'outil pour les collectivités territoriales.

En somme, les retours sont différents en fonction de la taille des entreprises. Dans tous les cas, nous ne devons pas surestimer les coûts induits par le RGPD. Ils sont liés à l'échelle des entreprises.

**M. Franck Montaugé.** – Si je comprends bien, certaines entreprises n'ont pas du tout été affectées par la mise en place du RGPD.

**Mme Marie-Laure Denis.** – Je ne voudrais pas minimiser l'impact de cette réglementation parfois perçue comme nouvelle. Pour autant, nous mettons en œuvre tous les moyens nécessaires afin d'accompagner les entreprises. Bien sûr, nous ne pouvons pas mener un suivi individuel, mais notre site internet regroupe toutes les informations utiles pour se mettre en conformité avec le RGPD.

Concernant les règles de recueil du consentement sur les sites internet, le clic de l'internaute visant à accepter la collecte de ses données doit être relié à la notion de « cookie ». Ces traceurs ont pour objectif de cibler au mieux l'individu principalement au niveau publicitaire. Le collège de la CNIL a pris ce sujet bras le corps : nous avons décidé de mener un cycle d'auditions au sein de la CNIL avec consultation de l'ensemble des instances professionnelles et des acteurs de la société civile pour rappeler l'état du droit positif en matière de traceurs et élaborer des recommandations claires au sujet des modalités de recueil du consentement de l'internaute. Ce que nous appelons la « fatigue du consentement » est en effet un véritable sujet de réflexion.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – La CNIL s'est notamment illustrée par la sanction spectaculaire infligée à Google. Pouvez-vous évoquer cette affaire ?

**Mme Marie-Laure Denis.** – Cette affaire a été traitée avant que je ne prenne mes fonctions. Elle concernait le sujet spécifique de la création de comptes sur Android. La CNIL, dans sa formation restreinte, à laquelle n'appartient pas la Présidente, a décidé d'une sanction

de 50 millions d'euros aux motifs du défaut d'information de l'utilisateur. En effet, pour parvenir à obtenir les informations concernant la collecte et le traitement des données, il fallait effectuer six opérations préalables, ce qui est excessif. Je précise que Google conteste cette sanction, l'entreprise – qui a payé l'amende - a par la suite décidé de déposer un recours encore pendant devant le Conseil d'État.

**M. Mathias Moulin, Directeur de la Direction de la protection des droits et des sanctions.** – S'agissant du cadre de la sanction infligée à Google, je tiens à préciser qu'elle a été décidée en application du RGPD mais en dehors de la procédure dite du « guichet unique », puisque Google ne disposait pas d'établissement dans l'Union européenne à l'époque de l'action -l'établissement en Irlande n'ayant pas, selon la formation restreinte, de pouvoir d'action sur les traitements de données personnelles. Cette question de compétence a fait l'objet de nombreuses discussions et c'est d'ailleurs l'un des arguments portés par Google dans le cadre de son recours auprès du Conseil d'État.

Nos enquêtes se sont concentrées sur les conditions générales d'utilisation et la politique de confidentialité et nous avons considéré que le consentement ne pouvait pas être valablement recueilli dans ce contexte. Les personnes étaient également insuffisamment ou mal informées, notamment sur les durées de conservation, par conséquent leur consentement n'était pas éclairé.

Au vu de l'ampleur des données traitées, plusieurs millions par minute, l'enjeu en matière de vie privée est essentiel. De ce fait, la formation restreinte de la CNIL s'est prononcée en faveur d'une sanction de 50 millions d'euros, rendue publique.

Je précise que nous avons été saisis par des plaintes collectives portées par les associations La Quadrature du Net, qui rassemblait les réclamations de plus de 10 000 personnes, et None Of Your Business, associations créée par Max Schrems.

**Mme Marie-Laure Denis.** – A ce jour, nous sommes saisis de sept plaintes collectives sur le fondement du RGPD depuis son entrée en vigueur.

**M. Mathias Moulin.** – Cette procédure permet de démultiplier notre action.

**M. Gérard Longuet.** – Madame Denis, vous êtes une juriste éminente et expérimentée. A ce titre, comment appréhendez-vous la coexistence entre le Cloud Act et du RGPD ? Quid du rapport Gauvain ? Pensez-vous qu'il soit possible d'interdire aux entreprises françaises de transmettre des données aux autorités américaines ? Il s'agirait d'une attitude de résistance difficile à tenir...

Le RGPD adopte une approche plus subtile en utilisant le critère de la nationalité de la personne ciblée par l'atteinte à ses données.

**Mme Marie-Laure Denis.** – L'articulation entre ces différentes dispositions est un sujet très intéressant. Il relève en réalité d'un conflit de lois. Je rappelle que le Cloud Act découle d'une affaire pendante devant la Cour suprême qui avait opposé le gouvernement américain à Microsoft.

Le Cloud Act permet aux autorités américaines, dans le cadre d'une enquête judiciaire, d'exiger des hébergeurs une transmission des données stockées sans passer par les procédures classiques de coopération judiciaire. Les Américains estiment que ce principe accroît l'efficacité des procédures.

Toutefois, les dispositions issues du Cloud Act sont en contradiction directe avec l'article 48 du RGPD qui interdit toute transmission des données aux autorités d'un pays tiers sans un cadre juridique clair.

Le CEPD a adopté ce matin même une position à ce sujet : répondant à une demande d'avis de la commission libertés civiles et justice du Parlement européen, il a réaffirmé la pleine application de l'article 48 du RGPD qui protège les données personnelles contre les transferts ou divulgations non autorisées par le droit de l'Union. En l'absence de traité international, si une demande des autorités américaines visait à obtenir des entreprises européennes la transmission de données sur la base du Cloud Act, elle serait donc illicite au vu du RGPD. Les entreprises ne peuvent se prévaloir pour ce traitement du fondement tiré de l'« intérêt légitime », la seule exception envisageable étant celle destinée à prévenir la survenue d'une menace grave pour l'intérêt vital de la personne concernée.

Dans ce cadre, vous constatez que le RGPD fournit effectivement les moyens d'assurer notre protection - celle des personnes et les intérêts de nos entreprises.- et de préserver notre souveraineté numérique européenne.

La Commission européenne a reçu un mandat pour négocier un traité avec les États-Unis visant à apporter la garantie du respect des droits des personnes. J'ignore quelle sera la forme de ce traité. D'après ce que j'ai entendu, plusieurs hypothèses sont envisageables : peut-être un traité cadre et des accords spécifiques bilatéraux. Dans tous les cas, la position du CEPD est très claire à ce sujet, puisqu'il affirme nettement que l'article 48 du RGPD est pleinement applicable en l'espèce.

Le rapport Gauvain sur la protection des entreprises contre les sanctions américaines a été remis au Premier ministre le 26 juin 2019. Il traite davantage des données non personnelles, c'est-à-dire celles qui ne permettent pas d'identifier des personnes physiques. Il me semble que les sanctions proposées pourraient être appliquées par une autre autorité administrative indépendante que la CNIL. Je n'ai pas d'opinion personnelle à émettre sur ce sujet, si ce n'est que je me réjouis que le RGPD fasse des émules.

**M. Franck Montaugé.** – Le point soulevé par le rapporteur mérite d'être élargi. Les propositions envisagées par le rapport Gauvain pourraient-elles permettre de rétablir l'équilibre des forces dans le contexte du Cloud Act ? Les préconisations du rapport pourraient-elles nous faire gagner en souveraineté ?

De manière plus générale, quelles seraient vos propositions pour trouver des axes d'amélioration au sujet de la protection de nos libertés individuelles ?

**Mme Marie-Laure Denis.** – Cette initiative est intéressante car elle présente au moins le mérite de traiter un vrai sujet, celui des entreprises françaises confrontées à des législations étrangères. J'ai pu constater, lors de mes déplacements, à quel point les entreprises américaines étaient intéressées par l'affirmation européenne d'une législation extraterritoriale. Lorsque nous allons en Asie, nous ne pouvons qu'observer les modèles concurrents.

Le modèle américain repose avant tout sur la protection des consommateurs. En Europe, nous prenons le parti de protéger les individus en tant que tels, ne négligeons pas les stratégies d'influence.

Vous m'interrogez sur des modifications législatives souhaitables. Très modestement, il me semble qu'en matière de protection des données, la législation a évolué de manière substantielle récemment avec deux décrets, une réforme de la loi Informatique et Libertés et une ordonnance. Laissons le temps aux entreprises d'intégrer ces évolutions avant d'en envisager d'autres.

**M. Gwendal Le Grand, secrétaire général adjoint.** – La définition des données à caractère personnel retenue par le RGPD dans son article 4 est très large. Il s'agit de « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable ; est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ». Son interprétation permet d'englober énormément d'informations détenues par les entreprises.

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

**Audition de Mme Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence, de M. Roch-Olivier Maistre, président du CSA et de M. Sébastien Soriano, président de l'Arcep**

**M. Franck Montaugé.** – Mes chers collègues. Notre commission d'enquête consacrée à la souveraineté numérique poursuit ses travaux avec l'audition de Mme Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence, M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) et M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (Arcep).

Cette audition sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du Code pénal. Je vous invite chacun à tour de rôle à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ; levez la main droite et dites : « je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Isabelle de Silva, M. Roch-Olivier Maistre et M. Sébastien Soriano prêtent serment.

**M. Franck Montaugé.** – Nous vous recevons en tant que présidents des autorités administratives indépendantes que vous représentez.

Mme de Silva, vous présidez l'Autorité de la concurrence, autorité transversale qui a la charge de s'assurer du bon fonctionnement de l'ensemble du marché français au regard des pratiques anticoncurrentielles et des concentrations. MM. Maistre et Soriano, vous présidez deux autorités de régulation dites sectorielles. Il s'agit pour M. Maistre du secteur audiovisuel que le CSA a la charge de superviser et pour Monsieur Soriano du secteur des télécoms et des postes avec l'Arcep.

Vos autorités sont toutes les trois confrontées aux géants du numérique et aux difficultés de réguler l'espace numérique. Si certaines questions vous sont propres, d'autres vous sont communes. C'est sur celles-ci que nous aimerions vous entendre dans un premier temps à la lumière de vos expériences respectives.

Estimez-vous que la régulation des acteurs du numérique est aujourd'hui suffisante en France ? Disposez-vous de moyens humains et techniques suffisants pour remplir vos missions dans le monde du numérique ? Faut-il créer un cadre général applicable aux acteurs systémiques de l'internet et dont l'application serait assurée par un seul régulateur ?

**Mme Isabelle de Silva.** – Nous vivons actuellement dans une période riche en défis pour l'ensemble des régulateurs. Il s'agit pour nous de la même révolution que traversent les entreprises. Face à cela, il me semble que nous disposons des moyens de réponse adaptés pour y faire face. Je me limiterai à évoquer les outils de la concurrence, qui se sont avérés très plastiques et efficaces.

Sur ce sujet, la France se situe à la pointe de ce qui existe. Malgré cela, il reste encore à renforcer ces outils dans le monde du numérique. En début d'année, nous avons pris des mesures conservatoires à l'encontre de Google dans le cadre de la problématique du déréférencement dont avait été victime une PME française. Cet outil s'avère très utile car il permet une intervention rapide pour mettre un terme à des pratiques nuisibles.

Un autre pan d'action important se retrouve au niveau européen. La Commission européenne mène une action très encourageante qui démontre sa volonté d'affirmer avec rigueur la force du droit de la concurrence. J'aimerais notamment évoquer trois affaires concernant Google dans lesquelles la Commission européenne est intervenue.

L'affaire Google Shopping a donné lieu à une sanction de 2,4 milliards d'euros. Dans sa décision, la Commission prend acte de la position dominante de Google dans le marché de la recherche en ligne. La sanction est liée à l'abus dans le changement intempestif des règles du jeu au niveau du volet Google Shopping. Cela rappelle à quel point une entreprise dominante est soumise à des obligations particulières du fait de cette position.

L'affaire Google AdSense s'est conclue par une sanction de 1,25 milliard d'euros en raison de clauses anticoncurrentielles relevées dans les contrats, ce qui aboutissait au maintien de la position dominante de Google dans le marché de la publicité associée à la recherche en ligne.

L'affaire Google Android a enfin débouché sur une sanction de 4,3 milliards d'euros. La Commission a répertorié l'ensemble des actions et clauses contractuelles qui visaient à préserver la position de Google sur les terminaux équipés du système d'exploitation Android.

L'application du droit de la concurrence est un outil qui doit encore être mobilisé. Face aux problématiques qui découlent de l'utilisation des données, notre interprétation de ce droit doit être plus innovante que par le passé. À cet égard, la décision prise par l'équivalent allemand de l'Autorité de la concurrence peut être citée. Elle a abouti à la condamnation de Facebook pour une utilisation disproportionnée des données des utilisateurs, qui excédait ce qui est nécessaire au bon fonctionnement du réseau social. La captation illégitime des données peut donc être sanctionnée, comme nous le démontre cette décision.

Il me semble nécessaire de renforcer les moyens de notre coopération, tant aux niveaux nationaux qu'à l'échelle européenne. Dans cette lutte, nous disposons d'un atout majeur avec le réseau européen de concurrence, lequel permet une action et un traitement coordonnés des affaires par les autorités nationales de régulation et la Commission européenne. La réussite de ces coopérations implique également d'approcher les affaires de manière convergente.

Parmi nos pistes d'amélioration, je citerai le manque de moyens humains pour nos investigations. Au sein de l'Autorité de la concurrence, nous sommes 400 personnes. Ce nombre est insuffisant pour traiter des dossiers éminemment complexes. En Allemagne, les moyens sont 50 % plus importants que les nôtres, et le Royaume-Uni dispose du double de personnes.

Les dossiers sont très délicats, mêlant des sujets d'ordre stratégique ou technique. Ils requièrent des compétences élevées de la part des rapporteurs. Je rappelle également que les entreprises impliquées disposent quant à elles de moyens colossaux et sont accompagnées par des conseils nombreux. Face à cette situation, l'État doit renforcer ses autorités de régulation, en leur octroyant plus de moyens humains et techniques.

Par ailleurs, je tiens à aborder les adaptations législatives récentes. Une directive adoptée en début d'année 2019 tend à renforcer les autorités nationales chargées du droit de la concurrence en leur donnant la possibilité d'utiliser des mesures conservatoires. Les régulateurs pourront décider de ce type de mesures sans même être saisis par une entreprise. Ils pourront ainsi agir sans attendre une saisine, qui parfois n'arrive jamais tant les victimes d'actes anticoncurrentiels craignent de l'engager.

Parmi les évolutions souhaitables, il faudrait renforcer de façon énergique le contrôle des concentrations. Pour que le marché reste concurrentiel, nous devons accroître notre niveau d'exigence actuel. Les acquisitions réalisées par Google et Facebook limitent fortement la concurrence dans le marché du numérique. Ainsi, lorsque Facebook a racheté Instagram et Whatsapp, il a pu contrôler trois ensembles de services très prisés des utilisateurs. À ce jour, il est donc très difficile d'envisager l'émergence d'un concurrent sur ce secteur. Autoriser ces concentrations sans imposer de contreparties a peut-être été une erreur. Il nous faut donc être plus exigeants.

Or, certaines opérations de rachat, notamment par les géants du numérique comme Google – qui a racheté près de 400 entreprises ces dernières années –, restent en dehors du champ d'application du contrôle tel qu'il est actuellement défini. Nous proposons donc de compléter la loi française pour les entreprises du numérique, en abaissant les seuils de chiffre d'affaires impliquant l'obtention d'une autorisation. Parfois, c'est au moment d'une concentration que le marché se fossilise. Ce serait donc une manière pertinente d'assurer leurs pleins effets aux outils du droit de la concurrence.

Enfin, nous assistons à l'émergence de nouveaux outils de régulation, qui impliquent dans certains cas d'adopter un modèle de régulation *ex ante*, complémentaire aux outils traditionnels qui interviennent plutôt *a posteriori*. Serait-il intéressant de disposer de règles dont l'application serait limitée à certains acteurs considérés comme dominants ? Le rapport établi par Jason Furman au Royaume-Uni et celui commandité par Margrethe Vestager pour la Commission européenne ont abordé ces questions ; ils ont émis des propositions en ce sens. De notre côté, nous réfléchissons à l'intérêt que ce type d'outil pourrait avoir dans notre activité.

**M. Roch-Olivier Maistre.** – Ces débats font écho à l’audition conjointe avec Sharon White, Directrice générale de l’Ofcom, autorité de régulation des médias britannique, organisée hier par Catherine Morin-Desailly. Cela illustre parfaitement à quel point les enjeux du numérique sont présents dans notre réflexion.

Nos diverses discussions démontrent notamment combien la coopération entre les différents régulateurs doit être renforcée. En effet, nous sommes confrontés aux mêmes interlocuteurs et nos actions communes se traduisent par plusieurs travaux. Je citerai l’étude conjointe élaborée par le CSA, l’Hadopi, l’Arcep et l’Autorité de la concurrence à propos des assistants vocaux et des enceintes connectées, ainsi que la note commune sur la régulation par la donnée établie par le CSA, l’Arcep, l’Autorité de la concurrence et d’autres autorités administratives indépendantes.

En tant que régulateur sectoriel, nous sommes pleinement concernés par la transition numérique. En effet, nous assistons au développement de nouveaux opérateurs dotés d’une puissance technologique et financière inédite avec l’irruption des plateformes de type Netflix, Amazon Prime Video ou Disney Fox. À côté de ces plateformes de partage coexistent les réseaux sociaux qui proposent également des contenus médiatiques tels que Facebook, Youtube ou Twitter.

Or, l’irruption de ces acteurs fait apparaître une asymétrie importante au détriment des opérateurs domestiques. Comme l’a signalé un avis rendu par l’Autorité de la concurrence en février 2019, les nouveaux opérateurs échappent totalement aux obligations mises à la charge des opérateurs domestiques. Je rappelle que ces derniers relèvent de la loi de 1986 sur les médias qui leur impose notamment de contribuer au financement du cinéma.

De la même façon, nos modèles d’affaires ont été altérés par cette émergence, notamment sur le terrain publicitaire. En effet, l’essentiel des recettes publicitaires est désormais capté par ces acteurs numériques. Face à cette situation, notre réglementation n’a qu’une portée limitée. Ainsi, l’article 40 de la loi de 1986, qui prohibe la détention de plus de 20 % du capital par un investisseur non européen dans le secteur audiovisuel, n’a aucun effet sur les acteurs du numérique puisqu’il n’est applicable qu’au secteur hertzien.

L’arrivée de ces nouveaux acteurs impose au régulateur des médias que je préside plusieurs enjeux de natures diverses.

Tout d’abord, un enjeu économique. Nos acteurs nationaux sont frappés de plein fouet par l’essor de ces plateformes. Je citerai à titre d’exemple l’annonce faite hier par Canal + d’un plan de départ de 500 salariés. C’est aussi un enjeu démocratique puisqu’il est directement lié à la question du pluralisme sur notre territoire. Plus encore, il s’agit d’un enjeu culturel. Comment garantir le financement de la création alors même que ces nouveaux acteurs n’y contribuent pas ?

Enfin, le dernier enjeu révèle des problématiques sociétales. Notre modèle français a toujours considéré que les médias portaient une responsabilité forte sur des thématiques comme la protection de la jeunesse, le respect de la dignité de la personne ou la juste représentation de la diversité de la société française. À ce jour, les nouveaux acteurs du numérique ne sont pas soumis à ce cadre.

Ces différents enjeux impliquent tous l’intervention de la puissance publique du fait du rôle quasi éditorial que jouent ces plateformes. Dans ce contexte, la mission des

régulateurs peut constituer une partie de la solution. Il ne s'agit pas de limiter l'action des régulateurs à de la production de normes et à de la sanction. Il convient de mettre en place des dispositifs permettant d'orienter les opérateurs privés vers l'objectif d'intérêt général défini par le législateur.

D'ailleurs, je suis frappé de constater à quel point les opinions publiques évoluent partout dans le monde en portant l'idée d'une intensification de la régulation. J'en veux pour preuve les débats menés au sein du camp démocrate aux États-Unis, qui pour certains évoquent même l'idée d'un démantèlement de ces plateformes. Cette tendance se retrouve également en Europe, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Tous ces États ont à cœur de rentrer dans un schéma de régulation qui permettrait de combattre les phénomènes de désinformation ou de contenus haineux qui, à terme, nuisent aux processus électoraux.

Ce mouvement général qui concerne tant les populations que les États s'est même étendu à ces plateformes elles-mêmes. Elles ne peuvent donc plus se permettre de l'ignorer tant leur modèle économique repose sur leur acceptation par la société. Je vous renvoie aux déclarations publiques de Mark Zuckerberg appelant à plus de régulation.

Par ailleurs, je note que la régulation a franchi récemment des étapes importantes.

Tout d'abord, l'adoption d'une directive concernant les médias audiovisuels étend le champ de la régulation à ces nouveaux acteurs. Il sera possible de leur imposer les règles applicables au sein du pays de destination. Par exemple, Netflix pourra être soumis à l'obligation de contribuer au financement du cinéma. Nous veillerons au sein du CSA à ce que les transpositions de cette directive soient harmonisées dans les 27 États.

Ensuite, la loi du 22 décembre 2018 sur la lutte contre la manipulation de l'information impose à ces plateformes l'obligation de coopérer avec le CSA. Dans ce cadre, le texte émet plusieurs recommandations à l'égard de ces acteurs, dont la mise en œuvre sera contrôlée par le CSA. Il en rendra compte dans un rapport public, selon une approche reposant sur le principe du *name and shame*.

Enfin, la proposition de loi relative à la lutte contre les contenus haineux sur internet a été adoptée hier à l'Assemblée nationale. Elle étend le champ d'action du CSA puisqu'il pourra désormais sanctionner les plateformes si elles ne déploient pas leurs moyens de modération dans des délais rapides, par le biais d'une amende pouvant aller jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires mondial. Cela nous place au même niveau que les sanctions applicables en droit de la concurrence.

Cet ensemble dessine un nouveau schéma de régulation à la française, qui ne sera ni celui statocratique appliqué en Chine, ni celui du laisser-faire américain. Nous tentons de responsabiliser les plateformes elles-mêmes en veillant à ce que les dispositifs légaux soient appliqués. Cela suppose évidemment que l'ensemble des régulateurs se coordonne. Au niveau du CSA, nous avons vocation à travailler étroitement avec l'Arcep, la Cnil, l'Autorité de la concurrence et le CNC (Centre National du Cinéma et de l'image animée).

**M. Sébastien Soriano.** – Pour reprendre vos questions et y répondre de manière synthétique avant de les développer, il me semble que la régulation est actuellement insuffisante alors même que ses moyens technologiques sont adaptés. De plus, bien que la régulation des acteurs systémiques soit absolument nécessaire, je ne pense pas qu'il faille mettre en place un régulateur unique.

Je commencerai par m'exprimer sur l'insuffisance de la régulation, en prenant le prisme de l'Arcep. Il me semble que notre situation démontre un échec cuisant de toutes les autorités publiques à créer un véritable jeu concurrentiel entre les plateformes du numérique. Certes ces grands acteurs se comportent entre eux comme des concurrents indirects, mais leurs marchés sont bel et bien différents. Chacun exerce sur son marché un pouvoir économique considérable, inédit à l'échelle de l'humanité. Nous ne sommes pas parvenus à offrir le choix aux utilisateurs. Or, le choix est l'arme absolue qui permet de discipliner les opérateurs en leur insufflant la peur de perdre les consommateurs.

L'absence de cette discipline de marché dans le numérique découle de notre sous-estimation du phénomène. Le numérique s'est développé par un effet de réseau. L'exemple type est celui du réseau social. Si un utilisateur souhaite se créer un compte, il se tournera naturellement vers le réseau sur lequel se trouvent ses amis, indépendamment de toute considération liée à la qualité, à l'ergonomie ou à l'approche respectueuse de sa vie privée. En réalité, le choix est binaire : aller sur ce réseau ou renoncer à tout réseau.

Ce constat explique beaucoup des symptômes que nous identifions, tels que les conditions générales contestables, les risques de fuite de données ou bien la dépendance des entreprises à l'égard des places de marché d'Amazon ou de la publicité en ligne de Facebook ou Google.

Face à cet échec collectif, nous devons être lucides et nous mobiliser en conséquence. Quelles actions pourrions-nous mettre en œuvre pour réintroduire du choix ? Au cours de votre introduction, vous avez expliqué que nous étions tous les trois confrontés à ces géants du numérique en tant qu'acteurs de la régulation.

En réalité, l'Arcep ne régule pas les acteurs du numérique ; à l'inverse, elle joue plus un rôle d'accompagnateur en vertu du principe de neutralité. Je suis d'ailleurs le premier à déplorer cette situation. Plusieurs propositions ont visé à élargir notre action, mais à ce jour, elles sont restées sans effet. Mme Morin-Desailly avait déposé un amendement en 2015 sur les moteurs de recherche, M. Lalande a également tenté d'introduire un dispositif de notation des plateformes en 2016. Plus récemment, l'Arcep a mis en évidence le pouvoir des terminaux et des systèmes d'exploitation et nous avons proposé au Gouvernement d'inclure une disposition sur ce sujet dans le projet de loi sur l'audiovisuel.

En tant qu'observateur du numérique, l'Arcep n'hésite pas à apporter sa contribution à la réflexion générale sur le numérique, notamment à l'occasion des états généraux du numérique. Je déplore qu'aucune suite n'ait été donnée pour le moment à ce travail collectif qui regorgeait de pistes intéressantes.

Vous posiez une deuxième question sur les moyens dont disposent les régulateurs. Selon moi, le défi majeur est celui de la transformation de nos outils. La *donnée on data* est un défi essentiel dans notre action. Nous devons parvenir à l'utiliser au mieux dans notre action. Pour cela, deux pistes majeures doivent être explorées.

Tout d'abord, l'utilisation en tant que supervision, à l'instar de l'Autorité des marchés financiers (AMF) dans le secteur financier et de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans le secteur de l'énergie. Ces régulateurs recueillent un volume considérable de données au sein desquelles ils réussissent à détecter des signaux faibles permettant d'analyser de manière plus fine le marché. Cette technique est celle qui sera mise en œuvre dans le cadre de la lutte contre les propos haineux.

Ensuite, la donnée peut être mise au service du consommateur afin de lui donner une information plus éclairée sur le domaine concerné. C'est ce que nous faisons en communiquant l'ensemble des informations relatives à la couverture du réseau. Ce procédé permet d'enclencher une dynamique positive entre les différents opérateurs.

Je constate que nous sommes en train de dompter les outils techniques dont nous aurons besoin à l'avenir pour réguler ce marché. Reste la question des outils juridiques qui doit être approfondie pour permettre à tous les régulateurs de disposer des compétences adaptées pour mener leur action. Bien entendu, des moyens humains et financiers correspondants à l'ampleur de la tâche sont nécessaires.

Votre troisième question portait sur la nécessité de construire un cadre spécifique pour réguler les acteurs systémiques. Cela me semble éminemment souhaitable. En effet, nos règles actuelles sont d'application horizontale et ont donc tendance à sur-réguler et à accroître la charge supportée par les petits acteurs. Ces derniers ont alors d'autant plus de difficultés à trouver leur place sur le marché. C'est une question qui revient souvent s'agissant du RGPD. Se centrer sur les gros acteurs en les soumettant à des règles de supervision spécifiques permettrait d'améliorer notre système.

Pour autant, les régulateurs doivent aussi savoir adapter leur approche en fonction de la nature des problèmes posés. L'accès d'une PME aux places de marché, le marché de la publicité ou celui du commerce en ligne ne sauraient être traités comme le sont des propos haineux ou des fausses informations sur internet. Certes l'approche systémique est nécessaire, mais avec des réponses différenciées selon les situations.

Sur ce plan, l'Arcep a mené un travail approfondi au sujet des terminaux – les *smartphones*, les enceintes, les voitures ou les télévisions connectées. Les « acteurs des terminaux » sont en train de prendre le pouvoir alors même que nous semblons aveugles face à ce phénomène. Nous régulons la tuyauterie d'internet, mais nous ne regardons pas les robinets ! Nos tuyaux, dans lesquels les opérateurs investissent beaucoup d'argent, sont aujourd'hui ouverts, mais pas les robinets. Or, lorsque l'utilisateur demande des informations à une enceinte connectée, le choix de la source de recherche des informations est réalisé par le terminal. Ces terminaux joueront un rôle de prescripteur central à l'avenir. On peut se connecter à internet sans un moteur de recherche ou sans un réseau social, mais on ne peut pas se connecter à internet sans un terminal. De ce fait, nous devons leur étendre le principe de neutralité déjà applicable à internet. Cette proposition émane de plusieurs autres autorités de régulation européennes. Nous souhaiterions qu'elle figure dans le projet de loi concernant le secteur audiovisuel.

Enfin, je terminerai avec votre dernière question qui portait sur la mise en place éventuelle d'un régulateur unique. Selon moi, le premier réflexe doit être de prolonger les compétences de chaque autorité – c'est ce qu'on a vu sur le CSA, mais c'est aussi le cas de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) à laquelle le projet de loi d'orientation des mobilités confie de nouvelles missions relatives à l'ouverture des données de transport. Bien entendu, un tel renforcement questionnera notre capacité à disposer d'une force de frappe nécessaire. L'Arcep est tout à fait disposée à engager un processus de partage de compétences avec les autres autorités pour mettre en place un pôle commun.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** –Mme de Silva, comment réagissez-vous à la réalité capitaliste mondiale qui octroie tout au vainqueur ? Il me semble que nous n'avons pas

su prévoir qu'internet pouvait être massif et gratuit. Notre conception le reléguait à une sphère élitiste en raison du coût prohibitif des terminaux. Or, par la suite, le numérique a su se développer sur un principe simple, puisque l'utilisateur bénéficie d'une gratuité apparente pour accéder aux services alors même que c'est lui-même qui sert l'opérateur par le biais de ses données. Ce principe est à l'origine de la naissance du RGPD.

En outre, le développement du numérique a permis aux plus puissants d'acquérir une taille telle qu'ils sont aujourd'hui dans une situation absolument dominante. L'effet de réseau ne fait que consolider leurs richesses dans un contexte où le grand public démontre une véritable addiction à leur égard.

Par ailleurs, le modèle économique de ces géants pose de réels problèmes au regard du droit de la concurrence. En effet, il consiste à financer une activité à perte pour croître puis détruire les opérateurs concurrents en les rachetant. Le phénomène a atteint une telle ampleur que les *start-up* elles-mêmes se développent en vue d'être rachetées par les Gafa. Pensez-vous que l'idée d'un démantèlement puisse être envisagée ?

**M. Roch-Olivier Maistre.** – Lorsque vous évoquez les propos haineux tenus sur internet, je m'interroge sur la personne du juge. La qualification de tels propos n'est pas aisée tant elle dépend du contexte et des références. Comment combattre ces dérives tout en ménageant notre liberté d'expression ?

**M. Sébastien Soriano.** – vous avez proposé l'idée de soumettre les terminaux au principe de la neutralité. Cette idée me convainc totalement. De même, lorsque vous vous exprimez en faveur du maintien des différentes autorités de régulation, je souscris à cette vision. Chacune a su gagner le respect de tous grâce à ses compétences, et toute fusion serait inappropriée. Il convient, en revanche, de renforcer la coopération entre ces autorités, tant les sujets sont liés.

**M. Jérôme Bascher.** – J'aimerais soumettre une question provocatrice. J'ai, tout comme Gérard Longuet, une attitude libérale qui va de pair avec la conviction qu'une régulation est nécessaire. Les géants du numérique ne réussissent-ils pas à se glisser au sein de vos interstices ? Ne pensez-vous pas, dans ces conditions, qu'il faille introduire une part de censure dans notre régulation des contenus ?

**M. Franck Montaugé.** – J'aimerais réagir au sujet de la régulation *ex ante*. Je comprends qu'elle nécessite des moyens et des compétences en matière de traitement de données massives. En dispose-t-on aujourd'hui ? Nous avons abordé certains sujets à caractère technique, comme la localisation des données. Estimez-vous que la localisation des *data centers* et des *clouds* en dehors de l'Union européenne pose problème ? Par ailleurs, quel est votre positionnement concernant les moteurs de recherche, qui sont devenus des acteurs souverains du numérique ?

**Mme Isabelle De Silva.** – Le mécanisme du *winner takes all*, les effets de réseau et la transformation des modèles d'affaires sont au cœur de la révolution que nous vivons. Ces nouveaux modèles d'affaires ont été financés par un marché qui y a cru. Ainsi, longtemps, Amazon n'a pas été rentable et Netflix ne l'est toujours pas. Il s'agit en réalité d'une stratégie d'un nouveau genre, fondée sur la conquête d'un très grand nombre d'utilisateurs et sur la présence sur différents marchés.

À cet égard, l'exemple d'Amazon est frappant : d'abord libraire en ligne, le site internet a ensuite régulièrement élargi ses activités, jusqu'à la production de contenus audiovisuels...

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Et aux lanceurs spatiaux !

**Mme Isabelle De Silva.** – ...de sorte qu'aujourd'hui, nous ne pouvons savoir où s'arrêtera cette entreprise. Les autorités de la concurrence doivent revoir leurs méthodes, consistant traditionnellement à raisonner par marchés pertinents, car certains marchés que l'on pourrait estimer sans liens vont se trouver connectés par les stratégies de captation de ces utilisateurs. Il nous faut amender notre doctrine sur ce point.

Un autre exemple qui doit nous amener à revoir nos concepts est celui de Facebook. On a longtemps pensé qu'un marché non monétisé n'est pas un marché. Or, les marchés bifaces nous montrent que les choses sont plus complexes : d'un côté, le service est gratuit, mais nous permettons, grâce à l'utilisation de nos données, leur valorisation sur l'autre face du marché, par la publicité en ligne.

Dans ce contexte, la concurrence est-elle impossible ? Je refuse toute attitude pessimiste. Nous avons commis une erreur stratégique en autorisant le rachat d'Instagram et de Whatsapp par Facebook. Tirons les conséquences de cet exemple en imposant des règles strictes pour l'avenir. C'est pourquoi nous réfléchissons, avec le Gouvernement, à la définition de règles spécifiques aux acquisitions menées par des acteurs déjà ultra-dominants. Nous assistons aujourd'hui à une véritable perversion de ce système dans lequel les *start-ups* elles-mêmes cherchent à se faire racheter par les grandes firmes du numérique plutôt que de devenir elles-mêmes les futurs géants.

Vous soulevez la question du démantèlement. Pour notre part, nous examinons froidement ce sujet. Pour autant, certains estiment que le démantèlement créerait une forme d'Hydre de Lerne. De ce fait, nous devons imaginer d'autres pistes, notamment sur la problématique de l'accès aux données. Nous pourrions ainsi, par exemple, organiser un droit d'accès – pas forcément gratuit – aux données détenues par un moteur de recherche qui permettrait à un nouvel acteur de disposer des moyens pour se développer. Cela peut s'organiser par le droit de la concurrence ou par une régulation ciblée sur l'accès aux données.

Par la suite, nous devons réfléchir à la question de la valeur, lorsque nous sommes confrontés à certaines pratiques. À titre d'exemple, je citerai le cas de Booking prélevant des commissions sur les gains des hôteliers, ou bien d'Apple facturant une commission aux créateurs d'applications. Selon moi, il faut qualifier ce type de phénomène comme de l'abus d'exploitation, notion quelque peu oubliée ces dernières années, durant lesquelles nous nous intéressions davantage aux pratiques discriminatoires. Nous avons d'ailleurs utilisé cette notion il y a quelques mois en sanctionnant pour la première fois depuis dix ans des prix excessifs pratiqués par une entreprise en monopole dans le secteur du traitement des déchets hospitaliers. Nous pourrions utiliser ce même type de raisonnement dans le numérique pour une entreprise en monopole qui changerait du jour au lendemain les commissions qu'elle prélève pour le référencement sur une application devenue incontournable.

Il est également possible d'agir au regard des barrières à l'entrée sur un marché. Actuellement, la Commission se penche sur le cas de Spotify qui entend démontrer que les commissions prélevées par Apple sont illégitimes. La question est également posée au sujet de la place de marché d'Amazon : l'entreprise favorise-t-elle ses propres produits, notamment

grâce aux données que les vendeurs utilisant sa place de marché sont contraints de lui transmettre ? Je souhaite également saluer l'avancée que constitue l'adoption du règlement dit « *Platform to business* » au niveau européen, qui porte précisément sur l'équité des relations commerciales entre les plateformes et les entreprises dont l'accès à la plateforme est une condition *sine qua non* pour atteindre le consommateur.

Par ailleurs, le traitement de ces sujets doit se faire sur le plan politique, notamment sur le terrain fiscal. Il n'est pas admissible que des revenus générés sur le territoire français n'y soient pas imposés. Une première réponse a été apportée par Mme Vestager, qui a qualifié d'aide d'État le régime fiscal particulier accordé par l'Irlande à Apple, mais c'est une forme de pis-aller au regard d'un système qui favorise l'optimisation fiscale. La taxe Gafa peut constituer une première ébauche, mais ne couvre pas d'autres sujets tels que l'équité de la fiscalité entre les plateformes de commerce en ligne et les distributeurs physiques.

Nos efforts doivent converger vers un objectif de rééquilibrage des réglementations nationales. À défaut, ils conduiraient à favoriser encore plus les Gafa. Dans notre avis du 21 février dernier sur l'audiovisuel et le numérique, nous avons démontré que les acteurs classiques du secteur médiatique étaient désavantagés face aux nouveaux acteurs du numérique. Par exemple, il est interdit de proposer de la publicité ciblée à la télévision, alors qu'il existe une liberté totale sur ce point sur internet. Une action volontaire doit être mise en œuvre. Au-delà des aspects économiques, il est très grave que des acteurs qui ont pris une importance considérable pour la société ne respectent pas les règles sur la protection des données ou admettent des comportements mettant en cause la sincérité des campagnes électorales. Il est essentiel de faire toute la lumière dans les meilleurs délais sur l'affaire Cambridge Analytica. La question du démantèlement relèvera d'une décision américaine. En revanche, la directive sur le renforcement des autorités de la concurrence permet à une autorité de la concurrence d'enjoindre des mesures structurelles. Ainsi, nous pourrions obliger une entité à céder une partie de son activité lorsqu'elle a commis un abus de position dominante.

Vous soulevez la question de la localisation des *data centers*. Il est effectivement très compliqué de mener une enquête au sujet d'infractions numériques commises par des entreprises dont les centres de décisions sont aux États-Unis et qui met des moyens colossaux pour se prémunir des enquêtes. La nouvelle directive contient cependant une avancée : si l'entreprise détient des données accessibles sur le territoire européen, nous serons en mesure d'y accéder.

Enfin, je rejoins Sébastien Soriano à propos des états généraux du numérique. Il est effectivement frustrant que ces travaux n'aient pas été accompagnés de suites concrètes alors qu'il est nécessaire de muscler l'action de l'État et des autorités sur le plan du *big data*, des algorithmes et, plus généralement, des ressources issues de ces nouvelles technologies. Les régulateurs peinent à recruter des experts dans ces secteurs, comme des *data scientists*, et je souhaite que l'État investisse davantage dans ces domaines.

**M. Roch-Olivier Maistre.** – Je suis convaincu que nous ne pourrions pas réguler les plateformes de la même manière que les médias traditionnels. Je rappelle que ces derniers se sont vu attribuer des fréquences gratuites par l'État ; en contrepartie ils étaient soumis à plusieurs obligations dont l'application était surveillée par le CSA. Ce modèle ne pourra pas être transposé aux plateformes.

De ce fait, il nous appartient de responsabiliser les plateformes les plus importantes en leur fixant des objectifs clairs à atteindre, dont la mise en œuvre sera surveillée par un superviseur doté de pouvoirs coercitifs.

La fusion entre le CSA et l'Arcep a pu être évoquée par certains comme une solution envisageable. À cet égard, les propos de Sharon White sont très intéressants. Lorsqu'elle évoque la fusion opérée en Grande-Bretagne entre plusieurs autorités de régulation, elle ne peut que constater que celle-ci a fait perdre quatre années d'action de régulation au profit de la réorganisation administrative qui en a découlé. Je pense que nous devons donc nous consacrer à d'autres priorités, d'autant plus que le schéma actuel de régulation ne laisse pas d'interstices. J'en terminerai avec l'exemple britannique en citant les débats actuels sur la pertinence de confier à l'Ofcom – bien mieux dotée en ressources humaines, avec plus de 900 personnes, que ne le sont le CSA, qui dispose d'environ 300 personnes et l'Arcep doté de 160 à 180 personnels – la charge de réguler le numérique.

Enfin, la question que vous posez au sujet de l'organe chargé de qualifier les propos tenus sur internet est très intéressante. Effectivement, nous sommes constamment confrontés à une zone grise. Si pour les contenus haineux la tâche est plus aisée, le sujet des fausses informations est bien plus délicat à traiter. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons que le CSA tienne un rôle de superviseur, et non pas de juge.

**M. Sébastien Soriano.** – Je reviens sur la question relative aux terminaux. Leur imposer une neutralité permettrait de confier le pouvoir aux individus et aux entreprises. On peut imaginer des dispositifs de contrôle parental labellisés par l'État plus facilement activables, mais cela découlerait du choix des utilisateurs.

**M. Jérôme Bascher.** – Est-il possible de sanctionner des abus d'exploitation ?

**M. Sébastien Soriano.** – Sur le plan économique, les abus d'exploitation émanent d'une entreprise dominante qui met en œuvre des pratiques dommageables pour les autres acteurs : par exemple, Google Maps qui changerait ses codes. À l'origine, une telle manœuvre n'a rien d'anticoncurrentiel, mais en raison de sa position sur le marché, elle provoquerait une déstabilisation des autres entreprises. Selon moi, nous devons mettre en place des moyens permettant de prévenir ce type de comportement. Or, en l'état du droit de la concurrence, aucune méthode ne permet de préjuger du rôle des acteurs.

**Mme Isabelle De Silva.** – Sur ce point également, les terminaux ont pris une importance économique considérable. Je crois qu'il nous faut réprimer tous les comportements d'un acteur puissant qui viseraient à interdire l'accès à un marché d'un acteur donné. La décision prise à propos du système d'exploitation Android Google en est l'illustration. Nous avons d'ailleurs été visionnaires dans ce domaine lors de l'affaire visant Orange à propos de la distribution de l'iPhone, en empêchant Orange d'obtenir l'exclusivité, considérant que tous les opérateurs devraient pouvoir le distribuer. Il nous faut être impitoyable sur les comportements du même type que ceux condamnés dans l'affaire Google Android.

**M. Sébastien Soriano.** – Nous devons déterminer si des outils spéciaux sont nécessaires, ou bien si ceux du droit commun de la concurrence suffisent. Isabelle de Silva et moi-même n'avons pas le même point de vue sur cette question. Selon moi, des outils nouveaux doivent être développés pour sortir de l'impasse dans laquelle nous nous trouvons actuellement. C'est un peu ce qui a été décidé lors de l'ouverture du monopole de France

Télécom à la concurrence : on a considéré que le pouvoir particulier de cet acteur nécessitait des outils propres. Pour caricaturer, il s'agit d'opposer le droit de la concurrence, qui agit en quelque sorte avec un tribunal traitant des dossiers au cas par cas lorsqu'il en est saisi, à un régulateur *ex ante*, qui construit un agenda avec des objectifs précis et en vérifie la bonne application en continu.

**M. Franck Montaugé.** – Ce sujet doit-il être corrélé avec la question d'un système d'exploitation souverain ?

**M. Sébastien Soriano.** – La question des systèmes d'exploitation dépasse les enjeux économiques. Il est très difficile de mettre au point un système entier, à tel point que des acteurs majeurs comme Nokia ou Microsoft ont échoué à le faire.

En revanche, certaines de nos propositions aideraient à la constitution d'un écosystème favorable à l'apparition d'un tel système d'exploitation car nous proposons de favoriser des standards qui permettraient à tout créateur d'application de la rendre utilisable sur tout système d'exploitation, ce qui, en retour, favoriserait l'apparition de nouveaux systèmes d'exploitation.

Concernant les moteurs de recherche, j'aurais la même réponse. Un principe d'ouverture aurait pour effet d'obliger à référencer de la même manière tous les moteurs de recherche et d'empêcher celui qui contrôle le terminal de bloquer l'accès à certaines solutions.

**Mme Isabelle de Silva.** – Certaines régulations *ex ante* sont utiles. Je pense notamment aux règles concernant la transparence applicables aux algorithmes. La France a su se montrer très en avance dans ce domaine dans la loi pour une République numérique portée par Axelle Lemaire, qui a confié à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes la mission de contrôler certaines règles notamment en matière d'avis en ligne. Une grande partie de ces règles se retrouvent dans le règlement dit « *Platform to business* ». Nous y avons été favorables dès lors qu'il s'agissait de bien cibler et de proportionner le dispositif à une problématique identifiée, qui est celle des relations commerciales entre les plateformes et les entreprises qui en dépendent pour leur activité économique.

Ce mouvement n'est qu'un début. Nous pouvons d'ores et déjà nous projeter dans la nouvelle génération de règles en matière de protection des données. Le RGPD a introduit des principes de proportionnalité. Pour autant, du point de vue du consommateur, il en ressort peu de bénéfique. En effet, la plupart des personnes valident systématiquement la collecte de leurs données. Par conséquent, nous menons actuellement une réflexion globale au niveau européen – et Jean Tirole s'est également prononcé en ce sens – visant à faire évoluer la réglementation : il s'agirait de ne soumettre à validation que les collectes qui iraient au-delà du nécessaire. Cet axe de réflexion me paraît intéressant car, sur la protection des données, force est de constater que le consommateur a du mal à faire ses choix – on dit parfois qu'il relève de son libre arbitre de cesser d'utiliser Facebook s'il estime que cette entreprise utilise ses données de façon abusive. Or, et même si le consommateur est de plus en plus informé, cela reste un sujet complexe à appréhender pour les consommateurs et nous sommes encore loin d'une véritable prise de conscience. Ainsi, un tel dispositif permettrait d'atteindre plusieurs objectifs : une restriction de l'utilisation des données et un rééquilibrage de la valeur tirée de l'utilisation des données à des fins publicitaires.

**M. Jérôme Bascher.** – J’ai lu récemment une critique affirmant que le RGPD avait pour effet une fuite de nos données en dehors de l’Union européenne. Pouvons-nous craindre que notre souveraineté ne soit transférée ailleurs ?

**Mme Isabelle De Silva.** – C’est un point fondamental : celui des effets induits par nos règles de régulation. On peut voir plus positivement le RGPD en estimant que l’Europe a lancé un mouvement qui est actuellement suivi par plusieurs pays dans le monde – c’est le cas du projet de réglementation en Californie et au Brésil, et ce sujet est au cœur des débats dans la perspective de la prochaine présidentielle américaine. On peut donc considérer que le RGPD essaime à l’international, notamment grâce à l’outil très puissant que constitue le principe d’équivalence – c’est d’ailleurs l’enjeu des discussions qui se déroulent aujourd’hui entre l’Europe et le Japon.

S’agissant de la tentation d’échapper à ces règles, elle est sans doute réelle. Toutefois, dès qu’un Européen est concerné, le RGPD a vocation à s’appliquer. Dès lors, la solution consistant à transférer les données en dehors de l’Union européenne serait totalement inopérante.

**M. Sébastien Soriano.** – J’aimerais terminer par des propos plus personnels. J’ai eu la chance de participer à des échanges stratégiques avec la Corée du Sud, Taïwan et le Japon. J’ai été accompagné par le sociologue Antonio Casilli, qui a évoqué son travail à propos des fermes à clic présentes dans plusieurs pays comme la Chine ou les Philippines.

Ces entreprises emploient de la main-d’œuvre très bon marché qui est chargée de cliquer selon les consignes données par le client. Initialement, les grandes marques avaient recours à ce service pour gonfler leur notoriété sur les réseaux sociaux. Peu à peu, leur activité s’est diversifiée, dérivant vers le domaine de la manipulation de l’information.

Je signale l’existence de ces entreprises qui pose la question de l’identité et des objectifs de ceux qui cherchent à propager ce type de contenu. Par exemple, est-ce normal que des milliers d’adresses IP basées en Chine participent aux débats sur la politique européenne ?

Il me semble que ce sujet peut constituer un angle d’intérêt important dans le cadre des travaux menés par votre commission.

**M. Franck Montaugé.** – Ce point m’amène à évoquer deux autres sujets. Ainsi, à propos du traitement des contenus haineux sur internet, seriez-vous opposés à la levée de l’anonymat sur internet ? Il me semble que, quand on affirme quelque chose, il faut être capable de l’assumer.

De plus, ne serait-il pas utile que les internautes puissent disposer d’une vision synthétique des données qu’ils produisent ? Cela permettrait d’améliorer leur culture au sujet d’internet.

**M. Sébastien Soriano.** – La question relative à la levée de l’anonymat ne relève pas des compétences de l’Arcep, mais en tant qu’observateur, je la relie à celle du pseudonymat. La question que cela pose est de savoir comment découvrir l’identité d’une personne sur internet. De ce fait, une levée du pseudonymat serait lourde de conséquences pour la nature d’internet, d’autant plus qu’il s’agirait parfois de lutter contre des personnes qui n’existent pas. Pour cela, il me semble que d’autres méthodes, plus proportionnées, existent.

**Mme Isabelle de Silva.** – L'ensemble de la société est en retard au sujet du bon usage d'internet. Or, nous assistons tous à des comportements inacceptables qui impliquent une réaction forte de tous les acteurs sociaux.

À titre personnel, je crois que l'usage des outils numériques est un grand défi posé à nos États et à nos sociétés. Il me semble que l'école est en retard, et la responsabilité est sans doute partagée avec les parents. Parfois, l'école prescrit l'usage d'internet, notamment pour accéder aux devoirs, alors même que cela ne semble pas indispensable : est-ce son rôle ? Il me semble fondamental de mener une réflexion profonde visant à mieux utiliser l'outil numérique.

**M. Roch-Olivier Maistre.** – Je partage votre vision au sujet de l'éducation aux médias, le CSA déploie d'ailleurs un certain nombre d'actions sur ce sujet. Le statut juridique de ces plateformes date de l'époque de leur création, alors même qu'elles ne disposaient pas de la même puissance économique.

Elles s'abritent derrière le statut d'hébergeur, leur responsabilité doit donc être repensée. Dans les médias classiques, le fait d'avoir un éditeur responsable change la donne sur ce qui est diffusé. On supporte de moins en moins sur internet ce qu'on ne supporte déjà pas depuis longtemps à la télévision, à la radio ou dans la presse.

*La réunion est close à 19 heures.*

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

**Jeudi 11 juillet 2019**

- Présidence de M. Franck Montaugé, président –

*La réunion est ouverte à 9 h 45*

**Audition de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'ANSSI (ne sera pas publié)**

Cette audition n'a pas donné lieu à un compte rendu.

*La réunion est close à 11 heures.*

*La réunion est ouverte à 14 heures*

**Audition de M. Michel Paulin, directeur général d'OVH**

**M. Franck Montaugé, président.** – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de Monsieur Michel Paulin, directeur général de l'entreprise OVH.

Je rappelle pour la forme qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du Code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ; levez la main droite et dites : « je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Paulin prête serment. Vous êtes depuis près d'un an le directeur général d'OVH. Cette entreprise est spécialisée dans les services de *cloud*. Elle a été fondée en 1999 à Roubaix par Octave Klabar qui en est désormais l'actionnaire majoritaire. Elle est devenue un acteur important du *cloud*, qui entend se développer partout dans le monde et ainsi défier les grands *leaders* du secteur que sont Amazon, Microsoft, Google et IBM sans même évoquer les entreprises chinoises. Elle est donc l'une des rares licornes françaises qui tentent de lutter face à ces géants du numérique.

Pourrez-vous nous donner des éléments de comparaison, par exemple en nombre de centres de données, afin que nous puissions nous rendre compte de l'importance de votre activité par rapport à celle de vos concurrents ?

Le fondateur de l'entreprise souligne l'importance de faire héberger ses données en Europe pour éviter qu'elles ne soient soumises à des lois de portée extraterritoriale. Dans une interview publiée l'an dernier, il déclarait ainsi : « *il s'agit d'arrêter d'être des bisounours et de prendre conscience que l'Europe est en train de se faire dépouiller de ses données, que les gouvernements perdent la main face à une poignée de grandes entreprises privées.* »

Dans le même temps, Monsieur Klabar a également émis un avis réservé sur le projet annoncé par le ministre de l'Économie et des Finances et présenté comme un *cloud* souverain. Quelles solutions préconisez-vous ? Pouvez-vous nous expliquer en quoi votre entreprise marque un jalon important pour la souveraineté numérique française et européenne ?

**M. Michel Paulin.** – Il est clair que l'un des sujets majeurs de la souveraineté est le numérique, tant celui-ci se place désormais au centre des sujets sociétaux, politiques et économiques. Bruno Le Maire a d'ailleurs affirmé qu'il n'y a pas de souveraineté politique sans souveraineté numérique. Selon moi, il est donc essentiel que l'État et l'Union européenne puissent garantir aux citoyens l'effectivité de cette souveraineté.

À titre introductif, je présenterai notre entreprise, OVH. Nous sommes une entreprise française, fondée il y a vingt ans par Octave Klabar. Le siège social est situé à Roubaix. À ce jour, le capital est encore détenu en majorité par la famille Klabar. OVH emploie plus de 2 000 salariés, dont plus de 1 000 à Roubaix. Notre chiffre d'affaires s'élève à plus de 600 millions d'euros, avec une croissance supérieure à 20 %. Nous sommes qualifiés de *pure player*, ce qui signifie que nous n'exerçons qu'une seule activité, le *cloud*. Cela nous distingue de la majorité des autres acteurs sur ce marché.

Nous sommes une véritable entreprise industrielle puisque nous produisons nous-mêmes nos serveurs dans un site industriel situé à Croix. Nous achetons les composants et les montons ensuite. À ce jour, nous disposons de 28 centres de données, présents sur quatre continents. En Europe, nous détenons des structures en France et dans la plupart des pays européens comme l'Allemagne, la Pologne ou l'Angleterre. Nous disposons également de centres de données au Canada, aux États-Unis, à Singapour et en Australie. Sur ce marché mondial, avoir une présence internationale est une condition *sine qua non* pour être en mesure d'accompagner au mieux ses clients.

Sur la période 2016- 2021, nos investissements dans les infrastructures s'élèveront à 1,5 milliard d'euros. Nos serveurs sont construits selon des principes proches de l'*open source* : ils sont auditables.

Afin de renforcer notre indépendance, nous concevons nous-mêmes nos centres de données et avons également mis au point une technique innovante de refroidissement de nos serveurs à l'eau. Au-delà de ses vertus écologiques, ce processus s'avère bien plus efficace que celui employant l'air. Afin de renforcer encore notre indépendance, nous possédons également notre propre réseau de fibre, ce qui garantit la maîtrise totale du processus pour nos clients.

Comme je l'indiquais, nous ne proposons que du *cloud*. Dans le top 10 mondial, nous sommes classés à la neuvième place. Nous sommes la seule entreprise européenne qui figure dans ce classement, et la seule à ne proposer que du *cloud*. Les huit premiers classés sont les géants que vous connaissez tous, américains et chinois. Le dixième est une entreprise japonaise. Sans aides publiques, OVH est devenu le *leader* européen du *cloud*.

Nous proposons tous les types de services : public, privé ou hybride, serveurs dédiés et barre métal. Notre philosophie repose sur le principe suivant : « *Innovation is freedom* », autrement dit, l'innovation doit servir à la liberté et non pas à emprisonner nos clients. Loin d'être anecdotique, cette affirmation se traduit concrètement dans l'ensemble de nos offres, qui s'articulent autour des concepts d'ouverture, de réversibilité et d'accessibilité, et qui reposent souvent sur des logiciels libres, ce qui garantit à nos clients le respect de leur liberté. Notre parti pris est donc de refuser tout système qui conduirait à emprisonner les citoyens et les entreprises.

Dans le cadre de notre réflexion au sujet de la souveraineté numérique, comment OVH peut-elle apporter des éléments de réponse ? Le numérique se place au cœur de nos préoccupations industrielles, politiques et sociétales. Nous sommes convaincus que ces outils numériques constituent des actifs économiques à part entière. Les données personnelles et celles des entreprises ont une valeur importante. C'est d'ailleurs sur elles que les Gafam ont construit leur puissance. Au-delà de ces acteurs, les données sont stratégiques pour les États et les entreprises dans leur ensemble, comme l'illustrent les effets produits par une utilisation malveillante de ces données.

Le numérique constitue également un enjeu économique. Les données peuvent être utilisées pour attaquer des concurrents sur le marché. Comme l'a justement rappelé le député Gauvain dans son rapport, certains États se sont ainsi dotés d'outils juridiques permettant d'affaiblir les règles relatives à la protection des données. Dans ce contexte, il n'est plus suffisant de conserver les données en Europe pour parvenir à les protéger. En effet, avec le *Cloud Act*, l'accès aux données est rendu possible, quel que soit leur lieu de stockage.

Selon moi, le *Cloud Act* est une arme très puissante qui vise directement la souveraineté des États. Son application permet aujourd'hui que certaines entreprises américaines puissent saisir la justice américaine pour qu'elle obtienne ces données. Cette transmission s'opérera sans aucune intervention des juridictions françaises. En ce sens, cela pose un réel problème.

Jusqu'à présent, les questions de protection étaient appréhendées par un prisme strictement technologique – via le cryptage des données, l'installation de pare-feux.... Bien entendu, cette lecture est importante. Pour autant, quand bien même la porte d'une maison

serait blindée, si la loi autorise à cambrioler l'intérieur de la maison, la protection de la porte sera inutile. L'enjeu est donc de comprendre l'importance pour les États de se doter d'outils puissants pour résister aux atteintes portées à la souveraineté numérique en Europe. Lorsqu'Octave Klaba évoquait le terme de « bisounours », son propos n'avait rien de défaitiste, car des acteurs comme OVH détiennent des éléments de réponse.

Quels sont les grands enjeux auxquels il faudra faire face ? Le premier enjeu est celui de la transparence. L'État, les collectivités locales et les acteurs économiques doivent être en mesure de comprendre quels sont les risques inhérents à chaque système. Par exemple, les appels d'offre lancés en matière de *cloud* excluent les solutions situées en zone inondable. Mais certaines entreprises ne posent pas la question de savoir quel est le droit applicable aux données stockées ! Une plus grande transparence est donc nécessaire afin que chacun puisse prendre sa décision de façon éclairée.

La transparence doit également se traduire dans le cadre des procédures d'appels d'offres. Par exemple, lorsque certaines collectivités territoriales passent un appel d'offres dans le domaine du *cloud*, elles confient leurs données à des intégrateurs afin qu'ils mettent en œuvre des solutions. Dans le cadre du comité stratégique de filière, nous estimons qu'il est nécessaire d'indiquer où sont stockées ces données et à quel droit elles seront soumises. À titre personnel, j'ai pu observer que ces intégrateurs les laissent dans des services de *cloud* qui ne peuvent être qualifiés de *cloud* de confiance. Mon propos ne doit pas être interprété comme de l'animosité à l'égard de nos concurrents. Je souhaite seulement qu'il y ait de la transparence sur les conditions de stockage des données, et donc sur le droit applicable.

Au-delà de l'objectif de transparence, je pense que nous devons abandonner toute attitude fataliste. L'exemple d'OVH en témoigne. Sans bénéficier à aucun moment d'argent public, elle a su rester dans la course mondiale au sein d'un domaine économique ultra compétitif. Les concurrents auxquels elle a fait face ont été fortement avantagés dans leurs propres États par le biais des commandes publiques.

Si la préférence nationale est une notion absente de notre droit, c'est une réalité concrète dans les autres États. L'État et les collectivités territoriales doivent comprendre à quel point l'enjeu de ces questions dépasse la seule sphère économique. Choisir un acteur américain ou chinois est lourd de conséquences tant au niveau de la protection des données que pour la viabilité à long terme de la filière numérique en Europe.

Or il existe énormément d'entreprises performantes en Europe. OVH n'est pas un exemple isolé. Il existe des acteurs compétitifs, mais pas encore présents sur l'ensemble de la chaîne du numérique, notamment dans les *random access memory* (RAM), les puces, le *hardware* et les systèmes d'exploitation.

En tant qu'entreprise européenne numérique, nous tentons notre chance, mais nous ne pourrions rester seuls dans cet environnement. Nos concurrents bénéficient d'un soutien important de la part de leurs États, qui ont des stratégies en la matière : la Chine a ainsi pour objectif d'être le *leader* en intelligence artificielle. De même, aux États-Unis, toute la stratégie universitaire de recherche est basée sur un système d'aides, tant privées que publiques. Il me semble que l'État français devrait conclure des accords avec d'autres partenaires. Nous disposons d'ingénieurs parmi les meilleurs au monde, qui sont malheureusement recrutés par ces acteurs étrangers du numérique. Je suis certain que l'Europe détient toutes les capacités pour rivaliser avec eux. L'exemple d'OVH, comme d'autres, n'est pas suffisamment mis en valeur.

Les acteurs économiques doivent également comprendre ces enjeux. Or, quand j'observe que de grandes sociétés publiques passent des accords avec des entreprises américaines, je ne peux que le déplorer. J'imagine bien que la conclusion d'un accord avec Google peut apparaître plus enthousiasmante qu'avec OVH. Pour autant, ce type de situation me semble regrettable dans la mesure où nos solutions sont parfaitement adaptées.

Par ailleurs, j'aimerais rappeler à quel point le cadre juridique mis en place par le RGPD est unique sur le marché mondial. Cet exemple européen inspire certains pays comme le Canada et la Californie. C'est une avancée majeure dans la protection de nos données personnelles. Face à cela, je ne peux que déplorer les stratégies de certains États visant à se doter d'outils comme le *Cloud Act*. L'Europe doit affirmer une position forte pour protéger toute l'efficacité du RGPD et garantir ainsi aux citoyens que leurs données sont protégées.

Je terminerai en insistant sur l'importance que revêt la réversibilité d'un système : il est indispensable que les entreprises gardent la possibilité de revenir en arrière si elles le souhaitent. Si l'ampleur du coût induit par une telle décision s'avère dissuasive, cette démarche est de fait impossible. Au final, cela alimente la capacité des gros acteurs à préempter les données. Nous pensons que l'intérêt majeur des systèmes de *cloud* est justement leur capacité à apporter de la flexibilité et de la souplesse aux entreprises. Si ce système aboutit à la mise en place d'un monopole, que reste-t-il de son intérêt ?

Aussi la souveraineté numérique ne peut en aucun cas exister si la notion de réversibilité n'est pas mise en avant : tous les monopoles de fait, américains ou chinois, existent car il n'y a pas d'alternative reposent sur l'irréversibilité. C'est un cercle vicieux duquel il est impossible de sortir.

**M. Jérôme Bascher.** – Merci beaucoup. Vos propos démontrent à quel point le sujet juridique est majeur. Par le passé, nous restions focalisés sur la localisation physique des données et des infrastructures. Aujourd'hui, il semblerait que les problèmes d'insécurité juridique et de régulation mondiale soient devenus plus prégnants. Qu'en pensez-vous ?

Par ailleurs, l'Union européenne et la France pourraient-elles adopter une attitude de patriotisme économique en valorisant un *leader* ?

**M. Michel Paulin.** – Sur le premier point, je suis parfaitement d'accord avec vous. La localisation des données est un enjeu purement technique. Le lieu est choisi pour des raisons d'efficacité. Chez OVH, nous avons des sites en France, en Espagne, en Italie ou en Asie.

En revanche, le droit applicable à ces données dépend de l'acteur hébergeur. S'il est américain, il relève des juridictions américaines. Dans ce cas, quand bien même les données seraient stockées en France, elles seraient soumises à l'application du *Cloud Act*. Jusqu'à présent, il y avait un échange entre deux juges pour obtenir une transmission de ces données. Avec cette réforme, l'État américain échappe à cette phase d'entente judiciaire. Cette évolution est effectivement majeure.

De plus, les données ont vocation à circuler. La souveraineté des données apparaît comme un enjeu essentiel pour les États et pour l'Union européenne. Je n'aspire pas à ce que l'ensemble des données soit stocké en Europe. Pour autant, l'État doit avoir conscience des effets attachés à certaines de ses décisions, notamment celles visant à confier à des acteurs étrangers le soin de conserver des données. Nous discutons fréquemment avec des acteurs

comme l'Anssi (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information), mais ce dialogue ne revêt pas de réel enjeu tant ce domaine est régulé. À l'inverse, les secteurs bancaires ou médicaux doivent attirer toute notre attention sur ces questions.

Sur le second point que vous avez évoqué, je pense que l'Europe souffre d'un complexe d'infériorité par rapport aux entreprises américaines et chinoises. Trop souvent, elle n'accorde pas aux entreprises européennes toute la reconnaissance qu'elles mériteraient. Or il existe énormément de succès en Europe. Ceux concernant les entreprises américaines semblent davantage médiatisés.

Il me semble également qu'il faudrait rechercher les solutions numériques en Europe, plutôt que d'avoir le réflexe de se tourner vers les entreprises étrangères. Sans parler de mettre en place un patriotisme économique, je constate parfois qu'OVH n'est même pas consultée au cours de certains appels d'offres.

**M. Jérôme Bignon.** – À titre personnel, je suis un adepte d'OVH, dont je suis client. En tant qu'élu des Hauts-de-France, je fais preuve d'une certaine solidarité territoriale. De plus, je suis issu d'une tradition familiale de patriotisme industriel. Il me semble que cette attitude a du sens à l'heure actuelle.

Je déplore que beaucoup de citoyens n'aient plus conscience de la nécessité d'être attentifs aux endroits dans lesquels des richesses peuvent se développer. Le succès d'Airbus pourrait être transposé dans le numérique. Il me semble que nous disposons des mêmes compétences que les ingénieurs de la Silicon Valley. Je me demande également si OVH ne pourrait pas agir plus pour être mieux connue du grand public.

Par ailleurs, je rejoins votre approche de la question extraterritoriale. La solution développée dans le *Cloud Act* est contraire aux fondements de notre droit. C'est un vrai sujet pour lequel nous devons continuer à rechercher des solutions.

La question de la réversibilité est également essentielle. Sans réversibilité, le stockage s'apparente à une confiscation des données. Mais au-delà des problématiques de stockage, il s'agit à mon sens d'un abus de droit. Cette qualification juridique mériterait d'être creusée dans l'optique d'un contentieux.

**M. Michel Paulin.** – Les entreprises européennes, dont OVH fait partie, de mener une introspection visant à accroître leur capacité à gagner en visibilité. À l'étranger, les aides dont nos concurrents ont pu bénéficier au départ ont fortement participé à leur déploiement. À mon sens, trois facteurs expliquent les différences qui existent entre ces entreprises et les nôtres.

Tout d'abord, les États américains et chinois ont mis en place un écosystème centré sur l'accompagnement des entreprises. Si le système chinois repose sur un État omniprésent, le système d'aide américain est plus décentralisé, mêlant des fonds privés et publics, provenant de l'État, des collectivités locales et des universités... De plus, l'État aide directement les *start-ups* par le biais des commandes publiques.

Ensuite, le marché européen est très morcelé, en raison de la diversité des langues et des législations. Les entreprises qui veulent s'y implanter doivent réaliser des investissements importants pour un résultat peu rentable comparé à celui escompté sur un marché d'envergure comme le marché chinois.

Enfin, les coûts induits par le *marketing* en Europe sont considérables. Une stratégie visant à faire croître la notoriété d'une entreprise est plus facile à mettre en œuvre aux États-Unis qu'en Europe.

Je partage donc votre constat et le regrette tout autant. Pour autant, le nombre de *start-ups* rachetées sur notre sol par les entreprises américaines démontre bien à quel point les entreprises européennes regorgent de bonnes idées. Il faut donc accompagner leur développement.

**M. Franck Montaugé.** – Vous avez souligné l'intérêt du RGPD. Pensez-vous qu'il puisse être comparé au *Cloud Act*, ce qui permettrait de rétablir une forme d'équilibre entre l'Union européenne et les États-Unis ? Je rappelle que cela constitue l'une des orientations du rapport Gauvain.

Disposez-vous de serveurs aux États-Unis ? Dans ce cas, comment allez-vous gérer le *Cloud Act* ?

Vous avez évoqué l'enjeu important de la réversibilité. Lors de nos auditions précédentes, plusieurs personnes se sont prononcées en faveur de l'interopérabilité et de la portabilité des données. Partagez-vous leur opinion ? Je suis conscient que votre secteur d'intervention est différent, pour autant j'ai cru comprendre votre adhésion aux systèmes en *open source*.

La situation actuelle dans laquelle les données se situent à 80 % dans les centres de données et à 20 % sur les sites de production de données va s'inverser. Comment appréhendez-vous cette évolution ? Eu égard à votre modèle économique centré sur le stockage de données, allez-vous garder la même stratégie de spécialisation, ou développerez-vous d'autres activités liées à la commercialisation de données ?

**M. Michel Paulin.** – Aux États-Unis, notre filiale est régie par le droit américain. À ce titre, elle respecte scrupuleusement la loi américaine. En revanche, nous avons fait en sorte que seule cette filiale soit soumise au *Cloud Act*, et qu'elle ne dispose d'aucun accès aux données situées à l'extérieur des États-Unis : il s'agit d'un bastion isolé. L'accès ne serait tout simplement pas possible d'un point de vue technique : de ce fait, aucun agent américain ne pourra accéder aux données situées en dehors du territoire américain. Cet exemple est totalement unique dans notre activité, puisque l'ensemble des sociétés européennes de notre groupe est soumis aux mêmes règles. Le cas américain est donc à part.

Notre activité n'est pas concernée par les questions d'interopérabilité ou de portabilité. Pour autant, nous mettons en avant la réversibilité du stockage qui est fondamentale à l'heure actuelle. OVH se doit d'offrir à ses clients la possibilité de revenir en arrière – nous travaillons beaucoup avec *OpenStack* pour garantir cette réversibilité. À leur tour, nos clients offrent aux leurs cette même garantie. À ce titre, nous agissons comme un facilitateur. Sans la réversibilité, le risque est de mettre en place une situation de monopole de fait. Cela conduirait à ne laisser exister que les seules Gafa. Or OVH entend se positionner comme une alternative sérieuse à ces entreprises.

Nous ne souhaitons offrir que des services de *cloud*. Il nous paraît important de rester focalisés sur ce secteur pour plusieurs raisons. Tout d'abord, c'est un marché qui présente un potentiel de croissance important. Notre objectif est de nous maintenir dans le top 10 des entreprises mondiales du secteur. Ensuite, ce domaine implique de réaliser des

investissements massifs dans nos infrastructures et dans la recherche et le développement. Or, face à nos concurrents qui disposent de moyens colossaux, nous devons consacrer toute notre énergie dans ce sens. Se diversifier nous exposerait à un risque de dilution. Nous concentrer sur notre savoir-faire nous permet de conserver notre position d'alternative aux GAFAs, et de proposer un *cloud* de confiance à nos clients.

J'aimerais évoquer l'*edge computing*. C'est à la fois un sujet technique et un modèle économique. Au niveau du modèle économique, cela ne change pas ce qui existe déjà. Être capable de gérer un centre de données nécessite de l'innovation et des compétences, ce dont nous disposons déjà. À ce titre, nous sommes, avec d'autres, les acteurs les mieux placés pour tenir ce rôle.

Dans ce contexte, l'avenir du *cloud* réside-t-il dans des gros centres de données interconnectés pour traiter l'ensemble des données ? Je ne le pense pas. Si je prends l'exemple des voitures autonomes, leur mise en place nécessitera énormément de données pour analyser la route et échanger les informations de manière très rapide avec un centre de données local. De nombreuses interrogations restent à résoudre, mais il est clair que ce rééquilibrage aura lieu.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Dans le monde du numérique, la mémoire est interminable. Rien n'est oublié. Dans le secteur de la gestion des données, l'archivage et le stockage sont des domaines très vivants. Dans ce contexte, comment appréhendez-vous cette notion de permanence, qui détient la propriété de ce patrimoine et comment se gère-t-il ?

**M. Michel Paulin.** – D'un point de vue purement technologique, tout le matériel magnétique a une durée de vie limitée. Les nouvelles technologies reposent désormais sur un matériel en verre qui peut durer des millénaires. Bien entendu, cela interroge sur l'intérêt de conserver des données sur une telle période.

Notre approche est basée sur la volonté de nos clients. Ce sont donc eux qui décident pendant quelle durée ils souhaitent que leurs données soient conservées. En tant qu'hébergeurs, nous ne sommes que des dépositaires et ne regardons jamais leurs données. Cela permet à nos clients de nous confier leurs données en toute confiance. Leurs souhaits sont très variables au sujet de la durée de conservation. En toute hypothèse, nous leur fournissons un service conforme à leurs exigences.

**M. Gérard Longuet.** – Assurez-vous d'autres prestations liées à l'utilisation des données pour le compte de vos clients ?

**M. Michel Paulin.** – Non. Les GAFAs le font. Ce sont des acteurs qui hébergent et fournissent d'autres services. Ils agissent à la fois comme hébergeurs et comme fournisseur de services – ce qu'on appelle *Software as a Service* ou *SaaS*. OVH a pris le parti de ne pas se positionner de la sorte. Nous nous limitons à proposer des solutions de *cloud* à nos clients. De ce fait, aucun de nos salariés ne peut accéder aux données hébergées.

**M. Gérard Longuet.** – J'imagine que vous consacrez une part d'investissements importante à votre activité.

**M. Michel Paulin.** – Ces dernières années, nous avons réalisé 1,5 milliard d'investissements, ce qui est effectivement très important. Sur le plan comptable, nos amortissements sont élevés. Nous agissons comme un véritable acteur industriel. Nous

concevons et construisons l'ensemble de nos serveurs, après avoir acquis leurs composants qui arrivent dans notre site de Croix.

Ce processus de fabrication interne présente trois avantages : tout d'abord, en évitant toute sous-traitance, nous faisons des économies. Ensuite, nous maîtrisons la qualité de nos serveurs. Enfin, nous nous assurons de la traçabilité de l'ensemble du processus depuis sa conception jusqu'à sa mise en place.

Cette chaîne est entièrement transparente. Le logiciel de robotisation nous appartient pour l'avoir développé en interne. De ce fait, tous nos systèmes peuvent être audités. Cette intégration verticale est assez remarquable dans l'industrie.

**M. Gérard Longuet.** – Les évolutions technologiques dans votre secteur sont-elles régulières ou risquez-vous d'être frappés par une révolution technologique rendant vos équipements obsolètes ?

**M. Michel Paulin.** – Tout notre métier repose sur l'innovation. Notre capacité à innover est donc une question de survie. Dans notre domaine, un cycle long ne dure que deux à trois ans. Par conséquent, il faut sans cesse être capable d'anticiper les tendances.

À titre d'exemple, je citerai le procédé de refroidissement par l'eau de notre serveur, très innovant. De même, nous avons déposé beaucoup de brevets qui nous permettent de nous distinguer dans ce secteur.

Pour rester innovants, nous avons conclu des partenariats avec plusieurs *start-ups* européennes, dont Systran, une société française en pointe sur l'intelligence artificielle appliquée à tout ce qui est audio, notamment pour la capacité à détecter des choses par le langage.

Je pourrais donner d'autres exemples. Ces collaborations démontrent notre conviction qu'à plusieurs, nous pourrions fédérer et démultiplier nos efforts de recherche. L'État et les collectivités territoriales doivent jouer un rôle dans ce contexte. Nous-mêmes fournissons aux *start-ups*, dans le cadre de notre programme « *digital launchpad* », des solutions en matière de *cloud*, de formation et d'assistance parce que nous sommes pleinement conscients de la difficulté qu'il y a à se développer sur ce marché. Nous avons déjà aidé 1 500 *start-ups* dans ce cadre.

L'ensemble de l'écosystème européen doit développer sa capacité à travailler ensemble pour continuer à innover. Sans cela, il ne sera pas en position de survivre sur ce marché.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – J'aimerais savoir si dans le cadre de votre activité professionnelle vous ressentez le souffle de ces géants du numérique.

**M. Michel Paulin.** – De manière quotidienne. À chacune de nos rencontres avec un client ou une collectivité territoriale, nous sommes comparés à Google. C'est donc une réalité concrète pour nous.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Évoquez-vous le client final ou le vendeur ?

**M. Michel Paulin.** – Parmi nos clients se retrouvent tous types d'acteurs. L'essentiel de notre chiffre d'affaires se fait à l'étranger. Parmi nos clients en France, on

retrouve à la fois des entreprises du CAC 40 comme la Société Générale ou Auchan et de grands intégrateurs comme Capgemini ou Thalès, qui s'adressent au client final. Nous avons aussi des sociétés dites « *digital native* » qui ont bâti l'ensemble de leur activité autour du *cloud*.

En réalité, nous menons une compétition permanente avec les entreprises du numérique. Leur puissance de lobbying est particulièrement développée.

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

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

### **Audition de M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France**

**M. Franck Montaugé, président.** – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de Monsieur François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France.

Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du Code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ; levez la main droite et dites : « je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Villeroy de Galhau prête serment.

M. le Gouverneur, avec la révolution numérique, les entreprises tentent aujourd'hui de concurrencer les États dans l'exercice de leurs missions régaliennes, y compris celle de battre monnaie. Nous le voyons aujourd'hui avec Facebook qui a confirmé son intention de lancer sa propre monnaie, le Libra, dès le début de l'année 2020.

Cette annonce a immédiatement suscité d'intenses réactions, en particulier de la part des régulateurs et des banques centrales concernés en premier lieu par ce projet. Aujourd'hui, les autorités nationales et européennes ne considèrent pas que les cryptoactifs soient de nature à perturber la stabilité de nos systèmes financiers. Le projet de Facebook ne remet-il pas cela en cause ? Nous pouvons imaginer que d'autres géants du numérique américains ou asiatiques choisiraient de développer leur propre cryptomonnaie, ce qui fragiliserait certainement notre système.

Vous défendez également, M. le Gouverneur, la solution de systèmes de paiement européens alors que ce marché est de plus en plus dominé par des acteurs américains ou chinois. En quoi est-ce un enjeu pour notre souveraineté numérique nationale ou européenne ?

Enfin, nous avons beaucoup entendu parler, lors de nos auditions, du risque cyber. Quels sont ces risques dans les domaines financier et bancaire ? Quelles actions la Banque de France a-t-elle entreprises pour protéger le système financier ?

**M. François Villeroy de Galhau.** – C'est une évidence de souligner à quel point votre enquête est primordiale tant le numérique se situe au cœur de notre système financier.

Les acteurs du système financier ont été parmi les premiers à devoir opérer leur transition vers le numérique. En effet, l'ampleur des données collectées nécessite un traitement de masse, la donnée étant par ailleurs au cœur des questions que vous avez soulevées, notamment pour les systèmes de paiement. La capacité des acteurs existants à s'adapter à cette transformation est un enjeu énorme pour leur développement économique.

Parmi les sujets que vous avez cités, vous me permettez d'esquisser une hiérarchie. Tout d'abord, je relève un certain nombre de points très débattus dans la sphère publique, à l'instar des cryptoactifs, tandis que d'autres sont moins évoqués, mais encore plus importants à court-terme pour la souveraineté de notre pays et de l'Europe, telles la stratégie des paiements et la cybersécurité.

Commençons par le sujet le plus actuel, les cryptoactifs. En réalité, nous plaçons sous ce vocable des réalités très différentes. Derrière le phénomène des cryptoactifs, il y a une technologie prometteuse pour l'avenir : les blockchains. D'ailleurs, la Banque de France fut l'une des premières banques centrales à les expérimenter, avec les banques françaises, pour l'identifiant Single Euro Payments Area en Espace unique de paiement en euros (SEPA). L'exploitation de cette technologie a permis l'émergence de deux catégories d'actifs : les cryptoactifs et les *stable coins* (« valeurs stables »).

Au sein de la première catégorie, nous retrouvons les actifs fortement spéculatifs, type bitcoin. Le G20 a estimé que ces instruments ne constituaient pas une menace pour la stabilité de la finance mondiale, en raison de leur volume limité. Pour autant, le G20 a également rappelé que nous devons rester vigilants sur la lutte contre le blanchiment d'argent et de la protection des consommateurs. Les bitcoins sont un placement très risqué, dont personne ne garantit la valeur, et ils doivent donc être réservés aux investisseurs les plus avertis.

La seconde catégorie est illustrée par le lancement du projet Libra par Facebook et ses partenaires. Le terme anglo-saxon pour qualifier le Libra est *stable coins*, ce que nous pourrions traduire par « valeurs stables ». Cette initiative soulève des questions très différentes pour le régulateur. Le libra, ainsi que tout autre projet de même nature, devront se plier à l'ensemble des règles applicables en matière financière, au niveau national ou international. Le libra est, en outre, encore un projet, qui suscite beaucoup d'interrogations : le libra n'est pas aujourd'hui une réalité pouvant se mettre en place librement. Afin d'analyser cette situation, un groupe de travail a été mis en place au sein du G7 et Bruno Le Maire a confié à Benoît Cœuré le soin d'établir un rapport intermédiaire, pour la réunion du G7 des ministres des finances et des gouverneurs qui se tiendra le 17 juillet, et un rapport définitif, qui sera rendu en octobre 2019.

Jerome Powell, président de la Fed, s'est exprimé hier devant le Congrès américain. Il a estimé que ce projet suscitait de sérieuses interrogations. A mon tour, j'observe effectivement que plus nous étudions le Libra, plus nous partageons cette analyse.

Selon moi, les principales questions concernent d'une part la définition du Libra et de sa valeur, et d'autre part l'usage qui en sera fait.

Le libra se distingue du bitcoin en ce qu'il ne serait pas un actif spéculatif mais posséderait une valeur définie. Reste à savoir par quel moyen. L'intention affichée est de définir la valeur par rapport à un panier de monnaies. À ce jour, nous ignorons quelles seront ces monnaies sous-jacentes. De plus, Facebook laisse entendre que la valeur ne sera pas le résultat de ce panier, mais dépendra des réserves investies par le projet Libra. Au final, ce serait donc la valeur des placements qui déterminerait celle du Libra. Même s'il s'agit de placements assez

sûrs, en dépôts bancaires ou en titres obligataires, avec peu de volatilité, cela introduit une incertitude pour ceux qui y souscrivent. Par ailleurs, nous ignorons toujours si les investissements réalisés en Libra pourront être échangés à tout moment contre des monnaies « de plein exercice ».

Quelle est la finalité de ce projet ? Je ne peux que constater à quel point les ambitions affichées sont élevées, et ce à trois niveaux.

Tout d'abord, le Libra serait un moyen de paiement. Un particulier qui entrerait dans le système pourrait ainsi payer ou transférer des fonds en Libra. Au passage, je note la lourdeur et le coût des procédures de paiements transfrontières aujourd'hui, situation à laquelle nous devrions apporter des améliorations. L'utilisation du Libra comme instrument de paiement pose d'autres questions plus directes, notamment celle de la lutte anti-blanchiment. Il est hors de question que ce moyen de paiement se traduise par une régression par rapport à tous les progrès internationaux réalisés dans ce domaine. Je rappelle qu'en l'état des annonces de Facebook, les utilisateurs de Libra seraient anonymes, ce qui n'est pas concevable dans le cadre de la réglementation anti-blanchiment. De même, la question de la protection des données devra être observée de près. Les flux de données associés aux paiements sont très sensibles. Ces données seront-elles revendues ? Le libra satisfera-t-il aux exigences du RGPD ?

Ensuite, nous pouvons nous demander si le Libra ira de pair avec la proposition de services bancaires. Dans le livre blanc présenté lors de l'annonce de la Future création du Libra, il y a en effet une intention affichée d'offrir des moyens de dépôts, des instruments de placement et des crédits. La réglementation est parfaitement claire à ce sujet. Si une entreprise offre des services bancaires, elle doit détenir une licence bancaire. Cette condition est applicable dans l'ensemble des grands États. À défaut, la situation serait totalement illicite.

Enfin, l'ambition la plus forte réside dans l'affirmation selon laquelle le Libra serait une monnaie privée mondiale. Nombre d'expériences de ce type ont connu une fin malheureuse dans le passé. Sur le plan politique et démocratique, ce type d'ambition ne peut que susciter une attitude de méfiance. La mission monétaire a été confiée aux banques centrales par le législateur et les banques centrales sont comptables de leurs résultats. Je rappelle que la monnaie est un bien public chargé d'assurer trois fonctions : c'est un moyen de paiement, une unité de valeur reconnue par tous et une réserve de valeur. A ce stade, le Libra ne présente aucune de ces trois fonctions.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Comment analysez-vous la démarche de Facebook ? Est-ce une stratégie de communication visant à engager des négociations ou plutôt une provocation qui restera sans effet réel ?

Vous avez évoqué la technologie des blockchains. Pouvez-vous nous expliquer comment elle fonctionne ? Quel est son objectif ?

Je vous rejoins dans votre distinction entre les instruments spéculatifs de type bitcoins et ceux plus stables de type Libra. Malgré tout, les deux posent la question de l'économie du jeton. Aujourd'hui, l'économie numérique présente une apparente gratuité alors même que les données des utilisateurs sont commercialisées. Dans ce contexte, nous pourrions imaginer que les utilisateurs seraient prêts à payer pour utiliser des jetons, plus simples que des cartes de crédit. Qu'en pensez-vous ? Serait-ce utile ? Y aurait-il une régulation à envisager ?

**M. Franck Montaugé.** – J’aimerais aussi que vous reveniez sur les solutions de paiement européen et sur la question de la cybersécurité.

**M. Villeroy de Galhau.** – Je ne suis pas le plus qualifié pour me prononcer au sujet des intentions de Facebook. Je partage bien volontiers les deux hypothèses que vous avez proposées. Ce projet a aussi une rationalité économique ; il permettrait à Facebook de dépasser son cœur de métier – les réseaux sociaux – domaine qui rencontre aujourd'hui ses limites. Certains évoquent également le fait que ce projet permettrait de collecter davantage de données, qui seraient ensuite monétisées et commercialisées. La question reste donc ouverte à ce jour. Dans notre dialogue avec Facebook, nous devons aborder ces différents points sans faire preuve de naïveté. Ce projet n’est pas seulement guidé par la recherche du bien commun, il répond aussi à des intérêts privés.

Les blockchains sont une technologie de registre distribué qui permet de remplacer certains tiers de confiance, de partager des informations ou de réaliser des transactions dans des conditions beaucoup plus rapides, économiques et sûres.. La sécurité du système repose sur la production d’algorithmes, rémunérée par l’octroi de bitcoins. Dans les blockchains publics, nous ne recourons pas à des bitcoins, mais le principe reste le même. Reste à déterminer quelle est la capacité de cette technologie à supporter un très grand nombre de transactions. En effet, à ce jour, son utilisation reste limitée à des transactions peu nombreuses. Attention, la blockchain n’est pas consubstantielle au libra.

Pour aborder les enjeux de l’économie du jeton, nous devons malheureusement utiliser des termes anglais. Il en existe deux majeurs : le *coin* que nous traduisons par « unité » et le *token*, par « jeton ». Selon moi, une meilleure traduction de *token* pourrait être « certificat ». En réalité, le *token* est un *coin* plus un service associé, avec un contenu d’informations. La grande question est donc de savoir si les transactions en jetons peuvent attirer les particuliers et les entreprises à l’avenir. Si je m’en tiens à la fonction paiement, je pense que deux questions majeures se dégagent.

D’une part, l’apparition des jetons, ou certificats, interroge sur nos systèmes de paiement. À ce jour, le système européen de paiement fonctionne bien, par exemple grâce au système TIPS. Pour autant, dès que nous sortons de l’Europe, les systèmes de paiement sont lents, coûteux et parfois indisponibles. C’est le premier défi auquel ces jetons renvoient.

D’autre part, les jetons nous ramènent au débat sur la création d’une monnaie digitale de banque centrale. Jusqu’à présent, la monnaie des banques centrales accessible était le billet de banque. Malgré notre attachement à celui-ci, nous constatons une nette diminution de son usage. Le pays qui se distingue particulièrement à ce niveau en Europe est la Suède. La part des transactions en espèces y est tombée entre 10 et-20 %, contre 60 % en France. De ce fait, la Banque de Suède se penche sur la mise au point d’une e-couronne, une monnaie banque centrale offrant la même garantie aux Suédois que les billets. Or, si on prend le libra, on a le « risque Facebook », l’entreprise peut faire faillite. Le propre d’une monnaie souveraine est au contraire d’avoir la garantie la plus forte qui soit, celle de la banque centrale et de l’autorité publique qui est derrière. Au sein de la zone euro, nous n’en sommes pas à ce stade. Pour autant, s’il y a un attrait pour le Libra, cela pourrait nous convaincre d’approfondir nos réflexions sur ce sujet.

Par ailleurs, j’ai effectivement proposé de mettre en place une stratégie européenne des paiements. Ce sujet est moins hypothétique, c’est aujourd'hui une réalité. Les acteurs financiers sont les opérateurs traditionnels du paiement. Jusqu’à présent, c’était plutôt

considéré comme une simple activité d'intendance. Désormais, avec l'entrée de grands acteurs du digital, américains ou chinois, sur ce marché, ce secteur se transforme en profondeur. Ces acteurs peuvent entrer dans la sphère financière via les paiements. Ils ont d'ailleurs commencé à le faire, avec des projets tels que Apple Pay, Ali Pay ou certains services proposés par Amazon. Ils entrent donc par le biais des systèmes de paiement dans ce secteur car les barrières à l'entrée sont peu nombreuses et la régulation, notamment en matière de capitaux, moins exigeante que pour les activités bancaires « pleines ». Cette activité génère en outre deux « trésors » : la récupération de données et la relation clients. Leur intérêt économique certain représente une incitation forte à entrer sur le secteur des paiements.

À l'heure actuelle, l'Europe s'est dotée d'une solution pour les paiements transfrontières instantanés avec le système TIPS, sous l'égide de la Banque centrale européenne (BCE). Pour autant, je déplore que nous ne disposions pas de grandes entreprises digitales européennes pour proposer des solutions de paiement européennes, alors qu'elles sont encore, en large partie, nationales. Pour rattraper ce retard, le temps nous est compté. À défaut, ce seront encore une fois les grands acteurs internationaux qui domineront ce marché, au détriment des acteurs européens. Selon moi, il ne nous reste qu'un à deux ans, avant qu'il ne soit trop tard pour être présent sur ce marché stratégique crucial. Une stratégie européenne des paiements doit reposer sur une consolidation des schémas nationaux existants, sur l'utilisation de TIPS et, éventuellement, de nouvelles technologies, sur une marque commune de paiements et sur une politique des données bien définie (localisation, protection, accès).

**M. Franck Montaugé.** – Que pouvez-vous nous dire sur la cybersécurité dans le secteur bancaire ?

**M. Villeroy de Galhau.** – Il s'agit d'un autre enjeu majeur de notre époque et d'une menace déjà existante. Nous incluons la cybersécurité dans nos contrôles et dans notre supervision des établissements financiers : cela fait partie des risques opérationnels. La première ligne de défense face aux cyberattaques réside dans les institutions financières elles-mêmes. Il en est de même pour les banques centrales.

Notre mobilisation est très forte sur ces sujets : investissements, constitution d'équipes spécialisées, schémas de simulation d'attaques en interne.... Je le dis avec prudence mais fierté : si certaines banques centrales étrangères ont été visées par des attaques graves, à l'instar de la Banque centrale du Bangladesh en 2016, il n'y a pas eu à la Banque de France d'attaques cyber ayant eu la moindre conséquence.

Pour autant, cela ne saurait suffire. Il est hors de question que nous relâchions notre vigilance à l'avenir. La menace ne cesse de s'amplifier à une vitesse et dans des proportions plus élevées que nos efforts visant à la contrer. De même, autant les efforts nationaux se sont accrus, autant la coopération entre États reste perfectible. C'est même notre point faible.

La Banque de France a coordonné le premier exercice de simulation de crise en juin 2019, exercice qui a réuni les banques centrales, les autorités financières et des acteurs financiers des pays du G7. Cet exercice de trois jours fut riche d'enseignements. Il s'agissait moins de savoir comment éviter une crise que d'apprendre à la gérer. Nous proposons qu'une telle expérience soit réitérée et pérennisée.

En outre, si nous avons réalisé des progrès en matière de partage d'informations sur les crises, (par exemple sur les modalités de repérage et de déclaration des incidents), nous

devons encore progresser sur la catégorisation des incidents. C'est un sujet sensible : le partage des informations ne peut se faire qu'au sein de cercles limités, comme le G7. Pour partager des informations, nous devons en effet partager un langage commun, notamment sur la gravité des incidents.

Concernant les règles encadrant la sécurité des établissements bancaires et des compagnies d'assurance, leur rédaction mériterait d'être harmonisée et complétée. Depuis la crise financière, nous avons porté toute notre attention sur les risques financiers. Il est temps de nous tourner également vers les risques technologiques qui sont une priorité. Le Comité de Bâle doit pouvoir mener les travaux dans ce domaine.

**M. Gérard Longuet.** – Deux questions de nature plus prospective : d'une part, comment les banques parviennent-elles à gagner de l'argent avec des taux d'intérêt si bas ? D'autre part, comment est-ce possible d'assurer un service de paiement coûteux pour les opérateurs sans que l'utilisateur paie ce service ?

Face aux établissements financiers qui sont des acteurs naturels de ce marché se trouvent des compétiteurs nouveaux qui ont un contact direct avec des centaines de millions, voire des milliards d'individus. Le coût additionnel de la fonction paiement resterait marginal dans leur activité, tout en créant pour eux une valeur nouvelle. La vente de données générerait pour eux des recettes dont les acteurs traditionnels ne bénéficient pas pour compenser leurs investissements. Cela crée donc un déséquilibre structurel.

**M. François Villeroy de Galhau.** – Quand nous sommes en dessous de la cible d'inflation de 2 %, objectif inscrit dans le mandat qui nous a été confié, il est de notre devoir d'y répondre, par des politiques monétaires accommodantes. L'inflation tardant à repartir, ces politiques ont été prolongées. Le niveau historiquement bas des taux d'intérêt découle de ce mandat. Malgré tout, je suis attentif aux effets de cette politique sur les banques. Si les établissements bancaires ne relèvent que les conséquences négatives de cette politique, je tiens à en souligner les effets positifs que sont le soutien à la croissance et donc à l'activité des banques d'une part, et la diminution de la charge du risque d'autre part. Il est vrai que si cette politique venait à perdurer, ses effets négatifs prendraient sans doute le dessus sur ses effets positifs. Le débat qui est devant nous est donc celui d'éventuelles mesures d'atténuation des effets des taux bas sur les banques commerciales.

S'agissant des paiements, je tiens à nuancer les positions exprimées. Aujourd'hui, pour les banques et pour les acteurs traditionnels, cette fonction induit le paiement d'une cotisation par titulaire du compte et d'une commission par le commerçant ; De plus, l'activité de paiement rapporte également des profits importants grâce aux comptes de dépôt associés.

Il est possible que les nouveaux acteurs entrant sur ce marché se présentent avec un modèle économique radicalement différent. Ils recherchent avant tout les « trésors » que j'évoquais précédemment, à savoir les données et la relation avec les clients. En cela, la vraie valeur des paiements est moins la captation des profits attachés à ce service que la captation des données. Cette évolution nous offre un défi à relever. Pour ce faire, je le répète, nous ne disposons que de peu de temps pour développer une politique européenne sur cette activité totalement stratégique. Soit l'Union européenne se mobilise rapidement, soit nous ne serons que des simples consommateurs de services produits par d'autres. J'appelle de mes vœux le développement d'une stratégie européenne des paiements.

**M. Franck Montaugé.** – Le sujet de la souveraineté numérique renvoie naturellement à celui du développement de l’intelligence artificielle ou du *deep learning*. Considérez-vous que es moyens soient suffisants pour développer des outils en mesure de nous aider à prévenir les crises financières ? Pouvons-nous espérer des progrès dans ce domaine, que ce soit dans la manière d’observer les mouvements du marché ou d’analyser les risques afférents ?

**M. Villeroy de Galhau.** – C’est une question très importante qui appelle deux niveaux de réponse. Tout d’abord, je pense que la révolution numérique est centrale pour les banques, et ce pour chacune de leurs activités. Une banque qui n’investirait pas massivement dans ces outils serait condamnée à sortir du jeu. Je me réjouis de constater que la quasi-totalité des banques françaises a su prendre la mesure de ce tournant et investir massivement. En effet, pour un acteur installé, il est parfois plus délicat d’opérer une telle transition que de lancer un nouveau système.

Ensuite, je tiens à insister sur la nécessité de porter une attention particulière à l’utilisation des algorithmes. Certes, l’intelligence artificielle peut aider à mieux analyser certaines situations et repérer des anomalies, mais elle ne pourra en aucun cas remplacer le jugement d’un être humain, la gouvernance ou l’analyse des risques. Je ne crois absolument pas qu’un algorithme sera à même de faire seul de la prévision. Il peut constituer un support, mais les données devront malgré tout être analysées par un expert.

Ainsi, les indicateurs délivrent fréquemment des faux négatifs et des faux positifs. Il est très heureux de disposer de ces indicateurs, mais seul un jugement collectif, éclairé par l’expérience et les compétences permettra de les utiliser au mieux. Les autorités publiques ne prétendent pas être omniscientes : elles reçoivent une mission, elles doivent rendre des comptes et elles exercent leur responsabilité de manière transparente. L’analyse doit se faire en ayant pleinement conscience de la responsabilité qu’elle induit. De ce point de vue-là, aucun projet privé ne me semble pouvoir être équivalent aux fonctions des banques centrales.

**M. Franck Montaugé, président.** – Je constate avec plaisir qu’il reste donc une place pour l’être humain dans ce système.

**M. François Villeroy de Galhau.** – Beaucoup de ces techniques constituent toutefois de véritables progrès.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Nous allons prochainement recevoir les représentants de Facebook dans notre commission. Nous ne manquerons pas de leur poser les questions ici soulevées.

*La réunion est close à 16 heures.*

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

**Mercredi 17 juillet 2019**

- Présidence de M. Franck Montaugé, président –

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

**Audition de M. Laurent Giovachini, pour le « Comité souveraineté et sécurité des entreprises françaises » du Medef et le Syntec numérique et de M. Loïc Rivière, Délégué général de Tech in France**

**M. Franck Montaugé, président.** – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de MM. Laurent Giovachini et Christian Nibourel. Monsieur Giovachini, vous présidez la Fédération Syntec, dont est membre le plus important syndicat professionnel du secteur du numérique, le Syntec numérique ; vous êtes également à la tête du comité sécurité et souveraineté économiques des entreprises du Medef. Monsieur Nibourel, vous présidez le groupement des professions de services et la commission mutations technologiques et impacts sociétaux du Medef. Votre audition est diffusée en direct sur le site Internet du Sénat ; elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Laurent Giovachini et Christian Nibourel prêtent serment.*

**M. Franck Montaugé, président.** – Une personne auditionnée par notre commission d'enquête a souligné que le monde de l'entreprise avait sa part de responsabilité dans la compétition technologique en cours, et qu'il pouvait contribuer à éviter que la France et l'Europe ne soient réduites à un simple terrain d'opposition entre la Chine et les États-Unis. Il s'agissait d'un appel à davantage de patriotisme économique, afin que les entreprises concourent à la puissance de la France et de l'Europe en conquérant de nouveaux marchés.

La création d'un comité sécurité et souveraineté économiques au sein du Medef semble envoyer un signal en ce sens. Monsieur Giovachini, vous vous êtes d'ailleurs exprimé clairement sur ce point dans une interview, dans laquelle vous déclariez que « pour créer des GAFAs européens, il faut que se conjuguent volonté politique et volonté des entreprises. Ces dernières ne peuvent pas s'exonérer de participer à l'effort de reconquête ».

Comment appréhendez-vous la notion de souveraineté numérique et quelle est la situation de notre pays dans ce domaine ? Que faire pour que la France recouvre sa souveraineté dans le monde numérique ?

**M. Laurent Giovachini, président du comité souveraineté et sécurité économiques des entreprises françaises du Medef et de la Fédération Syntec.** – Nous sommes heureux d'avoir l'opportunité de vous présenter la position du Medef sur la souveraineté numérique pour le monde économique.

Le Medef représente 170 000 entreprises adhérentes, d'une taille moyenne de quarante-sept salariés, au travers de soixante-dix-huit fédérations sectorielles et d'une

centaine de Medef territoriaux. J'exerce, pour ma part, les fonctions de directeur général adjoint de Sopra Steria, entreprise française parmi les leaders européens de la transformation digitale, qui compte plus de 45 000 collaborateurs dans vingt-cinq pays et qui réalise un chiffre d'affaires supérieur à milliards d'euros. Je préside également la fédération Syntec qui regroupe, dans ses syndicats affiliés, des sociétés françaises spécialisées dans les domaines de l'ingénierie, du numérique, du conseil, de la formation professionnelle et de l'événement. Les 80 000 entreprises que nous représentons dans notre branche emploient environ un million de salariés et affichent un chiffre d'affaires total de 120 milliards d'euros. Je suis enfin président du comité souveraineté et sécurité économiques des entreprises du Medef, que Geoffroy Roux de Bézieux a souhaité créer au début de l'année 2019 pour renforcer la mobilisation des entreprises en la matière. De fait, les années passées dans le secteur public, à la délégation générale pour l'armement puis en cabinet auprès du Premier ministre, Lionel Jospin, m'ont permis de développer une expertise des problématiques de souveraineté.

La création d'un tel comité peut paraître à certains contradictoire avec la veine traditionnellement libérale du Medef, mais il convient de ne pas confondre libéralisme et naïveté et de tirer les enseignements de l'insuffisance des règles qui ont accompagné la libéralisation des marchés en Europe. Nous sommes confrontés à un contexte de tensions économiques internationales et de rivalité accrue entre les nations, avec t des conséquences lourdes sur l'activité des entreprises, qui se trouvent au cœur des enjeux de souveraineté économique. Les entreprises doivent, comme l'État, s'engager pour les protéger cette souveraineté économique. À défaut, le tissu économique français et européen pourrait être constitué, à l'avenir, soit de filiales de groupes extra-européens, soit d'entreprises de services de proximité. Si la réponse au défi de la souveraineté économique et numérique relève du politique, les entreprises portent également une responsabilité. De leur engagement dépend la capacité de l'économie française à créer et à développer des activités et des emplois durables.

Il existe une ligne de crête entre l'attractivité de la France et la souveraineté économique : nous devons demeurer un pays attractif, tout en conservant notre souveraineté, entendue comme la capacité de disposer d'une autonomie d'appréciation des situations, de décision et d'action. Le Medef souhaite jouer un rôle de sensibilisation et proposer des recommandations sur les enjeux liés à la souveraineté économique et numérique. Il faut que la France et l'Europe se dotent des outils, notamment juridiques, financiers et technologiques, pour préserver notre compétitivité et assurer des emplois durables. Nous devons bénéficier d'un cadre réglementaire préservant notre capacité à décider en toute autonomie. Il s'agit d'éviter les situations d'ingérence et de déstabilisation économique, comme les prises de contrôle par des investisseurs étrangers, de lutter contre l'extraterritorialité du droit, notamment américain, l'espionnage économique et industriel et l'action de certains fonds activistes. Le développement d'une culture de la sécurité économique et numérique au sein des entreprises paraît également indispensable.

Notre action vise un double objectif. D'une part, nous devons réinventer et densifier le partenariat entre les entreprises et le secteur public, y compris avec la délégation générale des entreprises, l'Anssi, le SGDSN, les services de renseignement. L'administration a conservé une terminologie pudique avec son service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE), alors que nous osons le terme de souveraineté. D'autre part, il nous revient de mobiliser nos homologues européens, à commencer par la fédération de l'industrie allemande (BDI), car seule sera efficace une action forte et cohérente menée au niveau de l'Union européenne.

**M. Christian Nibourel, président du groupement de professions de services et de la commission mutations technologiques et impacts sociaux du Medef.** – Outre mes fonctions de président de la commission mutations technologiques et impact sociaux et du groupement des professions de services, je préside l’institut national des sciences appliquées (INSA) de Lyon. Jusqu’au mois de janvier, je présidais également Accenture France Benelux.

Nos adhérents expriment une demande forte de décryptage de l’impact des mutations technologiques sur l’activité des entreprises et sur la transformation de la société, notamment sur les nouvelles formes de travail. Leurs inquiétudes portent également sur l’éthique, sur la protection des données et sur la consommation d’énergie induite par les technologies numériques. Le Medef a créé, pour y répondre, la commission que je préside. L’accélération des transformations numériques oblige les entreprises à travailler différemment. En ce sens, la souveraineté numérique peut être définie comme la capacité des entreprises à s’adapter et à demeurer maîtresses de leur destin et de leur développement économique et social, tout en respectant les valeurs européennes. Cela passera non pas par une copie de ce qui a déjà été fait, mais par notre faculté à innover, notamment dans les domaines de la *blockchain*, de la cybersécurité, de l’intelligence artificielle, de l’ordinateur quantique et du *cloud* souverain. Nous devons également remporter la bataille des standards et des normes, essentiels en matière de transparence et d’interopérabilité. Face à l’enjeu numérique, le Medef pousse aussi à une meilleure organisation des entreprises européennes entre elles.

Notre commission a pour mission de faire prendre conscience aux entreprises des bouleversements des modèles économiques et sociaux induits pas le numérique et de la nécessité qu’elles participent à la construction de la réglementation. La cybersécurité représente un catalyseur fort du développement du numérique, de la sécurité et de la souveraineté : nous devons prendre de l’avance dans ce domaine pour ne pas perdre la bataille de la souveraineté. Nous en avons les moyens.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Le droit européen de la concurrence donne l’impression de favoriser le consommateur au détriment du producteur, en recherchant l’augmentation du pouvoir d’achat par la baisse des prix, par le jeu d’une concurrence forte. Il n’y a qu’à voir le secteur des télécoms... En outre, chaque État membre défend ses consommateurs en abandonnant les producteurs des autres pays européens. Dès lors, l’Union européenne se trouve dans l’incapacité de faire émerger des champions européens. Comment envisageriez-vous un droit de la concurrence plus réaliste ?

L’échec, en France, d’un *cloud* souverain s’explique par diverses raisons. Si les entreprises préfèrent les meilleures technologies au meilleur prix, elles n’ont pas vocation à financer l’indépendance européenne. *Quid* cependant de la protection de leurs données ? Quelles sont les conséquences juridiques du *Cloud Act* ?

Votre commission tente de convaincre les chefs d’entreprise qui n’ont pas encore perçu toute l’importance de la numérisation de leur activité. Certains en sont évidemment conscients, mais beaucoup proposent un service minimum en la matière, estimant que le numérique est avant tout une affaire de spécialistes. Que pensez-vous de l’initiative de notre collègue député Cédric Villani qui recommandait, dans son rapport sur l’intelligence artificielle, que les entreprises soient aidées pour mutualiser leurs données ? Vous semble-t-elle crédible ?

**Mme Martine Filleul.** – Vous avez tous les deux évoqué la nécessité de travailler à l'échelle européenne pour favoriser le travail partenarial. Où en êtes-vous de cette volonté fédérative ? Avez-vous reçu partout le même accueil ?

**M. Stéphane Piednoir.** – Certains employés des entreprises du Syntec s'inquiètent-ils de l'utilisation des données possédées par ces entreprises à leur sujet ?

**M. Franck Montaugé, président.** – Êtes-vous favorables à l'extension du règlement général sur la protection des données (RGPD) aux données détenues par les entreprises ?

**M. Laurent Giovachini.** – Le droit de la concurrence en Europe est un sujet très important. Avec le comité souveraineté et sécurité des entreprises du Medef, nous en avons débattu franchement avec Mme Margrethe Vestager – c'était au moment de la décision de la Commission européenne sur la fusion Alstom-Siemens. Je lui ai dit qu'Airbus, entre ses mains, n'aurait peut-être pas abouti au même résultat...

À titre personnel, je suis favorable à ce qu', à côté de la direction générale concurrence, émerge une préoccupation pour la politique industrielle européenne, non seulement portée politiquement, mais aussi par l'administration bruxelloise. Ceci garantirait un meilleur équilibre dans l'instruction des dossiers. Nous étions les troisièmes interlocuteurs de la commissaire à lui parler de « champions européens » cette semaine-là, après le Premier ministre et Bruno Le Maire ; n'ayons pas peur de défendre cette idée !

Nous avons fait des propositions sur le cadre européen de la concurrence. Dans une Europe qui protège, il faut moderniser les principes et les règles du droit de la concurrence pour favoriser le rapprochement entre les entreprises européennes, renforcer notre système de production autour de champions européens ; rationaliser les règles des aides d'État afin de dynamiser l'investissement et répondre aux grands défis stratégiques – révolution technologique, recherche, innovation, durabilité... ; mettre en place un cadre commun afin de permettre aux États membres d'intervenir dans les secteurs stratégiques dès que des initiatives conduites par des opérateurs de pays tiers ne garantissent pas les règles de réciprocité. Vous avez vu le règlement européen sur le filtrage des investissements étrangers auquel le Parlement européen a donné son feu vert en février dernier. Désormais, il prévoit une obligation d'information mutuelle sur les opérations d'investissement extra-européen dont les États ou leurs entreprises font l'objet.

Nous devons agir pour une réforme en profondeur de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et instaurer des règles internationales pour combattre les pratiques anticoncurrentielles ou hors marché – c'est la notion de *level playing field* – afin que nos entreprises ne soient pas désavantagées par des règles européennes plus exigeantes que celles auxquelles nos concurrents sont soumis. Nous devons bâtir un agenda de négociations pour progresser sur le régime des échanges mondiaux, la sécurité internationale et la prospérité de l'économie mondiale. J'insiste sur ce nécessaire équilibre à Bruxelles entre la concurrence et la politique industrielle.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Y a-t-il une prise de conscience des entreprises françaises sur le fait qu'avec le *Cloud Act*, leurs données peuvent être stockées dans des *centres de données* aux États-Unis ou propriété d'entreprises américaines, et donc susceptibles d'être transférées à la justice américaine pour différentes raisons, parfois surprenantes ?

**M. Christian Nibourel.** – Il y a une prise de conscience, surtout dans les grandes entreprises, notamment après le RGPD. Nous devons soutenir des solutions juridiques, dont certaines existent déjà au travers de ce règlement. Il faut aussi réduire les risques pour les entreprises, qui ne savent pas toujours que la justice américaine peut aller chercher des données dans ces *clouds*. Il y a une déconnexion entre la réglementation française et le *Cloud Act*. La réponse devra être européenne avec de nouvelles réglementations.

Nous devons être prudents sur un futur RGPD des entreprises et sur la mutualisation des données d'entreprises, certaines données stratégiques sont le savoir-faire, la propriété de l'entreprise – il ne faudrait donc pas les divulguer. Avant de se poser la question de leur mutualisation, il faudrait segmenter les données. Le *Health Data Hub* va être bientôt créé, on en voit l'intérêt. C'est une solution d'avenir.

Si nous voulons devenir des leaders européens dans un certain nombre de domaines d'innovation, il faut un pilotage de l'innovation de rupture au niveau européen et prendre en compte la composante temps. Les innovations vont très vite. Il faut une vision et une permanence dans nos investissements, tout en étant capable de changer de cap rapidement pour pouvoir répondre aux nouvelles innovations.

Nous pouvons décider, par exemple dans la cybersécurité, avoir perdu la bataille du *cloud*, mais vouloir gagner la bataille des bases de données réparties, le *edge computing*.

Ne vaut-il pas mieux investir dans des *start-up* françaises ou européennes pour en faire des licornes, en travaillant sur des bases de données moins importantes pour entraîner les algorithmes ? Certains ingénieurs travaillent sur des technologies aboutissant aux mêmes résultats avec dix fois moins de données, en changeant la manière de développer les algorithmes. Nous pouvons prendre ce leadership, tout en sachant que, de toute façon, nous ne pourrions pas concurrencer les énormes bases de données. Nous pouvons aussi prendre le leadership d'une *blockchain* moins consommatrice d'énergie.

Avec le web sémantique, la donnée circule uniquement en fonction du besoin de calcul, mais reste la propriété du producteur. Il faut aller vers ce modèle : nous n'arriverons pas à copier les grands modèles américains, nous sommes trop en retard. Il vaut mieux se concentrer sur les futurs modèles. Actuellement, 80 % des données sont sur le *cloud*, 20 % sur le *device*. Demain, nous inverserons ce rapport. Nous avons besoin d'une organisation, d'un pilotage de l'innovation de rupture pour prendre de l'avance et s'affranchir de ces *clouds*.

**M. Laurent Giovachini.** – Si nous voulons être présents sur la prochaine vague de la révolution numérique, nous devons le faire à l'échelle européenne.

Nous avons la chance d'avoir en Europe un tissu industriel non négligeable, avec des grandes entreprises comme Thalès, de grandes sociétés de services du numérique – ex-SSII – comme Capgemini, Atos, Sopra Steria, des grands éditeurs de logiciels comme SAP en Allemagne ou Dassault Systèmes en France ; nous ne sommes pas démunis. Nous avons des *start-up*, mais, dans 80 % à 90 % des cas, elles sont rachetées pour devenir des sous-ensembles de grands groupes extraeuropéens.

En France, mais probablement aussi en Europe, nous devons faire en sorte que nos impôts, qui paient un appareil de formation qui reste l'un des meilleurs du monde avec des universités et des grandes écoles de qualité, ne conduisent pas à ce que les élèves de ces écoles aillent directement dans des GAFAs ou dans des *start-up* intégrées dans ces entreprises

quelques années après leur création... Nous avons des grandes entreprises industrielles, des grands éditeurs de logiciels mais, l'innovation technologique, l'innovation d'usage, qui vient des start-up, est bien souvent captée par des intérêts extra-européens. Il y a vingt ans, les banques américaines et britanniques débauchaient nos polytechniciens pour créer leurs produits structurés. Désormais, ce sont des sociétés comme Palantir Technologies qui captent nos meilleurs cerveaux.

Nous devons proposer des moyens publics et privés, non pour refaire ce qui n'a pas marché, comme le Plan calcul, mais pour que ces jeunes talents aient des débouchés européens. C'est ce qui manque actuellement. C'est une responsabilité partagée de l'État, et des entreprises.

L'Europe a réussi avec le RGPD à créer, sans le vouloir, un instrument à portée extraterritoriale qui défend nos valeurs. C'est donc possible. Certes, cela ennuie les entreprises et cela a un coût. Mais l'avantage, c'est que nos entreprises sont dans le continent où ce règlement a été conçu, elles ont donc un temps d'avance, alors que lorsque nous transposons des normes étrangères, et notamment américaines, nous avons deux temps de retard par rapport à nos concurrents. Nous pouvons être en avance sur les normes mondiales.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Je partage totalement vos orientations, mais il y a des difficultés propres au système européen.

Le marché des capitaux à risque est plus étroit en Europe qu'aux États-Unis pour des raisons structurelles, notamment du fait de la gestion du risque vieillesse. Comment pourrait-on faire basculer ce point rapidement ?

La coopération est difficile entre les entreprises nouvelles, les entreprises existantes et les pouvoirs publics, qui ont un rythme de décision lent, avec des étapes complexes et nécessairement nombreuses. Parfois, cela aboutit à vulgariser une idée, un comble pour l'entreprise qui pensait avoir un avantage sur ses concurrents !

Une *start-up* ne doit pas être privée de la possibilité d'optimiser son innovation. Si on lui dit qu'elle ne pourra pas vendre à celui qui lui propose le meilleur prix, elle ira ailleurs. Sans parler des solutions, pensez-vous que vos interlocuteurs publics sont conscients du problème ?

**M. Laurent Giovachini.** – De plus en plus ! Nous devons être conscients que le capitalisme français avait réussi une sorte de tour de force : utiliser l'argent étranger pour construire de grandes entreprises nationales.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Les fonds de pension californiens sont en effet très présents dans les entreprises du CAC 40 !

**M. Laurent Giovachini.** – Oui, mais les centres de décision restaient en France. Or nous devons être vigilants quant à l'équilibre des pouvoirs entre les conseils d'administration et les assemblées générales. Les choses sont plus compliquées aujourd'hui pour les *start-up*.

En ce qui concerne la coopération avec les pouvoirs publics, il y a une réelle prise de conscience, mais il faudrait que les mécanismes européens, *a minima* franco-allemands,

soient à la hauteur et que les initiatives étatiques s'inscrivent dans la durée. Les entreprises ont parfois l'impression que chaque nouveau gouvernement, voire chaque nouveau ministre, veut tout réinventer et abandonner ce qui avait été fait précédemment ; certes, les intentions sont bonnes, mais nous avons besoin de stabilité. Devrions-nous aller vers une loi de programmation du numérique, dispositif qui a fonctionné dans le domaine de la défense ? En tout cas, les dispositifs publics doivent dépasser les alternances et les changements de ministre.

Quand je parle de naïveté, je pense aussi au fait que, dans les autres pays – aux États-Unis, en Chine, en Israël –, les *start-up* ou les licornes placent dans leurs conseils d'administration d'anciens hauts responsables de l'État, souvent issus des services de renseignement, alors que nous, nous mettons d'abord en avant les questions déontologiques ou de pantouflage... Ces restrictions sont légitimes, mais nous devons aussi être conscients de notre environnement et de la manière dont nos concurrents fonctionnent, c'est-à-dire en travaillant de manière étroite avec les services de renseignement de leurs États.

**M. Christian Nibourel.** – Le numérique n'est pas un secteur isolé ; au contraire, il est transversal. Sur le marché européen, la coexistence de vingt-huit législations différentes en termes de fiscalité ou de marché du travail est pénalisante.

Nous avons également tendance à trop raisonner en silo et à ne pas persévérer en matière d'investissements et de priorités. Nous devrions au contraire réfléchir de manière globale. Les innovations de rupture nécessitent un travail collectif entre le monde universitaire, le secteur économique, les *start-up*, les fonds, etc. C'est cet ensemble qui crée une dynamique. Les Britanniques vont dans ce sens, puisqu'ils sont en train de définir un espace commun de travail sur la cybersécurité. Pour tenir le rythme de l'innovation, nous avons par exemple besoin de doctorants.

Il est vrai que la France ne dispose que de deux fonds spécialisés en cybersécurité, mais la question est plus globale, ce n'est pas une mesure qui va tout changer, et le monde universitaire n'a pas vraiment fait sa révolution en la matière. Attention, ne prenons pas trois ans pour réfléchir à la question... Ce serait trop tard ! Nous avons besoin de tous ces changements aujourd'hui.

Je le redis, il faut sortir du phénomène de silo, décloisonner, avoir une vision pérenne et globale à même de faire naître les grandes entreprises dont nous avons besoin. Il est vrai aussi que, dans le passé, la commande publique a facilité certaines évolutions.

### **Audition de M. Loïc Rivière, délégué général de Tech in France**

**M. Franck Montaugé, président.** – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Loïc Rivière, délégué général de Tech in France. Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat ; elle fera également l'objet d'un compte rendu qui sera publié.

Un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

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

**M. Franck Montaugé, président.** – Créé en 2005 sous le nom d'Association française des éditeurs de logiciels et solutions internet, Tech in France revendique aujourd'hui 400 adhérents dans le secteur du numérique, dont 80 % de PME, mais également des géants du numérique comme Google et Facebook. Vous nous rappellerez rapidement l'état de vos relations avec le Medef.

L'une des personnes auditionnées par notre commission a souligné la très grande responsabilité du monde de l'entreprise dans le fait que la France et l'Europe ne soient pas réduites à un simple terrain d'opposition entre la Chine et les États-Unis dans la compétition technologique qui les oppose. Il s'agissait en fait d'un appel à davantage de patriotisme économique afin que le monde de l'entreprise concoure à la puissance de la France et de l'Europe, en conquérant de nouveaux marchés. Que pensez-vous de cet appel ?

Comment appréhendez-vous la notion de souveraineté numérique et comment appréciez-vous la situation de notre pays ?

Le rôle d'une commission d'enquête étant également de savoir si les politiques publiques engagées aujourd'hui vont dans la bonne direction, je vous invite à nous expliquer ce qui, selon vous, reste à faire pour que la France recouvre sa souveraineté dans le monde numérique.

**M. Loïc Rivière, délégué général de Tech in France.** – Je tiens tout d'abord à souligner que nous représentons aussi des champions nationaux comme Dassault Systèmes, Criteo ou Cegid. Tech in France est membre d'une fédération professionnelle, la fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC), qui est elle-même adhérente du Medef. Nous participons donc régulièrement aux travaux du Medef.

Sur le fond, l'expression « souveraineté numérique » est large et il en existe plusieurs définitions. C'est pourquoi je voudrais circonscrire le sujet. Dans le domaine numérique, la souveraineté est la capacité de « se gouverner » seul. Pour un individu, il s'agit du contrôle des données personnelles. J'imagine que votre commission d'enquête s'intéresse aussi au fait que la souveraineté numérique peut croiser la notion de souveraineté nationale.

Aucun État n'est strictement souverain. La souveraineté est un objectif, et nous dépendons des autres pour la mettre en œuvre. Il existe ainsi de nombreux sujets qui font l'objet d'une gouvernance partagée et qui trouvent des réponses par le multilatéralisme. La France s'inscrit d'ailleurs historiquement dans ce mouvement.

Le monde numérique est un monde de communication, donc d'interdépendance, ce qui entraîne d'ailleurs une certaine contradiction avec l'expression « souveraineté numérique ». Je le redis, le numérique, c'est, par définition, la communication, l'interdépendance – on parle d'ailleurs souvent d'effets de réseau. La digitalisation de nos sociétés et de nos économies crée de plus en plus d'interdépendances. Le Président de la République, Emmanuel Macron, déclarait lors de la 72<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations Unies : « Ce qui nous protège, c'est notre souveraineté et l'exercice souverain de nos forces au service du progrès. C'est cela l'indépendance des nations dans l'interdépendance qui est la nôtre ». Nous sommes donc bien dans un contexte d'interdépendance.

Dans le cadre d'un État-nation, se gouverner soi-même et décider seul supposeraient d'être strictement et technologiquement indépendant dans tous les domaines : en matière numérique, cela pourrait signifier disposer de notre propre moteur de recherche,

réseau social, système d'exploitation ou plateforme de e-commerce. Or l'intérêt de ces outils est précisément d'être adoptés par tous et de communiquer ensemble – c'est d'ailleurs pour cette raison que les gens les choisissent.

En quoi la souveraineté nationale peut-elle être menacée par le numérique ? Il me semble que votre commission pose très légitimement la question de la maîtrise des intérêts vitaux. Nous ne devons pas confondre ce sujet avec d'autres qui relèvent d'éventuels dysfonctionnements économiques ou de marché : par exemple, la dépendance des acteurs du *streaming* musical ou du e-commerce envers les plateformes mondiales ne met pas en cause la souveraineté numérique nationale. Il est important de circonscrire ainsi le sujet, car qui trop embrasse mal étreint ! Une acception trop large polluerait le débat et ne nous permettrait pas de nous concentrer sur les sujets les plus pertinents appelant des réponses de politique publique.

Par ailleurs, je voudrais dire que nous devons avoir les moyens de nos ambitions. Dans le domaine militaire, la défense des intérêts nationaux est pensée au-delà du strict cadre territorial et nécessite de disposer d'une capacité de projection et d'intervention. Ainsi, la France va se doter d'un commandement en charge de l'espace. En matière numérique, l'approche est nécessairement différente ; la dimension territoriale ne s'aborde pas de la même manière. Laisser penser que nous pourrions nous doter demain d'un Google français ou d'un système d'exploitation français ne serait pas réaliste par rapport à nos moyens et nous écarterait du sujet.

En revanche, il existe des questions critiques dans le domaine régalién qui relèvent de nos intérêts vitaux. Le premier aspect concerne la confrontation entre des technologies émergentes et le monopole régalién. Je pense par exemple à l'authentification et à l'identité numériques, à l'essor des cryptomonnaies, aux technologies de surveillance numérique ou d'observation par satellite, à la cybersécurité, au chiffrement, aux biens à double usage, etc. En soi, l'innovation est neutre, mais certaines technologies nouvelles pourraient constituer des menaces si le pouvoir régalién ne s'en emparait pas au bon moment et de manière satisfaisante.

La souveraineté numérique croise aussi les intérêts vitaux du pays lorsque des capacités industrielles peuvent faire l'objet de menaces stratégiques. Il est clair que la France et l'Europe sont loin d'être dans le peloton de tête de ce point de vue, ce qui est problématique en termes stratégiques. Les acteurs sont plutôt américains, ou asiatiques. C'est le cas pour les composants électroniques clés – la France ayant perdu beaucoup de ses actifs dans ce domaine -pour les réseaux – je vous renvoie aux débats actuels sur la 5G –, pour l'offre de *cloud* ou pour la cybersécurité, domaine dans lequel nous ne disposons pas de *pure player* de taille mondiale – nos entreprises sont innovantes et performantes, mais elles travaillent uniquement sur des secteurs de niche. De ce fait, au-delà du périmètre stratégique, les entreprises s'équiperont demain de solutions étrangères.

L'une des explications de cette situation est que nous avons délaissé la politique industrielle ; elle nous a pourtant permis de construire des champions, mais pas dans le secteur du numérique à l'exception de Dassault Systèmes ou d'Atos. Contrairement au Nasdaq, le CAC 40 abrite peu d'acteurs de moins de 25 ans. Le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, a raison de mettre en avant le rôle de la politique européenne qui a parfois contrecarré l'émergence de champions nationaux ou européens du fait de l'application des règles de concurrence. Seule une politique industrielle pensée au niveau européen permettrait de répondre aux défis actuels.

Dernier point que je souhaite aborder à ce stade : toutes les entreprises ont besoin d'un cadre de régulation stable qui ne porte pas atteinte à l'innovation. Il faut aussi que la France s'implique dans la préparation des traités qui concernent le numérique – je pense au *Cloud Act* ou au projet européen *e-evidence* – et dans les différents échelons de la gouvernance numérique mondiale. Il est vrai que les Français sont de plus en plus engagés sur ces sujets. Nous devons enfin nous doter d'une cyberdéfense européenne, qui doit être un axe prioritaire de développement dans lequel nous devons mettre en adéquation les capacités industrielles et nos ambitions de défense.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Dans une interview récente, vous avez évoqué un sujet dont vous n'avez pas parlé pour l'instant : le déficit de profils formés aux nouvelles technologies au-delà des esprits brillants sujets au *brain drain*. Que vouliez-vous dire ?

Par ailleurs, je suis libéral, mais j'ai été ministre de l'industrie et je regrette que les gouvernements successifs aient supprimé ce ministère en tant que tel. L'époque était certes différente, puisque certains secteurs comme les télécommunications, l'énergie ou les transports vivaient dans le cadre de monopoles. On aurait toutefois pu imaginer que ce ministère survive en tant que lieu de réflexion à la disposition du Gouvernement ; cela aurait peut-être permis de stabiliser les orientations choisies au fil des années... Est-ce que les positions des experts techniques pourraient être mieux intégrées dans le processus de décision de la sphère publique ? Nous avons déjà évoqué cette question au sein de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, dont je suis président.

Enfin, les grands acteurs du *cloud* sont maintenant mondiaux et nos entreprises privilégient, malgré le *Cloud act*, leurs solutions. Pensez-vous que nous puissions, dans cette situation, créer un *cloud* souverain ?

**Mme Martine Filleul.** – Comme beaucoup des personnes que nous avons auditionnées, vous estimez que la France ne figure pas dans le peloton de tête en matière de sécurité et de souveraineté numériques. Toutefois, pour avoir visité les ateliers de l'imprimerie nationale et rencontré ses cadres, il m'a semblé que la France n'était pas en si mauvaise position sur les questions d'identité. Nous ferions même figure de référence pour un certain nombre de pays. Que pensez-vous de cette petite note d'optimisme ?

**M. Franck Montaugé, président.** – J'aurais voulu connaître votre position sur la portabilité et l'interopérabilité à la fois des données et des applications. De même, que pensez-vous de l'*open source* ?

J'aimerais également recueillir votre avis sur le statut des plateformes. Par certains aspects, elles sont extrêmement positives, notamment en termes de création de valeur et de mise en relation ; mais, elles soulèvent des problématiques très lourdes qui nous amènent à nous interroger sur la régulation des contenus. Pensez-vous qu'il soit nécessaire de leur confier le statut d'éditeur plutôt que d'hébergeur, avec toutes les conséquences que cela implique ?

Enfin, vous avez évoqué dans votre liste des points critiques les questions d'identité, de cryptomonnaie, mais pas celle de la justice. Or je m'interroge aussi sur une forme d'ingérence des plateformes et de certains GAFAs dans les questions de justice. Que pouvez-vous nous en dire ?

**M. Loïc Rivière.** – Le recrutement de profils formés aux nouvelles technologies est l'un des principaux problèmes auxquels sont confrontés les différents acteurs non seulement du secteur producteur de technologie, mais aussi de tous les secteurs en voie de digitalisation. De fait, la très forte pénurie de main-d'œuvre continue de s'accroître.

Nous travaillons sur cette question dans le cadre du pacte productif que le Président de la République a lancé au mois d'avril dernier. Un groupe de travail, animé par le secrétaire d'État Cédric O, cherche des solutions concrètes à ces problèmes de recrutement dans le secteur de la cybersécurité, qu'il s'agisse de la défense nationale par exemple ou tout simplement des besoins des entreprises. Nos formations sont reconnues et les profils qualifiés sont « chassés » par des acteurs ayant investi en France et disposant d'une attractivité salariale importante. Il s'agit d'un problème à grande échelle et d'une faiblesse de notre écosystème. Nous y travaillons.

Monsieur le rapporteur, on peut effectivement regretter qu'il n'existe pas de structure de pilotage plus pérenne de notre stratégie industrielle. Toutefois, en matière d'innovation, en particulier dans le numérique, ce que l'on prévoit de mettre en place dans dix ans peut se révéler dépassé après seulement deux ans.

Aux États-Unis, par exemple, la *Defense Advanced Research Projects Agency*, ou DARPA, essentiellement liée à l'environnement militaire, joue un rôle de pilotage des investissements en apportant des soutiens très importants à certaines entreprises innovantes. Comme l'ont souligné beaucoup de rapports, il manque sans doute en France une telle structure de pilotage, qui permettrait d'envisager d'un point de vue stratégique les investissements que la France devrait réaliser au profit des entreprises et secteurs critiques. Si nous comptons beaucoup d'acteurs sur le marché, ils ne sont pas suffisamment puissants. Nous disposons toutefois d'un formidable outil : la BPI.

En ce qui concerne la question du *cloud* souverain, la dernière expérience menée a laissé un goût amer. Il est essentiel de bien différencier les données relevant du marché de celles, plus sensibles, entrant dans le champ de la souveraineté numérique. En dépit de l'échec des entreprises choisies à l'époque, la problématique reste structurante : il est dans l'intérêt de la France de disposer d'alternatives en matière de *cloud*.

La question est de savoir où placer le curseur entre un *cloud* souverain hébergeant uniquement les données sensibles de l'État et un *cloud* également capable de répondre aux besoins des grands utilisateurs nationaux.

Certains acteurs, comme OVH que vous avez auditionné, ont connu une croissance exceptionnelle. Selon les dires de certains de leurs utilisateurs, qu'il serait intéressant de vérifier, ils ne parviennent pas toujours à répondre à l'intégralité de la demande. Toujours est-il que ces acteurs ont besoin de grandir à l'échelle européenne pour peser face aux acteurs mondiaux. La problématique du *cloud* souverain est donc toujours valable mais je pense qu'il faut plutôt faire confiance au marché et soutenir les acteurs français quand ils en ont besoin.

La France dispose de très grands savoir-faire en matière de cybersécurité. Quand j'évoquais le peloton de tête dont nous serions absents, je faisais davantage allusion à notre puissance de marché qu'à notre savoir-faire technologique. Nos pépites sont régulièrement rachetées par des acteurs mondiaux ou par des acteurs nationaux de la défense et de la sécurité qui les intègrent dans leur offre. Malheureusement, ces derniers ne sont pas suffisamment gros

pour couvrir l'intégralité de la gamme fonctionnelle de la cybersécurité ni concurrencer les grands offreurs génériques du marché.

La portabilité est un sujet à manier avec précaution. Elle est souvent perçue comme un moyen de « libérer » les énergies et d'ouvrir l'innovation à certaines *start-up* dans des secteurs où les données sont devenues le nouveau pétrole. Or les données sont souvent enrichies par des algorithmes, par des innovations. Elles peuvent donc embarquer de la propriété intellectuelle, de la valeur propre à l'entreprise. Les pouvoirs publics ne sont d'ailleurs intervenus que par touches successives sur des secteurs relevant soit d'une certaine conception de l'intérêt général, soit d'infrastructures.

Il faut se garder de généraliser et avoir le souci de mener des études d'impact intelligentes. Si l'on organisait la portabilité d'un certain nombre de données, comment pourrait-on s'assurer de ne pas favoriser des acteurs dominants du secteur accusant un retard en termes d'innovation, mais disposant d'un grand pouvoir de marché ? C'est toute la problématique de la régulation en général : il s'agit d'une arme fatale à manier avec précaution. En essayant de briser des situations dominantes ou de monopole, on peut déstabiliser un marché au profit d'autres acteurs que ceux que l'on souhaitait favoriser.

L'interopérabilité est la capacité des systèmes à communiquer entre eux. Les acteurs les plus innovants, pour se protéger de l'appétit des géants, ont tendance à développer des formats fermés. L'interopérabilité relève souvent soit d'un choix industriel de l'entreprise, soit de la régulation face à une rente de situation qui ne crée plus ni valeur ni innovation. Là encore, il faut procéder avec analyse et mesure. Il ne faut pas confondre interopérabilité et *open source* ou logiciel libre. Ce dernier relève d'un *business model* particulier, celui de la mutualisation de la recherche-développement en s'appuyant sur une communauté. Par la suite, la distribution sur le marché s'opérera avec des modes de licence *open source*. La valeur va en quelque sorte se déplacer de la propriété intellectuelle aux services associés.

Ce *business model* n'a pas fait florès en termes de réussite économique, mais il continue de se développer. On dit de Microsoft qu'elle est aujourd'hui la première entreprise d'*open source* dans le monde. En quelques années, nous sommes passés d'un conflit sur la conception de la propriété intellectuelle à l'intégration par le monde propriétaire pour arriver à des modèles mixtes.

Nous comptons quelques réussites nationales et mondiales dans le domaine de l'*open source*. Je pense notamment à Talend, entreprise aujourd'hui cotée au Nasdaq et dont l'un des fondateurs présidait Tech in France voilà encore peu de temps.

Vous avez également soulevé la question du statut des plateformes. Vous faisiez très probablement allusion à la réouverture de la directive e-commerce et à la remise en cause du statut d'hébergeur. Nous avons toujours plutôt défendu le statut d'hébergeur, afin de garantir la neutralité du net. Il nous semble en effet important de ne pas permettre aux fournisseurs d'accès et aux moteurs de recherche d'éditorialiser internet. Cette irresponsabilité organisée constitue la garantie d'un internet libre et ouvert.

Toutefois, on se rend compte que, sur un certain nombre de sujets, cette irresponsabilité n'est pas forcément tenable – je pense notamment à la proposition de loi de la députée Laetitia Avia sur la cyber-haine. On confie de plus en plus de responsabilités aux hébergeurs, et donc aux plateformes. *De facto*, cela remet en cause la « pureté » de ce statut.

Pour autant, cela ne doit pas forcément déboucher sur un nouveau statut tant les qualités du statut actuel d'hébergeur sont précieuses pour assurer la neutralité d'internet.

Le législateur et les pouvoirs publics confient toujours davantage de responsabilités aux plateformes en matière de régulation des contenus. Dans certains domaines, ces pouvoirs peuvent apparaître exorbitants. Dans le monde ancien, ils auraient sans doute relevé du juge. Il est donc aussi compréhensible que la CNCDH (Commission nationale consultative des droits de l'homme), par exemple, s'inquiète de ce déplacement.

Nous concevons qu'une certaine forme de responsabilisation supplémentaire puisse être imposée, la justice ne pouvant répondre à certaines exigences, notamment en matière de haine.

Toutefois, nous avons critiqué l'alignement de cette proposition de loi sur le périmètre de la loi pour la confiance dans l'économie numérique, laquelle s'appuie sur certaines dispositions du code pénal, notamment la loi de 1881. On se retrouve ainsi avec des éléments relevant davantage de la définition d'une morale publique que de la haine. Or cette proposition de loi n'avait pleinement son sens que circonscrite à son objet initial, à savoir la lutte contre la haine en ligne. *In fine*, c'est toujours au juge que devra revenir le dernier mot.

**M. Franck Montaugé, président.** – Quelle est votre position en matière de transparence des algorithmes ?

**M. Loïc Rivière.** – Là encore, il faut faire preuve de prudence et d'analyse. À partir du moment où un algorithme est connu, il devient « dévoyable ». Or on attend justement d'un algorithme qu'il demeure pertinent. Ceux qui vendent des biens et services sur internet veulent être bien référencés par les moteurs de recherche et s'efforcent donc de connaître l'algorithme, le « secret », pour pouvoir optimiser leur visibilité. Il s'agit d'une « guerre » permanente.

La transparence de l'algorithme suppose ensuite de pouvoir l'interpréter. C'est un peu comme l'*open source* : il ne suffit pas de connaître un code source, encore faut-il pouvoir l'interpréter, le réécrire et, le cas échéant, le modifier. Il faut donc se méfier de la transparence à tout crin.

En revanche, il va de soi que les citoyens doivent avoir accès, comme le prévoit la loi, aux algorithmes qui mettent en œuvre des politiques publiques. Je pense, par exemple, au calcul de l'impôt ou à l'orientation des élèves au collège ou dans les études supérieures.

De même, cette information doit être explicitée, car elle n'a de valeur que si elle est compréhensible par tous. L'usage a montré que les algorithmes que je viens d'évoquer n'étaient pas sans défaut. Il faut comprendre qu'un algorithme relève d'une rationalité humaine. Il ne faut pas tomber dans le fantasme d'un monde numérique parfait. Derrière ces algorithmes, il y a une stratégie politique et des objectifs à mettre en œuvre. Il s'agit, par exemple, d'orienter les collégiens à Paris en assurant la mixité sociale. Un algorithme n'est, par définition, jamais neutre.

*La réunion est close à 17 h 30.*

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

## **Audition de M. Benoît Tabaka, secrétaire général adjoint de Google France**

**M. Franck Montaugé, président.** – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition d'un représentant de l'entreprise Google : M. Benoît Tabaka, secrétaire général adjoint de Google France.

Cette audition est diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Monsieur Tabaka, je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. ».

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

**M. Franck Montaugé, président.** – Je commencerai par une question d'ordre très général : l'entreprise Google veut-elle concurrencer les États en les affaiblissant progressivement comme le suggèrent certains analystes ? De nombreux commentateurs se demandent en effet quels sont l'objectif et l'agenda de Google et de sa maison-mère Alphabet ?

Deux questions plus précises relatives aux données : le Cloud Act permet aux autorités américaines de disposer des données que vous stockez, quel que soit le lieu de stockage. Cela inquiète légitimement les pouvoirs publics français car ce sont à la fois les données personnelles de nombreux citoyens et les données stratégiques des entreprises qui peuvent ainsi être utilisées, sans que leurs propriétaires ne soient seulement informés. Or, de grands groupes vous confient leurs données en utilisant vos solutions logicielles, à l'image d'Airbus Defence and Space ou d'Atos. Pouvez-vous nous assurer que Google ne permet ni ne permettra aux autorités américaines de prendre connaissance des données de nos concitoyens et de nos entreprises ? Comment garanzissez-vous la confidentialité des données-clients que vous hébergez et comptez-vous concilier ces obligations avec les règles européennes protégeant les données personnelles (RGPD) ?

**M. Benoît Tabaka, secrétaire général adjoint de Google France.** – La souveraineté numérique est un sujet qui a émergé depuis ces cinq dernières années. Google est une entreprise créée il y a vingt-et-un ans par deux ingénieurs qui s'étaient fixé comme mission de garantir l'accès à l'information à tous. Ceci a conduit à la mise en service d'un moteur de recherche et d'un outil de messagerie pour rechercher, émettre l'information et publier des contenus, via notamment des plateformes de blog ou de vidéo, comme Youtube. Google est progressivement devenu l'un des principaux acteurs du web, qui a fait disparaître un certain nombre de barrières, en permettant notamment à de nombreuses PME d'accéder à une audience internationale et de décroquer leurs réseaux de contacts. Du reste, toute personne, grâce au web, peut à la fois émettre et être le destinataire de l'information.

La souveraineté se définit autour de différents concepts. Le premier est économique : elle définit la capacité de développer des acteurs stratégiques sur son territoire. Dans notre société issue de la révolution numérique, la question de la place des acteurs stratégiques se pose. La France est ainsi en retard en matière de numérisation de son tissu industriel et économique : un commerçant français sera moins prompt que son homologue

allemand à faire la démarche d'entrer dans un circuit de transformation numérique. La transformation numérique concerne également les acteurs industriels de plus grande ampleur, comme Airbus et Atos avec lesquels nous travaillons.

Notre objectif, chez Google, est d'accompagner tant les TPE-PME que les grands groupes industriels, grâce à des partenariats stratégiques, et non de nous substituer à eux. À titre d'exemple, nous collaborons avec Orange à la construction de son nouveau câble sous-marin entre la France et les États-Unis, ainsi qu'avec Alcatel pour celle du câble reliant l'Europe et l'Afrique. Nous travaillons également avec Air France sur les technologies d'intelligence artificielle afin d'améliorer sa flotte de fret, ainsi qu'avec Total, pour l'identification de puits de forage, et Carrefour, pour la transformation numérique de ses métiers.

En outre, Google, dont les centres d'intelligence artificielle se trouvent en France, travaille aux côtés des centres de recherche français, comme ceux de l'ENS (École normale supérieure) et de Polytechnique. Notre modèle de recherche est ouvert : avec plus de 5 200 publications, nos résultats et un grand nombre de nos bases de données demeurent en libre accès.

En matière de sécurité, qui est l'une des autres composantes de la souveraineté, on a pu entendre, notamment durant vos auditions, que Google refuserait de se soumettre aux lois françaises et de coopérer avec la justice. Je vais être clair avec vous sur ce point : Google applique le droit français et coopère avec la justice française. Pour preuve, nous avons rejoint, au lendemain des attentats terroristes de 2015, le groupe de contact créé sous l'égide du Ministère de l'intérieur et destiné à favoriser l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les acteurs du numérique. Nous travaillons ainsi, en partenariat avec les Pouvoirs publics, tant au niveau national qu'europpéen, à la détection des contenus terroristes et haineux, ainsi qu'à la transmission, en cas d'urgence, de certaines données. Suite à la promulgation de la loi sur les fausses nouvelles, nous collaborons avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel, devenu régulateur des activités numériques. En outre, l'année dernière, Google a répondu favorablement à plus de 11 000 demandes émanant des autorités françaises et nous concernant.

En ce qui concerne l'accès aux données, le *Cloud Act*, adopté par les États-Unis, visait à redéfinir l'ensemble des régimes spécifiques à l'accès aux données, suite à différentes décisions de jurisprudence. Il s'agit de mettre en place une relation bilatérale qui organise l'accès aux différentes données à la fois des autorités américaines et étrangères. Or, ces dispositions ne sont pas entrées en vigueur, en l'absence de conclusion des accords bilatéraux prévus, notamment entre l'Union européenne et les États-Unis. Le *Cloud Act* permet d'accéder à un certain nombre de données, à l'instar de ce que permet le droit français en autorisant l'accès aux informations sur nos serveurs. Ainsi, Google ne serait pas uniquement tributaire des seules demandes du gouvernement américain, mais aussi de l'ensemble des gouvernements signataires.

Par défaut, lorsque nous recevons une demande concernant l'un de nos clients, nous renvoyons cette demande à ce dernier. Google n'est qu'un hébergeur de données. Nos services permettent en outre aux entreprises clientes d'appliquer leur propre clef de chiffrement. Ainsi, quand bien même le *Cloud Act* entrerait en vigueur et obligerait Google à communiquer les données de ses clients, les informations chiffrées ne seraient pas transmises en clair aux autorités qui devraient alors les solliciter directement.

**M. Patrick Chaize.** – Vous êtes sous serment et ma première question se rapporte aux différentes condamnations dont votre entreprise a fait l'objet. En trois ans, l'entreprise que vous représentez a été condamnée à plus de huit milliards d'euros d'amende pour atteinte aux règles de la concurrence avec les applications AdSense, Android et Shopping. L'Autorité de la concurrence a prononcé des mesures d'urgence en février dernier dans le litige opposant l'entreprise que vous représentez à la société Amadeus sur le marché de la publicité en ligne. En France, l'Autorité de la concurrence n'hésite plus à envisager une régulation asymétrique spécifique pour les géants ayant atteint une taille critique. Certaines voix, notamment de parlementaires américains, réclament le démantèlement des Gafam. Quels arguments leur opposez-vous ? Pourquoi ne pas rendre public votre modèle économique et votre agenda pour répondre aux plus pressantes critiques qui vous sont adressées ?

J'en viens à ma seconde question : la galaxie Google, réunie sous la société mère Alphabet, a, comme les autres grandes entreprises du numérique, une politique d'acquisition très active. Aujourd'hui, certains spécialistes des questions de concurrence considèrent que ces acquisitions sont « prédatrices » en ce qu'elles ont pour objet de tuer la concurrence, et donc l'innovation. Elle aurait également pour conséquence de tuer l'ambition des start-ups qui, au lieu de créer une solution mondiale, souhaiteraient surtout se faire racheter. Les États doivent-ils admettre de telles pratiques et laisser leurs administrations signer des partenariats avec des entreprises régulièrement condamnées ?

Troisièmement, en France, l'Arcep souligne le rôle d'infrastructure essentielle que sont devenus les systèmes d'exploitation des terminaux – Android pour Google et iOS pour Apple. L'autorité propose de les réguler afin d'en garantir l'ouverture et d'éviter qu'une société comme Google ait un pouvoir de vie ou de mort sur une entreprise dont l'activité repose, au moins en partie, sur sa présence au sein du magasin d'application Google Play. Menez-vous un dialogue avec l'Arcep sur ces questions ?

Enfin, des tensions existent, notamment avec un grand équipementier, Huawei, qui pourrait se voir interdire l'utilisation de votre système d'exploitation. Ne craignez-vous pas que cette entreprise ne soit alors conduite à créer son propre système d'exploitation ?

**M. Benoît Tabaka.** – En ce qui concerne le droit de la concurrence, les décisions de la Commission européenne, qui ont concerné les applications AdSense, Android et Shopping, se sont inscrites dans un temps relativement long - sur près d'une décennie. Au terme de nombreuses discussions avec la Commission européenne, des sanctions ont été prononcées, et que nous avons acquitté les amendes afférentes. Notre appréciation du marché s'avère distincte de celle de la Commission européenne et motive les appels en cours que nous avons faits de ses décisions.

Tout d'abord, de quel marché parle-t-on ? Pour appréhender Google Shopping, la Commission européenne s'est exclusivement focalisée sur le marché des comparateurs de prix. Cependant, nous relevons de notre côté que plus de la majorité des requêtes débutent à partir d'Amazon qui est un site marchand, quitte à solliciter ultérieurement des comparateurs de prix. Nous restons donc en désaccord avec la méthode suivie par la Commission européenne qui a circonscrit son évaluation à des marchés très spécifiques, là où Google considère essentiel d'appréhender le marché plus globalement et de suivre une tout autre dynamique. Ainsi, pour reprendre le cas d'Android, sur lequel la Commission européenne a également rendu une décision, seuls les systèmes d'exploitation Android en dehors de la Chine ont été considérés. Dès lors, le marché mondial des Androids a été segmenté. Le système d'exploitation d'Apple n'a pas été pris en compte dans l'analyse concurrentielle,

alors que les consommateurs migrent très facilement d'Android à Apple et vice versa ! La concurrence avec Apple a tout simplement été ignorée dans l'appréciation de la situation de Google !

Deuxième élément de désaccord que l'on retrouve dans les deux décisions relatives à Android et à Shopping : la problématique de l'impact sur le concurrent et le consommateur n'a pas été, selon nous, solidement établie. Ainsi, la distribution concomitante de notre moteur de recherche et de nos autres applications Google Play avec nos Androids n'empêche nullement les constructeurs de préinstaller par défaut d'autres moteurs de recherche, puisqu'il n'y a pas eu de clauses d'exclusivité nous concernant. Nous avons ainsi demandé à la Commission européenne d'aller au-delà de la prise en compte de nos seules pratiques commerciales. Dans sa décision Shopping, la Commission européenne a avant tout contesté la concomitance du lancement d'un moteur de recherche vertical et d'un nouvel algorithme affectant de nombreux comparateurs de prix.

Le droit de la concurrence est manifestement encore en construction, et je note que sur le dossier Android, d'autres autorités de la concurrence, au Canada, en Australie ou aux États-Unis, ont pu avoir d'autres analyses que celles de la Commission européenne. En tout état de cause, nous avons toujours été à l'écoute des régulateurs et nous ajustons bien sûr nos pratiques et nos contrats en fonction de leurs décisions.

Je ne m'étendrai pas sur le cas Amadeus qui fait actuellement l'objet d'une instruction par l'Autorité de la concurrence. La question posée porte sur la façon dont Google doit notifier la mise en œuvre d'un certain nombre de ses règles, notamment dans le cadre de la publicité, à ses utilisateurs ? Cette question fait actuellement l'objet d'échanges avec l'Autorité.

M. Patrick Chaize. – Mes questions étaient plus précises : quel argument opposez-vous à ceux qui réclament votre démantèlement et pourquoi ne rendez-vous pas public votre modèle économique ?

**M. Benoît Tabaka.-** Notre modèle économique est public et repose pour partie, en ce qui concerne notre moteur de recherche, sur la publicité. D'autres modèles économiques coexistent, comme l'abonnement souscrit auprès de Youtube ou la licence sur nos activités de Cloud. L'ensemble de nos éléments financiers sont également publiés trimestriellement et annuellement, conformément à notre statut de société cotée.

La question des types de données que nous utilisons est distincte. Si Internet reste alimenté, pour une large part, par la publicité, le type de modèle publicitaire varie néanmoins selon les acteurs. Ainsi, chez Google, la publicité qui apparaît sur le moteur de recherche est personnalisée en fonction de la requête adressée par l'utilisateur ; elle ne tient pas compte – en tout cas ce ne sont pas les éléments les plus intéressants pour nous - de l'historique des recherches ou des achats de l'internaute. Les données de localisation sont aussi utilisées, qui vont permettre de personnaliser, par exemple, la langue de la publicité.

Au-delà de son activité de moteur de recherche, Google est également une régie publicitaire – ce sont les annonces affichées sur d'autres sites - où les modèles publicitaires résultent, quant à eux, de l'agrégation des données personnelles de l'internaute, voire de son historique de navigation et de cookies, afin d'offrir la publicité la plus personnalisée possible.

**M. Patrick Chaize.** – Ces modèles publicitaires sont-ils hermétiques l'un par rapport à l'autre ?

**M. Benoît Tabaka.** - Ce sont deux systèmes totalement différents qui relèvent de deux modes de gestion distincts. Tout système publicitaire est complexe : si la donnée y joue un rôle, son utilisation peut largement différer selon qu'on se trouve sur le moteur de recherche ou que l'on consulte des sites.

Concernant notre moteur de recherche, les internautes nous indiquent de façon active leurs intérêts, et nous sommes avec les annonceurs en situation transactionnelle : Google ne gagne de l'argent qu'à partir du moment où la personne a cliqué sur le lien qui lui était proposé dans une publicité. Il s'agit ici d'un modèle publicitaire que l'on pourrait qualifier d' « économie de l'intention »

Concernant les annonces sur les sites qui visent à monétiser une audience, il s'agit de capter l'attention de la personne qui se trouve sur le réseau et de la valoriser. Toute une chaîne d'acteurs concourt à ce modèle publicitaire, dont certains vont notamment mixer des bases de données de différents sites internet pour permettre de réaliser un profil publicitaire de l'internaute. Google est ainsi présent comme une régie publicitaire classique : pour 100 euros de revenus publicitaires investis sur un site, une commission de régie représente 30 euros, et 70 euros sont reversés au site internet.

Ce domaine est technique et Google essaie naturellement de faire preuve de pédagogie : par exemple en insérant des icônes spécifiques pour fournir plus d'informations aux internautes qui souhaitent comprendre pourquoi de telles publicités leur sont proposées. Nous avons ainsi demandé à plusieurs associations de travailler avec nous au décryptage complet de la chaîne publicitaire, pour répondre aux attentes des personnes.

**M. Patrick Chaize.** – Avez-vous confiance quant à l'issue des procédures en cours et des appels que vous avez engagés suite à vos condamnations ?

**M. Benoît Tabaka.**- Dans tous les cas, une discussion, au niveau européen, sur les critères à la fois de définition du marché numérique et de l'analyse des pratiques, est nécessaire.

Concernant notre politique d'acquisition, Google a acheté des entreprises comme Youtube et Android. C'est là un élément de notre stratégie : Google a continué à investir dans ce marché numérique ultra-compétitif en termes d'innovation. À tout moment, un acteur peut survenir et proposer une innovation disruptive par rapport aux produits de ses concurrents plus anciens. Lorsque Google est arrivé, le marché américain comptait déjà treize moteurs de recherche. C'est notre politique d'innovation qui nous a permis de proposer aux utilisateurs une technologie disruptive et de devenir le leader des moteurs de recherche d'abord aux États-Unis. C'est une démarche de longue haleine : en face de nous se trouvent des entrepreneurs dont certains peuvent suivre une stratégie d'entrepreneuriat et refuser de vendre leur entreprise à des grands groupes, comme Snapchat vis-à-vis de Facebook. Néanmoins, derrière des entrepreneurs peuvent aussi se trouver des fonds qui ont besoin, à moyen terme, de tirer les bénéfices de leurs investissements. Ceux-là auront une démarche visant à vendre rapidement leur entreprise afin de permettre aux investissements de ces fonds de poursuivre leur cycle de vie. Nous nous concentrons avant tout sur les acteurs qui participent de notre cœur de mission, à savoir la transmission de l'information.

**M. Patrick Chaize.** – Votre stratégie vise à acquérir une position dominante. Ne pensez-vous pas qu'on devrait arrêter une telle hémorragie ?

**M. Benoît Tabaka.** – L'appréciation de la position dominante repose souvent sur la prise en compte statique, à l'instant T, du marché en faisant abstraction de l'ensemble de sa dynamique et de ses acteurs. En outre, lorsque vous débutez une recherche sur internet, soit vous utilisez un moteur de recherche, soit vous vous rendez sur un site dédié, puisque votre recherche tend à être de plus en plus spécialisée.

En termes d'activités, acquérir des entreprises n'implique pas forcément de devenir dominant sur un marché. De nombreux acteurs autres que Youtube font aujourd'hui de la vidéo en ligne. Certains de nos produits, comme le réseau social Google Plus, n'ont pas été compétitifs, faute d'avoir été perçus comme innovants par les utilisateurs. Il ne s'agit nullement d'une hémorragie : aujourd'hui, peu de sociétés françaises ont été rachetées par des grandes entreprises américaines ! Nous n'avons, au final, racheté que trois start-ups en France, tandis que d'autres acteurs emblématiques français, comme Criteo, sont aujourd'hui cotés au Nasdaq.

**M. Patrick Chaize.** – Quelles sont vos relations avec l'Arcep ?

**M. Benoît Tabaka.** – A la suite de la publication de son rapport sur les terminaux ouverts, nous avons eu de nombreux échanges avec l'Arcep sur la régulation des systèmes d'exploitation.

Il n'existe pas, en tant que tel, un seul type d'Android puisque celui-ci est, par nature, un logiciel *open source*. Dès lors, l'ensemble des téléphones Android ne sont pas équipés de la version mère du logiciel. La version que Google met en ligne se retrouve dans nos téléphones ainsi que chez certains constructeurs qui se consacrent avant tout à l'innovation de la partie produit elle-même - hardware - plutôt que de la partie logiciel. L'ensemble des acteurs de l'Android modifient la version initiale de ce logiciel. Il existe aujourd'hui une multiplicité d'Androids présentant, entre eux, une réelle compatibilité au-delà de leurs différences initiales. Plusieurs constructeurs ont d'ailleurs élaboré leur propre système d'exploitation, à l'instar de Xiaomi avec MIUI ou Samsung avec Tizen destiné au marché indien.

**M. Patrick Chaize.** – Quelle est donc l'origine du problème avec Huawei ?

**M. Benoît Tabaka.** – Il s'agit avant tout d'un problème géopolitique entre les Gouvernements chinois et américain.

**M. Patrick Chaize.** – Android n'est-il pas en définitive un système *Open Source* contrôlé ?

**M. Benoît Tabaka.** – Ce n'est pas vraiment le cas. Google met le logiciel en libre accès et chacun des constructeurs va en recevoir les mises à jour, notamment de sécurité, tous les mois. À partir du moment où un gouvernement interdit d'adresser des logiciels à certains acteurs, certes ils ne les recevront plus, mais ceux-ci pourront toujours développer leurs propres patchs de sécurité. L'environnement Android n'est pas contrôlé ; Google dispose de lignes automatiques dans lesquelles sont publiées des pages de sécurité.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Mes questions seront celles d'un historien. Vous êtes aujourd'hui une entité supranationale non étatique, avec une puissance économique et

d'influence supérieure à celle de bon nombre d'États, voire prochainement au nôtre. Vous avez pris ce pouvoir d'une façon inédite, c'est-à-dire sans chercher à maîtriser la sphère politique. Votre modèle de domination est donc original. Aujourd'hui, vous investissez énormément dans la formation, via notamment les Google ateliers numériques, où vous offrez, gratuitement, une formation naturellement très conforme à votre vision du monde et à votre modèle économique. Au sommet de votre puissance, considérez-vous toujours utiles les États-nations ? N'avez-vous pas l'impression de participer à leur obsolescence, quitte à produire des conséquences contraires à la diffusion, à terme, de votre modèle ? Si l'on remplace la relation du citoyen à l'État par celle du citoyen à Google, ne permet-on pas l'émergence des formes de prise de domination politique qui peuvent contraindre votre modèle économique ? En d'autres termes, Google a-t-il encore besoin de l'État ?

**M. Franck Montaugé, président.** – Je compléterai la question tout à fait pertinente de mon collègue en vous interrogeant à mon tour sur un fait que je vous remercie d'éclairer et qui renvoie à la nature de vos relations avec vos utilisateurs. En 2013, Vinton Cerf, qui était « chef évangéliste » de Google, a déclaré que la vie privée pourrait devenir une « anomalie ». Cette phrase me paraît inquiétante ! Au-delà de cette question générale qui touchait au politique et au rapport avec l'État, quelle est la philosophie qui préside aux actions que vous menez et aux formations que vous proposez ?

**M. Benoît Tanaka.** – Google a besoin des États, en tant qu'entreprise multinationale qui a vocation à appliquer les législations en vigueur dans chacun des pays où elle opère.

Dans les ateliers numériques, nous ne formons pas les gens à une vision du numérique propre à Google. Le principe de ces lieux est donner la capacité de s'informer à un large public, allant des entreprises aux personnes de tout âge et de tout niveau, sur des questions numériques. Il ne s'agit pas de vendre les produits de Google, mais de coopérer avec les acteurs locaux qui vont participer aux formations. Vous trouverez notamment dans ces ateliers des associations locales, des centres sociaux, des chambres de commerce et d'industrie qui vont utiliser ces ateliers comme des plateformes. À plusieurs reprises, les acteurs du logiciel libre ont été invités et ils ont naturellement pu proposer des alternatives aux produits de Google. Manifestement, l'objectif de ces lieux est d'ouvrir les débats et de sensibiliser les publics. À titre d'exemples, nous aidons les entreprises à mieux utiliser internet ; nous sensibilisons les restaurateurs à répondre aux différents avis qu'ils peuvent susciter sur la toile et dont dépend leur notoriété ; nous assistons les demandeurs d'emplois dans leur démarche de recherche, en partenariat avec des acteurs locaux. Ces ateliers participent ainsi à un mélange d'inclusion numérique au profit du grand public et d'accompagnement du tissu économique.

Google considère l'État comme nécessaire. Loin des zones grises, d'un pseudo « *Farweb* » ou de l'opposition alléguée entre les règles qui régissent le monde virtuel et le monde réel, Google a décliné sur ses plateformes, de manière très opérationnelle, le contenu de la législation. Nous veillons notamment à ce que les contenus pornographiques ne soient pas accessibles sur YouTube ou que des contenus qui véhiculent de la haine ou qui participent à la désinformation ne soient pas relayés sur nos plateformes. Nous travaillons avec les États et les régulateurs pour entrer dans ce mode d'échange. Toute modification structurelle de produits requiert nécessairement une discussion préalable. Nous aspirons donc à être l'un des acteurs de la régulation étatique, puisque nous sommes voués à y être soumis, sous peine d'être sanctionnés.

Pour autant, les règles actuelles ne sont parfois pas toutes suffisamment claires. Pour preuve, les discussions autour de la protection des données et de la collecte du consentement : si nous avons récemment été sanctionné par la CNIL, je note que la complexité du sujet a récemment motivé l'ouverture par la même CNIL d'une période de douze mois destinée à familiariser les entreprises avec l'interprétation des règles en la matière. Cela démontre bien la difficulté de leur application. Sur un texte aussi fondateur que le RGPD, il faudra attendre plusieurs décisions pour en connaître la juste application.

La phrase de Vinton Cerf, qui est l'un des pères fondateurs de l'internet et assume toujours les fonctions de « chef évangéliste » de Google, est sortie de son contexte et des éléments qui en motivaient la prononciation. Il parlait de sa vie personnelle dans un petit village en Allemagne où la vie privée n'existait pas en raison du contrôle social qui s'y faisait jour. À l'inverse, nous travaillons chez Google pour assurer la vie privée et la protection de l'intégrité physique des données de nos utilisateurs.

**M. Franck Montaugé, président.** – Auriez-vous des préconisations pour éclairer l'internaute sur l'utilisation de ses données et les conséquences de ses comportements sur internet et ce au-delà du RGPD ?

**M. Benoît Tabaka.-** En matière de vie privée et de la protection de leurs données personnelles, les gens ne connaissent ni leurs droits ni les moyens dont ils disposent pour les exercer. C'est là un phénomène nouveau, puisqu'il était rare, auparavant, d'évoquer les outils laissés à la disposition des personnes pour gérer l'utilisation de leurs données personnelles. Ainsi, le RGPD contient le droit à la portabilité des données, qui s'étend à toutes les entreprises. Pour traduire concrètement l'existence de ce droit, nous avons renforcé le contrôle donné aux utilisateurs de Google, en leur laissant la possibilité d'avoir accès à l'ensemble des informations disponibles sur leur compte, via un tableau de bord leur permettant d'accéder à leur historique de consultations, tant sur Google que Youtube, et de contrôler la personnalisation de la publicité sur des sites tiers. Au-delà de la transparence, l'outil de contrôle est une réalité. Ainsi, 21 millions d'utilisateurs uniques ont eu recours aux applications disponibles sur la page « Mon compte » en une année, et y ont téléchargé l'équivalent d'un exabyte de données. Google, qui demande à ses utilisateurs, quasiment tous les six mois, de vérifier l'ensemble des informations les concernant, a ainsi mis en ligne les instruments permettant cette vérification.

**M. Franck Montaugé, président.** – Ne pourrait-on pas préciser aux internautes les données concrètement utilisées dans des algorithmes, pour les profiler et leur envoyer des publicités personnalisées ? C'est le cœur de cette économie de l'attention que vous évoquiez précédemment. Je ne pense pas que ce que vous nous présentez répond à cette demande.

**M. Benoît Tabaka.-** Ce que je viens d'évoquer s'inscrit en partie dans cette démarche, en ce qui concerne le profil publicitaire. Sur le site YouTube, où vous pouvez bénéficier de recommandations de vidéos, des messages vous indiquent ce qui les a motivées. Nous travaillons actuellement avec le CSA sur la transparence, notamment dans le cadre de la loi sur la désinformation. On demande à Google de fournir sans cesse de nouveaux éléments, n'oublions pas qu'il n'est pourtant que l'un des acteurs de la chaîne.. Au-delà de l'accès aux données, il faut également imaginer les outils qui permettront aux personnes de reprendre le contrôle, de changer de moteurs d'accès – ainsi qu'aux entreprises de changer de Clouds - en assurant le transfert automatique de données d'une plateforme à une autre grâce un standard commun qui est actuellement à l'étude.

**M. Patrick Chaize.** – Dialoguez-vous actuellement avec l’Arcep ? Par ailleurs, vous considérez-vous propriétaires des données de vos utilisateurs ? Enfin, pourriez-vous accorder l’accès aux algorithmes que vous utilisez aux Autorités de régulation ?

**M. Benoît Tabaka.** – Nous échangeons très régulièrement avec les services de l’Arcep, en répondant très régulièrement à leurs demandes. Nous venons d’ailleurs de collaborer avec elle à la rédaction du rapport sur l’état de l’internet. Nous répondons systématiquement aux demandes émises par les régulateurs.

Nous ne sommes pas propriétaires des données de nos utilisateurs ; d’où le droit à la portabilité et nos outils qui visent à redonner le contrôle aux utilisateurs sur leurs propres données.

Enfin, les autorités sont en mesure d’accéder aux algorithmes, à l’instar de la Commission européenne lors de son enquête. Nos échanges avec le secrétariat en charge du numérique, notamment à la suite du rapport sur une nouvelle régulation des acteurs du numérique, en s’inspirant de la régulation systémique dans le domaine bancaire, en font foi.

Nos équipes font constamment en sorte que nos algorithmes ne soient pas utilisés à mauvais escient par des personnes extérieures. C’est là une contrainte. Aussi, ne suis-je pas en mesure de préciser l’aboutissement des discussions, qui viennent de débiter, avec les différents régulateurs sur ce point.

*La réunion est close à 19 h 10.*

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

**Jeudi 18 juillet 2019**

- Présidence de M. Franck Montaugé, président –

*La réunion est ouverte à 9 h 50.*

### **Audition de M. Anton’Maria Battesti, responsable des affaires publiques de Facebook**

**M. Franck Montaugé, président.** – Mes chers collègues, notre commission d’enquête poursuit ses travaux avec l’audition de M. Anton’Maria Battesti, responsable des affaires publiques de Facebook France. Cette audition est diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l’objet d’un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle qu’un faux témoignage devant notre commission d’enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Monsieur Battesti, je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M Anton’Maria Battesti prête serment.*

**M. Franck Montaugé, président.** – Nous connaissons tous les activités de Facebook, réseau social rassemblant près de deux milliards et demis de profils, propriétaire de Whatsapp et d'Instagram, qui tend à assumer de plus en plus de fonctions régaliennes, telles que la prévention en cas de crise avec la fonction Safety Check ou la fourniture d'identité numérique avec Facebook Connect.

C'est pourquoi je vous invite à répondre avant tout aux questions que nous avons à vous poser. Je commencerai par une question d'ordre très général : l'entreprise Facebook veut-elle supplanter les États ?

Je préciserai cette question par les deux exemples les plus récents. Facebook veut s'arroger le pouvoir de battre monnaie en créant le Libra. Quels sont vos arguments pour convaincre les États que le projet ne pose aucun problème au regard de la vie privée, du blanchiment d'argent, de la protection des consommateurs et de la stabilité financière ?

Alors que le Gouvernement français entend légiférer sur la régulation des contenus haineux, Facebook a annoncé sa volonté de mettre en place une « cour suprême indépendante », chargée d'arbitrer les litiges relatifs à la diffusion de contenus pouvant être considérés comme violents ou haineux. Pouvez-vous nous préciser l'articulation de cette solution avec les lois qui pourraient être votées au niveau national ?

Enfin, Mark Zuckerberg a récemment affirmé qu'« il est temps d'actualiser les règles qui régissent Internet afin de définir clairement les responsabilités des personnes, des entreprises et des gouvernements ». Concrètement, quelles solutions l'entreprise Facebook préconise-t-elle ?

**M. Anton'Maria Battesti, responsable des affaires publiques de Facebook France.** – Avant de répondre à vos questions, permettez-moi de vous présenter rapidement l'entreprise Facebook. En France, environ 36 millions d'utilisateurs utilisent Facebook au moins une fois par mois ; Facebook dispose de 200 salariés en France. Enfin, nous avons réalisé dans ce pays un investissement stratégique via l'ouverture, il y a quelques années, d'un laboratoire d'intelligence artificielle. Il s'agit du seul laboratoire que l'entreprise a ouvert en dehors des États-Unis. Celui-ci est d'ailleurs bien intégré dans l'écosystème français de la recherche, et travaille notamment avec station F. En outre, nous investissons dans la formation ainsi que dans diverses causes sociétales, via la fondation compétence numérique ou à notre fondation de civisme en ligne à laquelle nous avons consacré un million d'euros.

En aucun cas, Facebook n'essaye de supplanter les États. Facebook est un réseau social sur lequel les personnes viennent échanger avec leur famille, défendre une cause qui leur tient à cœur, notamment en s'associant au sein de groupes. Notre réseau est multifacette et a vocation à présenter de nouveaux produits : le *market place*, le développement de la messagerie. Notre entreprise fournit un service. Certes elle s'est fortement développée dernièrement – nous avons acquis récemment Whatsapp et Instagram –, mais cela reste une entreprise, internationale.

Pour autant, une entreprise n'a-t-elle pas vocation à avoir une responsabilité sociétale ? Vous avez présenté l'outil « Safety check » comme un élément régalien. Je n'irai pas jusque-là. En tout cas, il rend service à la société. Il a été activé pour la première fois en France lors des attentats du Bataclan en 2015. Il existe aujourd'hui un consensus pour dire que nous avons bien fait, car il a permis à beaucoup de personnes se signaler en sécurité dans une situation de crise. D'ailleurs, cet outil est tellement intéressant que l'État est venu nous

voir il y a un an, lorsque le ministère de l'Intérieur a arrêté sa propre solution d'alerte – le système d'alerte et d'information des populations (SAIP). Nous avons désormais un partenariat, afin de développer une synergie pragmatique et intelligente entre un service privé et les services de l'État, pour rendre un service à la population. Nous l'avons fait sans hésitation, et je tiens à dire que cela ne coûte pas un euro au contribuable. Il me paraît important de le souligner, car, selon les informations que reçues du ministère de l'Intérieur, lorsque la solution de l'envoi d'un SMS était envisagée, les opérateurs souhaitaient faire payer ce type de solution. Mais, nous avons pris nos responsabilités et nous le faisons de la manière la plus directe possible.

Vous évoquez l'identité numérique. Il ne s'agit pas dans le cas présent de mettre en place une identité officielle comme peut le faire France connect, mais de proposer un service. Dans les faits, il est possible d'utiliser ses identifiants Facebook pour se connecter à d'autres sites, sans avoir à recréer un profil. Nous avons considérablement augmenté les contrôles afin de permettre aux utilisateurs de ne pas partager les données qu'ils ne souhaitent pas partager avec des tiers. Des audits sont également conduits à posteriori. En outre, si vous ne vous êtes pas connectés à un site utilisant vos identifiants Facebook pendant un certain temps – 100 jours il me semble – ce site ne peut plus user de vos données.

En 30 ans, internet a énormément changé. Aujourd'hui, on peut en quelques secondes envoyer à quiconque dans le monde des données, des fichiers, des photos. Ce constat a conduit à nos réflexions sur le Libra. Comment se fait-il qu'avec toute cette technologie, il y ait autant de difficultés pour transférer de l'argent d'un point A vers un point B à l'heure de l'économie et des services mondialisés ? Aujourd'hui, 1,7 milliard de personnes dans le monde sont exclues du système bancaire et sont dépendantes de transferts d'argent de leurs familles d'un pays vers un autre. Elles ont également besoin d'un accès au capital et d'un service monétaire. En utilisant la technologie blockchain, ainsi que d'autres technologies, nous avons annoncé la mise en place de cet outil en partenariat avec 27 autres membres très divers – UBER, Visa, Iliad – dont le nombre est appelé à augmenter. Je tiens immédiatement à préciser qu'il ne s'agit pas de la monnaie de Facebook mais de cette organisation regroupant plusieurs entreprises.

L'association Libra est une association indépendante au sein de laquelle Facebook dispose d'une voix parmi les autres. Elle est basée en Suisse et sera supervisée depuis ce pays. M. Marcus en a expliqué les raisons. Le Libra sera assis sur une « réserve libra », composée de plusieurs devises : le dollar, l'euro, le yen et la livre sterling, des monnaies étatiques. Je tiens à le préciser : sans monnaie étatique, il ne peut pas y avoir de Libra. Cet outil ne représente en rien une substitution de l'État, il ne fonctionnera qu'au sein du réseau Libra, mais il apportera de vraies facilités à des millions de personnes dans le monde. Vous m'interrogez sur la sécurité de cette nouvelle monnaie. Aujourd'hui, l'argent noir représente un réel problème. La cryptomonnaie n'est pas quelque chose de nouveau. Le bitcoin existe depuis plusieurs années. Il est utilisé sur le darkweb, à des fins diverses et variées, pour des bonnes ou de mauvaises raisons. Le Libra est une opportunité de disposer d'un service porté par de grandes entreprises connues et qui utilise la blockchain, une technologie traçable et transparente, contrairement à des paiements en cash ou via d'autres types de services numériques intraçables.

Il n'y aura pas de fusion des bases de données entre Facebook et Libra. Je tiens par ailleurs à souligner que nous lançons cet outil en toute transparence. Nous allons rencontrer les régulateurs, les gouverneurs des banques centrales, les entreprises, les gouvernements. Le G7 s'est saisi de cette question. Il en est hors de question d'instaurer cette

monnaie sauvagement, ou avant d'avoir obtenu les autorisations nécessaires. En effet, nous entrons dans un secteur où la culture de la régulation est très forte, et nous n'avons aucune raison de ne pas suivre cette régulation. Ce que nous proposons est l'émergence d'un service de cryptomonnaie stable, globale, portée par des entreprises connues, et qui peut apporter un vrai bénéfice.

Vous avez évoqué, Monsieur le Président, la tribune de Mark Zuckerberg. Si nous devons refaire les règles de l'internet aujourd'hui, les pouvoirs publics auraient sans doute une approche différente. La gestion des contenus doit se faire en fonction de deux éléments : la loi et les conditions générales d'utilisation du service. Les lois sont supérieures aux conditions générales d'utilisation du service, car elles sont l'expression de la volonté générale. Nous avons participé à la mission lancée par le Président de la République et conduite par M. Loutrel. Nous avons largement ouvert Facebook, pour montrer ce que nous faisons en matière de modération et pour réfléchir collectivement à ce qui peut être amélioré. Le rapport de M. Loutrel et de son équipe rendu au mois de mai donne beaucoup de pistes en la matière. Par ailleurs, la proposition de loi de Mme la députée Laëtitia Avia visant à lutter contre la haine sur internet a été votée en première lecture à l'Assemblée nationale. Elle renforce la responsabilité des plateformes.

Le comité de supervision, proposé par Mark Zuckerberg, ne remet pas en cause ce principe. Ce dernier a utilisé l'expression de « cour suprême », pour illustrer l'outil qu'il veut mettre en place. Il vise à répondre à un problème régulièrement soulevé par les pouvoirs publics, parle milieu associatif et par les experts. Aujourd'hui, en cas de désaccord sur la suppression d'un contenu en vertu des conditions d'utilisation du service, la personne concernée peut faire appel de cette décision au sein de l'entreprise. Pour un certain nombre de cas – les plus compliqués –, c'est Mark Zuckerberg, seul, qui décide si le contenu respecte ou non les conditions générales et s'il doit être en conséquent supprimé. Nous proposons de transférer cette décision prise par un seul homme basé aux États-Unis à un groupe d'une quarantaine d'experts internationaux indépendants. Pour nous, cela représente objectivement un progrès. Nous avons organisé plusieurs dizaines de réunions dans de nombreux pays et nous avons notamment présenté cette solution à des experts et associations françaises. Nous avons des retours constructifs, certains très francs, nous permettant de réfléchir à un comité en capacité de fonctionner correctement. Il s'agit d'un outil propre à notre service, utilisé pour régler ses questions internes. Cette « cour suprême » ne viendra donc pas en conflit avec la Cour de cassation, le Conseil d'État, la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour de justice européenne.

**M. Stéphane Piednoir.** – Le *Cloud Act* permet aux autorités américaines de disposer des données que vous stockez, quel que soit le lieu de stockage. Cela inquiète légitimement les pouvoirs publics français car c'est tant les données personnelles que les données stratégiques des entreprises qui peuvent ainsi être pillées. Or, Facebook détient des données très précises sur 36 millions d'utilisateurs réguliers français. Pouvez-vous nous assurer que Facebook ne permet ni ne permettra aux autorités américaines de prendre connaissance des données de nos concitoyens ? Comment comptez-vous concilier ces obligations avec les règles européennes protégeant les données personnelles (RGPD) ?

**M. Anton'Maria Battesti.** – Le *Cloud Act* est une réponse à un problème juridique. Le *Mutual legal assistance treaty*, qui permet la coopération judiciaire internationale, a été rédigé et signé à une époque où le numérique n'existait pas. Aussi, le traitement des demandes de données entre les deux rives de l'Atlantique pouvait prendre des mois. Le *Cloud Act* vise à remédier à ces difficultés. Je tiens toutefois à préciser qu'il

s'appliquera uniquement sur demandes judiciaires. Il ne s'agit nullement d'une porte dérobée permettant à tout à chacun d'avoir accès aux données. Le quatrième amendement de la Constitution américaine continue à s'appliquer, tout comme l'ensemble des garanties apportées par l'État de droit américain. Par ailleurs, l'Union européenne se dote d'un instrument comparable, avec le règlement *e-evidence*. Le *Cloud Act* prévoit également la signature d'accords spéciaux entre les États-Unis et les autorités d'un pays afin de faciliter les échanges bilatéraux de données. Le Royaume-Uni a signé un tel accord et des discussions sont en cours avec d'autres pays européens. Notre entreprise multinationale souhaite ne pas avoir à affronter de conflit de droit. Nous ne pouvons qu'encourager de tels processus internationaux, permettant de déployer une nouvelle architecture juridique pour régler ces problèmes. Ce n'est pas à nous de les régler. Nous sommes en effet constamment sollicités pour plus de collaboration, pour transmettre les données nécessaires aux enquêtes. Nous voulons appliquer ces dispositifs avec le plus grand sérieux sur la base de règles édictées par les États. De même, nous mettons un point d'honneur à respecter le RGPD, pour plusieurs raisons : d'une part, les sanctions sont très dissuasives, d'autre part, et au-delà de la sanction légale et politique, l'application du RGPD est essentielle pour conserver la confiance de l'utilisateur.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Je vais être très directe : peut-on encore faire confiance à Facebook, sachant que Mark Zuckerberg n'a pas dit la vérité devant le Congrès américain ? Un récent article du *New York Times* a démontré que Facebook était au courant de l'infiltration des Russes sur les réseaux dès 2014. Pourquoi est-ce que le comité exécutif, alerté, n'a pas pris toutes les mesures utiles pour faire remonter les informations vers les États concernés ? Quelles mesures ont été mises en place par Facebook afin d'empêcher une cyber-préemption du réseau social, qui doit rester partagé et neutre ?

En outre, pourquoi Mark Zuckerberg n'accepte-t-il jamais de se rendre aux convocations parlementaires ? Il n'a ainsi pas donné suite à l'invitation à participer à une audition à Londres lancée par 11 parlements. Or, vous pouvez mesurer l'inquiétude des parlementaires face à l'utilisation des données par Facebook dans l'affaire Cambridge Analytica.

Avec quelles entreprises d'agrégation travaillez-vous ? Une récente décision allemande interdit la collecte et l'agrégation des données pour atteindre un objectif particulier. Comment comptez-vous appliquer cette mesure, et retrouver ainsi la confiance de l'utilisateur ?

Enfin, aux États-Unis, des voix se font entendre – parlementaires, ingénieurs, Chris Hughes, le cofondateur de Facebook – plaidant pour une segmentation de l'entreprise. Nous savons qu'Instagram et Whatsapp sont corrélés à Facebook. Que répondez-vous à ces idées ? Ne serait-ce pas également une façon de retrouver la confiance de l'utilisateur ?

**M. Anton'Maria Battesti.** – Nous n'avons aucun intérêt à agir d'une façon qui nous ferait perdre la confiance des utilisateurs. De même qu'une compagnie aérienne n'est rien sans passager, Facebook n'est rien sans ses utilisateurs. La question n'est pas de savoir si nous avons fait des erreurs. Nous le savons ; des erreurs ont été faites. Mais des compagnies aériennes connaissent des tragédies aériennes et s'en remettent. Toutes les entreprises sont confrontées à des crises graves, entamant la confiance, et elles doivent y répondre.

Je ne commenterai pas l'article du New York Times ni vos commentaires sur le fait de savoir si Mark Zuckerberg aurait ou non menti.

En 2016, l'élection américaine a montré à quel point les outils que nous avons conçus pouvaient être détournés en période électorale. Qu'avons-nous fait depuis ? Nous avons mis en place des équipes qui travaillent à temps plein contre ces menaces. Nous détectons régulièrement des comportements de manipulation – en période électorale ou hors période électorale – et faisons tomber les pages concernées. Nous avons également rencontré les autorités françaises et mis en place un dispositif spécial pour les élections. Aux États-Unis, le recours aux publicités se fait dans un contexte différent. Nous nous sommes rendus compte lors de l'élection de 2016 que les publicités sur un réseau social pouvaient être utilisées pour cibler des personnes afin d'orienter leurs convictions politiques. Nous avons mis en place des mesures, permettant d'archiver ces publicités, de connaître l'identité des émetteurs ainsi que les montants dépensés. Nous visons un « phénomène vampire » : lorsque vous braquez la lumière sur quelque chose, vous espérez que le phénomène s'arrête. La loi sur la manipulation de l'information a repris ces dispositions pour la France et les a renforcées. Nous avons également pris nos responsabilités et mis en place les mêmes dispositions à l'échelle européenne, en l'absence d'ailleurs d'une réglementation européenne harmonisée en la matière. En tant qu'entreprise privée, nous avons donc dû prendre des mesures relevant sans doute de la sphère publique. Nous ne pouvons qu'inviter les pouvoirs publics européens à régler ces questions.

Face aux « *fake news* », nous avons également signé des partenariats avec des *Fact Checkers* – notamment Le Monde et l'AFP. Est-ce que cela empêchera ces phénomènes de se reproduire ? Personne ne peut le dire, mais nous faisons tout pour que cela n'arrive pas.

Vous regrettez le fait que Mark Zuckerberg ne viennent pas aux convocations parlementaires. Laissez-moi vous rappeler qu'il est venu s'exprimer devant le Congrès américain et le Parlement européen la même année.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Le groupe des 11 parlements regroupait également des pays qui n'étaient ni les États-Unis, ni membres de l'Union européenne.

**M. Anton'Maria Battesti.** – Mark Zuckerberg n'a fait aucune difficulté pour venir s'exprimer devant le Parlement européen, qui représente plus de 500 millions d'individus. Il a répondu aux questions posées par tous les groupes politiques et cette rencontre s'est faite dans un climat collaboratif. Je ne suis pas en capacité de vous dire comment il prend la décision de s'exprimer devant tel ou tel parlement. En revanche, pour l'Union européenne, il l'a fait devant le Parlement européen, et je suis sûr que personne dans cette salle ne remet en cause la légitimité de cette institution.

Vous m'interrogez sur une décision juridique allemande. Je ne dispose pas à cet instant des informations nécessaires pour répondre à cette question technique, car je suis en charge des affaires publiques de Facebook en France. En revanche, je reviendrai vers vous à la suite de cet entretien avec les éléments nécessaires.

Vous évoquez également l'opportunité de scinder Facebook en plusieurs entités. La réponse que je vais vous faire est proche de celle de Nick Clegg. Le droit de la concurrence a pour but d'éviter des abus notamment sur les prix, et permettre aux consommateurs d'avoir accès à des produits divers. Facebook ne doit pas être considéré comme un bloc monolithique. Nous ne sommes pas numéro un pour la messagerie, la vidéo

ou encore en place de marché (market place). Lorsqu'on parle de concurrence, il faut regarder le périmètre des activités concernées.

En outre, le droit de la concurrence n'est pas conçu pour sanctionner le succès. Il y a deux milliards et demi d'utilisateurs de Facebook, un milliard d'Instagram et un milliard de Whatsapp. Même si les différents services étaient séparés, ils continueraient à former chacun d'entre eux, des gros blocs. Les problèmes seraient les mêmes. Le droit de la concurrence n'est pas la réponse à tous les problèmes de sûreté.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Une séparation des différents services pourrait créer une forme d'émulation et recréer des conditions de confiance. Votre réponse est toujours la même : en l'absence de réglementation, vous rejetez la faute sur le politique, pour les usages, vous renvoyez aux utilisateurs. C'est toujours sous la contrainte que vous prenez des mesures d'autorégulation pour tenter de retrouver la confiance des utilisateurs. Il faut agir de manière structurelle. Mon homologue britannique traite votre organisation de « gangster ». Je suis étonnée que vous ne travailliez pas avec votre homologue allemand, et que vous ne soyez pas au courant de cette régulation outre-rhin. Je suis frappée par cette absence de collaboration et d'approche stratégique au sein d'une grande entreprise internationale comme la vôtre. En outre, je vous ai adressé un courrier le 13 mars dernier, auquel je n'ai jamais eu de réponse.

**M. Anton'Maria Battesti.** – Je ne commenterai pas le terme de gangster que vous avez utilisé et vous en laissez la responsabilité. Je travaille en étroite collaboration avec mes homologues des autres pays européens. Cependant, je suis sous serment, et je ne veux pas apporter des propos inexacts ou incomplets. J'assume ne pas être au courant de tous les litiges que connaît Facebook en dehors du territoire français. Toutefois, je me suis engagé à vous apporter une réponse à la suite de cette audition.

Je suis désolé que vous n'ayez pas reçu de réponse à votre courrier du 13 mars dernier. Je vais me rapprocher de mes services.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Je préside l'office parlementaire des choix techniques et scientifiques, où nous venons d'examiner le rapport de notre collègue député Didier Baichère sur la reconnaissance faciale, qui est un des aspects de la souveraineté numérique.

Vous êtes l'un des principaux investisseurs dans les câbles sous-marins. Dans quel esprit Facebook intervient-il dans ce domaine ? Jusqu'à présent, comme tous les opérateurs du numérique, vous utilisez les réseaux existants. Quel est l'objectif de cette très forte implication : est-ce dans le but de disposer d'un maillage plus fin ? S'agit-il d'un manque de confiance envers les opérateurs, d'une insuffisance des services fournis ?

**M. Anton'Maria Battesti.** – Je répondrai également avec prudence. La compréhension que j'ai de cet investissement technologique est qu'il doit permettre – comme pour les investissements dans les centres de données – à notre service de fonctionner plus rapidement et au plus près de l'utilisateur. Nous avons signé un partenariat avec un opérateur – Orange il me semble – afin de déployer ces câbles. Toutefois, je ne connais pas les détails de ces programmes industriels.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Pourriez-vous nous transmettre une note d'orientation ? Ce réseau sera-t-il ouvert aux autres opérateurs ?

**M. Anton’Maria Battesti.** – Je reviendrai vers vous sur ces points. Il me semble que ce déploiement se fait de manière mutualisée avec d’autres opérateurs en raison des coûts importants.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Facebook a fait retirer de ses pages *L’origine du monde* de Courbet. Le président de la République va se rendre bientôt à Ornans. Notre collègue député Hervé Novelli, président des amis de Courbet, a été particulièrement ému par cette censure, alors que Facebook est beaucoup plus laxiste pour d’autres sujets de contrebande.

**M. Anton’Maria Battesti.** – Laissez-moi tout d’abord vous indiquer que Facebook ne fait preuve d’aucun laxisme vis-à-vis de la contrebande.

Pour le Courbet, j’ai rencontré le plaignant. Cette affaire a été très médiatisée.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Au-delà de cette affaire, se pose la question de la censure et du centre de gravité des valeurs culturelles portées par Facebook.

**M. Anton’Maria Battesti.** – Je tiens à le réaffirmer devant vous. Ce tableau est autorisé, et de manière générale, la peinture de nu est autorisée. Ce tableau est assez réaliste et il y a eu une erreur de modération sur ce tableau.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Que représentent vos équipes de modération ?

**M. Anton’Maria Battesti.** – On accuse souvent Facebook de promouvoir des valeurs puritaines américaines. Ce qui n’est pas autorisé est la nudité sur les photos, afin de lutter contre la pornographie, mais aussi pour protéger les adolescents victimes de *revenge porn*. Or, à partir du moment où toute photo de nudité est interdite, nous disposons d’une arme forte pour lutter contre ces pratiques. Certes, il y a la question de la photo d’art, et nous reconnaissons que cette difficulté n’est pas résolue.

Nous avons 30 000 modérateurs dans le monde. Nous avons investi des milliards d’euros dans ce domaine. Pour vous donner un ordre d’idée, les montants investis dans la modération sont similaires à la capitalisation de Facebook au moment de son entrée en bourse. Par ailleurs, lorsque vous êtes propriétaire de plusieurs réseaux sociaux, vous pouvez mutualiser cette question. Les modérateurs couvrent l’ensemble du réseau, 24 heures sur 24, dans une centaine de langues.

Ce sont 85 % des utilisateurs de Facebook qui ne sont pas américains. Ce serait donc une erreur de copier-coller le modèle de valeurs américain au reste du monde. La politique de contenus de Facebook met en balance la liberté et la responsabilité, la liberté et la sécurité.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Vos modérateurs sont-ils répartis partout dans le monde ?

**M. Anton’Maria Battesti.** – En effet. Le quotidien Le Monde a d’ailleurs récemment publié un article sur l’équipe située à Barcelone. Une autre équipe se trouve à Dublin. Je suis également impliqué dans des décisions de licéité de contenus. Enfin, nous avons des experts dédiés à certains contenus, notamment des personnes qui ne surveillent que les contenus à caractère terroriste.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Qu'en est-il de l'interopérabilité entre réseaux sociaux ?

**M. Anton'Maria Battesti.** – Le RGPD donne le droit à l'utilisateur de pouvoir télécharger l'intégralité de ses données de manière simple et standardisée. C'est la première étape, la portabilité. Mais, une fois cette procédure faite, peut-il facilement mettre ses données ailleurs ? Une initiative industrielle, construite notamment avec Microsoft et Twitter, le *Data Transfert project*, est en cours. Elle vise à mettre en place les mécanismes techniques nécessaires pour transférer facilement les photos et données d'un site, d'un opérateur vers un autre. C'est également un moyen de disposer d'une concurrence plus forte entre réseaux sociaux. Toutefois, cette interopérabilité pose de nombreux problèmes, par exemple vis-à-vis de la vie privée. Ainsi, mes données Facebook peuvent impliquer d'autres personnes. Si ces dernières sont d'accord pour qu'un tel lien apparaisse sur Facebook, le sont-elles encore pour une utilisation en dehors de notre réseau ?

**M. Pierre Ouzoulias.** – Vous avez récemment ouvert un laboratoire d'intelligence artificielle à Paris. Vous avez recruté de nombreux chercheurs venant de l'INRIA (institut national de recherche dédié aux sciences du numérique) ou du CNRS (Centre national de la recherche scientifique). Quelle rémunération moyenne annuelle leur versez-vous ?

**M. Anton'Maria Battesti.** – Je ne suis pas informé du montant des rémunérations versées. En revanche, il est certain qu'il faut être extrêmement attractif dans des domaines aussi compétitifs.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Votre société a mis à profit un internet libre. La faiblesse des règles d'organisation a permis votre expansion. Ce n'est pas un reproche mais un constat. Aujourd'hui, on risque de perdre cette liberté, et les règles d'autorégulation pourraient régir un internet qui ne serait plus libre et vous placeraient en situation de régulateur absolu de tout l'internet. Quelles mesures prenez-vous pour préserver cette liberté dont nous avons besoin ?

**M. Anton'Maria Battesti.** – Internet a connu une phase d'intense expansion. À l'époque, j'utilisais Netscape sur Windows 98 pour aller sur Yahoo. Cette période est révolue, et de nouveaux produits apparaissent constamment. D'ailleurs, si vous demandez aux jeunes aujourd'hui quel réseau ils utilisent de Facebook en Tik tok, ce dernier a leur préférence. On constate une diversification des usages, notamment chez les jeunes. Il semble que nous arrivons aujourd'hui dans une phase plus institutionnelle, plus régulée de l'internet. Est-ce que cela ne va pas conduire à installer les acteurs déjà présents ? C'est toute la problématique des barrières à l'entrée d'un secteur.

Il existe ici une contradiction entre les demandes, d'une part, de conserver un internet libre, et d'autre part, de faire preuve de plus de responsabilité éthique et légale. Dites-nous l'équilibre que vous souhaitez, les responsabilités que vous voulez nous transférer, et nous le ferons sous la responsabilité d'autorités comme le CSA.

En outre, lorsque vous nous demandez de décider de ce qui est légal ou non en 24 heures, c'est un petit transfert de souveraineté. On nous demande de faire quelque chose qui est plutôt du ressort de l'État. Mais dans le même temps, on nous accuse d'avoir trop de pouvoir. La seule façon de sortir de cette contradiction serait un cadre européen. Sinon, nous serons toujours dans l'excès, d'un côté ou de l'autre. De même, face aux barrières à l'entrée, on peut imaginer des règles plus souples pour les start-ups. Attention toutefois à la problématique du franchissement des seuils !

**M. Franck Montaugé, président.** – Je reviens au projet Libra. Pourquoi devrions-nous vous faire confiance pour la protection nos données financières eu égard aux échecs que vous avez déjà rencontrés dans ce domaine ? M. Marcus a annoncé qu'il n'y aurait pas, « mais pour le moment seulement », de transfert de données entre le Libra et Facebook, sauf consentement de l'utilisateur. Peut-on avoir des garanties sur ce point ?

Êtes-vous favorable à une supervision publique des plateformes, par les États ou des organisations internationales comme l'Union européenne ?

**M. Anton Maria Battesti.** – Nous ne sommes pas naïfs. On sait que la pente est raide en matière de confiance, et qu'une fois perdue, il est très difficile de la regagner. De manière générale, la confiance dans les institutions financières est assez faible. Facebook est conscient de l'image générale de ce secteur. David Marcus a présidé Paypal, il a une vraie légitimité en la matière et il a conscience des difficultés.

Il faut changer la méthode. Si vous lancez un produit, puis que vous en discutez après avec les autorités, cela pose problème. Cela a pourtant été la méthode la plus fréquemment utilisée par la Silicon Valley. Je ne mets pas en cause cette période, qui a été caractérisé par un foisonnement d'innovations. Dans le cas présent, nous proposons un renversement de la méthode de travail : cet outil ne sera pas lancé tant que nous n'aurons pas l'accord pour le faire. En matière financière, les barrières à l'entrée sont importantes, et à juste titre, car il y a un risque systémique. On ne pourra pas nous croire sur parole. Aussi, le lancement du Libra se fera sous les auspices de ceux qui ont la légitimité pour nous en donner l'autorisation et pour contrôler ce que nous ferons. C'est seulement dans ces conditions que la confiance pourra s'installer.

Vous m'interrogez sur les données. Mon banquier sait tout de moi. Il sait où je suis allé, à quelle heure, ce que j'ai acheté. Sur les applications bancaires, il est possible de classer ces dépenses par catégorie. Le RGPD nous indique comment développer de nouveaux services. Si nous avons le consentement des usagers, nous pouvons le faire. Le RGPD ne dit à aucun moment que l'on ne peut plus rien faire ! Ce texte s'inscrit dans une logique de responsabilisation et de sanction. On ne peut rien faire sans l'aval du régulateur. Nous n'avons pas le choix, nous devons demander l'autorisation avant d'agir. D'ailleurs, je ne peux qu'inciter les pouvoirs publics à muscler les régulateurs, à faire en sorte qu'ils soient vraiment en concurrence avec nos entreprises pour attirer les nouveaux talents et recruter les meilleurs. En outre, les serviteurs de l'État peuvent se nourrir d'une expérience du privé.

Nous sommes favorables à une supervision des plateformes. Il faut une régulation complète sur des domaines qui touchent à la vie démocratique telles que les publicités politiques, mais aussi le contrôle des contenus, le transfert de données etc. Faites-le ! Nous nous inscrivons dans une logique de proposition et de dialogue.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Dans nos réflexions sur la loi contre la manipulation de l'information, nous nous sommes interrogés sur la rentabilité de la diffusion des fausses nouvelles. Le clic est rémunérateur. Les plateformes bénéficient d'un régime de non-responsabilité et de non-redevabilité. Que pensez-vous de la proposition qui est faite de rouvrir la directive e-commerce, qui n'est plus adaptée ? Cela permettrait de réfléchir à un nouveau statut pour les plateformes, entre hébergeurs et éditeurs, afin de restaurer la confiance et la redevabilité.

**M. Anton’Maria Battesti.** – La loi pour la lutte contre la manipulation de l’information est nécessaire pour combler les manques identifiés par les pouvoirs publics. Le CSA aura un rôle de supervision de nos obligations de moyens de lutte contre la fausse information. Ce travail a déjà commencé. Ce modèle a vocation à s’étendre à d’autres pays et d’autres sujets.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Le Sénat a rejeté cette loi car les solutions proposées ne nous convenaient pas.

**M. Anton’Maria Battesti.** – Je pense que le Sénat a manqué une opportunité d’améliorer ce texte. Votre institution a toujours été protectrice des libertés publiques. J’ai ainsi toute confiance dans le Sénat pour apporter sa contribution. La directive e-commerce a déjà été remodelée par d’autres textes : la directive copyright, la directive service média audiovisuel. Il faut une approche plus holistique, reposer la question du statut. Je trouve la démarche de la mission Loutrel très intéressante sur ces sujets.

**M. Franck Montaugé, président.** – Je vous remercie Monsieur pour les éléments de clarification que vous nous avez apportés.

*La réunion est close à 10h45.*

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

**Audition de MM. Marc Mossé, directeur juridique et affaires publiques de Microsoft Europe et Mathieu Coulaud, directeur juridique de Microsoft France**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

*La réunion est close à 12 h 50.*

*La réunion est ouverte à 14 h 15*

**Audition de MM. Laurent Degré, directeur général, Guillaume de St Marc, directeur de l’innovation, Jean-Charles Griviaud, responsable cybersécurité et Bruno Bernard, directeur des affaires publiques, de Cisco France**

**M. Franck Montaugé, président.** – Notre commission d’enquête poursuit ses travaux avec l’audition de représentants de l’entreprise Cisco France : Laurent Degré, directeur général, Guillaume de Saint Marc, directeur de l’innovation, Jean-Charles Griviaud, responsable cyber-sécurité, Bruno Bernard, directeur des affaires publiques, et Pascale Serot, responsable sécurité et défense. Cette audition est diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l’objet d’un compte rendu publié.

Un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite chacun à prêter serment, chacun à votre tour, de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Laurent Degré, Guillaume de Saint Marc, Jean-Charles Grivaud et Bruno Bernard, et Mme Pascale Serot prêtent serment.*

Cisco, même si elle n'est pas désignée dans l'acronyme Gafam, fait partie des grandes entreprises américaines du numérique, en tant que fournisseur d'équipements réseaux pour internet. Nous souhaitons vous interroger sur des sujets sensibles, sur lesquels, peut-être, vous pourrez nous rassurer.

Comme l'avait noté notre collègue Catherine Morin-Desailly dans son rapport intitulé *L'Europe au secours de l'Internet*, l'affaire Snowden a révélé que la *National Security Agency* (NSA) aurait pu utiliser des équipements Cisco pour espionner les alliés des États-Unis. Pouvez-vous nous assurer que vos équipements, très présents dans les cœurs de réseaux de nos opérateurs télécoms, sont désormais exempts de tout risque ?

La portée extraterritoriale de lois comme le *Patriot Act* ou, plus récemment, le *Cloud Act* représente un sujet d'inquiétude. Êtes-vous en mesure de garantir que les données sensibles qui passent par des serveurs de Cisco en Europe ne peuvent pas être saisies par les autorités américaines ? Cisco France a-t-il déjà donné suite à de telles demandes en dehors des procédures de coopération judiciaire ? Comment conciliez-vous les obligations contradictoires découlant des normes américaines et de la législation européenne du Règlement général sur la protection des données (RGPD) ? Pouvez-vous nous rassurer sur le fait que le gouvernement américain ne peut vous contraindre à faire primer l'intérêt des États-Unis sur celui de la France ou de l'Europe ?

**M. Laurent Degré, directeur général de Cisco France.** – C'est pour nous un honneur d'être invités en tant que citoyens et représentants d'une entreprise américaine qui contribue à la transformation numérique des entreprises françaises. Nous sommes venus avec des représentants de la cyber-sécurité, de l'innovation et des relations avec le Gouvernement, pour apporter un maximum d'expertise à nos réponses, dans un souci de transparence. Le débat sur la souveraineté numérique apparaît, en effet, aussi important que complexe ; il interroge les notions de territoire et d'application des lois dans un monde numérique fondé sur l'échange de données, en quelques millisecondes, par-delà les frontières. Le numérique représente une source d'innovation, qu'il convient de préserver lorsqu'il s'agit de réfléchir en termes de régulation, de cloisonnement et de sécurité.

Cisco est une société américaine fondée en 1984, dont l'activité initiale consistait à relier les applications connectées des campus universitaires au démarrage de l'Internet. Ont ainsi été créées les fameuses autoroutes de l'information. L'entreprise compte environ 70 000 salariés, dont 26 000 ingénieurs, dans 164 pays et possède 19 000 brevets. Cisco France emploie 650 collaborateurs et travaille avec 1 200 partenaires, auxquels l'entreprise fournit des solutions numériques. Nous disposons également d'un laboratoire de recherche et développement, placé sous la direction de Guillaume de Saint Marc, et d'un *trust office* chargé de la transparence, du respect des standards et des relations avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) s'agissant de la mise en conformité et de l'autorisation des produits que nous déployons. Nos clients sont des entreprises de toutes

tailles, des administrations et des opérateurs télécom – c’est d’ailleurs grâce à ces derniers clients que nous avons développé nos relations avec l’Anssi. La France possède des champions du numérique, des super-calculateurs et de la cyber-sécurité, des acteurs de confiance qui sont nos partenaires. Nous pouvons en être fiers ! De même, l’Anssi représente un modèle pour l’Europe et pour le monde, grâce à la qualité des ingénieurs et de la certification que beaucoup de pays nous envient. La collaboration avec l’Anssi a contribué à faire progresser nos équipes. Enfin, Cisco investit massivement en France pour développer le réseau des *start-up*, où les talents sont multiples.

Le RGPD représente un élément important de la souveraineté numérique européenne, comme la directive « E-evidence », qui améliorera la transparence. Nous avons mis en place depuis quelques mois une procédure de réponse aux demandes de l’administration américaine qui pourraient intervenir dans le cadre du *Cloud Act*. À ce jour, cela ne s’est jamais produit. Dans un tel cas, nous regarderons d’abord où se trouvent les données incriminées. Cisco ne fait pas commerce de la donnée, mais la transporte et la sécurise, tandis que nos partenaires installent des solutions applicatives dans le cloud. Dans la majorité des cas, les données se trouvent donc chez le client : nous n’y avons alors pas accès et l’administration américaine devra nouer relation avec ledit client. Lorsque Cisco hébergera les données concernées, la demande sera traitée au cas par cas après une analyse du type de données et de la pertinence et de la légitimité de la requête. Nos juristes et nos avocats entreront alors dans un dialogue avec l’administration américaine et, le cas échéant, une notification sera envoyée au client.

**M. Franck Montaugé, président.** – La notification ne sera pas envoyée d’emblée au client ?

**M. Laurent Degré.** – Si, dès lors que nous n’avons pas d’interdiction de communiquer l’information au client.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Vous êtes à la fois équipementier et hébergeur ?

**M. Jean-Charles Griviaud, responsable cyber-sécurité de Cisco France.** – Nous fournissons différents types de solutions principalement comme équipementier, ainsi que certains services pouvant se trouver dans le *cloud* pour lesquels les données nous seront accessibles. Cela dépend de la demande du client.

**M. Laurent Degré.** – Vous avez évoqué l’affaire Snowden. Sachez d’abord que nous ne développons que des produits standards, nous ne développons jamais une plateforme ou un logiciel spécifique pour un client donné.

**M. Jean-Charles Griviaud.** – Cisco opère dans 160 pays et développe effectivement les mêmes produits quels que soient la localisation géographique et le client destinataire du service

La confiance est devenue un enjeu majeur pour nos clients, sensibilisés par la médiatisation des faits divers et le travail remarquable réalisé par l’Anssi, avec des conséquences sur le niveau d’exigence attendu des fournisseurs. Nous souhaitons donc être identifié, par nos clients, comme un acteur de confiance. À cet effet, notre stratégie s’appuie sur des doctrines de sécurité qui visent à rendre visibles nos procédures industrielles, de la conception à la réalisation des produits, et à disposer de technologies de protection de ces

mêmes produits, notamment des éléments physiques d'identité numérique permettant de vérifier l'authenticité d'un équipement matériel comme d'un logiciel. Nos produits sont construits sur des standards ; Cisco est d'ailleurs un important contributeur de l'*open source*. En cas de vulnérabilité constatée, nous assurons un traitement transparent selon une procédure centralisée auprès d'une équipe unique. Elle qualifie les mesures de correction nécessaires et communique l'information à l'industrie. Les entreprises et les agences ont, par ailleurs, accès à nos bases de vulnérabilité mises régulièrement à jour.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Qu'est-ce qu'une vulnérabilité ?

**M. Jean-Charles Grivaud.** – Quand une défaillance peut entraîner un acte de malveillance, il s'agit d'une vulnérabilité.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Ces vulnérabilités sont découvertes au fil du temps ?

**M. Jean-Charles Grivaud.** – Les vulnérabilités nous sont communiquées par différents canaux – par des tests de régression en interne, par des tests réalisés par nos partenaires sur nos équipements ou par nos clients – et sont ensuite traitées et notifiées de façon centralisée par le *computer emergency response team* (CERT). Notre *trust office* peut donner, si nécessaire, des explications plus précises, notamment à l'Anssi.

Le troisième pilier de notre stratégie de transparence concerne la vérification par des audits extérieurs et par des programmes internes d'analyse en profondeur des équipements. Cela permet à une agence ou à un client de contrôler si un équipement est architecturé correctement ou si un service correspond à ses attentes. Nous soumettons aussi nos produits aux autorités de certification, soit l'Anssi en France – nous travaillons également avec l'Agence dans le cadre du régime d'autorisation prévu par l'article R. 226-3 du code pénal. Les certifications internationales permettent d'éviter de dupliquer les efforts et de simplifier la gestion. Certains produits, comme nos routeurs ou nos switches, ne sont pas soumis aux certifications, mais sont utilisés par des opérateurs d'importance vitale dans leurs infrastructures ; nous sommes donc disponibles pour renseigner les clients, ainsi que l'Anssi, sur les modalités de leur fabrication.

**M. Franck Montaugé, président.** – Vous faites allusion à la norme internationale ISO 27000 ?

**M. Jean-Charles Grivaud.** – Notamment, car il existe différents types de certification : par entreprise, comme la norme ISO, ou par produits. Notre mission consiste à répondre aux besoins de certification de nos clients.

**M. Stéphane Piednoir.** – Pourriez-vous nous fournir un éclairage complémentaire sur les structures qui centralisent les vulnérabilités ? Quel est leur niveau de protection ?

En 2015, Cisco a passé un accord avec le gouvernement français, portant notamment sur un investissement de 200 millions de dollars dans des *start-up* françaises. Quel montant a été réellement investi par votre entreprise ? Avez-vous pris des participations minoritaires ou majoritaires dans ces sociétés ? En janvier, votre groupe a promis un nouvel investissement à hauteur de 61 millions d'euros. Qu'en est-il ?

**M. Jean-Charles Griviaud.** – Notre point de contact direct, lorsqu'un défaut apparaît, est le centre opérationnel de l'Anssi qui gère les relations avec le CERT. Celui-ci représente, au niveau d'un pays, un guichet unique pour le recensement des vulnérabilités et l'émission de recommandations. C'est un organisme de confiance. Il existe également un CERT européen. Nous souhaitons communiquer sur les vulnérabilités car, en matière de sécurité, le partage des informations fonctionne mieux que l'obscurité.

**M. Laurent Degré.** – La communication sur ces vulnérabilités s'organise sans aucun favoritisme pour une entreprise ou une administration donnée.

S'agissant des investissements, nous avons lancé un programme pluriannuel pour soutenir les nombreux talents français et stimuler l'innovation dans le secteur numérique. Nous avons ainsi investi au travers de fonds – comme Partech ou Idinvest – qui ont sélectionné les *start-up* en fonction de critères. *Via* la *Cisco Networking Academy*, nous avons également formé, depuis 2015, plus de 180 000 personnes aux métiers du numérique – sans se limiter uniquement aux produits Cisco – dans le cadre des programmes universitaires, des écoles d'ingénieurs, des centres de formation des apprentis (CFA) et des collèges. Il est très important de sensibiliser nos jeunes aux notions de cyber-sécurité et de souveraineté, et aux avantages et inconvénients du numérique. Par ailleurs, nous avons directement investi dans quelques *start-up*, comme Actility qui intervient dans le secteur des objets connectés. Enfin, nous avons créé une chaire avec l'école Polytechnique dans les domaines de la formation et du développement.

**M. Guillaume de Saint Marc, directeur de l'innovation de Cisco France.** – Le Lab Cisco a été inauguré en octobre 2015 par Emmanuel Macron, alors ministre de l'économie. Depuis, les investissements ont été maintenus et intensifiés. Avec la *Cisco Networking Academy*, nous visons un effet quantitatif de formation des personnes à des technologies standards. Le Lab vise davantage un effet qualitatif ; depuis le début de l'année 2019, trois jeunes doctorant en sont sortis, dotés du diplôme de Polytechnique et de l'école d'application Télécom ParisTech. Ces ingénieurs font partie de l'élite mondiale en matière de réseau et nous sommes heureux que l'un d'entre eux ait intégré notre société.

En ce qui concerne les investissements dans les *start-up*, nous avons reçu, en 2015, le message clair que leur développement constituait un enjeu national. Nous avons investi *via* des fonds – ceux déjà cités mais aussi le Paris-Saclay Seed Fund, directement, comme dans la société Actility précitée. Nous avons également l'intention d'acquérir la société Sentryo. Pour autant, notre objectif est davantage de collaborer de manière complémentaire avec les *start-up* que de les racheter : nous pouvons leur proposer l'accès à des opportunités commerciales, tandis qu'elles nous permettent d'augmenter notre portefeuille de produits avec des solutions pointues.

**M. Franck Montaugé, président.** – Je crois savoir que vous essayez d'innover en appuyant votre développement de la 5G sur le réseau 4G existant avec, notamment, des objectifs de déploiement en zone rurale. Pourriez-vous nous en dire davantage ?

**M. Guillaume de Saint Marc.** – Le projet auquel vous faites référence a été développé sur le territoire anglais. Il s'agit d'un pilote visant à modéliser le déploiement de la 5G. De fait, la 5G représente probablement la première technologie mobile cellulaire qui ne sera pas principalement financée et justifiée économiquement par le grand public, mais par la numérisation des entreprises. L'enjeu consiste donc à mettre la 5G à leur service. C'est le sens de l'appel à projets lancé par le gouvernement britannique, que nous avons gagné avec un

consortium. En travaillant sur les seuls secteurs du tourisme, de l'agriculture, de l'énergie et des transports, il s'agissait de trouver un modèle économique pour le déploiement de la 5G dans les territoires ruraux. Des expérimentations techniques ont eu lieu et nous attendons les modélisations économiques confiées à des universités. Le projet semble effectivement prometteur, raison pour laquelle nous l'avons présenté au salon Vivatech.

**M. Laurent Degré.** – S'il était besoin d'évaluer davantage ce type de plateforme, nous le ferions volontiers.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Quel est le pourcentage de votre chiffre d'affaires réalisé dans les différentes régions du monde ? Quels sont, pour vous, les pays leaders ?

**M. Laurent Degré.** – Schématiquement, 60 % de notre chiffre d'affaires provient de l'Amérique du Nord, où est installée la majorité des équipes d'ingénieurs et de développement ; vient ensuite la zone constituée par l'Europe, le Proche et le Moyen-Orient et la Russie, puis la zone Asie et Pacifique. En Europe, les pays moteurs pour le chiffre d'affaires sont l'Allemagne et la Grande-Bretagne, suivies de la France. Notre pays se situe toutefois en tête en matière d'innovation et de recherche : le Lab français représente près d'un quart des ressources en la matière.

*La réunion est close à 15 heures.*

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

### **Audition de M. Weiliang Shi, directeur général de Huawei France**

**M. Franck Montaugé, président.** – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de représentants de l'entreprise Huawei France : MM. Weiliang Shi, directeur général, Benjamin Hecker, directeur juridique et de la protection des données, et Gwenaël Rouillec, directeur de la cybersécurité.

Cette audition est diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite donc, à tour de rôle, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ». Conformément à la procédure applicable aux commissions, M. Weiliang Shi prête serment.

**M. Franck Montaugé, président.** – Monsieur Shi, vous êtes directeur général de la filiale française de Huawei, l'un des géants chinois du numérique avec Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi. Présente dans les équipements réseaux, mais aussi dans les *smartphones* ou dans le *Cloud*, l'entreprise connaît une croissance impressionnante et emploie aujourd'hui nombre de nos concitoyens. Elle est actuellement au cœur de la guerre technologique que se font les États-Unis et la Chine. Notre commission ne pouvait donc faire l'impasse sur votre audition.

Nous devons vous interroger sur des sujets, sur lesquels, peut-être, vous pourrez nous rassurer, alors que nous devrions adopter ce mois-ci définitivement la proposition de loi sur la sécurité des réseaux « 5G » – ce texte, je le rappelle, ne vise aucune entreprise en particulier mais fixe plutôt un cadre général pour garantir la confiance dans la technologie.

La question des liens de votre entreprise avec le Gouvernement chinois ne cesse de défrayer la chronique. Deux points ont particulièrement émergé dans le débat public : qui détient l'entreprise et quel est l'impact de la loi chinoise de 2017 sur le renseignement.

Sur le premier point – qui détient l'entreprise –, dans un article publié en avril dernier, deux chercheurs américains ont montré que la holding de votre entreprise est détenue à 1% par son fondateur Ren Zhengfei et à 99% par une entité appelée « comité syndical », dont on sait peu de choses. Ces chercheurs en tirent la conclusion selon laquelle, au vu du rôle que jouent les syndicats en Chine, Huawei pourrait être considérée comme contrôlée par l'État – ils parlent au conditionnel. Ils affirment, en revanche, qu'il est clair que Huawei n'est pas détenue par ses salariés, lesquels détiennent seulement ce qui est assimilable à un régime d'intéressement et de participation aux bénéficiaires. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point important : qui détient le pouvoir de décision *in fine* dans l'entreprise Huawei ?

Le second point porte sur la loi chinoise sur le renseignement de 2017, qui génère les mêmes inquiétudes que le *Cloud Act* aux États-Unis. Son article 14 dispose notamment que les services de renseignement chinois peuvent requérir la coopération de tout citoyen chinois et de toute organisation. Êtes-vous en mesure de garantir que les données qui passent par vos équipements et vos serveurs ne seront pas utilisées par le Gouvernement chinois ? Si vous – en tant que personne physique ou en tant que personne morale – recevez une requête d'assistance du Gouvernement chinois, comment pouvez-vous la refuser ? Ces obligations sont-elles compatibles avec les normes européennes telles que le règlement général sur la protection des données (RGPD) ?

**M. Weiliang Shi.** – Nous vous remercions vivement de nous recevoir dans le cadre des travaux de la commission d'enquête sur la souveraineté numérique. C'est avec plaisir que nous avons accueilli votre invitation à participer à cette audition qui sera, je l'espère, l'occasion de faire tomber quelques barrières.

Je débiterai mon propos par une rapide présentation des activités de notre groupe. Comme vous le savez, Huawei est le leader mondial des équipements télécoms et le deuxième fabricant de *smartphones*. Basé à Shenzhen, le groupe, créé en 1987, compte aujourd'hui près de 190 000 employés dans plus de 170 pays. Huawei est une entreprise 100% privée, détenue par plus de 96 000 de ses employés et son fondateur, qui ne dispose que de 1,14% des parts de l'entreprise, selon un modèle coopératif.

S'agissant de la filiale française, Huawei Technologies France est une société par actions simplifiée unipersonnelle inscrite au registre de commerce de Nanterre. En France depuis 2003, Huawei emploie près de 1000 personnes réparties entre différents sites implantés à Boulogne Billancourt, Paris, Nice, Lyon et Grenoble. Les activités sont principalement commerciales, mais nous disposons aussi de centres de recherche et développement spécialisés en design, en traitement de l'image, en mathématiques, en standardisation et en capteurs.

L'ADN de Huawei est la recherche et l'innovation. La première valeur de l'entreprise est le client. Spécialisée dans les nouvelles technologies, notre activité ne peut

exister ni se pérenniser sans cybersécurité. C'est pourquoi nous appliquons à tous nos produits et procédures les standards internationaux les plus élevés en matière de sécurité, et imposons à tous nos collaborateurs à travers le monde le respect de règles de sécurité et de conformité extrêmement strictes, dont le RGPD est l'un de nos standards au niveau mondial.

Huawei investit 15 % de son chiffre d'affaires annuel dans la recherche et le développement : en 2018, cela représentait près de 13 milliards d'euros.

La stratégie commerciale de Huawei n'est pas fondée sur des acquisitions d'entreprises. Au contraire, elle est basée sur le développement d'écosystèmes à travers le monde, le transfert de notre savoir-faire et la volonté de nous implanter durablement.

Si nous sommes plus compétitifs, c'est parce que nous permettons à nos clients de faire des économies d'échelle en utilisant des produits très innovants adaptés à leurs besoins. Huawei est un acteur de la souveraineté numérique des pays dans lesquels nos matériels sont installés. Nous développons, en effet, des produits adaptés aux demandes des clients, appliquant les standards de sécurité les plus élevés, respectant les normes de chaque pays dans lesquels ils sont installés. Nous incitons aussi nos clients, publics comme privés, à assurer un niveau de sécurité élevé des matériels et réseaux qu'ils opèrent. J'attire, par ailleurs, votre attention sur le fait que Huawei est l'entreprise dont les matériels ont été le plus testés à travers le monde, tant en matière de certification, que par des tests menés par nos clients.

Contrairement à ce qui a pu être dit ou sous-entendu, Huawei a toujours joué la carte de la transparence et compte bien tenir cette ligne de conduite. Il nous appartient de rassurer les pouvoirs publics sur la qualité et la sécurité de nos matériels, comme de nos services. C'est pourquoi nous avons ouverts plusieurs centres de test, le dernier à Bruxelles, afin de permettre aux agences étatiques et à nos clients de pouvoir vérifier et tester nos codes sources.

En outre, Huawei contribue de manière inclusive et transparente avec tous les acteurs du secteur à l'amélioration des standards internationaux. Huawei collabore en effet activement aux travaux du 3GPP (3rd Generation Partnership Project), et échange régulièrement avec les services de l'Agence nationale des fréquences, de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ou encore de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) et de la direction générale des entreprises.

Notre volonté est de favoriser l'éclosion d'un écosystème de *start-ups* françaises qui seront, selon nous, les acteurs de la souveraineté numérique de la France de demain. Contrairement à nombres d'acteurs des nouvelles technologies, notre activité n'est pas fondée sur la cession des données à des fins commerciales. Au contraire, Huawei propose des briques technologiques innovantes qui permettent aux acteurs du numérique de pouvoir les intégrer dans les solutions qu'ils développent eux-mêmes.

Vous l'aurez compris, Huawei est un acteur majeur des nouvelles technologies tant au niveau mondial qu'en France. C'est la raison pour laquelle nous signerons dans les tous prochains jours l'Appel de Paris pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace.

Accompagné de Gwénaél Rouillec, directeur de la cybersécurité, et Benjamin Hecker, directeur juridique et protection des données de Huawei France, je serais heureux de répondre à vos questions. Je vous remercie de votre attention.

**M. Benjamin Hecker.-** Nous vous remercions de votre question sur la loi de 2017 pour l'analyse de laquelle nous avons missionné plusieurs cabinets d'avocats. Cette loi est liée aux impératifs de sécurité nationale définis par le Gouvernement chinois ; elle a donc vocation à s'appliquer strictement en Chine. À l'inverse du *Cloud Act* qui présente des effets extraterritoriaux, cette loi s'applique indistinctement à tout individu ou à toute organisation uniquement implantée en Chine, quelle que soit sa nationalité. Il lui est ainsi demandé de collaborer à des enquêtes dont l'objet porte sur des impératifs de sécurité nationale. La demande d'informations sur nos clients français par le Gouvernement, que vous évoquez dans votre question, n'existe donc pas. Elle n'est nullement prévue dans le texte de la loi de 2017, comme nous le confirment d'ailleurs les analyses de ces cabinets d'avocats. Nous nous félicitons également de la récente confirmation, par le premier ministre chinois lui-même, de l'absence d'effet extraterritorial des dispositions de la loi de 2017. Celui-ci a en outre précisé que les individus situés en dehors de la Chine ne devaient pas collaborer à des enquêtes se déroulant en Chine.

**M. Weiliang Shi.** – Nous n'avons jamais reçu, ni du groupe lui-même ou du gouvernement chinois, de demande de transfert de données. D'ailleurs, nous ne pourrions l'accepter, puisque nous n'appliquons que la loi française.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Je souhaiterais mieux comprendre l'entreprise Huawei qui est un remarquable succès mondial. Quelles sont les parts respectives du chiffre d'affaires de votre groupe réalisées en Chine et à l'international ?

**M. Weiliang Shi.-** En 2018, le chiffre d'affaires global a atteint 108 milliards de dollars, dont la moitié est issue de nos activités extérieures à la Chine.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.-** Quelle part représente l'Europe dans ce chiffre d'affaires ?

**M. Weiliang Shi.-** Dans l'organisation de notre groupe, l'Europe est scindée en deux directions régionales distinctes : la première couvre l'Europe de l'Ouest, tandis que la seconde couvre le reste des pays européens, hors Russie ; celle-ci étant considérée comme une région à part entière, à l'instar de la région Pacifique et de la région Afrique.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.-** Vous considérez-vous comme une entreprise d'équipements ou de services qui vend aussi des équipements ? Quelle est la part de services, soit de conception, soit d'hébergement, dans votre chiffre d'affaires ?

**M. Weiliang Shi.** – Notre modèle économique vise à vendre nos infrastructures matérielles, avec un transfert de savoir-faire. Nos services – d'installation, de formation – s'articulent autour de cette activité.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – La première question relative à l'actualité est le fait que vous vendez des téléphones en dehors de la Chine dotés du système d'exploitation Android. Pensez-vous qu'il soit possible d'obtenir, en Europe, voire au-dehors de la Chine, des systèmes d'exploitation qui se libéreraient d'Android ?

**M. Weiliang Shi.** – Il n'existe, pour l'heure, que deux systèmes d'exploitation : l'iOS et Android. Pour Huawei, s'il n'est pas difficile de créer un troisième système, il est en revanche plus malaisé d'obtenir l'écosystème des applications, qui est la brique clef. La création d'un nouveau système ne permettrait pas nécessairement de se connecter aux

applications existantes sur les autres systèmes. Dès lors, un téléphone doté d'un nouveau système et privé des autres applications ne serait acheté par personne !

**M. Gérard Longuet, rapporteur.-** Pensez-vous possible de survivre au refus d'un équipement iOS ou Android en Europe ?

**M. Weiliang Shi.-** Tel n'est pas notre souhait. Notre stratégie est avant tout de nous intégrer à des écosystèmes existants. S'il nous était interdit d'utiliser les systèmes d'exploitation existants, alors il nous faudrait en créer un nouveau, tout en veillant à raccorder les applications issues des écosystèmes préexistants.

**M. Patrick Chaize. –** Nous avons auditionné Google qui affirme que l'accès à son système d'exploitation est libre, même si ses mises à jour, notamment de sécurité, ne le sont pas. Si jamais un durcissement de la situation venait à se produire, resteriez-vous dans cet écosystème ou seriez-vous en mesure d'en créer un autre ?

**M. Weiliang Shi.-** L'écosystème représente la clef des systèmes d'exploitation. J'affirme également que le système Android est en *open source* et Huawei est l'un de ses principaux contributeurs. Le problème réside dans l'utilisation des applications, suite à la décision américaine. Or, personne n'achètera un téléphone privé d'applications !

**M. Gérard Longuet, rapporteur. –** Dans un autre secteur tout à fait différent, nous observons que les grands opérateurs du numérique investissent dans les câbles sous-marins de communications électroniques. À l'inverse, votre entreprise a récemment décidé de céder une partie de son activité à Hengtong, un autre acteur chinois du secteur. Pourquoi avoir procédé à une telle cession ?

**M. Weiliang Shi. –** Notre stratégie s'est focalisée sur ses trois piliers fondateurs : les connectivités, en particulier les technologies mobiles – de la 2G à la 5G, en passant par la fibre optique et les réseaux télécoms –, le stockage des données et les terminaux. Nous nous sommes donc recentrés.

**M. Gérard Longuet, rapporteur. –** Vous n'estimez donc pas la propriété des réseaux comme décisifs ?

**M. Weiliang Shi.-** Tout dépend de la nature des réseaux. Alors que les réseaux télécoms fournissent notre cœur d'activité, le câble sous-marin ne figure plus dans notre stratégie.

**M. Gérard Longuet, rapporteur. –** Dans votre présentation, vous avez indiqué que Huawei appartenait pour partie à ses 96 000 salariés, soit près de la moitié de ses personnels. Comment fonctionne une telle démocratie économique au sein de votre entreprise ?

**M. Franck Montaugé, président. –** Qui possède, au final, votre entreprise ?

**M. Weiliang Shi. –** L'entreprise est détenue à la fois par ses employés et son fondateur, lequel n'en possède qu'1,14 %. Elle est donc à 100 % privée. Le gouvernement chinois ne dispose ainsi d'aucun pouvoir ni d'aucune action dans Huawei.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.-** Le gouvernement chinois, ou les banques chinoises, sont-ils créanciers de l'entreprise ? S'il est vrai que la participation des salariés

contribue fortement à la cohésion de la société, elle n'est pas en mesure de soutenir le développement, fortement capitalistique, de vos activités. Comment faites-vous pour vous développer en termes de capitaux ?

**M. Benjamin Hecker.** – Les 96 000 salariés sont regroupés dans une coopérative gérée par un comité élu de 115 représentants qui eux-mêmes s'organisent avec un bureau qui gère l'entité. Aujourd'hui, ce comité est l'organe le plus élevé de la société. Il assure la désignation des membres du conseil d'administration et du conseil de surveillance de Huawei.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.**– Sur le financement de ce secteur aux technologies extrêmement évolutives, l'appel aux capitaux extérieurs est une nécessité. Vos salariés, quand bien même ils seraient nombreux et bien payés, ne peuvent soutenir de tels investissements.

**M. Benjamin Hecker.** – En effet, la société s'autofinance, en réinvestissant ses revenus dans son développement. Néanmoins, 70 à 80 % des banques qui nous soutiennent sont d'origine non chinoise, parmi lesquelles se trouvent des banques françaises.

**M. Franck Montaugé, président.**– Compte tenu de l'organisation politique souveraine qui est la vôtre, le Parti communiste chinois est présent dans chaque entreprise et influence le choix de ses dirigeants qui peuvent par ailleurs être élus. Huawei fait-elle exception par rapport à cette règle ?

**M. Weiliang Shi.** – La loi chinoise oblige les entreprises à avoir un comité du Parti en son sein. Huawei ne fait pas exception. Celui-ci joue un rôle analogue à celui d'un comité d'entreprise en France et ne prend pas part à la décision stratégique.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.**– Je reviens sur le rôle de l'État chinois. Le département d'État aux États-Unis est un acteur du secteur des hautes technologies, en agissant sous forme d'achats préférentiels ou de subventions. Comme j'ai pu le constater comme ministre de l'industrie ou de la défense, les entreprises françaises savent également se tourner vers l'État pour obtenir des soutiens et des financements. Ma question est importante : Huawei s'efforce-t-elle, comme les autres entreprises américaines ou françaises, de bénéficier des subventions, de ligne de crédits ou d'achats prioritaires de son propre gouvernement ? Ce ne serait pas choquant, puisque les autres pays le font.

**M. Weiliang Shi.** – Nos produits sont destinés uniquement à l'usage civil et sont ainsi développés selon des standards civils. Ils ne sont donc pas voués à équiper la défense chinoise. Nous participons ainsi à la définition des normes du 3GPP et du GSM Association (GSMA) uniquement pour le secteur civil.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Les pouvoirs publics chinois sont-ils vos clients ?

**M. Weiliang Shi.** – Ils peuvent l'être, en achetant les serveurs et les capacités de stockage pour leur utilisation, avec les standards civils. Nous ne concevons pas d'équipements spécifiquement destinés aux pouvoirs publics. En outre, nous ne bénéficions d'aucune subvention du gouvernement chinois ou de la banque chinoise.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Sur un plan géostratégique, nous avons l'impression que deux grands blocs se constituent et ce, pour des motifs essentiellement capitalistiques : l'un autour des Gafam, soutenus par le gouvernement américain – qui n'hésite à brandir des

menaces de représailles économiques à l'occasion notamment de l'annonce, par Paris, du projet de taxer ces Gafam – et un autre qui rassemble les autres acteurs du numérique. L'Europe semble ainsi être le champ de bataille de ces deux blocs, comme nous ne pouvons que le constater, en raison de la modicité de nos investissements dans la technologie numérique qui nous prive des premiers rôles dans ce secteur. D'ailleurs, nous le regrettons tous collectivement et c'est sans doute l'une des raisons de la constitution de cette commission ! Dans ce conflit qui touche l'Europe, estimez-vous que le RGPD, l'*open source* et l'interopérabilité, fournissent des moyens de défense contre les Gafam et l'opportunité de proposer aux consommateurs européens un modèle numérique concurrentiel offrant une sécurité accrue par rapport à ce que proposent les Gafam ?

**M. Weiliang Shi.** – Personne n'aime la guerre économique et ou numérique pour investir. Nous investissons, notamment en France où, depuis 2003, nous avons créé trois bureaux de recherche, dans le cœur de nos activités, ainsi qu'un *Open Lab* qui permet de travailler avec nos clients et partenaires en faveur de l'innovation. Nous allons ainsi poursuivre nos investissements, comme l'a annoncé notre président Ken Hu, à hauteur de 35 millions de dollars dans cet *Open Lab*.

**M. Benjamin Hecker.** – Il est sans doute opportun de changer de modèle et d'assurer une plus grande protection des données. De ce fait, Huawei a décidé d'appliquer les règles du RGPD et d'en faire un standard au niveau mondial. Nous appliquons donc les programmes de conformité indistinctement dans nos différentes filiales. Nous pensons que le RGPD, à l'instar de la loi de 1978, est un formidable levier pour protéger les consommateurs et leurs données, dans leur transit à travers des réseaux ou des applications. La protection des données dépasse la simple obligation légale pour participer à la responsabilité sociale de l'entreprise, au même titre que les problématiques éthiques. Huawei est principalement un fournisseur d'équipements. Il importe donc que leur niveau de sécurité assure la protection des données de nos clients. En ce sens, nous avons mis en place des procédures très strictes de développement, autour notamment de la notion de « *privacy by design* » qui vous est familière. Cette dernière, qui est l'un des éléments du RGPD, permet, dès la réflexion à l'origine de la conception d'un équipement, de prendre en compte la problématique de la protection des données et de l'intégrer à ce stade. C'est pour nous une chance, en tant qu'entreprise chinoise implantée dans différents pays et notamment en Europe.

**M. Gérard Longuet, rapporteur.** – Je suis votre raisonnement. Quel type de certifications mettez-vous en œuvre pour épauler cette démarche ?

**Gwenaël Rouillec, directeur de la cybersécurité.** – Tous nos produits, en grande partie, sont certifiés « critères communs. » Si nous appliquons déjà toutes les normes européennes, nous avons, avec l'Anssi, engagé des démarches en vue d'obtenir des certifications de sécurité de premier niveau (CSPN) pour les produits 5G qui vont arriver demain. Sur l'*open source*, qui est utilisée par Huawei dans la conception de ses produits, dans un souci de transparence et de conformité, la finalité demeure nos clients, au-delà des fournisseurs que nous choisissons.

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

*La réunion est close à 17 heures.*



# MISSION D'INFORMATION SUR LA SOUS-UTILISATION CHRONIQUE DES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE

**Mercredi 10 juillet 2019**

- Présidence de Mme Laurence Harribey. –

## **Audition de Mme Christine de Mazières, Conseillère-maître à la Cour des comptes, rapporteure générale de la formation décentralisation de la gestion des fonds européens**

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Notre mission d'information poursuit ses travaux avec l'audition de Mme Christine de Mazières, conseillère-maître à la Cour des comptes, rapporteure générale de la formation décentralisation de la gestion des fonds européens.

Le 22 mai dernier, la Cour des comptes a publié un rapport, demandé par la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur le bilan du transfert aux régions de l'autorité de gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) sur la programmation 2014-2020. Nous avons longuement étudié ce rapport qui bâtit le fondement de notre réflexion.

Le rapport porte sur quatre FESI : le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE), qui représentent près de la moitié du budget de l'Union européenne. Comment s'est déroulé le transfert aux régions de l'autorité de gestion de ces fonds européens ? Certes, les régions étaient déjà impliquées dans une partie de la gestion des fonds par délégation de l'État, mais elles ne disposaient pas de la capacité à élaborer leur propre programme opérationnel, c'est-à-dire à déterminer les priorités à financer, qui était la prérogative des seules autorités de gestion.

Au terme de son enquête, la Cour des comptes a arrêté sept recommandations sur le fondement de trois conclusions : le transfert a été mal anticipé et reste partiel ; la gestion des fonds européens est complexe et demeure perfectible ; il est nécessaire d'anticiper de façon pragmatique la future programmation des fonds européens.

C'est dire si l'enquête de la Cour des comptes recoupe les travaux de notre mission d'information, dont l'objet porte plus particulièrement sur le niveau d'utilisation des fonds européens en France. Nous cherchons à la fois à établir un diagnostic – peut-on vraiment parler d'une sous-utilisation chronique de ces fonds dans notre pays ? –, à expliquer ce phénomène et à apporter des solutions.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire, puis j'inviterai mes collègues à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte au public et à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Je vous remercie également pour le diaporama que vous avez apporté. Vous avez la parole, Madame la Rapporteuse générale.

**Mme Christine de Mazières, conseillère-maître à la Cour des comptes, rapporteure générale de la formation décentralisation de la gestion des fonds européens.**

– Merci Madame la Présidente. Je souhaite rapidement rappeler nos conclusions sur le sujet, puisque les FESI constituent une question technique difficile à appréhender. J’ai participé à deux missions consécutives, l’une sur l’outre-mer, qui a donné lieu à une insertion au rapport annuel de la Cour en février 2019 ; et l’autre consistant en la publication d’un rapport, à la demande de l’Assemblée nationale, sur le bilan du transfert aux régions de la gestion de ces fonds européens. Ce rapport est paru en mai dernier.

Nous avons travaillé sur quatre régions : la Bretagne, les Hauts-de-France, l’Auvergne-Rhône-Alpes, et la Provence-Alpes-Côte d’Azur, qui représentent près d’un tiers de ces fonds européens. Ces travaux ont essentiellement été menés à l’automne dernier.

Nous avons, d’une part, retracé le déroulement de la mise en place de la programmation 2014-2020, assez compliquée, en raison d’un problème d’organisation et d’un manque d’anticipation. Nous avons, d’autre part, voulu prendre une photographie, à un instant t, de l’état de cette décentralisation des fonds européens aux régions. En troisième lieu, l’idée était d’en tirer des recommandations, ce qui est le but de l’exercice.

À l’automne 2012, une décision de principe, l’acte III de la décentralisation, a été prise. Il s’agissait de placer ces fonds européens dans la corbeille de décentralisation, décision purement politique, mais qui s’est ensuite traduite, dans les faits, par de longs délais pour prendre les textes d’application, début 2014, voire 2015 et 2016 pour les derniers textes.

Ces discussions ont été très complexes, les négociations se sont avérées difficiles sur les transferts d’effectifs, et les systèmes d’information ont été victimes d’une grande négligence à partir des premières recommandations qui avaient été formulées sur le sujet, et qui avaient alors privilégié la logistique. Or, ces systèmes d’information sont véritablement indispensables, mais n’étaient pas du tout adaptés à une gestion décentralisée. Ils ont tardé à l’être, mais le sont tous plus ou moins désormais.

Actuellement, le FEADER est celui des quatre fonds qui pose le plus de questions, après avoir été décentralisé à 97 %. Le FSE, quant à lui, été divisé en trois, l’État en conservant un tiers, déléguant aux départements un autre tiers et donnant autorité aux régions pour un dernier tiers. Les résultats montrent que cette gestion fonctionne relativement bien.

En revanche, le FEADER n’a pas été jusqu’au bout de sa démarche ; c’est pourquoi nous avons qualifié ce transfert de gestion en « trompe-l’œil ». En effet, ce transfert de gestion souffre d’un manque de clarté dans sa répartition. En principe, la gestion du FEADER devait être totalement transférée aux régions, mais, en réalité, l’État conserve de nombreuses prérogatives, notamment par les cofinancements et par un cadre national facteur de complexité, et non de simplification, comme il pourrait l’être. Il persiste également un enchevêtrement de compétences entre trois parties, à savoir l’État, l’Agence de services et de paiement (ASP), organisme payeur, et les régions, désormais autorités de gestion.

Des comparaisons internationales ont été réalisées, notamment avec l’Espagne et l’Allemagne, pays largement décentralisés et fédéraux, et dont le cadre national est totalement

négocié entre le niveau central et le niveau décentralisé, ce qui permet une certaine simplification par l'adoption commune de critères de mesure. Il ne s'agit pas du tout de la limitation des libertés des administrations locales, mais bien du produit d'une concertation, ce qui a manqué en France, où nous avons en réalité additionné la complexité de la réglementation européenne et la diversité extrême des mesures locales, et ce sans réel cadrage. En France, le cadre national est donc presque inexistant, et entraîne une forte complexité. Par exemple, pour les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), il existe près de 9 000 types de mesures différentes, ce qui est difficilement gérable.

Pourtant, sur la question de l'enchevêtrement des compétences, des conventions tripartites ont certes été signées, mais les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) restent finalement sous une triple autorité : autorité hiérarchique du ministère de l'agriculture, autorité fonctionnelle de l'ASP, qui conserve l'instruction des dossiers FEADER, et autorité de gestion des régions.

Cette situation a conduit à un manque de clarté totale dans la responsabilité financière, puisqu'en cas d'éventuelles sanctions, à ce jour, nous ne savons pas qui serait responsable d'un hypothétique refus de paiement.

À cela s'ajoutait un transfert assez limité de l'expertise étatique vers les régions, puisque seuls deux postes en moyenne étaient transférés de l'État par région sur le FEADER, postes qui restaient de surcroît vacants pour un grand nombre d'entre eux. Face à un sujet considérablement technique, les régions ont grandement peiné à s'en saisir au démarrage, notamment pour celles n'ayant pas bénéficié de ces transferts d'expertise.

Aujourd'hui, nous pouvons toutefois affirmer que les régions se sont globalement dotées des moyens nécessaires, et ont beaucoup recruté. En revanche, il persiste des dysfonctionnements majeurs au niveau des deux systèmes d'information du FEADER, dont Osiris, système déficient et non adapté à une gestion décentralisée, puisque son seul objectif est la sécurité juridique au détriment de la facilité d'utilisation.

En dehors de la difficulté de gestion du FEADER, d'autres constats ont émergé, sur les aspects budgétaires et financiers. Nous avons constaté que les flux financiers et les préfinancements venant de la Commission européenne ne sont ni spécialisés ni provisionnés, et sont utilisés par les régions pour leurs dépenses générales, ce qui laisse présager d'un prochain retournement de trésorerie. Nous avons signalé cette observation aux régions qui devront donc veiller à prévoir ce besoin de trésorerie. Cette question devrait pouvoir être anticipée, puisque les fonds européens ne pèsent pas beaucoup sur le budget des régions.

L'Assemblée nationale avait, par ailleurs, retenu une question particulière sur la contractualisation dite « Cahors » relative au plafonnement des dépenses de fonctionnement des principales collectivités territoriales. Nous avons constaté, à l'heure actuelle, que ce risque restait très potentiel et théorique. Le fonds européen le plus impacté par ces dépenses de fonctionnement plafonnées est le FSE, et le problème ne concernerait que les contreparties nationales, puisque, dans le cadre de ces contrats, il est acquis que les fonds européens ne devraient pas avoir d'incidence. Mais il est vrai que des contraintes nationales persistent, même limitées, ce qui pourrait, en théorie, conduire à une moindre mobilisation, essentiellement du FSE. En revanche, cela ne concerne pas du tout le FEADER, qui ne transite pas par le budget des régions.

Enfin, nous avons constaté que l'articulation entre les FESI et les contrats de plan État-région a régressé ; la coordination entre ces fonds est insuffisante, ce qui nous semble dommage.

En termes de performance, les résultats de la décentralisation des fonds européens montrent que la France se situe dans la moyenne en Europe, d'après les chiffres de fin 2018.

La moyenne européenne est elle-même relativement médiocre. Nous nous sommes également comparés aux pays les plus performants et exemplaires, à savoir la Finlande et l'Irlande, pays affichant d'assez fortes particularités.

Malgré les difficultés liées à ces transferts de gestion, et d'autres difficultés encore, la France reste donc dans la moyenne européenne. Cela étant, le transfert de gestion aux régions a multiplié le nombre de programmes opérationnels (ou de programmes de développement rural s'agissant du FEADER) ; or, plus il existe de programmes opérationnels, plus les coûts de gestion sont élevés. Il se trouve que la France est le pays d'Europe qui détient le plus de programmes opérationnels et présente donc des coûts de gestion relativement élevés, constat qui motive l'une de nos recommandations visant à essayer de limiter le nombre de ces programmes, auxquels sont attachées des obligations de contrôles très lourdes, nécessitant des recrutements assez importants.

D'une manière générale, on ne peut que répéter que les aides européennes ne sont pas vouées à financer de petits dossiers, mais sont relativement complexes et doivent donc être concentrées, le plus possible, sur des projets d'ampleur financière forte, du moins en termes d'efficacité. Les projets d'importance moindre peuvent, quant à eux, être réorientés vers des financements nationaux.

Nous avons, enfin, réalisé un sondage auprès de 700 bénéficiaires du FEDER et du FSE pour savoir s'ils avaient remarqué des différences par rapport à la programmation précédente depuis la gestion des fonds européens par les régions. D'après les résultats, il n'y a pas eu de différence dans la perception des bénéficiaires, mais les délais de paiement sont perçus comme excessifs et sont préjudiciables, notamment aux plus petits porteurs de projets, qui n'ont pas les capacités d'assumer les financements et ces retards de paiement.

Plusieurs conclusions ont donc été tirées de cette enquête. Il faut anticiper le plus possible la future programmation des fonds européens, dont le démarrage aura lieu dans dix-huit mois. Le plus important n'est pas tant la répartition institutionnelle plus ou moins décentralisée, que la capacité pour la France à définir des priorités et, surtout, parvenir à des coopérations entre différents niveaux d'administration, en tous les cas entre l'État et les régions, coopération qui a souvent fait défaut et qui a plutôt été remplacée par une concurrence.

Par ailleurs, il convient de toucher le moins possible au fonctionnement de cette architecture de gestion institutionnelle, car tout changement dans la répartition des compétences représente un coût considérable mobilise des énergies importantes au détriment de la gestion des fonds et entraîne retards et délais de paiement accrus. Ces ressources et ces énergies sont certainement mieux employées dans l'accompagnement des porteurs de projets et l'instruction de leurs projets.

Néanmoins, le FEADER, dont la répartition des compétences n'est pas nette, doit absolument être clarifié selon trois scénarios alternatifs. Sans présager de la décision finale, qui sera politique et qui n'appartient pas à une juridiction, nous avons toutefois identifié trois scénarios possibles.

Le premier scénario correspond à la proposition de la Commission européenne, qui consiste en une recentralisation totale du FEADER au profit d'une seule autorité de gestion. Ce scénario est possible, dans la mesure où il correspond à la situation existant dans 20 États membres sur 28, même si, pour le moment, en France, la demande n'a pas eu d'issue favorable. Deuxième scénario : ne pas toucher à la répartition actuelle, mais simplement améliorer le cadre national qui doit être décidé de manière concertée entre l'État et les régions et qui doit faire en sorte que les spécificités régionales soient prises en compte, sous réserve que cela n'aboutisse pas à une infinité de modulations, ingérable. Troisième scénario : procéder à une légère réorganisation des compétences entre l'État et les régions. Schématiquement, à l'État seraient dévolues les aides qualifiées de surfaciques, dans la mesure où l'État gère déjà les mesures surfaciques du FEAGA. Il pourrait donc être logique d'y ajouter les mesures surfaciques du FEADER, répondant à une logique similaire, gérées selon les mêmes systèmes d'information et en appelant à une certaine solidarité nationale (indemnités compensatoires de handicap naturel - ICHN-, mesures agro-environnementales et climatiques – MAEC – et aides à l'agriculture biologique). Les régions conserveraient, quant à elles, la gestion des mesures en faveur des investissements dans les exploitations, l'installation des jeunes agriculteurs, le développement d'activités rurales, les services et la qualité de vie en milieu rural, les mesures LEADER, etc.

J'en arrive à la conclusion. Plusieurs recommandations ont été émises : primo, anticiper dès maintenant les futurs systèmes d'information de la prochaine programmation, remplacer Osiris, interfacier tous les systèmes d'information afin d'avoir des moyens de pilotage et de suivi performants ; secundo, sur le plan financier, nous recommandons une plus grande transparence des flux de trésorerie en région, pour anticiper les aléas de trésorerie, éventuellement en sanctuarisant la trésorerie du FEDER et du FSE. Nous proposons d'encourager les portails et les guichets communs entre l'État et les régions dans la mesure du possible pour l'instruction des projets. Nous préconisons de rationaliser l'organisation de la gestion des fonds : il faut réduire, autant que possible, le nombre de programmes opérationnels, même si ce n'est pas toujours évident, pour diminuer les coûts de gestion et les risques ; fixer des priorités d'emploi des fonds européens en petit nombre et en fonction limitée du nombre de mesures, comme c'est le cas dans d'autres États membres mieux organisés ; fixer des seuils d'aide, dans la mesure où les aides européennes sont très compliquées à réaliser. Par ailleurs, il convient de clarifier l'architecture du FEADER. Enfin, il serait opportun de s'emparer des outils de simplification proposés par la Commission européenne.

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Merci beaucoup pour cette présentation qui synthétisait parfaitement ce qui figure dans le rapport, avec quelques focus plus détaillés et intéressants. Je laisse désormais la parole à mes collègues, pour d'éventuelles questions ou réactions.

**Mme Pascale Gruny.** – Je trouve que nous rencontrons toujours les mêmes problèmes à chaque programmation, sans beaucoup avancer. Ces sujets sont d'une complexité épouvantable. Nous vous écoutons, mais, même nous, qui avons pourtant l'habitude de ces sujets, éprouvons des difficultés. De fait, il semble légitime de se demander comment font les associations qui ont besoin de ces aides pour s'y retrouver face à une telle complexité. De plus, le « mille-feuille » institutionnel fait qu'ajouter à la difficulté de ces dossiers.

Vous exprimez une volonté de réduire le nombre de programmes, argument que nous pouvons totalement comprendre et que nous entendons, mais j'ai parfois l'impression que, sur le terrain, les associations sont autorisées à demander un nouveau programme pour pouvoir répondre aux critères d'éligibilité et disposer des fonds requis. Ces fonds fonctionnent ainsi : il suffit de modifier quelques éléments pour bénéficier d'une aide, pratique finalement répandue, face au caractère compliqué des démarches, et aux besoins exprimés sur le terrain.

Vous avez également indiqué vouloir fixer des seuils d'aide et renvoyer vers des systèmes d'aide nationale et régionale ; or les régions et les départements n'ont plus d'argent. Par conséquent, je vous assure, pour siéger dans d'autres instances, et notamment au conseil départemental, qu'en réponse au manque de moyens nationaux, nous essayons souvent de chercher ces crédits au niveau de l'Union européenne. En résumé, sur le terrain, nous effectuons plutôt un travail à l'inverse de vos recommandations : nous éprouvons des besoins donnés, susceptibles de rentrer dans le champ de l'Union européenne. Nous réfléchissons donc aux moyens de faire correspondre ces besoins aux critères d'attribution de l'Union européenne.

Je parle là d'un problème très concret, par rapport à ce que vous nous expliquez, que nous pouvons comprendre en dépit du manque de simplicité des démarches, qui fait actuellement cruellement défaut et qui entrave en partie la consommation des fonds. Je dénonce un problème d'adaptation des systèmes face aux petits porteurs de projets.

**M. Daniel Laurent.** – Ma remarque va dans le même sens puisque les élus de terrain dressent tous des constats identiques. La situation nous interpelle. Plus tôt dans la journée, le président de la collectivité territoriale de Guyane nous a sensibilisés et nous a démontré, de manière assez pratique, toutes les difficultés auxquelles il se trouvait confronté ; et vous, Madame, par vos tableaux et votre présentation, vous démontrez tous les facteurs de complexité qui existent dans notre territoire.

Notre mission a tout de même un rôle important, sur lequel je voudrais m'arrêter puisque nous nous rendons compte que, dans d'autres pays d'Europe, comme la Finlande, l'Irlande, mais également l'Italie ou l'Espagne, ces systèmes fonctionnent beaucoup plus facilement et sont mieux articulés, contrairement à la France.

Il existe encore une complexité terrible avec les divers organismes, dont les procédés administratifs sont lourds et complexes et occasionnent notamment des retards de paiement, ce qui est pénalisant. Je pense réellement que la lourdeur de l'administration française nous pénalise. Or, qui dit dysfonctionnement, dit non-consommation. La longueur de dépôt du dossier et le temps d'attente avant d'obtenir satisfaction sont des facteurs directs de diminution de la consommation des fonds européens, d'où l'objet de notre mission.

**M. Bernard Delcros.** – Merci pour cette présentation, sur laquelle j'aimerais toutefois obtenir quelques précisions. Dans votre recommandation n° 4, pour essayer d'améliorer, de simplifier et de rationaliser l'organisation, vous préconisez de réduire le nombre de programmes. Pouvez-vous nous en dire davantage ? Quelles préconisations faites-vous ? De la même façon, vous souhaitez limiter le nombre de mesures. Là encore, pouvez-vous nous préciser le sens et la nature de ces préconisations ?

**M. Pierre Louault.** – Madame la Rapporteuse, à partir de votre exposé, je m’interroge, face à ces dysfonctionnements des fonds européens iniques et chroniques, sur la capacité de nos hauts fonctionnaires à adopter une approche différente dans l’utilisation de ces fonds. Vous disiez tout à l’heure, par exemple, que l’État et les régions devaient travailler en concertation, et non pas en additionnalité, où chacun ajouterait des règles au lieu de se parler.

Pour le futur programme, ne serait-il tout de même pas plus simple de se baser sur les objectifs et les règles européennes, avant que l’État et les hauts fonctionnaires, à différents niveaux, y compris l’ASP, prennent le temps de discuter avec les régions et les utilisateurs, qui sont également les agriculteurs ? Ces hauts fonctionnaires sont-ils capables d’écouter ? De se concerter ? Nous avons l’impression que le dialogue est difficile, même avec l’Europe, et que la France a justement été souvent condamnée car les autorités françaises voulaient imposer leurs règles à l’Europe et ne voulaient pas écouter. Je me demande si le problème n’est pas plus profond. Nous avons tout de même beaucoup de systèmes et de hauts fonctionnaires, en place depuis quinze ans, qui réitèrent toujours les mêmes erreurs. Ne faudrait-il pas assainir l’environnement et repartir sur de meilleures bases pour, enfin, utiliser ces fonds européens ?

J’ai le sentiment que le mal est profond et irrémédiable, ce qui est décourageant pour vous, nous-mêmes et tous les Français. Je m’interroge sur la pertinence et les conséquences réelles de votre rapport qui n’impulsera, à mon sens, aucun changement.

Il est notamment question de renforcer l’ASP, alors que nous possédions des relais locaux au niveau des directions départementales qui servaient de modérateurs et qui essayaient de communiquer les règles auprès des agriculteurs ; or, nous accusons presque aujourd’hui ces mêmes fonctionnaires de proximité d’incompétence, et ils sont blâmés pour la mauvaise utilisation des fonds européens. Je vous demande donc si notre administration est capable d’engager le processus que vous conseillez, à savoir un processus de discussion, pour arranger le système.

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Si cela vous convient, je vous propose de recueillir l’ensemble des questions, avant que vous n’en fassiez la synthèse et n’y répondiez, Madame la Rapporteuse générale, puisque nous sommes contraints par le temps.

**M. Jean-Yves Roux.** – Je voudrais, à mon tour, revenir sur le point 4 de votre présentation, qui concerne les projets. Dans votre rapport et vos recommandations, vous proposez, pour l’avenir, de ne plus prendre en compte les projets d’un faible montant. Je m’interroge sur la valeur de ce montant, puisque votre suggestion conduit à réduire un peu le travail administratif par rapport aux coûts de gestion que vous venez d’évoquer. Je pense toutefois qu’une telle orientation pourrait avoir des conséquences négatives.

Cela pourrait notamment éliminer les initiatives des petites collectivités territoriales, qui en ont pourtant besoin, comme le précisait ma collègue, car nous savons qu’il existe de moins en moins d’aides au niveau départemental et régional.

Il serait opportun, pour pallier ce problème, de recourir à une subvention globale qui pourrait éventuellement être versée au niveau des intercommunalités afin qu’elles puissent prendre en charge la responsabilité de soutenir des projets, du moins des petits projets, qui seraient par exemple inférieurs à un montant préalablement plafonné (50 000 euros ou 100 000 euros).

Cette proposition répond, là aussi, à une volonté d'alléger le travail des autorités administratives et des conseils régionaux. Les communautés de communes pourraient aussi être en mesure de procéder à des certifications de comptes, et surtout de suivre ces aides.

**Mme Catherine Conconne.** – Vous avez livré un rapport positif qui reprend et fait état d'un certain nombre de nos préoccupations quotidiennes sur la gestion des fonds européens. Je vous en félicite, mais quelle sera la suite de vos observations ? Devons-nous vous écouter et amorcer des actions ? Ou s'agit-il d'un énième rapport de plus, qui finira dans une bibliothèque ?

**Mme Christine de Mazières.** – Premièrement, sur le nombre de programmes, il faut comprendre que je parle en réalité du nombre d'autorités de gestion. Une autorité de gestion s'occupe d'un programme opérationnel, par exemple le programme de développement rural pour le FEADER. Je parle de ces programmes, actuellement au nombre de 83. Chacun couvre un certain nombre d'obligations de gestion de contrôle, qui sont assez lourdes. À ce titre, en comparaison avec d'autres pays, nous remarquons que nous avons multiplié notre administration.

Moins nous avons d'autorités de gestion et de programmes, plus le poids de l'administration s'en trouvera allégé, dans un contexte où nous avons actuellement démultiplié nos coûts de gestion. Il convient donc de trouver un juste milieu entre, d'une part, les spécificités locales, et, d'autre part, l'administration qui ne fait que croître avec la démultiplication de toutes ces autorités de gestion.

Notre bilan, globalement, n'est pas négatif. Nous sommes parvenus, après un démarrage extrêmement compliqué, à un résultat plutôt correct et à une situation qui n'est tout de même pas si déplorable. Les régions se sont mises en ordre de bataille et la France, en matière de performances, se situe dans la moyenne européenne. Simplement, nos recommandations visent surtout à faire en sorte que la prochaine programmation, qui se profile rapidement, se déroule mieux. Nous ne devons pas recommencer à nous mettre des barrières et des obstacles.

Sur la complexité administrative, qui serait spécifique à la France par rapport à d'autres États membres, ces spécificités inhérentes à la France concernent surtout le FEADER. Je pense que les autres fonds, à savoir FEDER et FSE essentiellement, fonctionnent à peu près bien.

Encore une fois, sur le FEADER, les responsabilités sont partagées sur le manque de coopération. Il se trouve que ce fonds obéit aux règles les plus complexes, spécifiques. Le FEADER est un fonds à part, qui est soumis à encore plus de contrôles, de règles particulières, de soucis de sécurité juridique. Au regard de cette situation, nous devons décider ensemble de la suite des événements, comme l'ont fait d'autres pays.

Pour que ce rapport soit véritablement suivi d'actions, l'urgence absolue est de clarifier la répartition des compétences du FEADER. Cela doit absolument être réglé à la rentrée, un arbitrage doit être rendu sur les responsabilités de l'État et des autorités de gestion, à savoir les régions, au risque d'accumuler les retards et les risques, sachant que la prochaine programmation sera plus exigeante, dans la mesure où les règles européennes seront plus orientées vers la performance et laisseront davantage de liberté à chacun pour s'organiser. Mais, en conséquence, les manquements aux objectifs seront sanctionnés par une perte de fonds beaucoup plus brutale.

De plus, la règle de paiement de trois ans sera réduite à deux ans. Ces règles seront donc plus exigeantes et requièrent un besoin d'arbitrage urgent sur le plan agricole.

Sur la question des seuils et des petites communes, sujet extrêmement important, le recours à l'intercommunalité est une bonne idée, mais il incombe véritablement à chaque région de s'organiser sur ce sujet. Nous n'avons pas étudié cette question, mais nous recommandons la simplification des processus, notamment en réduisant le nombre de mesures sur le FEADER. Par exemple, actuellement, certaines mesures s'appliquent à un ou deux bénéficiaires uniquement. Il faut donc accepter d'avoir moins de spécificités extrêmes, mais il est tout à fait possible de tenir compte des petites communes et de leurs besoins spécifiques sans avoir un système trop complexe et d'éviter une hypertrophie de la bureaucratie, comme l'ont d'ailleurs montré certains de nos voisins.

Enfin, concernant les capacités de notre administration d'État à gérer ces sujets, la technicité très importante des règles européennes est une donnée inévitable, mais nous avons toutefois pu constater que les fonctionnaires d'État, notamment dans les préfetures, ont bien respecté la transmission des compétences aux régions, en dépit de progrès devant encore être menés sur certains aspects. Il est vrai que, contrairement à d'autres pays comme l'Espagne et l'Allemagne, la France témoigne d'une moindre culture de négociation entre les différentes administrations. Ce problème n'est pas spécifique à une fonction publique plutôt qu'une autre.

L'enjeu majeur est donc de ne pas perdre ces fonds européens, cruciaux, dans un contexte budgétaire français difficile. Il faut travailler ensemble.

**M. Daniel Laurent.** – Sur les petits dossiers, ces questions pourraient être réglées de manière simple puisque les régions ont désormais la capacité de les gérer. À partir du moment où les régions s'attaquent de front aux fonds européens, je ne vois aucune difficulté.

**Mme Christine de Mazières.** – En effet, les régions ont mis en place des équipes qui fonctionnent.

**M. Daniel Laurent.** – Vous n'avez pas répondu à la question sur les difficultés et les délais de paiement. Cela peut avoir des répercussions économiques difficiles, voire plus importantes que nous l'imaginons. J'ai, par exemple dans mon département, une entreprise de 25 ouvriers qui travaillaient pour le patrimoine (charpentiers spécialisés dans la rénovation des cathédrales et des églises) ; or, cette société vient de déposer le bilan à la suite de difficultés de règlement par rapport à tous les fonds européens qui n'arrivaient pas : les collectivités ne voulaient pas payer et ces ouvriers des Bâtiments de France se sont trouvés dans l'incapacité de poursuivre leur activité. Je pense, malheureusement, que Bruxelles et l'administration ne perçoivent pas beaucoup ces réalités de terrain, pourtant réelles. Ces longueurs de paiement mettent en difficulté les collectivités, exposées à des charges supplémentaires.

**M. Pierre Louault.** – Est-ce que les restes à payer importants risquent de retarder la mise en place de la nouvelle programmation ? Avez-vous réussi à identifier qui paie les amendes d'apurement de la France à l'Union européenne ? Nous peinons parfois à nous y retrouver.

**Mme Christine de Mazières.** – Les délais de paiement touchent plus le FEADER que le FEDER ; les responsabilités sont partagées et imputables à la complexité française indéniable qu'il convient d'étudier au cas par cas.

Pour répondre à votre question sur les restes à payer, ces retards n'entraveront pas nécessairement la mise en place de la nouvelle programmation. Il existe une période de recoupement entre l'ancienne programmation et la nouvelle.

Concernant les refus d'apurement, ils ont concerné essentiellement le FEADER sous l'ancienne programmation, avec la perte traumatisante de plus d'un milliard d'euros en 2015 en raison du dysfonctionnement du registre parcellaire graphique qui mesurait les surfaces agricoles. S'agissant de la programmation actuelle, il demeure des incertitudes sur l'identité des responsables en cas de refus d'apurement.

**M. Bernard Delcros.** – Vous parlez de prolonger la programmation actuelle jusqu'en 2022 ou 2023 : cette démarche serait-elle automatique ou bien nécessite-t-elle une demande particulière ? Un chevauchement de l'ancienne programmation et de la nouvelle posera-t-il des problèmes particuliers ?

**Mme Christine de Mazières.** – Non, cela ne posera pas de problème. Les paiements de l'actuelle programmation 2014-2020 se feront jusqu'au 31 décembre 2023, modalité déjà actée dans les règlements européens. Toutefois, pour la programmation 2021-2027, nous nous orientons peut-être vers une année blanche en 2021, comme ce fut le cas en 2014. Cela ne pose pas de problème financier, mais présentera des difficultés aux équipes qui devront assumer la clôture de l'actuelle programmation (avec une montée en puissance des dépenses car l'essentiel des paiements arrivera à la fin de la programmation), au moment où les équipes devront mettre en place la nouvelle programmation. Leur charge de travail s'en trouvera accrue.

**M. Bernard Delcros.** – Est-il possible, sur la dernière année, d'instruire des dossiers de l'ancienne programmation et des dossiers de la nouvelle programmation ?

**Mme Christine de Mazières.** – Oui, c'est ce qui est prévu. Mais les règlements européens fixant les règles et les objectifs de la future programmation n'ont pas encore été adoptés.

Il faut également savoir que la Commission européenne connaît bien les différents intervenants, y compris en outre-mer. Les problématiques sont entendues. L'objectif de cette Commission reste tout de même d'aider les États membres à dépenser cet argent...

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – J'invite toutefois à la prudence puisque, si les règlements changent, certains projets peuvent très bien ne pas remplir les critères d'éligibilité des nouveaux programmes.

Par rapport au FEADER, il semble, parmi les trois scénarios que vous avez proposés, que le dernier scénario risque d'être sélectionné et doit donc être intégré à notre réflexion qui devra inclure la notion d'un retour à l'État surfacique et le maintien du reste sur les régions. Cette mesure pourrait éventuellement poser problème aux territoires désireux de développer une filiale biologique ou une politique de circuit court, sans pour autant avoir d'emprise sur les mesures agro-environnementales. Nous serons hypothétiquement confrontés à un retrait de la maîtrise par les régions.

Je vous remercie infiniment, Madame la Rapporteuse générale, pour ce travail fouillé qui veille à ne pas rendre indigestes les dossiers trop techniques pour les porteurs de

projets, ce qui pose notamment la question de l'appropriation de l'Europe sur les territoires, enjeu dont les questions qui vous ont été posées témoignent.

Je note, par exemple, que des liquidations de petites entreprises sont malheureusement observées régulièrement, en particulier par rapport au FSE ; certaines associations disparaissent du circuit pour de simples questions de trésorerie. En réponse, des régions comme la Nouvelle-Aquitaine ont d'ailleurs mis en place un système légal d'avance de trésorerie, ce qui renvoie aux régions une forte responsabilité.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site Internet du Sénat.*

### **Audition de M. Jacques Garau, directeur général de CMA France**

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Notre mission d'information poursuit ses travaux avec l'audition de M. Jacques Garau, directeur général de CMA France. M. Garau est accompagné de M. Samuel Deguara, directeur des relations institutionnelles, et de Mme Marie-Sophie Sergent, chargée de mission.

Composé essentiellement de petites entreprises, le secteur de l'artisanat, qui rassemble plus de 510 activités différentes, occupe une place privilégiée dans l'économie française. Présent sur l'ensemble du territoire, l'artisanat est un acteur de la vie locale, qui contribue à dynamiser l'économie et l'emploi. Il constitue aussi un maillon indispensable de l'aménagement du territoire. Ces dynamiques économiques territoriales assurent des services de proximité et un lien social indispensable.

Dans ce contexte, CMA France poursuit trois missions : défendre les intérêts des artisans, y compris au niveau européen ; accompagner les entreprises artisanales ; former les artisans de demain.

CMA a souhaité être entendue par notre mission d'information et nous sommes très intéressés par son témoignage.

Notre mission d'information s'intéresse plus particulièrement au niveau d'utilisation des fonds européens en France. Votre contribution et le retour de vos expériences concrètes sur le terrain enrichiront nos travaux.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues à vous poser des questions. Je vous prie d'excuser notre rapporteure, Colette Mélot, actuellement retenue en séance.

Cette audition est ouverte au public et à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

**M. Jacques Garau, directeur général de CMA France.** – Les fonds européens sont importants pour notre réseau pour plusieurs raisons : ils apportent une aide financière aux artisans et vous avez rappelé dans vos propos introductifs l'importance de l'artisanat pour la vie des territoires. Nos artisans sont des acteurs économiques et assurent aussi des services de proximité.

Par ailleurs, les fonds européens permettent aux chambres des métiers et de l'artisanat de mettre en place une ingénierie spécifique à destination des artisans. Je souhaite le rappeler : la plupart de nos entreprises sont de petite taille – plus de 50 % d'entre elles sont unipersonnelles. Elles ne disposent pas de l'ingénierie ni des compétences internes d'une grande entreprise pour mobiliser les fonds européens.

Près de 1 330 projets ont été cofinancés par les fonds structurels pour accompagner la création et le développement des entreprises artisanales ou former des apprentis, des salariés, ainsi que des dirigeants de notre secteur. L'ensemble de ces projets représentent un montant de 384 millions d'euros, dont 177 millions en provenance du Fonds social européen (FSE) ou du Fonds européen de développement régional (FEDER).

Aujourd'hui, nous sommes inquiets pour la prochaine programmation en raison du Brexit, mais aussi de la possible réaffectation des fonds. Or, nos territoires ne sont pas tous des métropoles ou de grandes aires urbaines. Certains territoires ont besoin d'être accompagnés par les fonds structurels.

Quel est le rôle des chambres de métiers et de l'artisanat ? Comme vous l'avez souligné, Madame la Présidente, nous sommes la première entreprise de France, mais avec un nombre important de succursales. Il est donc nécessaire pour les artisans de pouvoir se sentir soutenus par un organisme qui puisse les accompagner. En outre, les chambres de métiers et de l'artisanat éclairent les collectivités territoriales sur la réalité de l'artisanat sur leur territoire. La situation n'est pas la même à Toulouse et à Bar-le-Duc. Notre capacité d'analyse des territoires et de l'évolution des métiers est importante.

Entre 2007 et 2013, environ 20 millions d'euros ont été mobilisés chaque année au titre des fonds européens. Entre 2014 et 2019, ce montant annuel s'élevait à plus de 23 millions d'euros. Le déficit d'ingénierie reste cependant important. Le 1<sup>er</sup> janvier 2021, nous régionalisons notre réseau, ce qui devra nous permettre de disposer de capacités d'ingénierie ne pouvant exister au niveau départemental. Bien évidemment, nous gardons toutes nos chambres départementales qui nous permettent d'avoir plus de 300 points de contact sur le territoire.

Nous souhaitons renforcer la présence des développeurs économiques. Pour cela des économies sont nécessaires sur les fonctions support. En outre, cette réforme permettra de disposer d'une chambre régionale capable de répondre aux attentes du conseil régional, autorité de gestion des fonds européens, et de lui proposer une ingénierie pouvant soutenir des projets. L'État l'appelle d'ailleurs de ses vœux. Dans la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE, a été introduite l'obligation pour le conseil régional de conventionner avec les chambres consulaires pour permettre une cohérence des actions avec le projet de schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, qui constitue le cadre du développement économique dans les régions. Aussi nous restructurons-nous pour offrir une meilleure offre de services.

Lorsque l'on observe la mobilisation des fonds européens et la façon dont les conseils régionaux pensent à l'artisanat, force est de constater que sa prise en considération est marginale. L'artisanat n'est pas vu comme une filière. La loi PACTE a créé une filière artisanale, avec des entreprises qui se créent en tant qu'entreprise artisanale – c'est-à-dire avec moins de 11 salariés, mais qui pourront aller jusqu'à 250 salariés. Le besoin de formation, de développement économique, d'exportation, et donc de fonds européens, sera

plus important pour les entreprises qui ont un poids accru. Certes, toutes nos entreprises ne sont pas dans cette situation, mais nous avons tous des « pépites » dans nos départements.

Outre l'ingénierie, le besoin de cofinancement est réel, mais peut très rarement être mobilisé par une entreprise artisanale seule. Nos entreprises ont besoin d'être accompagnées. En effet, l'usage des fonds européens est complexe – l'ancien secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) que je suis ne prétendra pas le contraire – et une entreprise ne peut être laissée seule aux prises avec les problèmes de délai d'instruction ou de paiement.

Les chambres des métiers et de l'artisanat constituent donc un guichet unique pour solliciter des fonds, en jouant le rôle de *back office* des entreprises artisanales, en apportant du marketing, des services de ressources humaines, en créant des groupements d'entreprises. Nous sommes légitimes pour jouer ce rôle d'interface entre les entreprises artisanales et les enjeux territoriaux définis par chaque conseil régional.

Dans la prochaine programmation et la future architecture de gestion, les chambres des métiers et de l'artisanat pourraient être positionnées en appui au montage de projets des entreprises artisanales afin de faire face à la complexité administrative. Nous avons également un rôle de conseil auprès des autorités de gestion. Je trace ainsi un parallèle entre la montée en puissance du fait régional et la capacité que nous aurons à professionnaliser certaines fonctions afin de répondre aux besoins de l'autorité de gestion, dans l'analyse des territoires, puis dans la mise en œuvre des programmes.

Certes, nous avons déjà ce rôle de conseil aujourd'hui, mais nous travaillons davantage avec les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi qu'avec les conseils régionaux. Aussi, dans la prochaine programmation, les régions doivent intégrer des financements spécifiques à l'artisanat, en tant que filière et pas uniquement sous l'aspect de la revitalisation d'un territoire. Certains territoires ont des spécificités : l'aviation dans la région toulousaine, la construction navale autour de Saint-Nazaire. Les régions doivent s'en emparer et mettre en place des fonds dédiés. Elles doivent également apposer des indicateurs de réalisation appropriés. Dans cette optique, les règles de gestion pour les petites entreprises doivent être simplifiées.

La charge administrative est un véritable sujet pour nos bénéficiaires. Il existe pourtant de bonnes pratiques, comme la création d'un dossier unique pour l'ensemble des bailleurs de fonds, le fait de supprimer ou de limiter les attestations *de minimis* pour les faibles montants ou encore la forfaitisation. Ce taux pourrait d'ailleurs être augmenté afin d'atteindre 50 %. Le risque pour l'autorité de gestion est en effet faible. Ainsi, un ensemble de règles plus adaptées à l'entreprise artisanale pourraient être adoptées. Nous ferons des propositions en ce sens. Nous proposons par exemple d'intégrer dans le budget le montant des recettes liées à la réalisation de l'opération au montant des dépenses éligibles, base sur laquelle est calculée la subvention.

En outre, sur le plan juridique, il est important de clarifier la réglementation et la responsabilité des organismes gestionnaires. L'entreprise a besoin d'un cadre adapté, avec des modalités de contrôle connu, respecté par le bénéficiaire des fonds et le contrôleur. Par ailleurs, il faut pérenniser une interprétation stable des règles sur le territoire.

Permettez-moi de reprendre mon ancienne casquette de SGAR. Dans la région Grand Est, nous avons dû harmoniser les règles de trois conseils régionaux, trois programmes opérationnels et trouver des règles stables qui s'appliquent à chaque territoire sur la durée de la programmation, ne laissant pas de marge d'interprétation au moment même où les corps de contrôle étaient en pleine mutation. Je le reconnais, la programmation actuelle a été difficile. Être autorité de gestion n'est pas une compétence qui s'acquiert en un jour, mais, pour la prochaine programmation, nous devons nous fixer comme objectif la définition de règles stables facilitant leur appropriation par les bénéficiaires.

Il pourrait également être intéressant de créer une chambre partiariaire de conciliation, accessible aux porteurs de projets dans les phases d'instruction et de contrôle. Elle permettrait des échanges entre l'autorité de gestion et les bénéficiaires, et le respect des conventions d'attribution signées entre le bénéficiaire et l'autorité de gestion. Les chambres de métiers et de l'artisanat peuvent être le pivot de ce type d'organisation. Les bénéficiaires pourraient faire appel des décisions prises par le service instructeur ou contrôleur, sans préjudice d'accès aux fonds européens par la suite. Il faut comprendre que l'on s'adresse à une entreprise artisanale.

Enfin, il faut être particulièrement vigilant sur les délais de paiement. Nous cherchons toujours à réduire les délais pour améliorer l'efficacité des programmes européens. Cela peut être fait par le système d'avances automatiques. Beaucoup de collectivités le font à la signature de la convention, à hauteur de 20 % du montant demandé ou par tranche dans la limite de 80 %. Le solde est versé après le contrôle du service fait.

Enfin, il faut des règles très claires permettant au porteur de projets d'évaluer la faisabilité de ce dernier grâce aux fonds européens. À défaut, il se tournera vers une autre source de financement ou, plus sûrement, il abandonnera son projet.

On peut également réfléchir à un élargissement des critères d'éligibilité des participants au titre du FSE et l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) afin de prendre en compte un public considéré comme non prioritaire aujourd'hui.

Le déficit d'ingénierie des entreprises artisanales est un vrai problème. Les chambres de métiers et de l'artisanat devront jouer pleinement leur rôle, mobiliser les cofinancements et mettre en place un système de conventionnement permettant une notification rapide, simple et lisible pour tout le monde. Vous le savez, les fonds européens nécessitent une ingénierie qui est longue, chronophage. Il faut en tenir compte. Nous considérons que l'autorité de gestion se déresponsabilise en faisant porter au bénéficiaire tout le poids du contrôle, lorsqu'elle lui demande plusieurs fois les mêmes pièces justificatives. Pour INTERREG, la situation est pire encore car il y a plusieurs autorités, chacune ayant sa propre vision des programmes et des pièces à fournir. Nous devons collectivement nous améliorer.

Très récemment, nous avons participé à un appel à projet portant sur les jeunes en difficulté. Nos chambres, qui y consacrent un budget de 3,4 millions d'euros, et ont obtenu une subvention européenne de 3,1 millions d'euros, se sont engagées à accompagner 1 900 jeunes. Les métropoles ne sont pas les seuls territoires concernés. J'étais hier à Blois dans une chambre qui participe à ce projet intitulé Cap Artisanat. Elle a déjà identifié 62 jeunes à accompagner. Elle était très satisfaite du déploiement de ce projet. Plus on élargit le champ des publics cibles, plus on se conforme aux attentes de la Commission européenne.

En outre-mer, de très nombreux fonds européens sont disponibles. Toutefois, nous en captons trop peu. La Réunion y arrive bien car l'ingénierie y est excellente. Nous sommes en train de développer l'ingénierie des autres chambres. À Mayotte, les projets sont également importants. À La Réunion, la structuration de la filière du bâti tropical bénéficie d'une subvention du FEDER, avec un pôle d'innovation. Les collègues de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et de la Guadeloupe ont été heureux de profiter de l'expérience de ce pôle pour reconstruire leurs îles après les cyclones dont elles ont souffert. Les exemples sont nombreux.

Je n'oublie pas l'apprentissage. Les chambres mettent trop peu en valeur le programme Erasmus +, dont les budgets ont triplé. Nous utilisons le FSE pour financer les développeurs de l'apprentissage – ceux qui vont chercher des apprentis et des entreprises sur le terrain, dans une démarche commerciale. Le FSE est important car les conseils régionaux n'ont plus l'apprentissage dans leurs compétences obligatoires. Or, souvent, elles finançaient ces développeurs de l'apprentissage. Il va falloir que l'on prenne le relais. Les fonds structurels peuvent nous y aider. Sur la période 2016-2019, la subvention du FSE était de 1,7 million d'euros sur un budget de 2,8 millions d'euros. L'ex-chambre des métiers et de l'artisanat du Nord-Pas-de-Calais a sensibilisé 20 000 entreprises et signé 4 900 contrats d'apprentissage en deux ans.

En conclusion, nous souhaitons nous positionner sur deux points : travailler à un outil financier adapté à l'entreprise artisanale, voire expérimenter la gestion de subventions globales dans le cadre d'une contractualisation spécifique.

**M. Bernard Delcros.** – Les fonds européens touchent de près l'artisanat dans les territoires. Je souhaite revenir sur l'ingénierie car il s'agit, selon moi, de l'un des problèmes prioritaires à régler. Sur le terrain, nous rencontrons des artisans, des commerçants qui vous expliquent avoir passé du temps à monter un dossier, pour lequel des pièces supplémentaires sont demandées, faire le nécessaire, et, au bout du compte, s'entendre dire qu'ils n'ont pas le droit à la subvention. D'autres y arrivent, après de nombreuses difficultés. D'autres encore obtiennent une subvention, mais le versement ne se fait pas. J'ai ainsi récemment rencontré des entrepreneurs ayant ouvert un restaurant dans un village. Ils ont obtenu une subvention de 24 000 euros, mais n'ont toujours pas reçu le versement, alors même que les factures ont été envoyées depuis plus d'un an. Enfin, certains se découragent et renoncent à faire appel aux fonds européens.

On sait que les animateurs des projets LEADER ne sont pas nombreux. Dans les communautés de communes, il y a parfois un chargé de mission. Enfin, les chambres consulaires sont également présentes. Mais, malgré tout cela, l'efficacité n'est pas au rendez-vous. Vous proposez que les chambres des métiers et de l'artisanat soient un guichet unique. J'imagine que ce guichet unique ne peut pas se substituer aux animateurs du programme LEADER. Le rôle de ce guichet unique sera-t-il d'accompagner l'artisan ou le commerçant au montage du dossier, à prendre contact avec les services de la région ou l'animateur du programme LEADER, suivre ensuite les versements, éventuellement intervenir si ceux-ci n'arrivent pas assez vite ? Si tel est le cas, cela demande des moyens supplémentaires. Les plus petites chambres des métiers n'ont pas les moyens de mener efficacement ce travail. Comment pourrait-on gagner en efficacité sur ce sujet ?

**Mme Catherine Conconne.** – Avez-vous pensé éventuellement à une structure mutualisée pour le traitement des dossiers des fonds européens entre les trois chambres consulaires ?

**M. Pierre Louault.** – Un certain nombre de communautés de communes ont mis en place des services communs ou partagés avec les chambres des métiers, pour l'immobilier. Pensez-vous possible la mise en place d'une collaboration avec les collectivités territoriales sur le sujet qui nous intéresse ? Celles-ci ont souvent une bonne expérience en la matière.

Pour le FSE, avez-vous l'habitude de travailler avec les conseils départementaux puisqu'ils sont en première ligne pour le volet insertion ?

**M. Yannick Botrel.** – Vous avez évoqué la notion de forfaitisation. Pouvez-vous développer ce point ? Que mettez-vous derrière la forfaitisation à 50 % ?

Il m'est arrivé de siéger, il y a quelques années, dans une commission régionale portant sur les fonds européens. J'ai assisté à une scène, certes anecdotique, mais qui est révélatrice. Au moment de solder les dossiers, la direction régionale des finances publiques a manifesté son opposition car la maquette finale ne correspondait pas au dossier initial. Le versement a dû être différé un certain temps. De tels blocages existent-ils encore ?

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Vous faites référence à une meilleure participation des entreprises artisanales entre l'ancienne et la nouvelle programmation. Considérez-vous que ce progrès soit dû à votre structuration et à votre capacité de réponse aux questions qu'elles se posent, ou bien cela a-t-il un lien avec le transfert aux régions de l'autorité de gestion ? Pouvez-vous également revenir sur votre relation avec la nouvelle autorité de gestion qu'est la région ?

**M. Jacques Garau.** – Le guichet sera unique pour les artisans. Bien évidemment, il ne vise pas à se substituer à des structures existantes. Vous évoquiez le programme LEADER et les groupes d'action locale. Ces derniers recouvrent une réalité différente selon les territoires. Ainsi, en Alsace, deux fonctionnent bien, mais un troisième rencontre plus de difficultés. Le guichet unique a pour vocation de faciliter l'ingénierie pour les petites entreprises.

**Mme Marie-Sophie Sergent, chargée de mission.** – L'objectif du guichet unique est d'aider les entreprises artisanales au montage de dossiers. Pour la prochaine programmation, nous souhaiterions disposer d'une délégation d'instruction ou d'appui au montage de projet, avec une rémunération d'assistance technique sur une quote-part des fonds structurels. L'idée est de massifier le recours à ces fonds pour les toutes petites entreprises, en général peu bénéficiaires de ces derniers. Elles n'ont pas les moyens en interne de monter les dossiers. La chambre des métiers et de l'artisanat aura les moyens d'accompagner les entreprises pour aller chercher des fonds européens et les aider tout au long de la vie du dossier. Nous avons l'ingénierie nécessaire pour le faire. Nous captions des millions d'euros de subventions au titre du FEDER et du FSE. Nous arrivons même dans certains cas à capter des subventions au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour les affaires maritime et la pêche (FEAMP). Nos compétences en interne progressent et nous pourrions les mettre à profit des entreprises artisanales.

**M. Jacques Garau.** – Nous ne nous interdisons jamais des mutualisations. À Blois, la chambre de commerce et d'industrie et la chambre des métiers et de l'artisanat partagent les mêmes locaux, l'accueil est mutualisé. Lorsque le sujet s'y prête, nous l'acceptons bien volontiers. Mais, pour les fonds européens, je doute que cela fasse sens sur tous les territoires. Les agriculteurs ne voudront pas mutualiser car ils ont une relation très directe avec l'autorité de gestion ; un travail très structuré existe qui va jusqu'à expliquer à l'agriculteur comment son

exploitation doit être gérée pour respecter les règles au moment du contrôle par satellite. La filière est complètement intégrée. Avec nos 250 métiers, la situation est très différente. Je ferai toutefois, dans les chambres de commerce et d'industrie, la distinction entre le petit commerce de proximité, qui a des liens très forts avec l'artisanat, et l'entreprise industrielle d'un certain niveau, sans parler des grands groupes axés sur la partie recherche et développement et innovation du FEDER.

Avec le conseil régional, notre relation doit être axée sur la connaissance du territoire et des processus que l'on met en place pour simplifier les outils de financement pour l'artisanat. Les communautés de communes et d'agglomération, dont l'interlocuteur est la chambre départementale – qui bénéficiera de l'ingénierie de la chambre régionale –, ont des compétences d'autant plus importantes qu'avec la réforme des intercommunalités, certaines villes ont étendu le périmètre de leur agglomération très loin dans les territoires. Les villes centre doivent désormais se préoccuper de manière différenciée de l'ensemble de leur territoire.

Je félicite les collectivités d'avoir pris en compte le fait rural et d'avoir cherché à l'organiser. Philippe Richert disait que le rural devient le problème des villes, et les villes doivent être le moteur de la très large périphérie qui les entoure. Nous n'avons pas assez travaillé sur la réciprocité entre les villes et le milieu rural qui les entoure. À mon avis, l'un des enjeux pour les régions est la mise en place de contrats de réciprocité. Les chambres de métiers et de l'artisanat se positionnent clairement comme les chambres des territoires. Je note d'ailleurs que la réforme des chambres de commerce et d'industrie entraîne la création de chambres de commerce et d'industrie métropolitaines qui vont être les agences de développement des métropoles, axées sur la recherche et innovation. Nous craignons qu'elles délaissent par conséquent les territoires. Nous souhaitons ainsi faire le lien entre l'urbain, le rurbain et le rural. En effet, nos artisans interviennent dans ces différents territoires.

Les intercommunalités sont en train de se structurer. Toutefois, elles ne peuvent avoir qu'une ou deux personnes spécialisées, là où la chambre de métiers et de l'artisanat va avoir une demi-douzaine ou une douzaine de développeurs économiques. Je vous donnerai juste un exemple : le conseil régional de Bretagne a annoncé la création d'un service économique d'une douzaine de personnes. Or, la seule chambre de métiers et de l'artisanat du Morbihan compte 12 développeurs économiques. Il faut utiliser les capacités publiques existantes ! Et nous souhaitons être un partenaire extrêmement actif de la future Agence nationale de cohésion des territoires. En effet, nous représentons une part non négligeable de l'ingénierie des territoires mobilisable par cette Agence. Toutefois, je tiens à le préciser, nous ne cherchons pas à nous substituer à qui que ce soit, mais simplement à apporter nos compétences aux collectivités territoriales. Nous sommes d'ailleurs en train de nous doter d'outils numériques afin d'améliorer nos analyses et observations des territoires.

Les collectivités territoriales ont ainsi la possibilité d'utiliser au mieux notre ingénierie afin de mettre en œuvre les projets décidés par leurs élus. Dans certains territoires, la seule capacité d'ingénierie qui existe à côté de la nôtre est celle du conseil départemental. D'ailleurs, certains conseils régionaux nous demandent désormais de modifier nos habitudes de travail et de se mettre en relation avec eux, plutôt qu'avec les départements. Mais un lien fort demeure avec ces derniers. Je pense notamment aux allocataires du Revenu de solidarité active (RSA). Pour sortir de la précarité, certains allocataires décident de créer une entreprise. Nous sommes le premier réseau pour la création et la reprise d'entreprises. Nous avons donc le devoir d'accompagner les conseils départementaux dans ce domaine. Par ailleurs, nous pouvons soutenir ceux-ci dans la prise en charge des mineurs non accompagnés. En effet, nous savons former des apprentis et sommes en capacité de le faire, sous réserve qu'on nous en laisse le

temps. D'ailleurs, la loi nous permet désormais de proposer des apprentissages sur trois ans, contre deux normalement, pour ces publics. Cela laisse le temps d'acquérir les savoir-faire de base. Par ailleurs, Muriel Pénicaud a repris l'idée que nous avons proposée dans notre Livre blanc sur l'apprentissage : la création d'un « sas à l'apprentissage », désormais appelé la « prépa-apprentissage ». À travers celle-ci, nous pourrions effectivement accueillir des jeunes éloignés de l'emploi. Ainsi, à Nantes, sont formés chaque année 120 jeunes migrants dans le centre de formation d'apprentis.

Le système de la forfaitisation est plus simple à utiliser pour des petits montants. Je laisse le soin à notre chargée de mission de vous présenter notre proposition.

**Mme Marie-Sophie Sergent.** – Nous souhaitons que soit augmenté le plafond de forfaitisation. Il est aujourd'hui de 20 % pour les opérations inférieures à 500 000 euros, et de 40 % pour les dépenses de personnel dans le cadre du FSE. Nous souhaiterions dans ce domaine que le taux soit porté à 50 %.

**M. Jacques Garau.** – La variabilité des maquettes est une question récurrente. Il appartient au gestionnaire d'anticiper ces mouvements afin de ne pas mettre les corps de contrôle en difficulté au moment de l'approbation des dépenses. Les difficultés que vous évoquiez peuvent disparaître si chacun se met autour de la table et travaille ensemble pour anticiper ces mouvements. En effet, ces évolutions sont nécessaires, mais doivent se faire tout au long du programme pour prendre en compte la réalité de l'utilisation de ce dernier.

Le transfert aux régions de l'autorité de gestion a été une nouveauté majeure. Il ne s'est pas fait aisément car les transferts de personnels entre l'État et les conseils régionaux ont été faibles. Ainsi, en Alsace, peu de personnels ont été transférés en matière de FSE.

Certains conseils régionaux ont fait le choix de créer une direction dédiée aux fonds européens. D'autres ont intégré cette nouvelle compétence au sein de chaque direction métier. Ces deux modèles présentent des avantages et des inconvénients. Avoir une direction dédiée permet d'être sûr que les procédures soient bien encadrées et assimilées et de réduire le risque de dégageant d'office. En outre, le processus de contrôle est facilité. Mais, dans le même temps, elle présente le désavantage d'être éloignée du terrain, au contraire des directions métiers.

Les progrès que nous avons faits dans l'utilisation des fonds européens viennent de la densification de notre réseau sur ce sujet, avec le renforcement du nombre de chargés de mission dédiés à cette thématique. La régionalisation des chambres de métiers et de l'artisanat va permettre d'intensifier ce processus. D'ailleurs, les trois chambres déjà régionalisées existantes montrent la force de frappe d'une telle organisation, par rapport à une chambre départementale d'une quinzaine de personnes. Il est en effet important d'avoir une organisation régionale pour pouvoir travailler en lien avec l'autorité régionale de gestion des fonds européens.

Nous émettons le vœu, dans la prochaine programmation, qu'il soit fait appel aux chambres de métiers et de l'artisanat et à leur capacité d'ingénierie.

*La réunion est close à 18 heures 10.*

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site Internet du Sénat.*

**Jeudi 11 juillet 2019**

- Présidence de Mme Laurence Harribey, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**Audition commune de Mme Marie Agnès Vibert, cheffe du service de la gouvernance et de la gestion de la PAC, et M. Yves Auffret, sous-directeur de la gestion des aides de la PAC, et de MM. Frédéric Gueudar Delahaye, directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture, Andreas Selier, adjoint au sous-directeur de l'aquaculture et de l'économie des pêches, et Pierre Hébert, chef du bureau de la politique structurelle et des concours publics, au ministère de l'agriculture et de l'alimentation**

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Nous vous remercions d'avoir répondu à notre sollicitation pour nous aider à comprendre et à approfondir le sujet de la sous-utilisation chronique des fonds européens, bien qu'en la matière, la sous-consommation apparaisse moins évidente que les dysfonctionnements relatifs à l'attribution et au suivi de ces fonds.

Mme Marie-Agnès Vibert, vous êtes cheffe du service de la gouvernance et de la gestion de la politique agricole commune à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Vous représentez un interlocuteur incontournable pour le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le programme Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER). La Cour des comptes a mis en évidence plusieurs dysfonctionnements concernant la gestion du FEADER et la confusion des rôles entre l'État, l'Agence de services de paiement (ASP) et les régions. Vous êtes accompagnée de M. Yves Auffret. M. Frédéric Gueudar-Delahaye est le directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) au ministère de l'agriculture et de l'alimentation ; il est accompagné de M. Pierre Hébert. La DPMA est en charge de la mise en œuvre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), dont environ 30 % de l'enveloppe est gérée par les régions.

**Mme Marie-Agnès Vibert, cheffe du service de la gouvernance et de la gestion de la politique agricole commune à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.** – Le FEADER soutient des actions dans le domaine agricole, forestier et rural. Lors de la précédente programmation, pour la période 2007-2013, la maquette du fonds a attribué 7,6 milliards d'euros à la France, consommés à 97 %, chiffre officiel après la clôture définitive des comptes par la Commission européenne. Le programme LEADER, destiné aux initiatives locales en faveur de la ruralité, peut bénéficier de 5 % des crédits du FEADER : sur 361 millions d'euros, 342 millions d'euros, soit 95 %, ont été dépensés entre 2007 et 2013.

Pour la programmation 2014-2020, l'enveloppe de LEADER atteint 713 millions d'euros, pour 12 milliards d'euros destinés au FEADER. Pour celui-ci, à la fin du mois de mai, le taux d'engagement s'établissait à 65 %, et le taux de paiement à 51 %, bien qu'aucun dégageant d'office contraint n'ait été enregistré. La France se place en onzième position sur

vingt-huit en matière de consommation des crédits, avec un taux plus élevé que celui observé dans les États membres fédéraux ou à organisation régionale, comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie. LEADER démarre plus lentement, avec un taux d'engagement à 22 %, et un taux de paiement à 7 %. Avec une enveloppe de crédits deux fois plus importante que lors de la programmation précédente, il convient de mobiliser de nouveaux territoires autour du dispositif. Le nombre de groupes d'action locale (GAL) est également supérieur.

**M. Yves Auffret, sous-directeur de la gestion des aides de la politique agricole commune à la DGPE.** – Les conseils régionaux, autorités de gestion du FEADER, ont sélectionné, pour la période 2014-2020, 338 GAL couvrant 27 000 communes, soit cent GAL supplémentaires par rapport à la dernière programmation.

**Mme Marie-Agnès Vibert.** – Lors de la précédente programmation, 80 % des paiements de LEADER sont intervenus au cours des trois dernières années, entre 2013 et 2015 ; un phénomène identique pourrait se produire entre 2021 et 2023. Le dispositif monte en puissance et le nombre de paiements augmente. La dynamique, toutefois, varie en fonction des dispositifs et des régions, pour le FEADER, dont 65 % des sommes sont déjà engagées, comme pour LEADER. Certaines mesures, relativement systématiques, sont ainsi payées annuellement selon la surface de l'exploitation agricole : l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), due en fonction du nombre d'hectares en zone en difficulté, par exemple. Les mesures liées à l'investissement ou celles qui font appel à des projets compliqués à mettre en place tarderont en revanche davantage à être payées. Plus précisément, l'ICHN enregistre un taux d'engagement de 73 %, les dispositifs agro-environnementaux et les aides à l'agriculture biologique entre 75 % et 80 %, et les mesures d'investissement dans les exploitations agricoles de 65 %.

Les dispositifs financés par le FEADER visent à favoriser le développement économique des zones rurales, dans le respect de critères environnementaux. Ils font l'objet d'évaluation à mi-parcours de la programmation. Au mitan de l'année 2019, les premiers rapports d'évaluation seront transmis à la Commission européenne pour quantifier l'apport des mesures entreprises en termes d'emploi, de développement économique, d'amélioration de la qualité de l'environnement et de prise en compte des enjeux climatiques.

Le fonctionnement du FEADER repose sur les régions, autorités de gestion, sur l'ASP et sur l'État.

**M. Yves Auffret.** – Pour la programmation 2014-2020, la France a choisi une mise en œuvre décentralisée du FEADER, accompagnée d'un cadrage national. Il existe ainsi vingt-sept programmes de développement rural régionaux mis en place par chaque autorité de gestion. Toutefois, 6 % du FEADER demeurent sous la responsabilité du ministère de l'agriculture et de l'alimentation pour financer le programme spécifique du réseau rural national et le programme national de gestion des risques et d'assistance technique. Le cadrage national figure dans un document, validé par la Commission européenne en juillet 2015, précisant le contenu des vingt-et-un programmes régionaux de France métropolitaine en matière d'installation des jeunes agriculteurs, de protection des troupeaux contre la prédation, de mesures agro-environnementales et climatiques, d'aide à l'agriculture biologique et d'ICHN. Il comprend également des dispositifs liés à Natura 2000, politique du ressort du ministère en charge de l'environnement. Les cinq programmes de développement régionaux ultramarins et celui de la Corse ne sont pas soumis au cadre national. Les autorités de gestion négocient directement avec la Commission européenne et sont responsables de la mise en œuvre, de l'instruction des dossiers au paiement, du suivi et de l'évaluation des dispositifs.

L'ASP constitue l'organisme payeur du FEADER, agréé par la Commission européenne, sauf pour la Corse, où la mission est dévolue à l'Office du développement agricole et rural de Corse (ODARC). L'Agence est garante vis-à-vis de la Commission européenne de la régularité et de la conformité des paiements réalisés au droit européen et national, sous le contrôle de la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCCOP). L'ASP est responsable des systèmes d'information Isis et Osiris.

Enfin, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, bien que n'étant plus l'autorité de gestion pour la majorité des programmes, demeure l'autorité de coordination des politiques de développement rural. À ce titre, il rédige et négocie le cadre national avec la Commission européenne. Il est le cofinanceur unique de certaines mesures du FEADER, comme l'installation des jeunes agriculteurs ou l'ICHN, finance les systèmes d'information et se pose comme garant de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne vis-à-vis de la Commission européenne.

**Mme Marie-Agnès Vibert.** – Les rôles et les responsabilités de chacun se trouvent quelque peu enchevêtrés. Le ministère assure la tutelle de l'ASP, opérateur de l'État travaillant en l'espèce pour les régions. L'ASP délègue l'instruction d'un grand nombre de mesures aux services de l'État, puisque les agents en charge de l'instruction de dispositifs comme l'ICHN ou les aides à l'investissement dans les exploitations agricoles se trouvent dans les directions départementales des territoires (DDT) placées sous l'autorité du préfet.

Cette complexité n'empêche pas un contrôle efficace répondant à une organisation perfectionnée. Ainsi, la totalité des dossiers fait l'objet d'un contrôle administratif sur pièce, et 5 % des dossiers d'un contrôle sur place réalisé par l'ASP. L'Agence effectue également des contrôles de second rang auprès des autorités de gestion. Interviennent, en outre, des auditeurs externes, comme la CCCOP qui publie chaque année pour la Commission européenne un rapport sur la régularité, l'exhaustivité et la véracité des comptes de l'ASP et réalise un test de re-performance sur une centaine de dossiers pris au hasard ; la Cour des comptes européenne qui, dans le cadre de sa déclaration d'assurance, vérifie chaque année environ 150 dossiers FEADER ; enfin, la direction générale AGRI de la Commission européenne qui mène des enquêtes de conformité sur la mise en œuvre des mesures du FEADER par les États membres – sept sont en cours pour la période 2014-2020. Nous avons été amenés à renforcer nos procédures en fonction des remarques des corps de contrôle, notamment sur le critère de caractère raisonnable des coûts dans un projet d'investissement, sur la conformité au droit des marchés publics et sur la réglementation applicable aux aides d'État.

Le taux de rejet des dossiers FEADER, sachant qu'un certain nombre ne sont finalement pas déposés, s'établissait à 8 % en 2015 s'agissant des mesures agro-environnementales (MAE). Les raisons d'une telle décision étaient diverses : non-respect des règles d'éligibilité liées au territoire, des règles d'éligibilité de l'exploitation, des règles d'éligibilité pour entrer dans la mesure (ratios de surface, taux de chargement d'effectifs d'animaux) ou des règles de cumul des aides à l'exploitation.

Le choix de la région comme autorité de gestion du FEADER s'est accompagné, en 2015, d'un transfert d'agents de l'État vers les conseils régionaux pour les missions de pilotage des mesures. Après négociation entre les préfets et les régions, le transfert a été compris entre deux et cinq emplois équivalents temps plein (ETP) par région, soit un total de soixante-huit postes. Des conventions ont été signées et le transfert s'est déroulé sans accroc.

En revanche, l'instruction des dossiers du FEADER relève toujours des services de l'État ; 600 agents en sont chargés dans les DDT, dont 400 consacrés à l'ICHN, aux MAE et aux aides à l'agriculture biologique. *A contrario*, les dossiers LEADER sont instruits pas les régions. Dans le cadre national défini par la DGPE, sont adoptés des textes réglementaires, des instructions techniques destinées aux services instructeurs – DDT, ASP et régions –. L'ASP élabore des consignes d'utilisation des outils Isis et Osiris. Les contrôles de re-performance menés par l'ASP indiquent que la mise en œuvre effective des consignes progresse dans les régions, même si la cohérence d'ensemble demeure encore insuffisante.

**Mme Annick Billon.** – Pourquoi la France est-elle au 11<sup>e</sup> rang en termes d'utilisation des fonds ? S'agit-il d'un problème d'organisation ? Les acteurs concernés par le contrôle ne sont-ils pas trop nombreux ? Ne pourrait-on simplifier le contrôle afin d'apporter davantage de lisibilité et d'efficacité ? Vous dites que le ministère est une autorité de coordination. La séparation entre les fonctions de gestion et celles de coordination n'ajoute-t-elle pas de la complexité au système ? Peut-on se satisfaire du fait que les choses « aillent à peu près », compte tenu des sommes en jeu ? S'agissant des MAE, le taux de rejet est de 8 %. C'est un sujet vital pour la pérennité des exploitations agricoles. Lorsque les critères d'éligibilité évoluent dans le temps, il arrive que des agriculteurs ne bénéficient plus des mêmes aides. J'ai ainsi manifesté en Vendée, il y a deux ans, pour défendre plusieurs d'entre eux.

**M. Pierre Louault.** – Un certain nombre d'acteurs dénoncent la façon dont la France gère les fonds européens et le manque de concertation entre les différents partenaires. Chaque organisme semble en remettre une couche, ce qui crée des dysfonctionnements. Par ailleurs, des problèmes de logiciels nous ont valu des pénalités portant sur les surfaces agricoles. Pour les MAE, il y a de nombreux problèmes de saisie. Sera-t-on enfin capable de simplifier et de se concerter ?

Les moyens de l'ASP doivent être confortés par les services départementaux du ministère de l'agriculture. Ne va-t-on pas ainsi éloigner du terrain la gestion et l'instruction des dossiers ? La logique du dispositif échappe aux fonctionnaires de terrain... La simplification est une priorité nationale !

**Mme Marie-Agnès Vibert.** – Devant la France, qui est au 11<sup>e</sup> rang, il y a des États de superficie plus réduite ou comptant peu d'habitants, tels que la Finlande, la Lituanie, l'Autriche, l'Irlande ou le Luxembourg, mais nous préférons nous comparer à des États régionalisés, dans lesquels le système est par définition plus compliqué. À cet égard, nous sommes au-dessus de la moyenne générale de l'Union européenne.

La situation n'est cependant pas satisfaisante et nous devons parvenir à désenchevêtrer les responsabilités. Nous sommes cependant dans un cadre communautaire, avec l'obligation d'avoir un organisme payeur et d'assurer des contrôles. La complexité n'est pas liée à ces contrôles. C'est sur le nombre des mesures et la simplification des critères qu'il faudra agir à l'occasion de la prochaine programmation.

Pour ce qui concerne les MAE, vous avez évoqué, Madame Billon, un cas particulier...

**Mme Annick Billon.** – Ils étaient plusieurs !

**M. Pierre Louault.** – Trois ans de retard dans les paiements !

**Mme Marie-Agnès Vibert.** – Les enveloppes dans les régions étant limitées, lorsqu'un grand nombre d'agriculteurs demandent à bénéficier des aides, il faut mettre en place des plafonnements par hectare ou bien définir des priorités, ce qui a pu occasionner des retards.

Le rattrapage du paiement des MAE est un chantier prioritaire, en voie d'achèvement. Les avances de trésorerie remboursables ont, quant à elles, été versées dans des délais normaux. Nous avons terminé de payer les MAE au titre de 2015.

**M. Pierre Louault.** – Si l'on devait payer les hauts fonctionnaires au même rythme !...

**Mme Marie-Agnès Vibert.** – Il reste à traiter quelques cas particuliers relevant de 2016. Pour 2017, le taux de paiement des MAE est de 85 %. La campagne pour 2018 a commencé en mars 2019, ce qui est un calendrier normal.

Il arrive que l'ASP, qui est l'organisme payeur et qui est responsable de l'instruction, délègue celle-ci. L'hypothèse avait été posée en France d'intégrer les services instructeurs au sein de l'Agence, mais il a finalement été décidé que l'instruction serait faite au plus près des bénéficiaires *via* un guichet unique. Pour sécuriser les paiements, on a formalisé la délégation de l'ASP vers les services instructeurs.

- Présidence de M. Pierre Louault, vice-président -

**M. Pierre Louault, président.** – Nous passons au sujet suivant : le FEAMP.

**M. Frédéric Gueudar-Delahaye, directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture au ministère de l'agriculture et de l'alimentation.** – Le FEAMP, qui semble être le « petit frère » du FEADER, en diffère sur plusieurs points.

Premièrement, il y a une différence d'échelle : l'enveloppe pour la France du FEAMP, s'élève, pour l'ensemble de la programmation 2014-2020, à 588 millions d'euros. Cela représente un peu plus de 80 millions d'euros par an et 10 % de l'enveloppe communautaire de ce fonds. La France en est le deuxième bénéficiaire après l'Espagne qui reçoit quasiment le double de crédits.

Deuxièmement, le cadre réglementaire communautaire est différent, du fait en particulier de cette différence d'échelle. Ainsi est-il prévu une autorité de gestion unique, contrairement à ce qui existe pour le FEADER. Les États fédéraux, notamment l'Allemagne, ont dû prendre des dispositions constitutionnelles pour s'adapter à ces règles. Le FEAMP ne comprend pas d'organisme payeur, au sens du FEADER. L'architecture est donc la suivante : une autorité de gestion unique, des organismes intermédiaires qui sont les délégataires de celle-ci, une autorité de certification, une autorité chargée de l'audit et un organisme de paiement qui est l'agent comptable de l'ASP. En 2014, le principe de décentralisation a été recherché au maximum pour donner, dans le cadre communautaire, le plus grand nombre de pouvoirs aux régions.

Troisièmement, l'objectif du FEAMP est la mise en œuvre de la politique commune des pêches, y compris dans ses dimensions régaliennes ou collectives. Ainsi, une grande partie de l'enveloppe est consacrée à la connaissance scientifique des stocks halieutiques et au traitement des données, ainsi qu'au financement des mesures de contrôle. L'État est, à ce titre, l'un des bénéficiaires du FEAMP, ce qui n'est pas le cas pour les autres

fonds. Il y a aussi une dimension économique en termes de soutien à l'investissement productif, qui est assez limité en matière de pêche afin d'éviter la surpêche, mais important en faveur de l'aquaculture et des volets transformation et commercialisation.

Le FEAMP inclut également le soutien à l'outre-mer.

À ce jour, sur l'enveloppe globale dont bénéficie notre pays, le montant des engagements est de 37 %, et celui des paiements de 20 %, ce qui est relativement faible, mais dans la moyenne communautaire – la France est devant l'Espagne, l'Italie et la Pologne, et derrière les « petits » États membres. Les pays dont le taux de paiement est plus élevé que le nôtre ont fait des choix drastiques de limitation des mesures mises en œuvre et de ciblage des aides sur quelques priorités stratégiques.

Il existe une complexité particulière en France, liée à l'ambition d'utiliser ces fonds pour soutenir le maximum d'entreprises et de projets ; d'où la complexité de gestion qui en découle. Les problématiques de coût raisonnable, par exemple, induisent des lourdeurs dans le montage des dossiers.

Le faible taux de consommation s'explique aussi par les deux années blanches correspondant à la mise en place du dispositif.

Le Fonds s'inscrit désormais dans une logique de programme opérationnel national, avec un dispositif préalable de validation au niveau communautaire. Tout cela prend du temps...

Le règlement FEAMP entrant en application le 1<sup>er</sup> janvier 2014, n'a toutefois été finalisé qu'en avril 2014, et les premiers paiements ont eu lieu en 2016. Ce sont également les porteurs de projets institutionnels qui en ont pâti.

Notre principal objectif, partagé par les États membres et par la Commission, est d'éviter à l'avenir ces retards. C'est la raison pour laquelle la Commission a introduit des mesures de simplification dans la définition des actions : elle a notamment remplacé une liste positive – ce qui est autorisé – par une liste négative – ce qui est interdit.

Le projet de règlement nous permet aussi de réutiliser l'expérience acquise sur les procédures d'instruction et de paiement.

**Mme Annick Billon.** – L'effort de décentralisation semble être synonyme de simplification et de meilleur fonctionnement. Le premier bénéficiaire du Fonds est l'Espagne. Pourquoi reçoit-elle le double des aides dont bénéficie la France, alors que notre façade maritime est bien plus importante ? L'État est-il aussi le principal bénéficiaire des fonds en Espagne ? Sinon, comment expliquer qu'il le soit en France ?

Sénatrice de la Vendée, je parcours les criées des Sables-d'Olonne, de Saint-Gilles-Croix-de-Vie ou de l'île d'Yeu. La pêche se porte bien, mais la flotte est ancienne et les métiers souffrent d'un manque d'attractivité. Le FEAMP pourra-t-il aider nos pêcheurs de l'Atlantique et de la Manche en cas de Brexit dur ?

**M. Frédéric Gueudar-Delahaye.** – L'enveloppe de l'Espagne au titre du FEAMP est de 1,16 milliard d'euros, le double de la France. Les crédits ont été répartis entre pays en fonction de l'importance du secteur de la pêche dans l'économie. Le secteur est deux fois plus important en Espagne qu'en France, comme l'aquaculture.

**Mme Annick Billon.** – La France a longtemps été en avance sur l'aquaculture, elle ne l'est plus car on a multiplié les barrières en raison notamment de la loi littoral.

**M. Frédéric Gueudar-Delahaye.** – L'État est le principal bénéficiaire des fonds, mais cela ne veut pas dire qu'il capte les fonds. Le premier bénéficiaire est l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), au titre de sa mission de connaissance scientifique des ressources et d'analyse des données de pêche, avec une enveloppe de 6 millions d'euros, soit 8 % de l'enveloppe. L'IFREMER mène aussi des projets de recherche avec les professionnels et bénéficie aussi de crédits à ce titre. La problématique de la pêche n'est pas seulement liée à la flotte et aux volumes des prises. Il faut aussi connaître les stocks halieutiques afin de maximiser les prises tout en garantissant le renouvellement des stocks.

Les règles européennes, et même internationales, visent à prévenir la surpêche. C'est dans l'intérêt des pêcheurs. Il y a 30 ans, on subventionnait la construction des bateaux. Pendant une dizaine d'années, on a eu plutôt tendance à mettre en place des plans de réduction de la flotte. Aujourd'hui, on considère qu'il vaut mieux financer la recherche et la connaissance, plutôt que financer des investissements productifs. Mais cela n'empêche pas le renouvellement de la flotte. Pour limiter les entraves administratives, nous avons lancé, il y a deux ans, une réforme pour simplifier les procédures relatives aux permis de mise en exploitation. Cela porte ses fruits. On construisait 20 navires par an en 2010, on en a construit 93 l'an dernier. Le nombre de constructions pour renouvellement a quintuplé grâce à l'amélioration de la situation économique de la filière.

Avec le Brexit, le principal enjeu est l'accès aux eaux britanniques. En cas de Brexit sans accord et de fermeture des zones de pêche britanniques, certains pêcheurs ne pourront pas se reporter sur d'autres zones. Dans l'attente de l'aboutissement des négociations avec le Royaume-Uni, seule solution viable à terme, nous proposerons, dans le cadre du FEAMP, une indemnisation à ceux qui resteront au port.

En ce qui concerne l'aquaculture, l'enjeu principal est celui des conditions d'installation des exploitations. Le FEAMP est très efficace pour les financements, avec un taux d'engagement élevé, de l'ordre de 60 %, mais on se heurte à des difficultés d'ordre réglementaire ou liées à l'acceptation sociale ou économique des exploitations. Les exploitations ne doivent pas porter atteinte, en effet, aux milieux naturels. Sans remettre en cause les contraintes environnementales, nous cherchons à alléger les procédures, lourdes pour des entrepreneurs individuels qui n'ont pas les moyens d'engager des cabinets d'étude. Les riverains n'acceptent pas toujours l'installation d'une exploitation conchylicole ou ostréicole. Les contentieux sont nombreux. Enfin, le littoral fait l'objet de conflits d'occupation divers car c'est un espace de tourisme et de détente recherché.

**Mme Annick Billon.** – Avez-vous prévu une enveloppe en cas de Brexit dur ? Comment est-elle calculée ?

**M. Frédéric Gueudar-Delahaye.** – Nous avons ciblé les bateaux qui réalisent plus de 20 % de leur chiffre d'affaires dans les eaux britanniques : ainsi 200 bateaux seront éligibles au dispositif d'arrêt temporaire. Le mécanisme repose sur le volontariat. Nous ne savons pas combien de pêcheurs vont choisir cette option. Il est probable, par exemple, que les navires qui pêchent au Nord de l'Ecosse devront rester à quai car ils n'ont pas de solution de repli dans d'autres eaux. Tout dépendra des choix et surtout des possibilités alternatives que peuvent trouver les pêcheurs en fonction de leur activité. Par précaution, nous avons prévu une enveloppe de 20 millions d'euros.

**M. Pierre Louault, président.** – Quels que soient les fonds, on constate des difficultés récurrentes de gestion, de mise en paiement, de saisie, etc. Des appels d'offre sont en cours pour trouver de nouveaux opérateurs. L'ASP se renforce. Pensez-vous que les outils d'information et de gestion seront bien adaptés aux besoins dans les années à venir ? Le ministère de l'agriculture réfléchit-il à une simplification de ses systèmes en la matière ? Actuellement, ils ne fonctionnent pas très bien.

**Mme Marie-Agnès Vibert.** – Il est difficile de dire qu'ils ne fonctionnent pas dans la mesure où l'on paie les aides aux agriculteurs du premier pilier de la PAC, soit 7 milliards d'euros par an, et du deuxième pilier, soit 2 milliards d'euros. Les difficultés que l'on a connues en 2015 résultaient de la concomitance de deux facteurs. Tout d'abord, la nécessaire remise à niveau du registre parcellaire graphique. La Commission européenne avait pointé des dysfonctionnements et nous avait demandé de mettre en place un plan d'action rapide de remise à niveau. La France n'était pas isolée dans ce cas. D'autres États ont aussi été confrontés à des refus d'apurement importants. Cette remise à niveau a dû intervenir au moment où la nouvelle programmation 2014-2020 entrait en vigueur. Or, celle-ci comportait de nouveaux dispositifs qu'il fallait mettre en place, comme le verdissement de la PAC, ce qui impliquait de construire un nouveau système informatique pour répondre aux exigences. Finalement, les difficultés ont pu être surmontées. La prochaine PAC, pour la période 2021-2027, est en cours de négociation. La Commission propose un budget en baisse et la France souhaite un maintien au niveau actuel. Le périmètre des mesures du deuxième pilier ne devrait pas changer. En revanche, le mode de mise en œuvre évoluera, avec plus de subsidiarité et donc moins de règles édictées depuis Bruxelles. En conséquence, nous aurons la responsabilité de simplifier, en concertation avec tous les partenaires, pour parvenir à un nombre de mesures limité, avec des critères simples d'utilisation. Nous devons aussi présenter à la Commission un plan stratégique national unique (PSN) recensant toutes les interventions, tant du premier que du deuxième pilier. Nous sommes en train de le préparer, en lien avec les régions. L'ASP se prépare aussi car elle sera organisme payeur. Elle devra consolider toutes les informations à transmettre à la Commission chaque année dans le cadre du rapport annuel de performance. Nous anticipons le plus possible pour être prêts le moment venu. La grande difficulté sera de résister aux demandes de prise en compte des cas particuliers. Si nous n'y arrivons pas, nous aurons 9 000 mesures différentes...

**M. Pierre Louault, président.** – Autre dossier sensible : le programme LEADER, qui rapproche l'Europe du terrain, mais dont la gestion coûte 3 000 euros par dossier ! Oui, il faudra simplifier ou désigner un organisme gestionnaire comme les départements le sont pour le Fonds social européen. Ce n'est pas récent, mais cela s'est aggravé cette année. Nous sommes nombreux à avoir été présidents de GAL, nous connaissons donc bien la question. Avez-vous des propositions dont nous pourrions nous faire les porte-voix ?

**Mme Marie-Agnès Vibert.** – Il ne faut pas perdre un ancrage territorial proche : c'est ce en quoi les GAL sont utiles. Mais nous devons toujours nous assurer que les fonds européens aillent bien aux bons destinataires. Des mesures de formation ont été mises en place à travers le réseau rural national, afin que les règles et les procédures soient bien comprises.

Pour l'avenir, il faut travailler sur la simplification des interventions, et des critères d'éligibilité, pour que la mise en œuvre s'en trouve simplifiée.

Une autre piste de simplification consiste à ne pas changer les règles trop souvent.

**M. Pierre Louault, président.** – Pourrait-on négocier avec l'Europe une simplification des pièces à fournir ? Pour obtenir 5 000 euros de subvention pour l'animation locale, il faut remplir un dossier énorme. Ne pourrait-on pas imaginer trois ou quatre règles simples ? Dans un dossier très récent, nous avons dû fournir le procès-verbal de l'élection du maire !

**M. Frédéric Gueudar-Delahaye.** – La logique de contrôle nous oblige à faire des efforts énormes pour éviter le sur-contrôle. En effet, le dispositif qui permet d'éviter tout mauvais aiguillage repose sur plusieurs niveaux de contrôle, mais cela incite tous les niveaux à prendre des marges de précautions pour éviter d'être pris en défaut par le contrôle de niveau supérieur.

Pour le FEAMP, nous avons tenté de traduire l'injonction « coût raisonnable » par une exigence de production de trois devis. Nous avons été assaillis par des critiques : il n'y a qu'un seul fournisseur dans la région, il n'y a qu'un seul fournisseur qui soit capable de me vendre telle prestation... Notre difficulté, c'est qu'il n'y a jamais une règle qui convient à tous les cas de figure. Nous avons cherché à responsabiliser tous les échelons et à inciter chacun à prendre sa part de risque, même si cela peut conduire à être critiqué lors du contrôle au niveau supérieur. L'État est aussi bénéficiaire du FEAMP ; il m'est donc arrivé de signer des dossiers de demande de financement, je sais que c'est très lourd.

**M. Pierre Louault, président.** – Merci d'être venus. Je suis agriculteur, j'ai été président d'une communauté de communes, président de GAL. Tout cela n'est pas nouveau. Il y a certainement un problème de compétence des utilisateurs. Si vous avez des idées que nous pourrions porter, n'hésitez pas à nous les transmettre. Si nous pouvions démarrer le nouveau programme à l'heure, ce serait bien.

La réunion est close à 15h35.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site Internet du Sénat.*

**Mardi 16 juillet 2019**

- Présidence de Mme Laurence Harribey, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 50.*

**Audition de MM. Etienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques sous-directeur des politiques publiques à la direction générale des outre-mer, Arnaud Martrenchar, adjoint au sous-directeur, et Oudi Serva, adjoint au chef du bureau des politiques européennes, de l'insertion régionale et de la valorisation des outre-mer**

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Nous avons prévu d'entendre M. Emmanuel Berthier, directeur général des outre-mer au ministère des outre-mer, qui s'est excusé au dernier moment. Nous accueillons donc M. Etienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques, son adjoint, M. Arnaud Martrenchar, et M. Oudi Serva, adjoint au chef du bureau des politiques européennes, d'insertion régionale et de valorisation de l'outre-mer – thèmes au cœur de notre mission d'information.

La direction générale des outre-mer (DGOM) est notamment compétente pour les affaires européennes concernant les outre-mer. Sa sous-direction des politiques publiques anime et coordonne les politiques publiques conduites outre-mer et contribue à la mise en œuvre outre-mer des politiques européennes de cohésion économique, sociale et territoriale.

Notre mission d'information s'intéresse à l'utilisation des fonds européens en France et a souhaité avoir un éclairage particulier sur l'outre-mer. Nous avons d'ailleurs auditionné, la semaine dernière, le président de la collectivité territoriale de Guyane, M. Rodolphe Alexandre, de passage à Paris.

Nous avons associé à cette audition les membres de la délégation sénatoriale aux outre-mer, que préside notre collègue Michel Magras.

Les régions ultrapériphériques (RUP) sont des bénéficiaires importantes des fonds européens structurels et d'investissement (FESI), dont la gestion outre-mer a fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes en février dernier. Les territoires ultramarins comptent aussi les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) qui, à la différence des RUP, ne font pas partie de l'Union européenne.

Quelles sont les spécificités de l'outre-mer en matière de gestion et d'utilisation des fonds européens ? La situation est-elle différenciée, et dans quelle mesure, selon les différentes collectivités ? Comment ces collectivités d'outre-mer ont-elles abordé la décentralisation de la gestion des fonds européens ? Disposent-elles de moyens suffisants, notamment en ressources humaines ? Ce dernier sujet semble récurrent, à la suite des transferts de compétence...

Nous vous avons adressé un questionnaire, qui peut constituer le fil conducteur de votre intervention. Après votre propos liminaire, notre rapporteure, Mme Colette Mélot, puis nos collègues vous poseront quelques questions. Cette audition est ouverte au public et à la presse et sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat ; elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

**M. Étienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques à la direction générale des outre-mer du ministère des outre-mer.** – Merci de votre invitation. Votre mission d'information intervient à un moment charnière, après les élections européennes et au moment où nous négocions la prochaine programmation et le cadre financier pluriannuel (CFP) post-2020. Je vous prie d'excuser M. Emmanuel Berthier, retenu cet après-midi. Nous vous apporterons des réponses écrites au questionnaire dans les prochains jours.

Selon l'accord de partenariat, la DGOM est une autorité de coordination, au même titre que le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), la direction générale de la performance économique et environnementale et des entreprises (DGPE) et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Elle s'en distingue car elle a une approche géographique – les outre-mer dans leur diversité, RUP et PTOM – et non liée à la gestion d'un fonds en particulier. La DGOM s'intéresse globalement aux différents FESI, au Fonds européen de développement (FED) et aux programmes horizontaux comme Erasmus ou Life, avec une valeur ajoutée territoriale. Un bureau leur est dédié, dans lequel trois agents sur six travaillent sur les fonds européens structurels d'investissement (FESI).

La DGOM a un rôle d'animation et réunit tous les deux mois les directeurs « Europe » des autorités de gestion des RUP. Tous les deux ans, nous organisons un séminaire sur les fonds européens, dont le dernier s'est tenu en novembre 2018, en Martinique. Nous avons un contact privilégié avec les autorités de coordination, notamment le CGET, avec lequel nous entretenons des relations hebdomadaires, et avec l'unité RUP à la direction régionale REGIO de la Commission européenne, qui est en quelque sorte notre miroir.

Nous apportons un appui technique et juridique aux autorités de gestion, pour des dossiers techniques comme l'octroi de mer, la défiscalisation, l'articulation des aides d'État, ou pour de l'ingénierie – nous venons de lancer une étude sur des projets de mutualisation pour la gestion des déchets. À la demande des autorités de gestion, nous intervenons aussi sur des problèmes plus complexes, comme Synergie, l'outil informatique de mise en œuvre des fonds européens pour lequel la DGOM a monté un groupe de travail spécifique sur les problématiques RUP.

Par ailleurs, nous défendons la spécificité des RUP et des PTOM dans le cadre des négociations européennes. Nous négocions la décision d'association des PTOM et l'ensemble des règlements européens pour la future programmation. Nous nous occupons autant, en temps et en disponibilité, des RUP, qui reçoivent 4,8 milliards d'euros de fonds européens, que des PTOM, qui n'en reçoivent que 105 millions d'euros, et nous traitons les négociations avec le même sérieux.

Les RUP sont caractérisées par l'ampleur des fonds européens qui leur sont consacrés : 4,8 milliards d'euros, soit un cinquième des fonds européens pour la France, et 30 % des crédits du Fonds européen de développement régional (FEDER). Ces sommes sont nécessaires et stratégiques pour l'outre-mer qui a des besoins importants pour rattraper son retard en matière d'infrastructures de transport, de déchets, d'assainissement, d'hôpitaux, etc. Le taux de chômage y est deux fois supérieur à celui de la métropole. Toutes ces raisons justifient la mobilisation constante de la France, pour laquelle les RUP sont une priorité dans les négociations. L'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît les régions ultrapériphériques, caractérisées par leur insularité et leur éloignement.

Les règlements européens prévoient quelques spécificités pour les RUP : un taux de cofinancement supérieur aux autres régions, actuellement de 85 % ; la possibilité de financer des dépenses non éligibles en métropole, comme des filiales de grandes entreprises, des aéroports, des infrastructures de transport, etc. ; et une allocation spécifique aux RUP (ASRUP) au sein du FEDER, d'un montant de 35 euros par habitant par an sur la programmation 2007-2013, 30 euros durant la programmation actuelle, pour prendre en charge les surcoûts spécifiques outre-mer, comme le fret.

Les autres modalités de mise en œuvre des fonds n'ont pas de spécificité procédurale pour les RUP : les conditions de programmation, d'audit, d'organisation des autorités de gestion sont les mêmes qu'en métropole.

Les situations des RUP sont diverses : La Réunion n'a pas les mêmes besoins que Mayotte, ni les mêmes capacités en ingénierie

Votre mission d'information traite de la sous-utilisation chronique des fonds européens. Sur la programmation précédente 2007-2013, les chiffres sont quasiment stabilisés. Comme le souligne la Cour des comptes, le FEDER a été utilisé à 100 %, le Fonds social européen (FSE) massivement – entre 99 % et 100 %, hormis en Guyane, en raison

d'une période difficile en 2015-2016 pour les trois niveaux concernés : l'autorité de gestion – à l'époque, l'État – l'organisme intermédiaire, soit le conseil régional, et l'autorité de certification. En revanche, le taux de consommation du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) oscille entre 91 % et 94 %.

Nous sommes prudents sur la période actuelle car les taux de programmation et de réalisation sont très variables et peuvent évoluer en quelques mois. Ainsi, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin derniers, les taux de programmation du FSE et du FEDER ont augmenté de 12 %. Néanmoins, l'outre-mer souffre d'un retard de programmation par rapport à la moyenne nationale, qui est de 67 % pour le FEDER et le FSE, avec des taux de programmation parfois inférieurs à 60 % au 30 juin pour les deux fonds, notamment pour le FEDER en Guyane et en Martinique, pour le FSE géré par les collectivités en Guadeloupe et en Martinique, et par l'État à La Réunion et à Mayotte. L'écart est plus marqué pour le FEADER : alors que le taux de crédits engagés est de 63 % à l'échelle nationale, les outre-mer sont un tiers en dessous... La situation évolue très vite pour la programmation, avec une croissance très forte depuis quelques mois. Il nous faut programmer des fonds européens avant fin 2020, sinon nous aurons un télescopage entre l'ancienne programmation et la nouvelle, comme ce fut le cas en 2014. Nous sommes en liaison étroite avec les autorités de gestion pour programmer au maximum, tout en veillant à la qualité des projets.

Pourquoi les outre-mer ont-ils un taux de programmation plus faible ? Il faut distinguer les spécificités ultramarines des raisons communes à toutes les autres autorités de gestion. Toutes les autorités de gestion ont souffert de l'adoption tardive des règlements et des accords de partenariat ; de l'adoption de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la loi MAPTAM, et de ses décrets fin 2014 ; de la mise en place de la décentralisation des autorités de gestion – jusqu'en août 2017 pour Mayotte ; de la bascule tardive des équipes dédiées de l'État vers les conseils régionaux après les décrets de 2014 et 2015 ; du renforcement des exigences réglementaires pour la programmation actuelle ; du démarrage compliqué des outils informatiques, Osiris et Synergie.

Les spécificités ultramarines sont d'abord conjoncturelles. Le début de la programmation a coïncidé avec la fusion des collectivités de Guyane et de Martinique en une collectivité unique. Il n'y a pas de lien de cause à effet, mais cet élément de contexte a compliqué le démarrage de la programmation. Par ailleurs, certaines collectivités – notamment la Guyane et surtout Mayotte et, dans une moindre mesure, les directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi pour le FSE – sont pénalisés par une faible attractivité pour attirer et fidéliser des agents formés à la gestion des fonds européens. Au Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) de Mayotte, les agents sont majoritairement contractuels et restent en poste un à deux ans maximum. Ce turn-over est également important en Guyane. Les autorités de gestion décentralisées ont été confrontées au même problème et n'ont pas toutes pu bénéficier du transfert d'agents de l'État, souvent repartis en métropole.

En outre, une autorité de gestion du FEDER en outre-mer gère de nombreux dossiers techniques et complexes sur les ports, les aéroports, les routes, les déchets, l'assainissement, etc. L'ingénierie publique et privée est souvent faible. On observe une telle situation pour les crédits de l'État, comme les fonds exceptionnels et les contrats de plan État-région. Les projets ont du mal à sortir faute d'ingénierie suffisante et compte tenu de la complexité des dossiers ultramarins – spécificités foncières, normes parasismiques ou paracycloniques.

Nous avons actuellement deux préoccupations : d'abord, nous craignons le risque de dégage­ment d'office. Il n'y a pas eu, en 2018, de dégage­ment d'office, sauf sur le programme INTERREG Mayotte/Madagascar/Comores, à hauteur de 200 000 euros. En 2019, sur le FEDER et le FSE, de nombreuses RUP ne présentent pas de risque de dégage­ment d'office, même si la marche est plus haute. Il existe un risque de dégage­ment d'office pour le FSE à Mayotte, mais qui est géré par l'État et non par la collectivité. En revanche, nous sommes préoccupés par le FEADER : la Martinique et la Guyane, fin mai, étaient à 65 % du seuil de dégage­ment d'office. La marche est élevée, mais les responsables sont conscients des difficultés et y travaillent.

Deuxième point d'attention : le CFP post-2020. Le ministère des outre-mer est attaché au maintien de spécificités ultramarines dans les fonds, avec le maintien d'un taux de cofinancement spécifique et une concentration thématique sur des priorités ultramarines – eau, déchets, environnement. Nous ne voulons pas que les projets soient entravés par une concentration inadaptée, des règles d'éligibilité trop strictes – ainsi, la Commission européenne prévoit à ce stade l'inéligibilité de projets de valorisation des déchets–. Nous sommes également attentifs aux montants financiers, l'ASRUP notamment, mais plus généralement le montant global pour les RUP et PTOM dans le cadre des négociations réglementaires. La négociation financière se tiendra au second semestre 2019.

**Mme Colette Mélot, rapporteure.** – Merci de ce tableau complet des politiques européennes ultramarines. Vous avez bien distingué RUP et PTOM. L'engagement est le même qu'en France métropolitaine. La programmation 2007-2013 a des résultats très honorables, notamment pour le FEDER.

Pouvez-vous nous présenter des exemples concrets de projets d'infrastructure financés par les FESI ? En Guyane, malgré les besoins, les résultats sont maigres.

Que pensez-vous des critiques de la Cour des comptes qui pointe plusieurs défaillances dans la gestion des fonds européens ? Quelles améliorations seraient réalisables ?

Même si la programmation est en cours jusqu'en 2023, qu'attendez-vous pour la prochaine programmation, au regard des deux dernières programmations ? Avez-vous des inquiétudes ou des préconisations particulières ?

**M. Étienne Desplanques.** – La programmation 2007-2013 était plutôt bonne. Les problèmes rencontrés pour le FEADER existent partout ; notamment, le programme LEADER ne fonctionne ni mieux ni moins bien qu'en métropole...

Nous sommes inquiets sur la programmation et souhaitons que le rythme ultramarin rejoigne le niveau métropolitain. Mais, à l'exception du cas mahorais, nous n'avons pas atteint le seuil d'alerte.

Les projets financés par des fonds européens sont nombreux : le nouvel hôpital de Fort-de-France répond aux nouvelles normes parasismiques ; la route des Tamarins à La Réunion a été réalisée ; des pistes aéroportuaires ont été allongées ; le service militaire adapté, outil extraordinaire pour former les jeunes ultramarins, est en grande partie financé par le FSE ; des fonds européens ont permis la rénovation d'hôtels, souvent en complément de la défiscalisation ; en Guadeloupe, une partie de la réfection des réseaux d'eau et d'assainissement est prise en charge par les fonds européens. Ces enjeux sont déterminants pour les outre-mer afin de rattraper leur retard et de compenser leurs handicaps.

Certaines remarques de la Cour des comptes sont pertinentes. Compte tenu de l'ampleur des fonds européens, les autorités de gestion ont parfois tendance à privilégier la consommation sur la qualité des dossiers financiers, mais de telles critiques seraient valables en métropole.

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – En début, sinon en fin de programmation...

**M. Étienne Desplanques.** – Il y a des injonctions contradictoires : ne pas rendre de fonds à Bruxelles, mais consommer au mieux. Les règles ont été fortement renforcées sur la programmation 2014-2020 ; la désignation des autorités de gestion avec un audit initial garantissant des procédures plus serrées. La Cour des comptes prend ses exemples surtout sur la programmation 2013-2020, durant laquelle l'État était autorité de gestion. Il n'est pas sûr qu'il y ait les mêmes problèmes pour l'actuelle programmation. Sept projets, qui font l'objet d'une analyse plus poussée de la Cour, sont pointés du doigt. Cet échantillon n'est pas nécessairement représentatif de la totalité des projets financés. Certes, il y a parfois des difficultés à maîtriser le calendrier, et l'intérêt économique de certains projets n'est pas avéré. Mais il n'y a pas de défaillance généralisée ni de volonté délibérée de contournement des règles. Il y a eu des dérapages en raison de problèmes fonciers, d'autorisations environnementales, des problèmes qui peuvent aussi se poser en métropole. Mais restons soucieux de financer de bons projets, dans les délais, avec une programmation efficace et complète.

Oui, il faut consommer les fonds européens. Comme autorité de coordination, nous venons en appui des autorités de gestion. Nous lancerons dans quelques semaines une étude spécifique sur la programmation 2014-2020, pendant de celles qui seront réalisées par la DGEFP et le CGET, pour apporter un appui en ingénierie. Ce n'est pas un audit, mais nous allons, dans chaque territoire, identifier les bonnes pratiques pour mieux les partager et tirer les leçons des échecs. Nous voulons éviter les dégagements d'office, qui risquent d'être importants entre 2021 et 2023, à la fin de la programmation, lorsque les seuils de dégagement d'office augmentent.

Pour les prochaines programmations, plus nous commencerons tôt le travail de définition des programmes opérationnels et des accords de partenariat, plus nous serons prêts à consommer vite les crédits. Nous devons être prêts, au niveau national, dès que les règlements sortiront. Nous militons pour que la procédure et les règles dans les prochains règlements soient les plus souples possible, notamment pour la désignation des autorités de gestion, afin d'éviter un délai d'un an avant leur désignation.

L'année 2014 a été une révolution avec la décentralisation des autorités de gestion. Elles ont besoin, désormais, de stabilité ; elles ont acquis une grande expérience, ce qui facilitera le démarrage des prochains programmes. Le ministère des outre-mer n'est pas favorable à une trop forte créativité dans ce domaine.

**Mme Colette Mélot, rapporteure.** – Que pensez-vous de la nouvelle règle de dégagement d'office à n+2, qui serait prévue pour la prochaine programmation ? Avec quel risque pour les RUP ?

**M. Étienne Desplanques.** – Actuellement, la règle applicable est n+3. La Commission européenne propose n+2, mais les négociations ne sont pas terminées. Ce scénario est probable, même s'il reste des partisans du n+3. Nous préférons n+3, mais dans la

programmation précédente 2007-2013, c'est la règle n+2 qui s'appliquait déjà, et cela ne s'est pas si mal passé...

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Ce n'est donc pas un problème ?

**M. Étienne Desplanques.** – C'est un problème, mais est-il possible de défendre une dérogation de n+3 pour la programmation ultramarine au nom d'une spécificité ultramarine ? Il serait difficile de se prévaloir de difficultés de gestion pour demander cette année supplémentaire. L'outre-mer risque de devoir suivre la métropole. Respecter le n+2 est contraignant, mais tout dépend de la chronique des seuils de dégagement.

**M. Oudi Serva, adjoint au chef du bureau des politiques européennes, de l'insertion régionale et de la valorisation de l'outre-mer à la sous-direction des politiques publiques de la direction générale des outre-mer au ministère des outre-mer.** – La question se pose surtout en début de programmation, lorsque les porteurs de projets n'ont pas toute la connaissance sur les règles applicables. Mais plus il y a d'informations et de communication, plus les porteurs de projets peuvent s'adapter aux règles. L'Espagne propose de lisser le rendu dans les premières années, pour que la règle du n+2 s'applique avec plus de souplesse en début de programmation. Cette proposition, intéressante, doit encore être débattue à l'échelle nationale.

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – La priorité résiderait davantage dans le maintien de taux de cofinancement spécifiques que sur le n+2 ou le n+3 ? Il y a plus de chances d'honorer la règle du n+2 s'il y a des taux de cofinancement différenciés et une concentration thématique sur la réalité des territoires ultramarins...

**M. Étienne Desplanques.** – Le problème du cofinancement est différent selon les territoires. La Réunion utilise rarement un cofinancement à hauteur de 85 %, tandis qu'à Mayotte, vous ne pourrez pas financer de réseau d'eau sans ces 85 % de cofinancement, car le syndicat mixte n'a pas les capacités d'obtenir un prêt, même de l'Agence française de développement (AFD), et les moyens de l'État ne sont pas extensibles.

Je ne sais pas si nous pourrions maintenir un taux de cofinancement à 85 %. La proposition est actuellement de 70 %, mais un taux inférieur à 80 % posera problème en Guyane et à Mayotte. Nous pouvons espérer une alliance avec les RUP des autres États membres.

Sur la concentration thématique, si l'on applique les critères du nouveau projet de règlement, 65 % des fonds européens seraient concentrés sur les objectifs 1 relatifs à une Europe intelligente, et 2 sur l'Europe verte. Or il est nécessaire de restructurer les réseaux d'eau, d'assainissement, de rénover les hôpitaux, etc. Soutenir les entreprises de haute technologie en outre-mer est important, mais soyons réalistes, il faut d'abord assurer les infrastructures de base.

Ces deux sujets sont plus faciles à défendre que le n+3 et le préfinancement, même si nous espérons plus de souplesse pour récupérer de la trésorerie en début de programmation. Les outre-mer ont besoin d'une assistance technique musclée.

**M. Victorin Lurel, membre de la délégation sénatoriale aux outre-mer.** – Je partage votre avis sur la programmation 2007-2013 et l'avis de la Cour des comptes. Pourriez-vous nous préciser les taux d'exécution et de certification territoire par territoire ?

À Saint-Martin, c'est l'État qui exécute. Or, selon le CGET, au 31 décembre 2018, le taux de programmation atteignait 38 %, et, en mars 2019, le taux de certification atteignait 18 %. En Guadeloupe, le taux de certification pour le FEDER atteignait 16 %, le taux de programmation 55 % au 31 décembre 2018 – certes, ce taux a augmenté de 12 % entre janvier et juin 2019. Les taux sont similaires en Martinique, en Guyane, à Mayotte et à La Réunion. Vous citez un taux de 60 %, qui est une moyenne sur l'ensemble des outre-mer.

Nous craignons, à deux ans de la fin de la programmation, qu'il y ait des dégagements d'office : 16 % sur le FEDER en Guadeloupe, 7 % sur le FSE.

L'eau est-elle un objectif thématique ou ces objectifs ne concernent-ils que la recherche, l'innovation, les technologies de l'information et de la communication, la transition énergétique ? Certains sujets spécifiques justifient-ils des financements plus confortables ?

Le taux d'ASRUP était de 36 % au 31 décembre 2018. Qu'en sera-t-il en 2019 ? Quels sont les risques potentiels d'ici à 2022, notamment sur les paiements ?

**M. Etienne Desplanques.** – Nous pouvons vous transmettre les données dont on dispose sur les taux de programmation et de certification dans les RUP. Les chiffres que vous évoquez sont probablement ceux du 31 mars 2019. Les taux ont évolué depuis : par exemple, en Guadeloupe, les taux de programmation s'élèvent désormais à 71 % pour le FEDER et à 52 % pour le FSE. Les taux de certification ne sont pas éloignés des chiffres que vous indiquez : 18 % pour le FEDER et 11 % pour le FSE, soit des chiffres comparables aux autres RUP.

Il est vrai que nous enregistrons des retards à Saint-Martin. La crise liée au passage de l'ouragan Irma n'a pas facilité les choses et nous a obligés à remanier le programme opérationnel. Pour autant, les retards sont importants. Il convient de rappeler toutefois qu'il s'agit d'un programme de taille modeste. Au 30 juin 2019, le taux de programmation s'élevait à 46 % au titre du FEDER et à 65 % au titre du FSE. Il reste donc encore un effort important à faire car ces chiffres sont inférieurs à la moyenne des RUP.

L'enjeu du débat sur la concentration thématique après 2020 concerne les deux premiers objectifs stratégiques : le premier est l'Europe intelligente, qui inclut le numérique et la recherche ; le second est l'Europe verte, qui inclut la gestion des déchets, l'eau, l'assainissement, etc. Le projet de règlement de la Commission prévoit d'affecter 35 % des crédits à l'Europe intelligente et 30 % à l'Europe verte. Mais, si l'on compare avec les chiffres de la précédente programmation, on constate que les sommes allouées à l'Europe verte ne sont pas suffisantes pour des territoires comme Mayotte, la Guyane ou la Guadeloupe. Si l'autorité de gestion doit dépenser 30 % des crédits sur les actions relatives à l'Europe intelligente, elle n'aura pas assez d'argent pour financer les actions nécessaires au titre de l'Europe verte... C'est pourquoi nous militons pour alléger cette contrainte de répartition en facilitant la fongibilité des crédits entre les objectifs. Il serait inconcevable qu'un projet d'assainissement en Guadeloupe se trouve bloqué à cause de règles de gestion de ce type.

**M. Oudi Serva.** – Sur l'ASRUP, le taux de programmation s'élevait, en coût total, à 60 % en juillet 2018 et atteindra 73 % au mois de juin 2019. Il n'y a donc pas d'inquiétude à avoir en la matière. Le seul point d'inquiétude à cet égard concerne Mayotte et le cadre de performance, ce qui pose la question d'éventuels redéploiements entre territoires.

**M. Michel Magras, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer.** – Je n'ai pas lu le rapport de la Cour des comptes. La DGOM est l'autorité de coordination du dispositif. Avec 4,8 milliards d'euros pour les RUP et 105 millions pour les PTOM, l'enveloppe est globalement de 5 milliards d'euros. Cela ne justifie-t-il pas une représentation permanente de l'autorité de régulation à Bruxelles ? Peut-on continuer, comme on le fait actuellement, en nous appuyant sur des notes des autorités françaises et en envoyant sur place un fonctionnaire de temps en temps ?

Pour les PTOM, une enveloppe était prévue au titre de l'appui technique. Je constate que le système ne fonctionne pas à la vitesse à laquelle il devrait fonctionner. Nous devrions respecter le calendrier européen. L'Europe n'a pas de temps à perdre. La programmation dure quatre ans. Les projets doivent être montés, financés et exécutés durant cette période et les crédits que nous n'aurons pas dépensés seront donnés à d'autres pays ! J'entends le bilan que vous dressez, mais on ne sait pas qui est responsable ni ce que l'on peut faire pour améliorer la situation. Or, il importe de faire en sorte de nous mettre au diapason de Bruxelles. L'Europe ne fonctionne pas comme la France. Nous savons qu'en France, la bureaucratie est très développée. Qu'attendez-vous des parlementaires pour faire évoluer le dispositif et donner à la France les moyens d'utiliser les fonds programmés ? Je rappelle que la France est le deuxième contributeur au budget européen.

La partie française de Saint-Martin est une RUP, tandis que la partie néerlandaise de l'île est un PTOM. Il me semble qu'un fonds de coopération entre les deux parties de l'île avait été prévu. La partie néerlandaise avait demandé à être nommée chef de file pour la coopération dans la zone des Caraïbes. Mais il est paradoxal d'être nommé coordonnateur d'un dispositif et de ne pas être capable d'utiliser les fonds... J'aimerais que le gouvernement français agisse pour améliorer la situation. Il importe désormais de faire preuve d'efficacité. Discuter entre nous ne suffit pas. Il faut aller à Bruxelles, être présents sur place en permanence. L'État est-il conscient que des crédits sont disponibles pour les RUP et qu'ils sont sous-utilisés ?

**M. Étienne Desplanques.** – Comment faire en sorte que le système fonctionne mieux ? Nous avons d'abord besoin de stabilité afin que les autorités de gestion puissent aborder avec sérénité la prochaine programmation et mettre leur expérience à profit. Il faut aussi mettre l'accent sur l'ingénierie, en y consacrant des fonds spécifiques, pour mieux accompagner les petits porteurs de projets qui souhaitent déposer un dossier. Si l'on veut que le FSE fonctionne mieux, notamment à Mayotte, il faut aussi réfléchir au préfinancement. Nous travaillons sur ce sujet avec l'AFD. Plus que le montant total des fonds, le soutien en ingénierie et l'appui en amont aux porteurs de projets apparaissent essentiels.

Vous posez la question de la représentation à Bruxelles. L'État français est organisé de manière efficace. Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) coordonne l'action du Gouvernement. La Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne assure les négociations à Bruxelles. La collaboration entre les ministères, le SGAE et la Représentation permanente fonctionne très bien. Mais, pour se faire entendre à Bruxelles, il ne suffit pas d'exposer un problème, il faut aussi présenter une solution sérieuse, susceptible d'être acceptée par les autres États membres ! On peut toujours réclamer des règles spécifiques pour les RUP ou demander de supprimer les règles, cela ne sera jamais entendu à Bruxelles si ce n'est pas étayé. Nous devons élaborer des propositions sérieuses.

En ce qui concerne l'articulation des RUP et des PTOM, les prochains règlements comportent des avancées notables, avec, notamment, des possibilités de mixage entre le FED

et le FEDER. Mais encore faudra-t-il que les autorités de gestion acceptent parfois que les fonds soient confiés à un gestionnaire tiers, une organisation internationale ou l'AFD par exemple...

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Je vous remercie.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site Internet du Sénat.*

**Audition de M. Daniel Prieur, Secrétaire adjoint de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture, Président de la chambre interdépartementale d'agriculture du Doubs-Territoire de Belfort**

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Notre mission d'information poursuit ses travaux avec l'audition de M. Daniel Prieur, secrétaire-adjoint de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), président de la chambre interdépartementale d'agriculture du Doubs-Territoire de Belfort. M. Prieur est accompagné de M. Éric Collin, directeur entreprise et conseil.

Vous avez sollicité cette audition et nous avons jugé utile de vous écouter. Vous représentez le réseau des chambres d'agriculture. Ce réseau assume plusieurs missions : contribuer à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières ; accompagner, dans les territoires, la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs, ainsi que la création d'entreprises et le développement de l'emploi ; contribuer, par les services mis en place, au développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles, ainsi qu'à la préservation et à la valorisation des ressources naturelles, à la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires et à la lutte contre le changement climatique.

Notre mission, à l'initiative du groupe Les Indépendants, a pour rapporteure Colette Mélot et porte sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France. Nous nous sommes rapidement aperçus qu'il ne convenait pas de parler de sous-utilisation chronique puisque la consommation se trouve dans la moyenne, même si des difficultés existent, en particulier pour le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Cette formulation répond toutefois à des questionnements du territoire. Cette mission d'information vise à mieux comprendre la situation et à formuler des préconisations.

Nous vous avons envoyé un questionnaire, fil conducteur de nos échanges.

**M. Daniel Prieur, secrétaire adjoint de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, président de la chambre interdépartementale d'agriculture du Doubs-Territoire de Belfort.** – Je vous remercie, Madame la Présidente et Madame la Rapporteuse, de nous auditionner sur ce sujet récurrent du développement rural avec la consommation ou la non-consommation des crédits.

Je commencerai par un rappel historique. La politique agricole commune (PAC) comprend deux piliers : un pilier agricole et un pilier axé sur le développement rural, avec, dans les politiques du second pilier, une politique particulière qui repose sur les initiatives locales, avec l'utilisation des fonds LEADER.

Je suis jeune entrant au Bureau de l'APCA, mais je dispose d'une expérience dans les organisations agricoles, puisque nous avons souvent une expérience syndicaliste avant d'être missionnés au sein de l'APCA. Dans ce cadre, j'ai été, lors de la deuxième vague des fonds LEADER, président d'une structure qui faisait partie d'un groupe d'action locale (GAL) pour gérer les fonds LEADER consacrés au développement local à finalité touristique, avec un volet sur l'accompagnement social.

Nous avons un avis partagé sur la question. Le monde agricole a l'habitude de gérer les problématiques sur la compensation de handicaps, les politiques d'investissement, l'accompagnement des démarches de qualité, en lien avec les interlocuteurs du Réseau d'innovation et de transfert agricole (RITA) ou les interlocuteurs de la région. Or, les projets de développement rural sollicitent d'autres acteurs et le monde agricole se retrouve moins à l'aise, selon l'expérience des chambres d'agriculture et des porteurs de projets. Tout dépend également si le projet est déjà écrit ou pas, si le programme LEADER intervient en accompagnement du projet. S'il faut tout écrire, la situation est plus compliquée.

Dans les structures comme Nouvelles Ruralités, présidée par le sénateur Joly, les participants s'interrogent sur la manière de sortir les territoires de difficultés et demandent plus de moyens consacrés au développement rural, pour ne pas tout axer sur le développement agricole. Nous sommes confrontés à un certain dilemme. Je suis personnellement persuadé qu'élargir la réflexion contribue à une meilleure vie dans les territoires et à un meilleur positionnement de l'agriculture. J'en veux pour preuve l'expérience des pôles d'excellence ruraux, pendant des pôles de compétitivité, avec des universités, de la recherche et du développement et de grosses infrastructures industrielles. Pour les territoires ruraux, le pôle était constitué à l'échelle des territoires, avec une confiance accordée aux acteurs, et des services naissaient de ces pôles, notamment sur la santé ou sur la constitution de micro-filières. Un dossier emblématique sur la Lozère portait ainsi sur la production de thé pour apporter de la valeur ajoutée à des territoires. Une telle initiative de développement local peut alors bénéficier de financements LEADER.

Nous en sommes à la quatrième ou cinquième génération du programme LEADER, entre les simples initiatives qui représentaient initialement 5 % de l'enveloppe, puis LEADER +, qui avait pris le relais avec l'obligation d'entrer dans un réseau au niveau local, puis l'échange de partages avec le niveau européen sur des projets transfrontaliers. De tels programmes peuvent présenter un fort intérêt, mais aussi freiner la mise en place d'un certain nombre d'initiatives. Partir d'un projet local pour établir des connexions avec des collègues européens donne un objectif louable, mais peu accessible d'emblée à l'ensemble des territoires.

Pour la future PAC, nous ne connaissons pas la totalité de l'architecture, entre États et régions, puisque les discussions sont en cours. Une première évolution est intervenue, dans la précédente PAC, avec la gestion par les régions du deuxième pilier, avec de nombreux éléments téléguidés, ou fléchés, par le niveau national. Les chambres d'agriculture se situent dans une logique d'accompagnement des exploitations agricoles, avec des mesures de transition face aux enjeux environnementaux, agro-écologiques et carbone. L'enjeu carbone est sociétal et l'agriculture peut jouer un rôle-clef en adaptant ses productions ou en mettant en place de nouvelles techniques pour les systèmes d'exploitation. En lien avec les organisations syndicales agricoles nationales, l'APCA a proposé des éléments pour ne pas être en rupture avec ces évolutions de l'agriculture. Un autre enjeu reste prégnant dans le deuxième pilier et vise à conserver de la vie et des moyens dans certains territoires, avec la politique de compensation de handicap qui représente un budget conséquent, justifié dans de

nombreux territoires. Dans la dernière définition des zones défavorisées, nous avons dernièrement vu que la région Nouvelle-Aquitaine avait été particulièrement éprouvée par le nouveau zonage avec des personnes qui voulaient y entrer. La position des organisations nationales a consisté à souligner le sens de l'accompagnement et de l'investissement.

Cette politique reste une politique d'initiative avec des territoires qui n'ont pas toujours l'ingénierie nécessaire pour répondre. En Franche-Comté, il est difficile pour une communauté de communes en territoire rural, avec un ou deux salariés seulement, de gérer ces dossiers, tandis qu'une agence d'urbanisme du pays de Montbéliard comptant une quinzaine d'ingénieurs peut aisément répondre aux appels d'offres et fournir les informations dans les délais impartis.

Les chambres d'agriculture doivent donc s'interroger sur l'accompagnement des groupes. Ces éléments sont sortis du dernier *brainstorming* que nous avons mené sur la définition de nos métiers. Le territoire arrive à parts égales avec les sujets relatifs à la transition et à l'accompagnement des agriculteurs.

Au niveau syndical – puisque je siége toujours au Bureau de la FNSEA –, nous avons mené un travail sur le positionnement de l'agriculture dans dix ans et le couple agriculture et territoires nous semble constituer un levier pertinent pour éviter les délocalisations, apporter de la valeur ajoutée et être facteur d'emploi et de cohésion dans l'ensemble des territoires.

**Mme Colette Mélot, rapporteure.** – Nous arrivons à la fin de la programmation 2014-2020. Savez-vous combien de projets ont été déposés par les chambres d'agriculture depuis le début de la programmation ? Pouvez-vous nous donner quelques exemples concrets ?

Pouvez-vous dresser un bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens ? Ce transfert a-t-il posé des problèmes, selon vous, notamment au sein des régions issues de fusion ?

Connaissez-vous les délais moyens de versement des aides aux chambres d'agriculture ou aux agriculteurs ?

**M. Éric Collin, directeur entreprise et conseil.** – Les chambres d'agriculture travaillent sur les fonds européens pour les dossiers agricoles, les instructions et l'émergence de projets d'investissement dans les exploitations, les projets territoriaux, en particulier lorsqu'ils nécessitent de l'émergence ou de l'appui sur les filières locales, avec circuits courts ou plus localisés. Ceci peut concerner des travaux menés sur l'évaluation des potentiels des marchés, des aides individuelles pour les exploitations, voire des projets plus ou moins collectifs ou de petits projets de transformation.

Nous travaillons également sur des sujets transversaux à l'agriculture, dans le cadre des transitions. Certains dossiers sont accompagnés dans le cadre du FEADER, dans le cadre de diagnostics territoriaux ou de conseils sur la gestion de la ressource en eau ou sur des changements climatiques.

D'autres dossiers sont moins connus, comme le dispositif de coopération, qui permet de créer des groupes pour des projets de taille réduite conduits de manière hétérogène dans les régions. Il s'agit d'une coopération qui permet de créer et d'appuyer des projets

européens pour l'innovation (PEI) demandant une structuration dans le groupe d'agriculteurs et un transfert sur l'innovation.

Telle est la typologie des actions menées sur le dispositif. Pour compléter notre analyse de la consommation, nous avons identifié les facteurs qui pourraient être améliorés et les facteurs qui constituent des freins. Parmi ces derniers, certains sont liés à la mécanique et aux mesures qui ont posé des difficultés dans la mise en place des dispositifs.

La notion de sous-consommation doit effectivement être relativisée puisque notre flux de consommation se situe effectivement dans la moyenne européenne. Sur la mécanique, il convient de noter que nous avons connu, au cours de la programmation, des éléments rendant l'exercice plus compliqué qu'habituellement. Je peux citer la négociation, menée en 2012, pour transférer la gestion des fonds européens aux régions, avec une mise en œuvre assez rapide de ce transfert, alors que les outils informatiques n'étaient pas prêts. Un décalage a donc été enregistré entre la production du *back office* et le transfert effectif, ce qui a engendré un retard au démarrage que nous avons beaucoup de difficultés à résorber.

Un deuxième élément a impacté les chambres d'agriculture et les régions : la réforme territoriale avec le nouveau découpage des régions. Au moment où nous définissions la chaîne d'instruction et de contrôle, les régions ont dû travailler avec des régions qui ne disposaient pas de services instructeurs, et ces services ont dû être recalibrés. Je ne pourrai mesurer l'impact quantitatif précis, mais le point nous a posé problème. La Commission européenne ne voulait pas renégocier les programmes opérationnels, mais nous avons eu la tentation d'arriver à une certaine convergence des mesures et nous avons donc dû retravailler sur les mesures les plus emblématiques, pour ne pas créer de biais de concurrence au sein d'une nouvelle région fusionnée. Des discussions sont tenues sur la modification des programmes opérationnels et nous sommes entrés dans un dispositif de convergence. Ceci a alourdi structurellement la mécanique de projets et a pu avoir un effet sur la consommation de leurs crédits.

La réforme territoriale et les outils constituent deux éléments. Un troisième est lié aux thématiques. Certaines mesures, comme les mesures agro-environnementales (MAE), posent question. Beaucoup de personnes s'accordent à dire qu'avoir des MAE définies au plan régional pose problème. Nous estimons que deux vices originels existent sur la MAE. La MAE, par nature, est un dispositif qui vise à accompagner un changement de pratiques très précises, normées et renseignées, avec une aide qui compense le surcoût lié à la mesure. Il a fallu écrire des cahiers des charges, pratique par pratique, avec un grand nombre de MAE, modulées au niveau régional. Nous pensons donc qu'une véritable réflexion doit être menée sur la refonte des MAE. Nous pensons que les MAE doivent être dé-zoomées pour avoir un effet de transformation véritable, avec des objets et des cahiers des charges plus larges qu'action par action et mesure par mesure. Pour une transition dans le domaine climatique, qui engage des choix en matière de variétés et d'agronomie, plusieurs modifications des pratiques peuvent être nécessaires. Le même sujet se pose pour les phytosanitaires. Dans ce cas, il convient de renégocier et de réduire le nombre de MAE en tant que telles. Dans la programmation, il n'existait pas forcément de lien entre le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCEA), les investissements et les mesures d'accompagnement (mesures de transition ou MAE). De ce fait, les guichets pouvaient fonctionner de manière rapide, accessible et utile sur les investissements, tandis que des freins existaient pour accéder à des MAE sous-utilisées. Ces points devraient sans doute être corrigés.

Avec une politique portée par les régions, nous séparons, dans la mission des autorités de gestion, l'information, l'instruction des aides, le payeur et le contrôle. Le fait de se rapprocher des régions, pour certaines mesures, a amélioré la capacité d'accès à l'information et l'ajustement des instructions. Le fait d'arriver au niveau régional a rapproché ce dispositif. Pour la chaîne du payeur et du contrôle, un biais existe néanmoins dans la mesure où la reconcentration sur l'Agence de services et de paiement (ASP), restée centralisée, nuit à la souplesse instaurée sur l'instruction et sur l'information. Ce point pourrait également être revu dans la prochaine programmation, si une séparation est maintenue entre l'instruction du projet, au niveau régional, et le paiement, au niveau national, puisqu'il crée des difficultés dans la consommation et dans la fluidité du dispositif.

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Sur le fond, vous estimez donc que la compétence des régions en la matière ne doit pas être remise en cause et que le problème vient plus de la séparation de l'instruction par les régions et du paiement effectué au niveau centralisé ?

**M. Éric Collin.** – Pour une prochaine programmation, si nous voulons véritablement nous concentrer sur les transitions auxquelles l'agriculture est confrontée, il convient d'accompagner des projets d'exploitation qui comportent de l'investissement, c'est-à-dire un accompagnement à la prise de risques. Dès lors, il convient que les décisions se trouvent dans les mêmes mains pour la cohérence de l'instruction du projet de l'entreprise, plutôt au niveau de la région pour être au plus près du projet, tant en matière de filière que de territoire.

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Avez-vous conscience que ces propos sont en contradiction avec ceux de la FNSEA nationale ?

**M. Daniel Prieur.** – Ce n'est pas une contradiction, mais plutôt une nuance : nous proposons une nouvelle mesure intitulée « mesure de transition ». Ce qui relève du premier pilier doit rester au niveau national, tandis qu'il convient de distinguer, sur le second pilier, les politiques nationales d'installation ou de compensation de handicap, de l'accompagnement qui pourrait être réalisé au niveau local, en particulier pour les transitions.

Sur l'utilisation des fonds, j'aurais du mal à vous dire si des initiatives ont été permises par ces fonds. En termes de transfert technologique et d'accompagnement de la filière fromagère, la Franche-Comté est connue pour ses fromages haut de gamme, et le programme LEADER avait permis un transfert technologique pour maintenir une filière valorisante dans ce cadre. Dans le département du Lot, des accompagnements avaient été proposés pour la filière produit, par exemple pour la renaissance du Rocamadour. Des formations ont été dispensées sur le développement du tourisme de pays, avec de nouvelles dynamiques sur l'offre de services et un tourisme fédérant des hôteliers et permettant aux touristes de faire de la randonnée sans gérer les aspects logistiques : une action a ainsi été mise en place sur le plateau montagne de mon département. Une adaptation est réalisée, pas seulement agricole, quand les dossiers ont été conçus et instruits dans l'esprit des décideurs. LEADER vient alors pour accompagner une démarche ascendante. En Midi-Pyrénées, un sénateur du Tarn, Jean-Marc Pastor, et André Valadier avaient voulu cartographier le territoire pour inciter les personnes à monter des projets, sachant qu'ils recherchaient des financements régionaux, nationaux ou européens pour l'accompagnement. Tous les territoires ne disposent toutefois pas des ressources nécessaires pour s'inscrire dans une telle démarche.

Le travail des chambres d'agriculture pour les six prochaines années devra faire la jonction entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), communauté de communes ou communauté d'agglomération, et les chambres d'agriculture pour intervenir en matière réglementaire, sur l'urbanisme par exemple, et sur les projets à porter au niveau territorial.

**Mme Pascale Gruny.** – J'entends la répartition que vous proposez entre l'État et les régions, mais je trouve qu'un seul ordonnateur semble plus logique, avec l'État, pour décliner ensuite dans les départements. Il sera sinon difficile d'atteindre l'objectif de simplification, alors que les agriculteurs demandent de la simplification et une diminution des contrôles.

Le verdissement n'induit-il pas plus de difficultés pour la consommation des fonds ?

Dans la prospective sur la politique agricole commune, avec une mise en œuvre qui reviendrait davantage au niveau national, avec vingt-sept politiques agricoles différentes, ne craignez-vous pas que des différences soient créées, notamment entre le premier et le deuxième pilier ?

**M. Daniel Prieur.** – Nous ne partons pas à égalité puisque les États membres ont décidé, dès le départ, de faire de la régionalisation ou de la mutualisation de moyens. L'Allemagne a ainsi confié beaucoup de responsabilités à ses *Länder*, avec une architecture politique différente de la nôtre. J'ai visité des exploitations en Allemagne où j'ai constaté que les politiques sociales étaient bien moins contraignantes, augmentant leur compétitivité. J'exprime donc un avis réservé sur la question. Nous allons vers un certain nombre d'obligations, dont une obligation de convergence qui institue des transferts massifs entre les régions, selon le mode d'agriculture.

Les organisations nationales souhaitent un socle commun à la politique agricole, avec des objectifs communs poursuivis au niveau européen – et non avec un budget accordé à chaque État membre qui en dispose à sa guise. La politique menée ne peut être la même avec vingt-sept États membres qu'avec six. De grands pays agricoles qui avaient besoin de forts développements ont rejoint l'Union européenne et ont fortement consommé les crédits. Je connais assez bien l'agriculture polonaise puisqu'un directeur adjoint de ma chambre est d'origine polonaise, et j'ai constaté que cette agriculture avait opéré de grandes transformations, comme nous l'avions fait dans les années 1960 ou 1970. La technologie est maintenant présente partout en Europe.

La politique agricole comprend l'aspect communautaire et l'aspect national, avec une demande sociétale.

Je n'ai pas forcément l'accord de l'APCA et de la FNSEA, mais je considère qu'un axe majeur s'ouvre aujourd'hui, qui vise à aller de l'alimentation à l'agriculture, alors que l'axe inverse était observé jusque-là, de l'agriculture à l'alimentation. Les aspects d'adaptation locale sont donc importants. Avec les États généraux de l'alimentation et la mise en place des projets alimentaires territoriaux, de nouvelles problématiques émergent. Le citoyen-consommateur affirme de nouvelles exigences. L'agriculture dispose d'outils pour protéger des cultures et ces points suscitent désormais un débat. Les aspects de transition sont un levier d'accompagnement des agriculteurs et de communication sur les actions menées par les agriculteurs qui se trouvent déjà dans cette démarche.

Les pratiques sur les exploitations ont changé depuis dix ou vingt ans. Les agriculteurs demandent à être accompagnés dans leur développement et à ne pas subir des critiques quotidiennes. Les agriculteurs ont une utilité territoriale, économique, sociale et sociétale. Si certaines de ces utilités sont remises en cause, ils évolueront vers d'autres métiers.

Dans mon territoire, l'agriculture se porte bien, grâce aux appellations d'origine contrôlée, mais les agriculteurs chercheraient sinon un autre emploi.

**Mme Annick Billon.** – L'agriculture remplit plusieurs fonctions, notamment alimentaire, et les Français accordent de l'importance à leur alimentation, comme le montre l'actualité sur les échanges commerciaux, qui fait ressortir une inquiétude sur l'alimentation. L'agriculture remplit également un rôle par rapport aux paysages, à l'économie et au tourisme, comme le Marais poitevin en Vendée.

Comment faire pour que les MAE soient enfin payées dans des délais raisonnables ? Nous voyons bien souvent que la pérennité des exploitations est mise en danger à cause des délais de paiement extrêmement longs. L'État est bien plus performant pour retrouver des non-payeurs d'impôts que pour verser des MAE aux agriculteurs... Comment faire pour simplifier les critères et les périmètres octroyés ? J'ai cru comprendre que les critères avaient pu évoluer dans le temps par rapport aux périmètres et aux conditions d'éligibilité aux MAE. Je rejoins ma collègue Pascale Gruny qui parlait d'un souci de simplification. Ne serait-il pas plus pertinent d'avoir un objectif simple poursuivi par les MAE, avec des critères identiques déclinés dans les régions ?

Lors du pic de non-paiement des MAE, certaines régions ont dû pallier le désengagement de l'État en devenant les payeurs.

**M. Pierre Louault.** – J'essaie de me battre à vos côtés pour la simplification des mesures de la PAC. Je défends cette position auprès du ministre de l'agriculture. Il m'a en effet indiqué que les 4 500 mesures pour la future PAC que lui proposent les chambres d'agriculture ne pouvaient pas être efficaces, et que ces dernières devaient les réduire à 45.

**M. Michel Raison.** – Au-delà des systèmes de paiement complexes, dans le cadre de la PAC, et des modifications que doit subir l'agriculture, nous devons avoir le souci de chaque agriculteur et du consommateur. Le politique, agricole ou parlementaire, doit également avoir le souci de la « ferme France ». Si nous ne souhaitons que répondre aux demandes du consommateur français et que nous fixons nos normes internes, nous perdrons encore plus de parts de marché par rapport au marché international et risquons de ne plus être autosuffisants. Je m'inquiète parfois des orientations prises sur ce que sera notre « ferme France » dans dix ou quinze ans, sachant que le sujet est stratégique pour notre alimentation et notre économie, si nous avons une politique de repli, de jardinage et de vente directe – même si j'exagère un peu à dessein.

**M. Daniel Prieur.** – Sur les MAE, nous avons évoqué les difficultés rencontrées avec la fusion des régions.

La région Pays de la Loire n'a pas été fusionnée avec la Bretagne, mais, dans de nombreuses régions, la double peine a été subie. Sans distribuer les bons et les mauvais points aux ministres, la situation était extrêmement compliquée avec Stéphane Le Foll qui ne considérait pas que le sujet était urgent. Quand Stéphane Travert est arrivé, il nous a indiqué

qu'il rencontrait un problème de budget et qu'il convenait, pour faire face, de basculer une partie du premier pilier de la PAC vers le deuxième pilier, ce que nous avons fait. Ceci a permis d'avoir un calendrier de paiement plus satisfaisant.

Nous avons sûrement proposé des mesures trop détaillées, alors qu'il aurait convenu de proposer des mesures plus générales. Quand l'APCA, en lien avec les organisations syndicales nationales, propose des mesures de transition qui pourront avoir un réel impact sur les fermes, selon la stratégie de haute valeur environnementale, la politique des labels pour la filière bovine – qui entraîne des retours financiers sur les exploitations – ou la stratégie bas carbone pour la production laitière, il s'agit de solutions concrètes, demandées par les agriculteurs sur le territoire.

Une autre politique me paraît intéressante pour conquérir un nouveau marché avec l'évolution vers l'agriculture biologique pour laquelle il convient de raisonner avec une politique de qualité qui n'enferme pas trop. Les agriculteurs biologiques historiques et les nouveaux agriculteurs biologiques devraient s'harmoniser. Les agriculteurs biologiques historiques tiraient il y a quelques années à boulet rouge sur l'agriculture conventionnelle, alors que l'agriculture biologique commence forcément sur des champs conventionnels qui se transforment.

Sur le repli sur soi, j'ai longtemps siégé à l'Institut national d'origine et de la qualité (INAO) et je considère qu'il convient de savoir quel marché nous ciblons. Ciblons-nous uniquement le marché des matières premières à l'échelle française et mondiale ? Je ne suis alors pas certain que nous sommes suffisamment compétitifs puisque d'autres territoires sont mieux armés que nous en termes de structures agricoles. En Russie, les agriculteurs ont des parcelles de 440 hectares. Nous n'avons pas le même dimensionnement. Vladimir Poutine dispose de terres qui se dégèlent chaque année avec le réchauffement climatique. Notre rôle deviendra donc sûrement différent dans les marchés mondiaux

Sur la qualité, l'agriculture française ne doit-elle pas cibler son positionnement sur les produits transformés et sur le marché de la qualité, pour son positionnement à l'international ? Ceci demande une évolution. J'ai connu une production de comté à 35 000 tonnes, et elle atteint aujourd'hui 60 000 tonnes. Je sais qu'il nous faut aujourd'hui un peu d'export, même si je ne souhaite pas que l'export dicte la totalité de notre politique.

Si, demain, nous continuons à avoir une production agricole un peu plus élitiste, nous risquons de perdre des paysans qui auront du mal à accéder à des standards de qualité supérieurs. Nous avons introduit cet accompagnement dans le rôle des chambres d'agriculture, puisqu'une partie de la population ne sollicite pas forcément nos services, alors qu'elle doit être accompagnée.

La politique agricole française devrait peut-être s'orienter vers le haut de gamme, comme la viticulture a pu le faire dans le passé dans de nombreux domaines. Dans la viticulture, la PAC différait de celle des autres secteurs, avec des actions sur les évolutions de cépages, la modernisation des outils de vinification et le positionnement du marché.

**M. Éric Collin.** – Nous ne pouvons nous satisfaire de la situation des 5 000 MAE peu utilisées sur les 9 000 disponibles. Dans nos mesures de transition, pour les MAE qui seront transformées, les cahiers des charges devront être plus ouverts, peut-être partie prenante d'un socle national.

Dans la période de transition, nous préconisons d'accompagner les exploitations au travers d'une nouvelle mesure de transition bâtie autour d'un projet d'entreprise qui identifie les investissements nécessaires à la transition, avec une dotation de transition plutôt qu'une MAE qui remplacerait d'autres MAE. La MAE est effectivement trop précise et ne compense que le manque à gagner lié à la mise en place d'une pratique. Pour assurer une transition, il convient de modifier plusieurs paramètres de l'exploitation, ce qui requiert des investissements et une prise de risques. Nous suggérons donc un nouvel outil dans la future PAC : une dotation de transition, sur le modèle de l'installation, avec un projet pour cinq ans, défini pour l'exploitation, qui comporte un point d'équilibre économique et des engagements contractuels, ainsi qu'une aide versée pour accompagner l'exploitation. Je pense que cette mesure est de nature à être appliquée sans distorsion, plutôt à un niveau régional.

**Mme Laurence Harribey, présidente.** – Nous avons choisi de travailler sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France pour susciter un débat et approfondir le sujet. Je ne pensais pas que nous sous-utilisions les fonds européens par rapport aux autres États membres et nous sommes effectivement dans la moyenne européenne. Il serait toutefois intéressant de progresser pour la future programmation à compter de 2021, même si la programmation 2014-2020 se poursuivra jusqu'en 2023 au niveau des traitements des dossiers. Il convient d'avancer. Nous partageons tous l'objectif de simplification et celui de l'agriculture de qualité, même si je pense que l'agriculture française est déjà une agriculture de qualité. Des mesures peuvent être prises pour progresser. Nous poursuivrons le travail pour promouvoir les fonds européens, notamment pour que le programme LEADER soit mieux et davantage utilisé.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site Internet du Sénat.*

*La réunion est close à 18 h 30.*

**Mardi 23 juillet 2019**

- Présidence de M. Pierre Louault, vice-président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**Audition de M. Stéphane Le Moing, président-directeur général de l'Agence de services et de paiement, et de Mme Valérie Isabelle, directrice du développement rural et de la pêche**

**M. Pierre Louault, président.** – Avec M. Stéphane Le Moing et Mme Valérie Isabelle, de l'Agence de services et de paiement (ASP), nous recevons l'organisme qui se trouve au cœur des dispositifs des fonds européens. Nous vous entendons au terme de nos travaux, destinés initialement, à l'initiative de notre collègue rapporteure, Colette Mélot, à mesurer la sous-utilisation chronique des fonds européens en France, puis élargis, au fil des auditions et des déplacements, à une réflexion sur la complexité d'utilisation des fonds pour leurs bénéficiaires.

L'ASP est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle de l'État. Elle a pour mission d'assurer la gestion administrative et financière d'aides publiques, notamment des fonds européens. Elle représente ainsi un organisme payeur et un opérateur

public contribuant à la mise en œuvre de politiques européennes, nationales et locales. Elle mène des actions pour le compte d'une douzaine de ministères et d'établissements publics pour l'ensemble des fonds européens : le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE).

Au cours de nos travaux, nous avons identifié des difficultés d'utilisation qui concernent surtout le FEADER et le programme LEADER. Le transfert de gestion de certaines mesures aux régions les explique en partie, mais la Cour des comptes a aussi établi l'existence de problèmes structurels propres à la France.

Votre audition est ouverte au public et à la presse. Elle sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat et fera l'objet d'un compte rendu publié.

**M. Stéphane Le Moing, président-directeur général de l'Agence de services et de paiement.** – J'aimerais d'abord apporter une précision importante s'agissant de nos missions : elles diffèrent selon les fonds européens. L'ASP ne constitue ainsi un organisme payeur que pour les fonds agricoles ; elle paie dans le cadre du FEAMP sans être organisme payeur et fournit une assistance à la maîtrise d'ouvrage pour ce qui concerne le FEDER et le FSE.

S'agissant du FEADER, je souhaiterais transmettre quatre messages à votre mission d'information. D'abord, la France, avec un taux moyen de 48 %, ne se trouve pas si mal placée en termes d'avancement de la consommation des maquettes financières : elle se place en dixième position, les neuf premiers États membres étant des pays de taille modeste. De fait, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie affichent un taux de consommation inférieur ; il convient donc de relativiser, d'autant que la sous-consommation représente un phénomène habituel, pour diverses raisons, lors de la première moitié de la programmation. Ensuite, au sein du FEADER, il faut distinguer les aides aux surfaces, soit le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), des autres dispositifs. Elles ne relèvent en effet pas de la même réglementation ni du même système de gestion et diffèrent dans leur philosophie comme dans leur fonctionnement. La sous-consommation du FEADER concerne ainsi davantage les aides hors surface : le chiffre de 48 % représente une moyenne entre une consommation élevée du SIGC et un engagement d'un tiers des aides hors surface. Doivent également être distinguées les mesures relevant du cadre national de celles gérées par les régions, à l'instar du programme LEADER. De fait, le rythme d'avancement apparaît plus élevé pour les premières – les aides à l'installation ou à l'investissement par exemple – et, là encore, la moyenne de 48 % de crédits consommés masque des situations contrastées. Enfin, le taux de consommation apparaît très hétérogène selon les territoires, y compris au sein d'une même région. La situation diffère en fonction des programmes de développement rural (PDR) définis avant la fusion des régions.

L'ASP doit gérer un dilemme, par nature insurmontable, entre la recherche de la simplicité des procédures et l'adaptation des mesures à la diversité des situations des territoires et des filières. Le monde rural se caractérise, en effet, par une grande hétérogénéité. Les organismes payeurs et les autorités de gestion doivent s'efforcer de trouver un équilibre entre deux objectifs opposés.

**Mme Colette Mélot, rapporteure.** – Vous avez répondu par écrit à notre questionnaire, et je vous remercie, mais nous souhaitons approfondir certains sujets. Vous avez évoqué votre dilemme entre diversité des situations et simplifications des procédures. La

complexité des dossiers de demande de fonds représente un sujet de récrimination récurrent dans les territoires. Pourriez-vous nous indiquer, pour chaque fonds, quels sont les délais moyens de paiement au bénéficiaire ?

**Mme Valérie Isabelle, directrice du développement rural et de la pêche de l'Agence de services et de paiement.** – S'agissant du FEADER, qui comprend vingt mesures, les délais de paiement apparaissent variables. Le bénéficiaire dépose d'abord une demande d'aide, puis réalise le projet et, enfin, envoie une demande de paiement. Les délais de paiement dépendent donc notamment du temps consacré à la mise en œuvre du projet, parfois un à deux ans, et de la nature de la mesure. Lorsqu'un bénéficiaire dépose une demande de paiement, elle est instruite par le service concerné, puis l'ASP intervient après validation dans un délai moyen de quarante-huit jours.

**Mme Colette Mélot, rapporteure.** – Ce délai semble raisonnable.

**Mme Valérie Isabelle.** – Absolument, d'autant que ce délai inclut aussi celui nécessaire aux opérations et contrôles du comptable.

**M. Stéphane Le Moing.** – Il existe une confusion dans le débat sur le délai dont il est question. Lorsque le dossier de demande de paiement est envoyé incomplet, la procédure s'en trouve allongée par la faute du bénéficiaire. Intervient ensuite la phase d'instruction, puis celle du paiement réalisé par l'ASP. De fait, le système fait intervenir beaucoup d'acteurs et les causes d'un retard de paiement peuvent être variées.

Le traitement des aides surfaciques du FEADER est davantage industrialisé, avec des délais plus normés, – moins toutefois que celui des mesures relevant du premier pilier de la politique agricole commune (PAC) – car il s'agit d'un paiement annuel, alors que les aides hors surface sont versées sur un rythme pluriannuel. Ainsi, les demandes sont déposées en avril et les aides aux surfaces payées, selon les dispositifs, entre octobre et décembre.

**M. Pierre Louault, président.** – Les agriculteurs doivent parfois attendre trois ans pour recevoir les aides agro-environnementales à l'agriculture biologique. Ce n'est pas satisfaisant ! En France, personne ne se parle et les mesures comme les règles ne cessent de s'empiler. C'est un mal typiquement français, au-delà de la problématique des fonds européens.

L'État a pris en main la gestion des aides surfaciques. Pourtant, les régions disposent de services compétents. Faut-il donc, selon vous, être à Paris pour que la gestion soit efficace ? Colbert a indéniablement marqué la France...

**M. Stéphane Le Moing.** – Effectivement, nous ne nous parlons pas suffisamment. À propos de la tension que j'évoquais entre la simplification et l'équité des dispositifs, il convient de rappeler qu'en matière de gestion, les jeux sont en partie faits dès la conception des mesures qui obéissent à un objectif politique. Les conséquences opérationnelles des choix politiques ne sont pas intégrées en amont et les organismes payeurs se contentent de mettre en œuvre au mieux les décisions prises. Il serait utile, pour la prochaine programmation, d'intégrer les considérations opérationnelles dès la conception des mesures. Je crois qu'il existe, sur ce point, une prise de conscience collective de la part de l'État et des régions.

**M. Pierre Louault, président.** – Il faut aller au bout !

**Mme Colette Mélot, rapporteure.** – Vous semblez plutôt optimiste pour l’avenir. L’actuelle programmation a dû prendre en compte le transfert de certains dispositifs aux régions et l’installation d’un nouveau logiciel. Ce dernier fonctionne-t-il désormais correctement ? Est-il, par ailleurs, possible d’alléger les procédures pour améliorer le fonctionnement du système ?

**M. Stéphane Le Moing.** – La situation est désormais normalisée s’agissant du logiciel, mais des difficultés administratives demeurent. Pour autant, le dispositif fonctionne, comme l’indique la nette augmentation des taux d’engagement et de paiement du FEADER. Je vois, en outre, dans la position de la Commission européenne qui propose d’accroître les marges de manœuvre des États membres dans la définition de leur politique agricole, une opportunité majeure de simplification des procédures. Une grande partie de la complexité vient des règles que nous avons ajoutées en France aux règles européennes. La subsidiarité accrue pourra donc constituer une opportunité pour simplifier. Certaines mesures sont complexes parce que les sujets traités le sont. Mais la complexité n’est pas toujours justifiée par la complexité des sujets. Je pense, par exemple, aux règles de financement ou aux conventions juridiques entre les acteurs dans le programme LEADER : en effet, on compte beaucoup de paiements dissociés dans ce programme qui vise à associer les acteurs locaux. Beaucoup de communes, beaucoup de microfinanceurs interviennent, chacun avec ses règles. C’est difficile à gérer.

**M. Benoît Huré.** – À défaut d’avoir su garantir des prix de marché rémunérateurs pour les agriculteurs, au travers de la PAC et de l’organisation des filières dans chacun des pays, on a inventé un système d’aides compensatoires. Celles-ci représentent une part importante du chiffre d’affaires des agriculteurs. Mais les formulaires sont de plus en plus complexes et les contrôleurs sont parfois très tatillons, à tel point que les agriculteurs craignent plus les contrôles que les aléas climatiques ou les épidémies animales... Je ne peux que constater et déplorer la complexité des mesures franco-françaises. Les mesures sont beaucoup plus simples et lisibles dans les pays du Nord de l’Europe. La renationalisation de la PAC m’inquiète à cet égard. Selon vous, elle constituerait une opportunité pour simplifier, mais il suffirait juste de n’appliquer que les règles européennes et rien que les règles européennes ! Au lieu de cela, on a multiplié les surtranspositions. Au Sénat, désormais, on s’assure, avant de voter chaque texte, qu’il ne comporte pas de surtransposition. Je peux comprendre les difficultés rencontrées à cause de la création des grandes régions et des transferts de compétences aux régions, mais le système fonctionne mal. Il n’est pas sûr que la régionalisation de la politique européenne soit une bonne chose.

**M. Stéphane Le Moing.** – En tant que représentant de l’organisme payeur, il ne m’appartient pas de me prononcer sur les orientations politiques de la PAC.

**M. Daniel Laurent.** – Vous avez dit que les mesures sont à la libre interprétation des régions ; cela signifie donc qu’aucune région n’utilise les mêmes méthodes pour gérer un même programme. Cela doit être source de difficultés pour la gestion des dossiers...

Vous voulez être facilitateur, mais cela sera difficile si vous ne vous parlez pas ! Si l’on veut simplifier, il faudra bien que tous les acteurs travaillent ensemble.

Le ministre vient d’annoncer une avance d’un milliard d’euros pour les aides de la PAC : n’est-ce pas reconnaître que les délais de versement sont longs et que les aides n’arrivent pas à temps ?

**M. Stéphane Le Moing.** – Permettez-moi tout d’abord de nuancer vos propos : nous nous sommes toujours parlé, la difficulté est de trancher. On a manqué d’une instance décisionnaire.

J’en viens à l’annonce des avances d’un milliard d’euros. Elle ne signifie pas qu’il y a un retard dans le versement des aides. C’est même plutôt l’inverse. Les aides directes du premier pilier doivent être payées en décembre, mais la réglementation autorise les États à verser une avance au mois d’octobre. Cette possibilité est très utilisée par la France. Ces avances sont plafonnées à 50 % du montant des aides. En l’occurrence, le montant sera relevé à 70 % à titre dérogatoire pour verser une avance plus importante à titre d’aide de trésorerie. Il n’y a donc pas de retard de versement, mais au contraire une anticipation accrue.

**M. Pierre Louault, président.** – L’ASP vient de signer une convention avec la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l’agriculture. Mais qui aura la main sur les directions départementales des territoires (DDT) dans les préfetures ?

Chacun se souvient des problèmes rencontrés avec les logiciels Isis et Osiris au début. Ne faut-il pas craindre des problèmes similaires si l’on doit changer de système à cause du nouvel appel d’offres ?

**M. Stéphane Le Moing.** – La convention répond à une subtilité de notre organisation, qui est un élément de complexité spécifique à la France. Dans le système européen, l’organisme payeur est l’interlocuteur de la Commission européenne et est en charge de la gestion et du paiement des aides agricoles. Il travaille avec l’autorité de gestion, qui peut être, selon les cas, les États ou les régions. En France, l’organisme payeur pour les aides de la PAC est l’ASP, mais l’instruction est réalisée par les services déconcentrés du ministère de l’agriculture, ce qui est une particularité française. La convention dont il s’agit est une convention de délégation : l’organisme payeur, l’ASP, délègue aux services déconcentrés du ministère de l’agriculture la tâche de réaliser les missions d’instruction. Les DDT seront donc placées sous l’autorité fonctionnelle de l’ASP pour la gestion des aides de la PAC, mais, comme services déconcentrés, ils sont sous l’autorité du préfet. Cette convention précise l’articulation entre les deux.

**M. Pierre Louault, président.** – Il ne faudrait pas sous-estimer le rôle fondamental joué par les DDT dans la crise liée aux logiciels de paiement. Si elles n’avaient pas été là, la crise aurait eu des conséquences bien plus fortes...

**M. Stéphane Le Moing.** – J’ai tout à fait conscience de leur importance. Vous souligniez la nécessité de se parler entre acteurs. Cela vaut aussi pour l’ASP et les DDT. Nous sommes en train de faire évoluer la gouvernance du système afin d’intensifier les échanges et pour que l’ASP aide davantage les DDT au quotidien.

Je ne pourrai vous répondre totalement sur les logiciels car un appel d’offres est en cours. La législation sur les marchés publics nous impose de renouveler le marché, mais la continuité du service structure le cahier des charges et constitue une priorité.

**M. Pierre Louault, président.** – Si l’on fait appel à un nouvel opérateur, il sera impératif de simplifier si l’on veut qu’il comprenne quelque chose à notre fonctionnement

administratif ! Nous avons rencontré les représentants du *Land* de Saxe ; les *Länder* élaborent avec l'État fédéral des mesures de simplification et les soumettent ensuite à Bruxelles. C'est une démarche de coconstruction intéressante qui associe tous les échelons. Pourrait-on envisager une même démarche en France ?

**M. Stéphane Le Moing.** – Envisagez-vous l'actuelle programmation ou la suivante ?

**M. Pierre Louault, président.** – La suivante. Il s'agit de définir ensemble les procédures, de réduire les délais et de simplifier les contrôles et les paiements. Si les agriculteurs doivent attendre un ou deux ans le paiement des aides, cela discrédite l'Europe. Quelles seraient vos propositions ?

**M. Stéphane Le Moing.** – Il convient tout d'abord d'intégrer la dimension opérationnelle dès la conception des mesures. C'est en cours et nous discutons avec l'État et les régions à ce propos. Je suis très attaché à ce que l'ASP joue son rôle de conseil en matière de simplification.

En ce qui concerne le FEADER, il conviendrait peut-être de diminuer le nombre de mesures, mais cela impliquerait une moindre prise en compte des diversités régionales. Un cadre national pourrait être pertinent. Tout est affaire de choix politique : la diversité a ses mérites, mais elle a pour contrepartie une certaine complexité. Pour simplifier, on pourrait aussi réduire le nombre de critères. Actuellement, par exemple, dans certains PDR, les aides à l'investissement matériel agricole varient selon le nombre des rangs des machines agricoles. De même, les taux d'aides pour la modernisation dans le secteur de la volaille varient selon que l'alimentation est OGM ou non. C'est difficile à vérifier ! Enfin les règles de cofinancement constituent un gisement de simplification.

**M. Pierre Louault, président.** – Peut-on imaginer un système dans lequel la région serait responsable de l'édiction des règles régionales, en assurerait le contrôle et serait responsable financièrement devant l'organisme payeur ? Les contrôles deviennent très pointilleux. Parfois, dans certains dossiers, on va jusqu'à demander à la commune de fournir la délibération du conseil municipal qui a élu le maire !

Enfin, vous n'avez pas répondu sur les logiciels. Faut-il craindre de nouvelles difficultés pour payer les aides en 2020 si l'on change d'opérateur ?

**M. Stéphane Le Moing.** – Sur le premier point, le mode d'organisation que vous évoquez est tout à fait envisageable. Nous devons discuter avec les régions pour déterminer l'organisation de la gestion. Dans la réglementation européenne, l'organisme payeur est responsable de l'ensemble de la chaîne, à l'exception de la définition des mesures qui relèvent évidemment de l'autorité de gestion ; l'organisme payeur peut tout déléguer, hormis le paiement, et tous les types d'organisation se rencontrent en Europe. Ainsi, en Allemagne, chaque *Land* a un système différent.

L'appel d'offres en cours pour un logiciel ne concerne pas les aides du FEADER, mais seulement celles du premier pilier de la PAC. Il ne vise que le logiciel Isis. Même si l'opérateur changeait, le système ne changerait pas.

**M. Pierre Louault, président.** – Soit ! Mais si vous possédez une Mercedes, mieux vaut aller chez un concessionnaire Mercedes pour l'entretenir que chez un concessionnaire Renault...

**Mme Valérie Isabelle.** – L'organisme payeur peut déléguer, mais il demeure toujours responsable et doit donc réaliser des contrôles. Qui dit délégation dit contrôle de la délégation.

**M. Pierre Louault, président.** – Quelles seront les conséquences pour les personnels des DDT de la convention signée le 9 mai dernier ?

**M. Stéphane Le Moing.** – Pour les personnels, rien ne changera par rapport à la situation existante. La convention devait être renouvelée car elle arrivait à expiration. La nouvelle convention ne modifie pas l'organisation ; elle explicite l'organisation existante et rappelle les rôles des uns et des autres. Les personnels des services agricoles continueront à dépendre du ministère de l'agriculture qui continuera à rédiger les instructions et les règles administratives à respecter. L'ASP sera responsable des modes opératoires permettant aux DDT de réaliser l'instruction, même si cette distinction est parfois subtile dans la pratique. La nouvelle convention se contente donc de renouveler l'ancienne convention sans changer le fonctionnement. Elle ne concerne que le premier pilier de la PAC et les aides surfaciques. Pour les aides hors surfaces du FEADER, les règles sont différentes car les régions sont les autorités de gestion.

**Mme Valérie Isabelle.** – L'organisme payeur délègue aux autorités de gestion l'instruction des dossiers, et ces dernières délèguent l'instruction de certaines mesures aux DDT.

**M. Pierre Louault, président.** – Les régions pourraient donc fixer les mesures, faire les contrôles et assumer la responsabilité financière ? Ce serait un élément de simplification.

**Mme Valérie Isabelle.** – Toutes les configurations sont possibles. Il n'y a que le paiement que nous ne pouvons pas déléguer.

**M. Pierre Louault, président.** – Le programme LEADER concerne souvent des petites sommes, mais assure une présence de l'Europe dans les territoires. Serait-il envisageable que vous déléguiez les paiements individuels aux régions, qui seraient aussi responsables des règles ?

**Mme Valérie Isabelle.** – Cela était le cas dans les premières générations du programme LEADER. Une subvention était versée aux groupes d'action locale (GAL) qui assuraient ensuite les paiements. Mais ce n'est plus possible aujourd'hui. Nous ne pouvons plus déléguer le paiement. Nous transmettons aussi à la Commission européenne des données individuelles de paiement qu'elle contrôle. Cela ne sera pas non plus possible dans la prochaine programmation, à cause de la rédaction du rapport de performance.

**M. Pierre Louault, président.** – Est-ce de la responsabilité de l'Europe ou de la France ? Les programmes LEADER fonctionnaient très bien au début, dans les années 1990.

**Mme Valérie Isabelle.** – LEADER n'était pas inclus alors dans le FEADER. Il n'y a été inclus qu'en 2007. Il a dû alors suivre les règles assurantielles strictes du FEADER en matière de garantie sur les dépenses et de visibilité sur les dépenses opérées.

**M. Benoît Huré.** – Nous avons trop souvent tendance à rendre l'Europe responsable des dysfonctionnements, alors que ce sont souvent nos comportements qui sont à blâmer. Les élus et l'administration doivent assumer leurs responsabilités !

**M. Pierre Louault, président.** – Pourra-t-on démarrer la prochaine programmation à l'heure, soit deux ans plus tôt par rapport à la programmation en cours, ce qui permettrait d'engager les opérations et les paiements plus vite et de gagner du temps ?

**Mme Valérie Isabelle.** – On s'achemine vers une année de transition. LEADER a commencé avec une année de retard puisqu'il a bénéficié de la transition. On a commencé à consommer des crédits de la nouvelle programmation un an plus tard que pour les autres mesures. On s'achemine vers la même situation car on pourra engager des dossiers LEADER jusqu'au 31 décembre 2022 et les payer jusqu'au 31 décembre 2023. Donc, on s'apprête à entamer la nouvelle programmation avec un délai d'un an pour consommer l'enveloppe actuelle.

**M. Pierre Louault, président.** – Il est urgent de simplifier !

**Mme Valérie Isabelle.** – Les autorités de gestion régionales ont conscience de la complexité et de la nécessité d'une simplification. Des pistes existent : l'édiction de règles plus simples, la généralisation des options de coûts simplifiés pour les petits projets, etc.

**M. Pierre Louault, président.** – En dépit des conventions, on a un peu l'impression qu'il existe un fossé entre la DGPE et l'ASP, comme si deux mondes différents se côtoyaient. L'ASP a un peu le beau rôle en tant qu'organisme payeur, tandis que les agents des DDT sur le terrain se débattent avec des règles complexes, des logiciels pas toujours efficaces...

Je vous remercie. Il est dans l'intérêt de tous, de la France comme des utilisateurs, de simplifier et de le faire rapidement. La crédibilité de l'Europe est aussi en jeu.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site Internet du Sénat.*

*La réunion est close à 15 h 10.*



**MISSION D'INFORMATION « GRATUITÉ DES TRANSPORTS  
COLLECTIFS : FAUSSE BONNE IDÉE OU RÉVOLUTION  
ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE DES MOBILITÉS ? »**

**Jeudi 18 juillet 2019**

- Présidence de Mme Michèle Vullien, présidente -

*La réunion est ouverte à 13 h 35.*

**Examen du rapport d'information**

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Merci de votre présence et de votre participation aux auditions. Cette mission d'information a été créée à l'initiative du groupe CRCE dont le rapporteur est issu ; elle a commencé ses travaux le 7 mai. Deux mois plus tard, nous examinons son rapport.

Nous avons entendu 27 personnes, dont onze en réunion plénière et seize sous la forme d'auditions de notre rapporteur. Chacun a pu se forger une opinion. Je cède la parole au rapporteur pour présenter le fruit de nos travaux.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Nous avons choisi de conclure les travaux de cette mission d'information avant la fin de la session. Elle a néanmoins permis un balayage très complet des expériences en matière de gratuité des transports collectifs. Je remercie la présidente, avec qui j'ai travaillé en bonne intelligence : nous avons appris à nous connaître !

Ce n'est pas un rapport pour ou contre la gratuité. Le sujet se prête aux idées préconçues, qu'elles viennent des inconditionnels ou des opposants farouches. Il me semble que, dans l'élaboration de ce rapport, nous sommes parvenus à en sortir, pour poser des bases à la poursuite de la réflexion.

Lors de notre réunion de cadrage du 26 juin dernier, je vous ai présenté les grandes lignes de ma réflexion, en insistant sur les particularités des réseaux de transport des villes qui ont mis en place la gratuité totale. Ce sont d'abord des réseaux de petite taille ou de moyenne dimension : Dunkerque, avec ses 200 000 habitants, fait figure de capitale du transport gratuit en Europe.

Ensuite, à l'exception de celui d'Aubagne qui inclut une petite ligne de tramway, tous sont des réseaux de bus, ce qui rend évidemment l'adaptation de l'offre plus facile techniquement et moins lourde financièrement.

Le financement de ces réseaux ne reposait que marginalement sur la billettique, qui constitue généralement autour de 10 % du total des recettes.

Autre caractéristique, le réseau des autorités organisatrices de mobilité (AOM) passées à la gratuité totale était souvent sous-utilisé. Le maire de Dunkerque a coutume de dire : « Je préfère transporter des gens que des banquettes vides » ; celui de Niort qualifiait les bus avant la gratuité « d'argent public transformé en CO<sub>2</sub> ».

Enfin, la gratuité a été mise en œuvre par des équipes de sensibilités politiques très différentes.

Au-delà de ces constatations générales, les données précises et étayées sur les effets de la gratuité des transports collectifs, qu'elle soit totale ou partielle, font défaut. C'est pourquoi je vous proposerai d'appeler à la création d'un véritable observatoire de la tarification des transports, à l'exemple de ce que Dunkerque a mis en place.

Cette absence de données précises permet à certains de donner libre cours à des idées préconçues ou à des présupposés idéologiques, comme « la gratuité entraîne une augmentation des incivilités », ce qui n'est clairement pas le cas, ou « la gratuité n'existe pas et il faut que les gens payent, ne serait-ce qu'un prix symbolique ». Peut-être, mais pour quelle finalité ? À l'inverse, on a pu entendre que la gratuité pouvait se financer intégralement grâce aux économies engendrées par l'absence de billetterie et de contrôle. Ce n'est pas si simple.

C'est pourquoi ce rapport vise à dépassionner le débat, en dégageant quelques facteurs qui ont poussé certaines AOM à supprimer toute tarification.

Le premier enjeu est social : il s'agit pour beaucoup d'élus de rendre du pouvoir d'achat aux personnes défavorisées et faciliter l'accès de tous à la mobilité. De ce point de vue, la gratuité totale présente l'avantage essentiel sur une tarification sociale ou solidaire d'éviter le non-recours et, ainsi, de permettre à tous de se déplacer. Un sondage récent réalisé à la demande de l'Observatoire de la mobilité solidaire a montré que faute de mobilité, 41 % des Français ont déjà renoncé à un loisir ou une sortie culturelle, 36 % à des démarches administratives, 30 % à un rendez-vous médical et 26 % à des courses alimentaires ! 37 % ont même déclaré avoir déjà renoncé à voir leur famille faute de moyen de transport pour s'y rendre. C'est dire le caractère central de la question de la mobilité et de son accès sur le plan financier.

Il est vrai que nombre d'AOM ont mis en place une tarification solidaire pour prendre en compte toutes les situations, y compris celle des plus défavorisés. Mais la gratuité des transports collectifs supprime une barrière mentale et crée même un choc psychologique : avec la gratuité les transports collectifs ne sont plus, comme j'ai pu l'entendre, « réservés aux pauvres, aux femmes et aux jeunes ». Ainsi à Dunkerque, les chiffres, fondés sur une analyse très concrète des comportements et non sur l'application de modèles économétriques, sont clairs : avec 77 % d'accroissement du trafic en moins d'un an, l'estimation de doublement de la fréquentation en deux ans semble plausible – même si Dunkerque reste un cas particulier, et que les résultats doivent être appréhendés sur le long terme.

Cet exemple montre également l'ampleur du report modal lié à la gratuité : près de la moitié des nouveaux usagers du bus sont d'anciens automobilistes. Certes, certains observateurs mettent en avant l'autre moitié, composée en partie de personnes qui renoncent à se déplacer à pied. Mais ces anciens piétons l'étaient-ils par choix ou faute de pouvoir payer le transport collectif ?

Nous savons tous que réduire la part de la voiture pour améliorer la qualité de l'air et lutter contre le changement climatique est indispensable. Il y a deux jours encore, l'Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) a appelé à réduire le trafic routier pour endiguer la pollution de l'air et ses conséquences en termes de santé publique, en pointant du doigt la dangerosité des particules ultrafines.

Je ne suis pas pour autant un inconditionnel de la gratuité, car je sais que sa réussite est liée à de nombreux paramètres. Il s'agit avant tout d'un outil et d'un choix politique.

Le premier paramètre est évidemment la possibilité d'augmentation de l'offre disponible, un thème cher à notre présidente. À Dunkerque, la suppression de la billettique a représenté une perte de recettes de 4,5 millions d'euros alors que le renforcement de l'offre a coûté 12,5 millions d'euros, entièrement financés par la hausse du versement transport. Toutes les AOM ne disposent pas de cette possibilité de financement et d'autres ont échoué à faire face à la croissance du trafic, comme Hasselt ou à Bologne qui sont revenues au transport payant. C'est ce qui motive une autre de mes recommandations : veiller à la soutenabilité de la gratuité à long terme.

Le second facteur de réussite des expérimentations de gratuité totale des transports réside dans une démarche globale qui, au lieu de penser la gratuité isolément, la met au service d'un projet plus vaste de transformation de la cité, au plus près des préoccupations quotidiennes des citoyens.

La gratuité pour les jeunes permet aux familles d'utiliser les transports en commun pour un coût modeste ; elle fidélise également les adultes de demain, évitant leur basculement dans le réflexe du tout-voiture.

L'adaptation des réseaux et la mise en œuvre des bases d'une véritable multi-modalité sont des compléments indispensables de la gratuité des transports collectifs : on ne peut penser la gratuité sans intégrer les territoires ruraux et péri-urbains dans la réflexion. Il serait irresponsable de proposer l'accès universel à des transports collectifs gratuits. Mais il faut sortir du tout ou rien. Ce n'est pas parce que les transports collectifs classiques sont inadaptés aux zones les moins denses que la question de la mobilité ne s'y pose pas, bien au contraire. Le maire de Niort nous a expliqué, lors de son audition, que les maires des petites communes de l'agglomération ne réclamaient plus nécessairement un arrêt de bus. En revanche, l'AOM propose un service de transport à la demande adapté et gratuit.

Cela nous renvoie à la question plus vaste de l'offre de transport. Sortons de l'opposition entre gratuité et développement de l'offre. Certes, s'il n'y a pas d'offre, inutile de se poser la question de la gratuité ; mais les réponses apportées par les internautes à notre consultation en ligne sont éloquentes : il faut faire les deux !

Je n'ignore pas qu'il est plus facile de faire des déclarations que de trouver des financements, avec les budgets très contraints des collectivités territoriales. C'est pourquoi, au demeurant, la gratuité totale des transports collectifs n'est probablement pas réaliste dans les métropoles qui disposent de modes de transport lourds. Hormis le cas très particulier de Lyon, où les usagers assurent une part sans équivalent du financement d'un réseau très dense, la part des usagers dans les recettes diminue au fil du temps. À l'inverse, la part du versement transport dû par tous les employeurs de dix salariés et plus augmente, tout comme les contributions publiques, de sorte que beaucoup d'AOM sont déjà au taux plafond du versement transport.

Il nous faut donc poursuivre et élargir la réflexion sur les modes de financement de la mobilité écologique de demain. Au regard du caractère fondamental de cet objectif, je propose d'exclure les dépenses liées à la transition écologique de la limitation des dépenses des collectivités territoriales mises en œuvre depuis deux ans. Est-il normal que la

construction d'une route soit considérée comme un investissement et, à ce titre, hors du champ de la limitation, mais pas le financement de la gratuité des transports qui contribue à la transition ?

D'autres pistes ont été évoquées au cours de nos auditions ou dans les réponses en ligne, notamment le péage urbain. Notre présidente était intervenue en ce sens lors de l'examen de la LOM. Nous connaissons tous le rejet que suscite cette proposition. Néanmoins, la taxation des plus-values immobilières liées au passage d'une nouvelle infrastructure de transports collectifs à proximité du bien devrait faire l'objet d'une évaluation précise. On peut également imaginer une augmentation des tarifs de stationnement ou une taxation des parkings de grandes surfaces, voire une imposition sur la publicité en faveur des véhicules à moteur thermique.

La question de l'adaptation de la fiscalité au numérique, sujet d'actualité, se pose aussi dans le domaine des transports : est-il normal que toutes les applications, que ce soit de livraison à domicile ou de location de trottinettes, ne participent pas au financement des externalités négatives qu'elles engendrent ? Une fois de plus, on privatise les bénéfices et on nationalise les pertes.

Dernière hypothèse de travail : affecter une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) au fonctionnement des transports en commun, comme c'est le cas depuis deux ans pour Île-de-France Mobilités, qui a perçu à ce titre 94 millions d'euros en 2017.

Je propose également que le taux de TVA sur les transports de voyageurs, porté à 10 % en 2013, revienne à 5,5 %.

Je mesure combien la liberté des élus en matière de tarification des transports est limitée par ces contraintes financières. Pour autant, la gratuité est possible à condition d'un choix politique en ce sens. Ce n'est pas une panacée, ce n'est même ni une bonne ni une mauvaise idée en soi, car tout dépend de l'objectif au service duquel elle est mise en œuvre. L'exemple des villes françaises qui l'ont instaurée montre qu'elle permet à tous, notamment aux plus éloignés de la mobilité et aux plus démunis, d'accéder à toutes les fonctions sociales et économiques de la ville : en ce sens, la gratuité des transports collectifs ouvre la voie à une révolution sociale des mobilités.

Son bilan écologique est plus contrasté, mais il est encore difficile de mesurer avec précision son impact réel – d'autant que des mesures non tarifaires et *a priori* très simples peuvent, elles aussi, produire des effets importants. Ainsi le bureau des temps à Rennes, en décalant de quinze minutes les horaires de cours à l'université, a permis de fluidifier la circulation des rames du métro.

La gratuité des transports collectifs pourrait donc prendre sa pleine mesure dans un projet urbain radicalement différent. Dans un monde où les grandes métropoles grossissent indéfiniment, aucune solution miracle ne viendra régler les défis de la mobilité, aucun investissement dans les transports publics, aussi massif soit-il, ne permettra de remplacer pour l'essentiel l'utilisation des voitures individuelles.

Il est urgent de nous poser collectivement la question de notre projet urbain, de la taille de nos villes, de l'étalement urbain, de la dissociation entre les zones d'activité économique et les zones d'habitat. Alors que les centres-villes de nos communes moyennes

sont en déshérence, que la transition agricole nécessite une multiplication des emplois et donc une forme d'exode urbain, c'est dans un rapport au territoire différent que la gratuité pourrait trouver toute sa place, comme l'exemple de Dunkerque le montre.

Pour rebâtir un modèle économique résilient, capable de résister aux aléas financiers et respectueux de l'environnement, c'est sur des projets locaux qu'il faut s'appuyer en rebâtissant des économies de circuits courts autour de nos villes moyennes. On allégerait ainsi la pression démographique qui pèse sur nos métropoles. C'est également la manière la plus efficace de résorber la fracture territoriale et d'envisager, dans une perspective tant sociale qu'écologique, tout autant qu'un droit à la mobilité, un droit à la dé-mobilité.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Je remercie le rapporteur, avec qui j'ai travaillé dans la bienveillance et sans idées préconçues.

**M. René Danesi.** – Les rapports d'une centaine de pages présentent à la fois un inconvénient et un avantage : chacun y trouve ce qui correspond le mieux à ce qu'il souhaite démontrer. La conclusion générale de ce rapport est excellente et me convient parfaitement : comme on l'enseigne à Sciences Po, elle ferme une porte et ouvre une fenêtre, celle de la ville moyenne. Mais nous ne sommes pas près de revoir une France des villes moyennes, en perte à cause de la désindustrialisation de notre pays. Lorsqu'une économie passe du secondaire au tertiaire, elle se métropolise, avec en arrière-plan des choix de politique économique qui dépassent le cadre national.

En revanche, je suis très réservé sur le chapitre intitulé : « La gratuité des transports collectifs : un choix politique », pages 31 et 32. C'est effectivement un choix politique. Il aurait mieux valu l'intituler « Plaidoyer pour la gratuité des transports collectifs urbains » – car le rural a manifestement été évacué. Juste avant de conclure qu'il faut « dépassionner un débat qui souffre trop souvent de positions de principe et d'idées préconçues », le rapport note : « Comme le disait si justement le biologiste Albert Jacquard »... On évite généralement ce genre d'appréciations – d'autant que, sans méconnaître les compétences d'Albert Jacquard en biologie, comme les starlettes il avait un avis sur toute chose.

Ce rapport sous-entend ainsi que penser autre chose que ce qui est écrit sur ces deux pages, c'est être un passionné, prisonnier de ses idées préconçues. C'est un plaidoyer de la première à la dernière ligne. Vous évaluez ce que coûte l'entretien du réseau routier, sans faire état des taxes payées par les automobiles et les camions. Or il m'avait toujours semblé que ces derniers étaient les vaches à lait de l'État... Il n'aurait pas été inutile de chiffrer ce que rapportent ces usagers, sans compter le versement transport des entreprises, dont je les entends sans cesse se plaindre.

On peut aussi se demander combien coûte au contribuable la SNCF, perpétuellement en déficit – sans compter son régime de retraites – alors que sa contribution au transfert modal de la route vers le rail diminue chaque année.

Que coûtent les transports en commun urbains au contribuable ? Vous avez fort bien souligné que c'est à Paris que les usagers contribuent le moins au financement du transport collectif : 30 % viennent de leur poche contre 70 % ailleurs. C'est donc quand la participation de l'utilisateur devient marginale que la gratuité est envisagée. Quand il ne paie pas grand-chose, c'est déjà trop...

Certaines comparaisons me préoccupent : le rapport suggère que les mobilités soient gratuites – pour les seuls urbains évidemment. Or la santé, c'est la vie et la mort. L'éducation, c'est la différence entre une vie active et une vie inactive. Ce sont deux besoins fondamentaux, que l'on ne peut pas mettre au même niveau que les transports collectifs. On a toujours la possibilité de ne pas se déplacer. Qui trop embrasse mal étreint : je ne voterai pas ce rapport.

**M. Didier Mandelli.** – Merci à la présidente et au rapporteur. Ce rapport arrive au bon moment, alors que l'examen de la loi d'orientation des mobilités se poursuit. J'avoue que par principe, j'étais plutôt opposé à la gratuité. Les mobilités sont à mes yeux un besoin du quotidien ayant vocation à être financé par les usagers, au même titre que la restauration ou la piscine municipale. Cependant, j'étais prêt à me laisser convaincre, s'il était démontré que la gratuité résoudrait les problèmes.

J'ai donc deux raisons de ne pas être favorable à ce rapport, qui au demeurant ne reflète pas entièrement le contenu de nos auditions. D'abord, la gratuité résoudra-t-elle la question du transport des citoyens les plus fragiles ? Non, car les collectivités ont déjà des politiques spécifiques en direction de ces publics. Ensuite, la gratuité assurerait-elle un report modal suffisant de la voiture vers le transport collectif ? Non, d'après ce que j'ai retenu des auditions. Le report modal se fait avant tout depuis le vélo ou la marche à pied.

La réponse à ces deux questions étant négative, nous ne pouvons considérer la gratuité comme une solution idéale. C'est pourtant ce vers quoi tend le rapport, qui n'est pas aussi impartial que je ne l'imaginais. Je ne le voterai pas, et ce sera sans doute la position de mon groupe.

**M. Dany Wattebled.** – Je vous remercie du travail accompli sur une question nécessaire et du débat dépassionné que vous avez conduit. Dans la ville moyenne qu'est Dunkerque, le transport en commun gratuit coûte 4,5 millions d'euros correspondant aux recettes perdues et 12,5 millions d'euros en investissements. Dans la métropole européenne de Lille, la gratuité signifie une perte de recettes de 100 millions d'euros au bas mot, avec une délégation de service public à 1,4 milliard d'euros. Comment faire ? L'important n'est pas la gratuité, dès lors que les communes mettent en place une tarification sociale, mais les moyens que l'on se donne pour compléter l'offre existante.

Le problème du transport, dans ces métropoles, est l'apport des secteurs ruraux : sans rabattements efficaces vers le métro ou une ligne de bus à haut niveau de service, à tous les points d'entrée, les ruraux garent leur voiture au plus près, dans la ville même. Cela n'a pas été prévu dans les schémas d'aménagement.

Laissons faire les autorités locales : qu'elles mettent en place la gratuité si elles peuvent se le permettre. Mais si les recettes manquent, comment compléter l'offre future ? Plusieurs de nos interlocuteurs nous l'ont dit : c'est l'offre qui fait le transport. De plus, la gratuité est toujours payée par quelqu'un, sous forme d'impôt. Dans les plus grandes métropoles, le manque à gagner serait trop important pour permettre la mise en place de nouvelles lignes.

**M. Olivier Jacquin.** – Cette mission d'information m'a fait évoluer sur cette question. Je partais avec un *a priori* négatif, mais les auditions nous ont fait sortir du questionnement à la mode, avec le prisme : fausse bonne idée ou perspective intéressante ? Les représentants de la ville de Paris, en particulier, ont bien expliqué comment ils se sont

éloignés du dogme de la gratuité pour tous en voyant qu'il y avait loin de la coupe aux lèvres... Ils ont développé une réflexion intéressante sur des solutions de gratuité partielle visant à décongestionner le métro. Une opposition est apparue entre développement de l'offre et gratuité, et les plus éclairés de nos interlocuteurs ont insisté sur l'offre. Peut-on faire croître l'offre avec une politique de gratuité ? Les intervenants techniques en doutaient, globalement.

Dans ma circonscription, j'ai mentionné cette mission d'information lors d'une réunion sur la LOM, et quelqu'un m'a dit que, pour moi, ce serait sans doute un beau programme, vu que nous n'avons pas de transports en commun ! C'est une petite réserve que j'ai sur le rapport : à l'heure des gilets jaunes, est-il avisé de débattre de la gratuité pour les citadins ? Je regrette que cette dimension, et la problématique de l'égalité entre territoires, en soit absente.

Nous ne sommes pas là pour refaire le débat sur la gratuité, mais pour éclairer nos collègues sur la question de savoir si c'est une fausse bonne idée ou une révolution écologique et sociale des mobilités. Or le rapport donne des éléments de réponse, qui pourront servir aux élus. Il ne s'agit pas de faire le procès de la gratuité, mais le rapport nous fait avancer dans ce débat. Je salue l'équilibre trouvé lors des auditions, et dans les conclusions, qui ne s'enferment pas dans un pour ou contre stérile. Je suis donc favorable à ce rapport – mais pas, pour autant, à la gratuité !

**M. Didier Mandelli.** – Deux des recommandations, par leur formulation, me semblent orientées, car elles induisent l'idée qu'il faut instaurer la gratuité.

**M. Dany Wattebled.** – Il faut laisser aux élus la liberté de choisir !

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Comme on parle de la gratuité, les préconisations ne peuvent qu'y être liées. Pour autant, nous ne disons pas qu'il faut la mettre en place ; nous expliquons simplement que, lorsqu'elle a été instaurée avec succès, cela a procédé d'une réflexion globale, et que, par elle-même, la gratuité ne résout pas tous les problèmes. Le rapport me semble assez équilibré, puisque les tenants de la gratuité me font aussi des reproches ! En tout cas nous devons donner les moyens de réfléchir à la question. C'est ce que fait le rapport – ensuite, c'est un choix politique.

**Mme Annie Guillemot.** – Quel est le titre du rapport ?

**M. François Grosdidier.** – Bonne question.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – « Financer autrement les nouvelles mobilités ». En effet, la gratuité pose toujours la question du financement, qui renvoie à des choix politiques.

**M. François Grosdidier.** – Voilà : vous partez du postulat qu'il faut instaurer la gratuité, et que le problème est ensuite de la financer. J'avais pour ma part abordé cette mission d'information sans *a priori*. Comme mon groupe, je considère que chaque citoyen doit participer à la prestation qu'il exige de la collectivité pour des motifs personnels. On ne fait pas payer l'éducation, ni la santé – et encore. Les personnes qui s'installent en zone périurbaine bénéficient de plus d'espace et de terrains moins chers. Pourquoi feraient-ils assumer par la collectivité le poids économique et environnemental de déplacements pendulaires plus longs ?

Le rapport m'a semblé intéressant, et ne présente pas les biais que je craignais d'y trouver, vu les convictions du rapporteur, qu'il n'hésitait d'ailleurs pas à afficher lors des auditions – ce qui pouvait aussi être un moyen efficace de pousser nos interlocuteurs dans leurs retranchements. Il constitue un excellent éclairage pour les élus locaux et leur sera utile comme aide à la décision. Il commence par établir qu'il n'y pas de solution universelle et il ne se transforme pas en plaidoyer pour une gratuité totale et générale des transports. Certaines formulations semblent présupposer la gratuité, en effet – mais telle n'est pas sa teneur globale. Il serait donc dommage de le rejeter à cause de certaines formulations. Mieux vaudrait l'amender.

Il ne faut pas opposer offre et gratuité, sans doute, mais cet arbitrage s'impose souvent aux élus locaux.

Je suis plus réservé sur la question des moyens. Le titre que vous proposez semble les placer au centre de la réflexion – cela me conduirait à voter négativement. Vous évoquez une taxe sur les parkings des grandes surfaces. Je connais les rurbains : ils ne peuvent déjà pas payer le stationnement dans les grandes villes. Créez cette taxe, après la taxe sur les carburants, et vous aurez de nouveaux gilets jaunes ! On ferait mieux de remettre un taux réduit de TVA sur les transports en commun... L'État n'a jamais été aussi peu généreux dans son soutien aux infrastructures de transport en commun des collectivités territoriales. Nous n'avons plus les moyens de financer de telles infrastructures. Faute d'avoir maintenu l'écotaxe, on fait payer aux nationaux ce qu'on ne facture pas aux transporteurs étrangers. Et la LOM ne règle pas ce problème. Vous proposez également une taxe sur les trottinettes. Mais au-delà du problème de cohabitation avec les piétons, leur multiplication nous ferait vivre dans un air moins pollué...

Je penche donc plutôt vers une abstention, car je trouverais dommage de voter contre. En tout cas, il faut renforcer l'offre de transports de l'État, qui ne doit pas s'en prendre aux particuliers s'il ne veut pas avoir de nouveau affaire aux gilets jaunes. La gratuité n'est pas socialement souhaitable. Elle se ferait sans doute au détriment des services publics locaux, ce qui renforcerait le sentiment d'injustice.

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – J'étais très favorable à la gratuité, car il ne s'agit pas d'une prestation mais d'un droit. Vous parlez de choix pour les périurbains, mais nous savons bien qu'il s'agit souvent d'un choix contraint par de multiples critères, notamment économiques. Dans certains territoires de relégation, les transports publics ne vont pas toujours – et quand ils y vont, il y a un problème de coût. Vous parliez de santé, mais l'immobilité est une des caractéristiques de la mort ! L'accès à la ville est une autre problématique, sensible dans mon département.

Les politiques tarifaires se heurtent à des difficultés, malgré les politiques sociales. J'ai été sensible aux questions de financement et à la nécessité de développer les transports publics. La réflexion sur l'accès à la ville doit se faire dans un cadre global. La gratuité doit être vue comme un bien public parmi d'autres, qu'il n'est pas toujours possible de proposer aux habitants. En tout cas, ce n'est pas une baguette magique. Et ce rapport est équilibré. Son titre devrait plutôt être : « Point d'étape d'une réflexion à poursuivre ». Comme c'est un bon outil à la décision, il serait dommage qu'il ne soit pas publié.

**M. Olivier Jacquin.** – Pourquoi ne pourrions-nous pas l'amender ?

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Si nous ne l’adoptons pas en l’état, les comptes rendus des auditions seront tout de même publiés ainsi qu’une synthèse de la consultation en ligne que nous avons organisée. Nous pouvons nous revoir à la rentrée pour amender le rapport.

**Mme Françoise Ramond.** – Pour moi, notre travail consiste à fournir des éléments d’information aux responsables publics pour choisir d’instaurer la gratuité, ou non. Cela manque un peu dans le rapport, ainsi que les problématiques sociales et environnementales.

**M. Olivier Jacquin.** – Nous pourrions déjà changer le titre.

**Mme Annie Guillemot.** – Il serait dommage de ne pas publier ce rapport. Comme nous ne pouvons l’adopter aujourd’hui, ne votons pas, et revoyons-le. Le titre n’est pas anodin. J’ai été présidente du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l’agglomération lyonnaise (Sytral) pendant trois ans. Dunkerque, dont parle le rapport, n’a que 147 bus ! J’ai signé une délégation de service public de 2 milliards d’euros... Les propositions du rapporteur sont intéressantes, pour autant, et ce document ne doit pas passer à la trappe. Dans tous les cas, la gratuité posera un problème de financement. Le rapport du Sytral sur ce point est clair. Nous devons trouver les voies d’un consensus.

**M. René Danesi.** – Certaines pages du rapport sont orientées. Ainsi, des pages 31 et 32, qui ne sont autre chose qu’un plaidoyer, assorti d’exemples parfois surprenants. Attention, car les lecteurs considéreront que le Sénat a pris position pour la gratuité. Il faut réécrire ces pages.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Je suis moi aussi très embarrassée, et ne puis approuver le rapport tel quel, car il est trop orienté. Je n’y retrouve pas les auditions. Par exemple, les représentants des usagers ne veulent surtout pas la gratuité, mais de l’offre. La gratuité aboutirait à de l’inéquité, puisque on délaisserait les zones périphériques, ce qui ne ferait qu’aggraver la fracture. Vous montez en épingle Dunkerque, mais c’est un petit réseau !

Ce qu’il faut, c’est développer les tarifs solidaires : 25 % de ceux qui pourraient en bénéficier n’y prétendent pas. Ce qu’a fait Tallin est aussi scandaleux, du point de vue de la compétition entre les territoires. Il ne faut pas confondre équité et égalité : nous n’allons pas faire aller le métro jusqu’à la Creuse... Pour les périurbains, c’est l’urbanisme qu’il faut mobiliser. Vous qualifiez la gratuité de « facteur de cohésion sociale et écologique ». Non !

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Nous partions de positions différentes. Et on me reproche d’écrire contre la gratuité, aussi. Je rappelle que le rapport porte sur la gratuité des transports.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Oui, et le titre demande si c’est une fausse bonne idée.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Nous en étudions donc des exemples, et il n’y en a qu’une trentaine. C’est bien normal ! À Dunkerque, il y a des spécificités qui ne sont pas transposables, comme le maire lui-même le reconnaît. Et Paris s’est orienté vers une gratuité partielle. Sur le report modal, il y avait beaucoup d’idées préconçues.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Des modèles mathématiques, surtout.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Mais pas vérifiés dans la réalité. À Lyon, la part du vélo augmente.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Celle du transport public aussi ! Parce qu'ils font des pistes...

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Un chapitre explique que, pour les grandes agglomérations, ce n'est pas la priorité, et qu'il faut surtout développer l'offre. Je suis ouvert à vos propositions sur le titre. Mais la question du financement est revenue régulièrement, et dans tous les groupes. Je souhaite que nous parvenions à un équilibre, car ce rapport comporte de vrais éléments d'aide à la décision et peut stimuler la réflexion. Vous avez raison, l'exemple de Dunkerque est particulier. Le maire a choisi d'instaurer la gratuité mais il a renoncé au tramway.

Je ne suis pas opposé à la perspective de poursuivre nos travaux en septembre. Il faut reconnaître que nous avons dû travailler rapidement.

**M. François Grosdidier.** – Quel est le délai limite pour rendre notre rapport ?

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Nous devons avoir achevé nos travaux le 30 septembre.

**M. François Grosdidier.** – Poursuivons alors en septembre !

**M. Dany Wattebled.** – Je suis d'accord.

**M. François Grosdidier.** – Lors de la commission d'enquête sur l'écotaxe, nous étions tenus par le calendrier. Nous avons dû nous réunir pendant dix heures d'affilée pour parvenir à adopter un rapport, tant les divergences étaient nombreuses. Nous avons tout réécrit ! Dans le cas présent, nous ne sommes pas tenus par le calendrier. Je n'imagine pas que le Sénat ne puisse pas adopter un rapport sur ce sujet aussi important. Nous devons travailler jusqu'au 30 septembre si cela est nécessaire.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Je vous propose alors de reporter le vote sur le rapport et de poursuivre nos réflexions en septembre. Nous avons travaillé en bonne intelligence et pragmatisme avec le rapporteur, mais chacun a ses convictions. Nous organiserons, avant le 30 septembre, des réunions de travail mais sans procéder à de nouvelles auditions. Je vous invite tous à y participer.

*Il en est ainsi décidé.*

*La réunion est close à 15 heures.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 29JUILLET ET A VENIR**

**Le Sénat suspend ses travaux du 29 juillet au 23 septembre 2019**