

N° 126

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 28 octobre 2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 octobre 2015

Dépôt publié au Journal Officiel – Édition des Lois et Décrets du 29 octobre 2015

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission d'enquête (1) sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes,

Présidente

Mme Marie-Hélène DES ESGAULX,

Rapporteur

M. Jacques MÉZARD,

Sénateurs.

Tome II : Auditions

(1) Cette commission d'enquête est composée de : Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente ; M. Jacques Mézard, rapporteur ; M. Michel Berson, Mme Cécile Cukierman, MM. Jean-Léonce Dupont, Yves Leconte, Jean-Vincent Placé et Hugues Portelli, vice-présidents ; Mme Natacha Bouchart, M. Michel Canevet, Mme Agnès Canayer, MM. Pierre-Yves Collombat, Gérard Cornu, Michel Delebarre, Philippe Leroy, Louis-Jean de Nicolaj, Claude Raynal, Alain Richard, Jean-Louis Tourenne, André Trillard, Michel Vaspart.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
TOME II - PROCÈS-VERBAUX DES AUDITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	5
1. <i>Audition de M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement (jeudi 4 juin 2015)</i>	5
2. <i>Audition de M. Charles Coppelani, président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) (jeudi 4 juin 2015)</i>	17
3. <i>Audition de M. Jean Claude Ameisen, président du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) (mardi 9 juin 2015)</i>	30
4. <i>Audition de M. Jean Gaubert, Médiateur national de l'énergie (mardi 9 juin 2015)</i>	48
5. <i>Audition de M. Bruno Genevois, président de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) (mercredi 10 juin 2015)</i>	57
6. <i>Audition de Mme Nathalie Morin, chef du service France Domaine (mercredi 10 juin 2015)</i>	69
7. <i>Audition de M. Didier Houssin, président du Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) (jeudi 11 juin 2015)</i>	78
8. <i>Audition de M. Philippe de Ladoucette, président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (mardi 16 juin 2015)</i>	87
9. <i>Audition de M. Michel Valdiguié, président de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) et vice-président de la Commission nationale d'aménagement cinématographique (mardi 16 juin 2015)</i>	100
10. <i>Audition de M. Pierre-Franck Chevet, président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) (mardi 16 juin 2015)</i>	109
11. <i>Audition de M. Patrice Gélard, ancien sénateur, auteur de rapports d'information ainsi que d'une proposition de loi organique et d'une proposition de loi sur les autorités administratives indépendantes (mercredi 17 juin 2015)</i>	117
12. <i>Audition de M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence (mercredi 17 juin 2015)</i>	125
13. <i>Audition de M. Bertrand Schneider, président de la Commission des participations et des transferts (mercredi 17 juin 2015)</i>	138
14. <i>Audition de M. Marc Dandelot, président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) (mercredi 24 juin 2015)</i>	150
15. <i>Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits (mercredi 1^{er} juillet 2015)</i>	158
16. <i>Audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL) (mercredi 1^{er} juillet 2015)</i>	166
17. <i>Audition de M. Thierry Le Roy, Président du Conseil supérieur de l'Agence France-Presse (mercredi 1^{er} juillet 2015)</i>	176
18. <i>Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (mardi 7 juillet 2015)</i>	182
19. <i>Audition de Mme Marie-Françoise Marais, présidente de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) (mercredi 8 juillet 2015)</i>	216
20. <i>Audition de Mme Monique Liebert-Champagne, présidente de la Commission des infractions fiscales (CIF) (mercredi 8 juillet 2015)</i>	226
21. <i>Audition de Mme Marie-Eve Aubin, présidente de la Commission des sondages (mercredi 8 juillet 2015)</i>	236
22. <i>Audition de M. Tanneguy Larzul, président de la Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles (mercredi 15 juillet 2015)</i>	243

23. Audition de M. Victor Haïm, président, et de M. Eric Girard-Reydet, secrétaire général, de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) (jeudi 16 juillet 2015).....	248
24. Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) (jeudi 16 juillet 2015)	262
25. Audition de M. Gérard Rameix, président, et de M. Benoît de Juvigny, secrétaire général, de l'Autorité des marchés financiers (AMF) (jeudi 16 juillet 2015)	268
26. Audition de M. Pierre Cardo, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) (mardi 21 juillet 2015).....	281
27. Audition de M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public (mardi 21 juillet 2015)	293
28. Audition de M. Denis Prieur, président du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) (mercredi 22 juillet 2015).....	308
29. Audition de Mme Evelyne Ratte, présidente de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) (mercredi 22 juillet 2015)	321
30. Audition de M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité des communications électroniques et des postes (ARCEP) (jeudi 23 juillet 2015)	321
31. Audition de Mme Christine Lazerges, présidente, et M. Michel Forst, secrétaire général, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) (jeudi 23 juillet 2015).....	333
32. Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente, et de M. Edouard Geffray, secrétaire général, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (mercredi 29 juillet 2015)	341
33. Audition de Mme Laurence Engel, Médiateur du livre (mercredi 29 juillet 2015)	366
34. Audition de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATPV) (mardi 15 septembre 2015).....	380
35. Audition de M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) (mercredi 16 septembre 2015)	396
36. Audition de M. Laurent Leveneur, président du Bureau central de tarification (BCT) (mercredi 16 septembre 2015)	404
37. Audition de Mme Jeanne Seyvet, Médiateur du cinéma (jeudi 17 septembre 2015)	411
38. Audition de M. Jean-François Mary, président de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) (jeudi 17 septembre 2015).....	419
39. Audition de M. Jean-Luc Harousseau, président, M. Dominique Maigne, directeur, et Mme Véronique Chenail, secrétaire générale, de la Haute autorité de santé (HAS) (jeudi 17 septembre 2015).....	425
40. Audition de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, président de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République (mardi 29 septembre 2015).....	433
41. Audition de M. François Logerot, président, et de M. Régis Lambert, secrétaire général de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) (mardi 29 septembre 2015)	450
42. Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut conseil des finances publiques (HCFP) (mercredi 30 septembre 2015)	478
43. Audition de Mme Christine Thin, présidente du Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C) (mercredi 30 septembre 2015)	494
44. Audition de M. Christian Noyer, président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) (mercredi 30 septembre 2015)	507

TOME II - PROCÈS-VERBAUX DES AUDITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Jeudi 4 juin 2015

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

La réunion est ouverte à 9 heures.

1. Audition de M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement (jeudi 4 juin 2015)

La commission auditionne M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous êtes, monsieur Marc Guillaume, conseiller d'État, et secrétaire général du gouvernement depuis le 2 avril 2015, après avoir été secrétaire général du Conseil constitutionnel.

Le Secrétariat général du Gouvernement supervise notamment les services du Premier ministre et gère ainsi des autorités administratives indépendantes. Il est également impliqué dans la modernisation de l'État. Il était essentiel de commencer par votre audition pour replacer l'ensemble des AAI dans le schéma d'organisation de l'État et pour nous décrire précisément votre rôle dans le contrôle de celles-ci.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Marc Guillaume prête serment.

M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement. - Votre questionnaire portait d'abord sur le recensement des AAI, leur périmètre et les critères qui les distinguent. La notion d'autorité publique indépendante (API) est claire : ce sont des AAI dotées de la personnalité morale. Les sept API ont été créées par loi : l'Agence française de lutte contre le dopage, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf), l'Autorité des marchés financiers (AMF), le Haut conseil du commissariat aux comptes, la Haute autorité de santé (HAS), la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Les AAI sont moins précisément définies, leur qualification pouvant résulter de la loi, d'un acte réglementaire, de la jurisprudence ou d'un avis des formations consultatives du Conseil d'État. Le site internet Legifrance a recensé 40 organismes qualifiés d'AAI, notamment par le rapport public du Conseil d'État de 2001.

Ces organismes sont des autorités qui ne peuvent pas avoir seulement un rôle consultatif, sauf indication expresse de la loi, notamment dans le champ des libertés comme la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS). Le critère de l'autorité est sûrement rempli quand elles disposent de prérogatives de puissance publique et d'un pouvoir de décision.

Elles sont indépendantes, car les membres du collège ont un statut personnel : leurs mandats sont irrévocables, à caractère non renouvelable, de durée fixe et assez longue, avec un régime particulier d'incompatibilités. Cette indépendance ne suppose pas de disposer de recettes propres comme une redevance dont elles fixeraient le montant - les ressources budgétaires des tribunaux n'empêchent pas l'indépendance de la magistrature.

Elles sont administratives, parce qu'elles n'ont en principe pas la personnalité juridique et ne sont pas extérieures à l'État. Sans être rattachées aux structures hiérarchiques de l'administration centrale, elles agissent au nom et pour le compte de l'État : elles ne forment pas un quatrième pouvoir. Composantes du pouvoir exécutif, elles voient leur lien avec le Parlement se renforcer tout en restant des autorités administratives : elles engagent la responsabilité de l'État par leurs actes dommageables.

En deuxième lieu, le législateur a harmonisé successivement depuis plusieurs années le droit des AAI sur plusieurs sujets, ce qui rend sans objet l'idée, par ailleurs délicate, d'un statut commun. Le contrôle du Parlement a été renforcé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : l'article 13 de la Constitution impose désormais un avis public des commissions compétentes de chaque assemblée pour certaines nominations du président de la République pour des emplois « en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation ». Selon la loi organique du 23 juillet 2010, cela concerne seize AAI.

En matière de déontologie, l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique oblige les membres des AAI et des autorités publiques indépendantes à adresser une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Les travaux préparatoires de cette loi donnaient une acception large de la notion d'AAI - comprenant notamment la Commission de régulation de l'énergie (CRE), l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) que la loi ne qualifie pas expressément d'AAI. Le décret du 1^{er} juillet 2014 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les membres du gouvernement et par les présidents et membres des AAI conforte cette interprétation large.

Le II de l'article 74 de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes habilite le gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de 12 mois, les mesures législatives pour favoriser

l'égal accès des femmes et des hommes au sein des AAI et API. Le gouvernement publiera cette ordonnance avant l'été pour que l'écart maximal entre les femmes et les hommes au sein du collège de chaque autorité soit égal à un, ou le plus proche possible en cas de nomination d'un nombre pair de membres, de même qu'en cas de désignation d'un seul membre ou par plusieurs personnes.

Les principes d'indépendance et d'impartialité sont garantis grâce à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui les rattache à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme, que les AAI exercent ou non des fonctions qualifiées par la loi comme juridictionnelles (décisions n°2011-200 QPC du 2 décembre 2011 et n°2012-280 QPC du 12 octobre 2012 sur la société Groupe Canal Plus). Le Conseil constitutionnel s'assure que fonctions de poursuite et d'instruction sont effectivement séparées du pouvoir de sanction. Cela n'impose pas un seul modèle : séparation organique ou séparation fonctionnelle peuvent toutes les deux satisfaire aux exigences constitutionnelles, comme l'admet la décision sur l'Autorité de la concurrence du 12 octobre 2012.

Dernière convergence, le régime des sanctions et des poursuites par les AAI et le juge pénal. Le cumul des sanctions ne pose pas de difficulté constitutionnelle majeure d'après une jurisprudence du Conseil constitutionnel constante depuis 1982. Le concept de cumul de poursuites a été précisé par la décision n°214-453/454 QPC et n°215-462 QPC du 18 mars 2015 sur l'Autorité des marchés financiers qui appelle cependant à une révision législative sur le cumul des sanctions.

Le législateur a bâti règle par règle des dispositifs communs aux AAI, mais il est difficile d'imaginer un cadre unique - et encore moins une loi-cadre - étant donné la variété de leurs missions comme de leur champ d'action.

Troisième point de votre questionnaire, conformément à la loi organique, la création d'une AAI doit faire l'objet d'une étude d'impact sur ses motifs, ses objectifs, l'évaluation de ses incidences et ses coûts. Aucune fusion d'AAI n'a suivi celle créant le Défenseur des droits, mais la CNCIS est en cours de transformation en Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) dans le projet de loi sur le renseignement. Par ailleurs, le projet de loi sur le numérique pourrait comprendre des dispositions sur différentes AAI, notamment sur la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada).

Quatrièmement, le dialogue de gestion est effectué sous la responsabilité du Secrétariat général du gouvernement. La mission « Direction du gouvernement » regroupe trois programmes, dont deux concernent les AAI : le programme 308 « Protection des droits et des libertés » et le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ». Responsable de la fonction financière ministérielle, la direction des services

administratifs et financiers (DSAF) assiste le SGG dans ses fonctions et pilote le budget et le suivi de gestion en lien avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Le programme 308 regroupe les crédits de sept AAI : la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la Cada, le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), la CNCIS, la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Il reprend aussi les crédits de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), du Défenseur des droits - autorité constitutionnelle indépendante - et du CSA. Le programme 129, lui, concerne le Comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires, qualifié d'AAI par la loi du 18 décembre 2013.

La charte de gestion du programme 308 prévoit deux comités de pilotage (Copil) par an, sous la présidence du secrétaire général du Gouvernement, où toutes les AAI sont représentées à un niveau décisionnel. En juin, le Copil examine le début de la gestion, les prévisions d'exécution et la préparation de la future loi de finances, celui de novembre étudiant le schéma de fin de gestion et les éventuelles réallocations budgétaires. Il en est de même pour le programme 129.

La conduite budgétaire par la DSAF respecte l'indépendance des AAI qui l'informent régulièrement. Des fiches détaillées portent les demandes des AAI dans les conférences budgétaires, et font parfois l'objet de réunions préparatoires. Les plus grosses API comme le Défenseur des droits, la Cnil ou le CSA participent directement à ces conférences, tandis que les autres sont représentées par la DSAF. Depuis sa transformation en AAI par la loi, le CSA bénéficie d'une subvention de titre VI couvrant ses besoins en masse salariale et en fonctionnement.

Pour le suivi de gestion, chaque AAI dispose d'un budget opérationnel de programme propre. La plupart des AAI sont exonérées de contrôle budgétaire, partant de formalités administratives auprès du contrôleur budgétaire, mais transmettent des éléments de programmation à la DSAF, avec laquelle elles échangent très régulièrement pour actualiser l'exécution budgétaire.

Dernier élément, les modalités de prise en charge des fonctions support. L'appui aux AAI n'est pas homogène. Si la DSAF soutient largement les AAI dans les domaines des finances et des achats, son intervention n'est pas uniforme pour les activités d'administration générale. La mutualisation de certaines fonctions entre les services du Premier ministre et ceux des AAI est engagée afin d'en réduire le coût et de simplifier l'organisation, en fonction des thématiques - finances, achats, RH, téléphonie...- et en fonction de la taille des AAI. La DSAF peut soutenir totalement (CNCDDH, CCNE) ou partiellement (Défenseur des droits, Cnil), les plus grosses AAI disposant de

plus de moyens. Les plus petites AAI bénéficient d'un appui complet de la DSAF, depuis l'informatique jusqu'au gardiennage. Trois AAI (Cnil, Défenseur des droits et CSA) disposent de leur plateforme Chorus, les autres dépendant directement de la DSAF.

Je pourrai vous transmettre les tableaux de répartition du personnel, contractuel, titulaire ou vacataire. La gestion des personnels des AAI relève de leur propre compétence, le Secrétariat général du gouvernement n'assurant que la paie, à l'exception de la CNCDH pour laquelle nous assurons la gestion et la paie.

Nous projetons de rassembler des AAI et des services du Premier ministre dans l'immeuble Ségur-Fontenoy, afin de regrouper 2 300 postes de travail en améliorant le ratio d'occupation. La plupart des AAI rejoindront cet ensemble, le Défenseur des droits et la Cnil en septembre 2016, d'autres AAI - dont la Cada, le CCNE et la CNCDH en septembre 2017, comme les services du Premier ministre. La mutualisation des fonctions support dégagera des économies en emplois et en fonctionnement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez été très clair sur la définition des AAI. Certes, l'on considère légitimement que les AAI découlent d'un vote du Parlement. Loin de moi l'idée de remettre en cause les majorités successives mais, depuis la création de la Cnil, on est passé d'une à quarante AAI. Que vous inspire, à vous grand serviteur de l'État, cette prolifération ? Pensez-vous qu'elle sert mieux l'État ? Vous apparaît-il invraisemblable ou utile d'en augmenter ou d'en réduire le nombre ?

M. Marc Guillaume. - Votre question s'adresse au gouvernement, mais aussi au Parlement, qui vote la loi créant l'AAI - sauf dans le cas de la Cada. Un certain nombre d'AAI sont liées à la législation européenne qui nous oblige à prévoir des organismes de régulation de secteurs économiques, ce qui rend problématique leur suppression.

Accroître le nombre d'AAI est une question qui doit se poser au cas par cas, pour savoir si d'autres modalités ne seraient pas plus pertinentes, sachant qu'une AAI a des missions soit de régulation économique, soit de protection des libertés individuelles ou publiques. Depuis la fusion de trois AAI pour créer le Défenseur des droits, le législateur a constaté qu'il n'était pas simple de regrouper des AAI.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'entends que l'Europe impose des choix auxquels nous participons, mais ce n'est pas le cas pour toutes les AAI. Nous recevrons tout à l'heure le président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel) : sommes-nous les seuls à disposer de ce type de structure ? Tout ne relève pas du choix de l'Union européenne ?

M. Marc Guillaume. - L'État est dans une situation particulière car il est le principal actionnaire de la Française des jeux et du PMU : comment, en étant le principal acteur, pouvait-il réguler ce marché ? Une AAI assurerait à

tous les acteurs du secteur qu'il ne fixerait pas les règles suivant son propre intérêt.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - La création d'AAI ne contribue-t-elle pas à démembrer l'autorité de l'État et à la discréditer ? Je suis volontairement provocatrice.

M. Marc Guillaume. - En l'espèce, l'ouverture des jeux à la concurrence décidée par le législateur a précédé la création de cette AAI. Les AAI restant administratives, l'État doit s'interroger suivant les deux critères d'examen du rapport public du Conseil d'Etat en 2001 : existe-t-il d'autres modalités d'action publique aussi efficaces que la création d'une AAI ? Un recours classique au juge ne suffit-il pas à réparer d'éventuels manquements ?

M. Michel Canevet. - N'aurait-il pas été plus simple de faire appel à l'Autorité de la concurrence ?

M. Marc Guillaume. - Je confesse une lacune personnelle, je ne joue pas en ligne. Je crois cependant que la mission de l'Arjel est plus large que le simple contrôle de la concurrence : elle lutte contre les fraudes, y compris le blanchiment, et contre les addictions au jeu par des actions de prévention et des messages de santé. L'Autorité de la concurrence ne lutte pas contre les addictions de la même manière...

M. Alain Richard. - Cet échange éclaire un point important du futur rapport de notre commission d'enquête. Dans des fonctions antérieures, j'ai été associé à la création de l'Arjel. A l'époque, des jeux en ligne émis depuis Malte ou Londres envahissaient le marché, faisaient fondre comme neige au soleil le chiffre d'affaires des deux institutions liées à l'État et bafouaient notre législation. Selon le gouvernement de l'époque, la moins mauvaise solution était d'autoriser l'intervention d'opérateurs supplémentaires, dans un système contrôlé et dans le respect de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne pour laquelle il s'agit d'activités commerciales de droit commun, ce qui oblige un État membre à respecter la libre concurrence. On pourrait multiplier les exemples. Loin d'être une fantaisie ou un dessein idéologique, il s'agissait d'une réponse à une nécessité, souvent dans des conditions de crise.

Je pense qu'il s'agit du contraire de la question de la présidente : le développement des AAI n'est pas un facteur de discrédit de l'État mais la conséquence directe de son discrédit.

Ce travail nous amènera à un retour sur nous-même, en tant que lanceurs d'alerte critiquant l'État dans l'accomplissement de ses missions de régulation économique ou de garantie des libertés, il n'est pas incompréhensible que nous créions des AAI.

M. Marc Guillaume. - La réflexion de l'État sur ses missions s'effectue dans le cadre de la régulation économique et, pour les libertés, la

loi que vous aviez fait voter en tant que ministre de la défense sur la Commission consultative sur le secret de la défense nationale s'inscrit dans la même philosophie : en l'espèce, le législateur et le gouvernement ont estimé que le secret de la défense nationale était partie intégrante des missions de l'État qu'il convenait de préserver, mais qu'une AAI apportait la garantie d'un avis public. Cela rassure le citoyen et constitue un mode renouvelé par l'État d'exercice de ses prérogatives de régulation et de protection des libertés.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous réfléchissons régulièrement sur notre travail : nous avons notre part de responsabilité dans l'adoption de lois successives proposées par le gouvernement, mais je ne suis pas sûr que les AAI procèdent de la génération spontanée de l'imagination des seuls parlementaires... Peut-être suis-je trop critique ?

Vous nous avez parlé d'autorités, n'ayant pas seulement un pouvoir consultatif, administratives, agissant au nom et pour le compte de l'État. Dans notre belle République, n'est-ce pas le gouvernement qui représente l'État ? Il ne serait pas illogique que les AAI soient sous contrôle de l'État, c'est-à-dire du gouvernement.

Selon vous, ce n'est pas incompatible avec l'indépendance, et vous citez la justice. Cependant, il y a différents degrés de juridiction de l'ordre judiciaire, un Conseil supérieur de la magistrature, et un parquet dont l'indépendance n'est ni réglée ni à l'ordre du jour.

Ce qui me paraît important, c'est le suivi du fonctionnement des AAI, mais peut-être vous ai-je mal compris... Vous mentionniez pour le dialogue de gestion sept autorités relevant du programme 308 et une du programme 129, soit huit au total. Qu'en est-il des quelque trente autres ?

Existe-t-il un suivi des nominations au sein des AAI ? Voyez les CV des membres des AAI : la plupart émanent essentiellement du Conseil d'État, de la Cour des comptes, de la Cour de cassation, et tous résident dans un périmètre proche de notre beau jardin. S'il est normal qu'un État comme le nôtre choisisse ceux qui ont une longue expérience, cette cristallisation de profils pourrait provoquer des difficultés.

M. Marc Guillaume. - Le rapprochement avec la justice portait uniquement sur la nécessité de ressources extrabudgétaires : son absence ne remet pas en cause l'indépendance de la magistrature. Le gouvernement et le parlement ont engagé une réflexion pour limiter les redevances pré-affectées. Le programme 308 concerne la protection des droits et des libertés, les autres AAI sont rattachées à d'autres programmes ministériels.

Il ne me semble pas que le mode de rémunération des membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes leur permette de se loger à proximité de ce palais. Le législateur, dans ses nominations, recherche à la fois des compétences d'impartialité liées au statut de ces institutions et une compétence technique pour assurer leur

mission. Ainsi se définit l'équilibre des collèges, souvent composés de manière moins limitée que dans le passé. Cet équilibre se retrouve dans chaque autorité et, si tel n'était pas le cas, il faudrait corriger cela.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Merci pour cette réponse diplomatique. Ma remarque concernait davantage le rapport entre Paris et le reste du territoire national. Vous ne m'avez pas répondu sur la composition des AAI. Pensez-vous vraiment que, dans notre beau pays de France, il n'y a pas d'autres compétences que celles des membres de ces trois institutions ?

M. Marc Guillaume. - Quand vous réfléchissez à la composition d'une AAI, le choix d'y insérer des membres de ces trois institutions administrative, judiciaire et financière s'impose comme une garantie apportée au citoyen. Le choix des AAI, c'est de ne pas laisser l'administration gérer et le juge contrôler. C'est une solution plus adaptée à la famille des autorités relatives à la liberté qu'aux autorités de régulation économique. Prenez l'exemple de l'AMF : le premier collègue ne comprend aucun membre du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, mais ceux-ci sont judicieusement présents dans le deuxième collège, qui traite des sanctions.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le suivi des nominations peut être amélioré : nous avons du mal à identifier le président des petites AAI. Quel est le contrôle du Secrétariat général du gouvernement ?

M. Marc Guillaume. - Nous assurons un suivi général : nous saisissons les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat pour qu'ils nomment les personnalités qu'ils ont à désigner.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Même si je lis la presse avec prudence, j'observe les remous auxquels est confronté le CSA. Un gouvernement, quelle que soit sa couleur, est systématiquement soupçonné de nommer ses amis. La création d'une AAI, a-t-elle la vertu de servir de paravent ? L'indépendance des AAI est-elle véritablement garantie vis-à-vis des lobbies ou du poids de certaines personnalités ?

M. Marc Guillaume. - Le législateur avait la liberté de faire un choix inverse, comme cela a été le cas pour le CSA. L'État ne saurait exercer certaines des prérogatives qui lui sont confiées. Comment, par exemple, pourrait-il critiquer le contenu de l'information ? Comment après les événements de janvier 2015 condamner une sortie trop précoce des informations ?

Je vous remercie d'avoir implicitement indiqué que l'indépendance vis-à-vis de l'État était assurée. Les obligations de déontologie au sein des AAI ont été accrues : la loi de 2013 rend obligatoires les déclarations d'intérêts et de patrimoine. La plupart de ces autorités se sont dotées de chartes de déontologie impliquant des obligations pendant l'exercice de ces missions et au-delà.

M. Pierre-Yves Collombat. - Une remarque : ces hautes autorités ont été créées soit parce que l'État apparaissait trop puissant, soit parce qu'il ne l'était pas assez face au marché.

Le statut est sans doute un facteur d'indépendance, de même qu'un haut salaire, dit-on depuis longtemps. Mais il y a une communauté idéologique, un entre soi de ces personnalités toutes indépendantes mais qui pensent indépendamment la même chose... Jadis on recrutait des jurys sur des bases différentes. L'on assure que des compétences sont nécessaires. Pourtant, il vaut parfois mieux être naïf pour poser les bonnes questions. À force de voir les choses, on les croit créées par Dieu. Mettons un peu d'air dans cet entre soi !

M. Michel Vaspert. - Le nouveau sénateur que je suis s'étonne de certains fonctionnements. Vous avez cité des AAI dont l'existence n'est pas remise en question, ce qui n'est pas le cas pour toutes. Hier, au Museum d'histoire naturelle, l'on nous a parlé de la future Agence de la biodiversité, qui sans être une AAI, exercera une autorité et coûtera 220 millions d'euros. Est-il raisonnable de créer de nouvelles agences dans la situation budgétaire actuelle ?

La création d'une AAI ne coûte-t-elle pas plus cher, tout en elle éloignant le pouvoir décisionnaire de l'échelon déconcentré, à savoir du préfet chargé de représenter l'État sur le territoire - voyez les Agences régionales de santé (ARS) ?

M. Hugues Portelli. - Certaines AAI sont créées à l'initiative de l'Union européenne, rappelez-vous. Comment s'articule leur rôle avec celui des institutions communautaires, notamment quant à l'application du droit ?

Certaines AAI ont un pouvoir de contrôle ou de sanction et jouent un rôle de type juridictionnel. Pour certaines, comme la défunte Haute autorité de lutte contre les discriminations (Halde), ces fonctions ne sont pas compatibles avec les règles de la transparence ou du contradictoire. Comment l'État s'assure-t-il du respect de ces règles et notamment de celles de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ?

M. Jean-Louis Tourenne. - Les AAI, c'est l'histoire de la poule et de l'œuf : on crée une AAI pour diminuer le risque de subjectivité, ce qui, en montrant un manque de confiance envers le gouvernement et ses procédures de contrôle, alimente le discrédit et entraîne la création de nouvelles AAI.

Pierre-Yves Collombat évoquait Dieu, j'invoquerai Bourdieu. Dans certains cas, une *doxa* imprègne les esprits au point de faire consensus et d'apparaître comme une évidence. Ces membres des AAI ont fait la même école, bénéficient de la même expérience, portent le même regard sur la société, au point de ne plus remettre en cause ces évidences.

La multiplication des actions et des services des AAI provoque l'inflation du budget de l'État, qui aurait pu exercer ces missions à moindre

coût. Pour vous, l'absence de maîtrise des recettes d'une AAI n'empiète pas sur son indépendance. Je suis persuadé du contraire : une organisation n'est pas totalement indépendante si quelqu'un d'autre tient les cordons de la bourse et peut les serrer...

M. Jean-Léonce Dupont. - Je m'adresse à l'ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel. En 2008, le Défenseur des droits, qui regroupe le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Commission nationale de déontologie de la sécurité et la Halde, a pris place dans la Constitution. Comment le Conseil constitutionnel a-t-il ressenti l'élévation au rang constitutionnel de ces AAI ?

Pouvez-vous revenir sur la conciliation des principes d'indépendance et d'impartialité garantis par la constitution et l'organisation des AAI investies d'un pouvoir de sanction, s'agissant de la séparation des pouvoirs de poursuite, d'instruction et de jugement ? Cela peut-il remettre en cause le regard général porté par le Conseil constitutionnel ?

Certaines AAI, comme la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) et la HATVP ont à voir avec le statut parlementaire dont le Conseil constitutionnel est le juge électoral. Le Conseil constitutionnel peut être saisi par la CNCCFP à l'issue d'un contrôle des comptes de campagne d'un député ou d'un sénateur. Le vit-il comme un complément technique utile ou plutôt comme un dessaisissement ?

Il est extraordinaire de penser que nous créons, en raison de carences de l'État, des organismes dont l'indépendance tient à ce que leurs membres sortent de l'administration. Or il y a une monoculture partagée, une monogéographie, voire des monopromotionnels. Nous devons nous interroger collectivement, pour faire réaliser que l'évolution de la société est telle que si nous restons dans cette monoculture, nous assisterons à une violente remise en cause de celle-ci puis, éventuellement de certaines structures.

M. Gérard Cornu. - Je découvre que certaines AAI nous sont imposées par la législation communautaire. Sur 40 AAI, combien sont dans ce cas ? Les autres États membres ont-ils les mêmes obligations voire préoccupations ? Combien comptent-ils d'AAI ?

M. Alain Richard. - Si l'on veut que les gens soient indépendants, il est assez difficile d'imaginer qu'après leur passage dans une AAI, ils puissent reprendre des fonctions dans le même secteur. Ainsi un ingénieur des mines, qui aurait quelque légitimité à siéger à la CRE, pourrait-il être perçu comme suffisamment indépendant ? Et que se passerait-il dans la suite de sa carrière, puisque son corps n'est pas une institution indépendante comme le Conseil d'État ou la Cour des comptes ? Nous avons ici une première impasse.

Autre impasse pour les personnes actives dans l'économie de marché. L'Autorité de la concurrence comprend des dirigeants d'entreprise - ce qui paraît plutôt sain - mais comment fait notre collègue du Conseil d'État qui siège au comité exécutif d'Engie quand vient une question de concurrence concernant EDF ? Je suppose qu'elle se déporte. Un grand patron de grande entreprise de distribution sortant de cette même autorité peut se retrouver quelques années plus tard dans une situation de conflit de concurrence. Le résultat est qu'il faut nommer des membres de grands corps issus d'une école et des retraités, ce qui a d'autres conséquences. En outre, les parlementaires tiennent souvent à être nombreux dans ces AAI. Par rapport à l'enjeu des AAI, faisons-nous vraiment oeuvre utile ?

Une fois mises en place, les AAI instaurent un dialogue avec un secteur spécifique d'activité. En Allemagne, plusieurs institutions de régulation économique sont intersectorielles. Allez expliquer au Parlement que vous souhaitez fusionner l'AMF et l'autorité prudentielle des assurances : chacun veut la sienne ! Le projet de fusion de l'Arcep et du CSA s'est vite arrêté...

Quand en plus l'autorité dispose de recettes parafiscales venant du secteur, vous avez toutes les composantes de l'entre soi. Nous avons un impératif de rééquilibrage de tout cela, mais ce ne sera pas facile.

M. Marc Guillaume. - Le ministre Richard a répondu à la question sur les nominations. La variété des profils est à examiner autorité par autorité. Ainsi, l'Autorité de la concurrence comprend désormais des représentants d'associations de consommateurs. Loin de ne provenir que d'une seule source, les membres des AAI ont des profils extrêmement variés. Il y a des parlementaires - et l'on demande parfois : « est-ce possible que des parlementaires qui ont voté la loi... ? ». Il y a des membres de corps de contrôle - « est-ce possible, alors que ces corps ont à connaître de telles affaires ? », demandent certains. Il y a des acteurs du secteur, pour lesquels on pose une question similaire... En vérité, les profils se sont diversifiés.

Sur la distinction entre les agences, les opérateurs et les AAI, l'État a fait le choix pour maîtriser les dépenses de santé d'instituer les ARS ; la récente charte de la déconcentration donne au préfet un avis sur la nomination du président de l'ARS. Si les agences ont une compétence nationale, il faut pour les agences veiller à la coordination de l'action de l'État au niveau local.

L'articulation avec le niveau européen est double, par rapport au juge et à la Commission, comme dans le cas de l'Autorité de la concurrence : c'est affaire de seuil, monsieur Portelli.

Le Conseil constitutionnel a cherché à faire en sorte que les statuts des AAI s'inscrivent dans les deux modèles de la séparation organique ou de la séparation fonctionnelle, avec, dans les deux cas, des garanties d'impartialité et d'indépendance. À la suite de ses décisions, il a ainsi fallu

modifier les pouvoirs de sanction de l'Arcep pour les rendre conformes. De même, le gouvernement est dans un exercice de modification des pouvoirs de sanction de l'AMF. Chacune des AAI a vu son statut repeigné.

Une AAI doit-elle maîtriser ses recettes, c'est-à-dire prélever l'impôt ? Une situation aussi particulière dans le fonctionnement historique de notre démocratie mérite un examen au cas par cas. L'indépendance n'est pas qu'une question de maîtrise des recettes : la Cnil ne maîtrise pas les siennes ; pour autant, le gouvernement a-t-il porté atteinte à son indépendance en acceptant que ces effectifs augmentent de 44% en cinq ans ?

N'ayant pas vocation à donner ici la position du Conseil constitutionnel, je serai prudent, monsieur le Questeur. Le Conseil constitutionnel n'a pas de ressenti particulier sur une modification de la Constitution. L'indépendance et le pouvoir de sanction des AAI sont importants à ses yeux et il a fait évoluer sa jurisprudence afin de préciser les règles. Le Conseil constitutionnel était il y a dix ans juge en premier et en dernier ressort des comptes de campagne, travail pour lequel il faudrait l'armer différemment maintenant puisqu'il n'a ni commissaires aux comptes ni fiscalistes. Le nouveau système, dans lequel il intervient après la Commission nationale des comptes de campagne, apparaît équilibré dans les moyens respectifs de ces deux institutions.

La variété des parcours est la réponse à la monogéographie, la monoculture et la monopromotion. Vous venez d'imposer le principe de la parité entre les hommes et les femmes, et souhaitez la présence de parlementaires et de personnes apportant des garanties d'indépendance dans les AAI. Il n'est pas facile de trouver à chaque fois ces profils diversifiés ! Oui, la variété doit être recherchée, mais elle renvoie à la légitimité de la nomination, de l'exercice des fonctions et de la carrière future. Combien de temps après leur mandat les membres du CSA peuvent-ils travailler de nouveau dans l'audiovisuel ? À quel âge ? Ne faut-il prendre que des personnes en fin de carrière ?

Je ne connais pas le pourcentage d'AAI dans l'Union européenne. Parfois les obligations européennes proviennent d'idées françaises : la France, qui a créé la Cnil, a exporté ce modèle en Europe ; nous avons été à l'initiative d'une directive qui a ensuite conduit à modifier notre législation. Le mouvement a été inverse dans le cas de l'Autorité de la concurrence : les autorités de régulation sont plutôt venues dans l'autre sens.

Toutes vos questions véhiculent un message dont je rendrai compte au Gouvernement. Je retiens que vous êtes profondément attachés à la manière dont l'État exerce au mieux ses missions au service de l'intérêt général, que vous appelez à l'indépendance des membres des AAI et que vous souhaitez que les autorités de nomination veillent encore davantage à la variété de leurs profils. Enfin, en cette période de préparation de

construction du budget 2016, je porterai votre message sur l'association des AAI à l'effort budgétaire.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Merci, monsieur le Secrétaire général. Nous reviendrons éventuellement vers vous par des questions écrites en fonction de l'audition de l'ensemble des AAI.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je vous remercie d'avoir entendu le message que porte notre commission d'enquête. Si nous réfléchissons à notre responsabilité en tant que législateurs, plusieurs d'entre nous ont le sentiment que l'origine de ces dispositions législatives, les conclusions et le suivi de leur application révèlent le développement d'une certaine culture ne correspondant pas à un bon fonctionnement de notre démocratie.

2. Audition de M. Charles Coppolani, président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) (jeudi 4 juin 2015)

Puis la commission auditionne M. Charles Coppolani, président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel).

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous recevons à présent M. Charles Coppolani, Président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel) depuis février 2014 et qui est également président de l'Observatoire des jeux.

Notre commission a souhaité procéder à une revue exhaustive de toutes les autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. Notre rapporteur Jacques Mézard a établi à cette fin un questionnaire détaillé adressé à chacune d'entre elles, et nous allons toutes les entendre.

Nous commençons par l'Arjel, créée par la loi du 12 juin 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation des jeux d'argent et de hasard en ligne. Ses missions sont nombreuses car elle est en charge de la régulation de ce secteur, et vous nous les exposerez en détail.

Comme la loi le permet, votre audition, ouverte au public et à la presse, fera l'objet d'un compte rendu publié dans le Compte rendu détaillé des réunions des commissions, diffusé en version papier et sur le site Internet du Sénat.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Charles Coppolani prête serment.

M. Charles Coppolani, président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel). - Permettez-moi tout d'abord d'exprimer une conviction personnelle forte. Le contrôle du Parlement est un élément essentiel de la fonction de régulation. C'est pourquoi, bien que l'audition préalable à la nomination du président de l'Arjel par les commissions parlementaires ne soit toujours pas inscrite dans la loi, j'ai apprécié que la

commission des finances du Sénat m'entende le lendemain de ma nomination par le Président de la République, le 26 février 2014. Votre commission d'enquête me donne une occasion supplémentaire d'évoquer devant vous l'organisation, le fonctionnement et l'activité de l'Arjel. C'est important pour l'Autorité, et je vous en remercie.

L'Autorité de régulation des jeux en ligne a été créée par la loi du 12 mai 2010, qui organisait l'ouverture à la concurrence des jeux d'argent et de hasard en ligne. Ainsi que vous le relevez, c'est la loi qui a qualifié l'Arjel d'autorité administrative indépendante, sans la doter de la personnalité morale.

Cette décision d'ouvrir le secteur des jeux d'argent à la concurrence était motivée par la pression exercée par la Commission Européenne et par l'importance du jeu illégal en ligne. Le législateur, soucieux des risques que comporte le jeu d'argent en termes d'ordre social et d'ordre public, a veillé à organiser une ouverture maîtrisée. Pour prévenir les risques d'addiction, de fraudes et de manipulations, de blanchiment et de financement d'organisations terroristes, il a retenu des dispositions qui pour certaines sont spécifiques au modèle français. Ainsi, l'offre en ligne est-elle limitée à trois segments de jeux : les paris sportifs, les paris hippiques et certains jeux de cercle, essentiellement le poker. Les machines à sous en ligne, considérées comme très addictives, ont été écartées. En outre, les événements et les types de résultats pouvant faire l'objet de paris sont strictement encadrés : la liste « sport » gérée par l'Arjel sélectionne les compétitions ouvertes aux paris en fonction de leurs enjeux sportifs et financiers. Tout ce qui est de nature à favoriser les manipulations est écarté de l'offre de paris.

C'est dans cet esprit que le législateur a conçu et organisé l'Arjel, en lui donnant les moyens et la capacité de mettre en œuvre la politique de l'Etat dont l'objectif, aux termes de l'article 3 de la loi est « *de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation* ».

L'action de l'Autorité s'organise en quatre volets. Le premier est juridique. L'Arjel délivre aux opérateurs, après instruction des dossiers, les agréments qui les autorisent à offrir des paris et des jeux en ligne sur le marché français et s'assure ensuite du respect de leurs obligations.

Le deuxième volet de son action a trait au contrôle. L'Arjel s'assure de la sécurité et de la sincérité des opérations de jeux, organise la lutte contre les sites illégaux, la fraude, les manipulations et le blanchiment d'argent.

Le troisième volet est économique. L'Arjel supervise le marché pour s'assurer de la capacité des opérateurs à assumer leurs obligations.

Le quatrième volet, enfin, est sociétal. L'Arjel met en place des dispositifs de protection du joueur contre les risques d'addiction et lui donne tous les moyens d'être un consommateur éclairé et responsable.

Pour atteindre ces objectifs, l'Arjel dispose de moyens humains et financiers, dont le détail figure dans la réponse au questionnaire que vous nous avez adressé.

Un collège de sept membres, que je préside, se réunit toutes les trois semaines pour adopter les décisions relevant des missions de l'Autorité. Les membres du collège, nommés par le président de la République et les présidents des deux assemblées, ne sont pas, à l'exception du Président, des membres permanents ; ils sont rémunérés à la séance.

Les services de l'Autorité se composent actuellement de 55 personnes : les trois quarts sont des agents contractuels de droit public et le quart restant des fonctionnaires détachés sur contrat. En termes de qualification, trois quarts des personnels relèvent du cadre d'emploi A de la fonction publique.

J'ai été nommé par le Président de la République à la présidence de l'Arjel le 25 février 2014, pour un mandat de six ans. Ma nomination est sans doute due à mon expérience de chef d'un service du Contrôle général économique et financier, ainsi qu'à mon expérience de président de l'Observatoire des jeux, que j'ai installé à sa création en 2011 puis présidé jusqu'à aujourd'hui.

Cette expérience m'a conduit, dès mon arrivée, à me préoccuper des règles de bonne gestion au sein de l'Autorité, avec deux priorités. J'ai voulu, en premier lieu, simplifier l'organigramme et la ligne hiérarchique en supprimant des postes de directeurs non justifiés. L'exercice de la régulation repose sur trois dimensions - le contrôle, le juridique et l'économique. Un encadrement supérieur composé de neuf personnes, non compris le président, m'est apparu surdimensionné. L'Arjel ne compte plus aujourd'hui que cinq directeurs, dont un secrétaire général, qui mettent en œuvre, sous l'autorité du directeur général dont la fonction est inscrite dans la loi, les orientations du président et du collège de l'Autorité. Il en est résulté des économies sur la masse salariale, même si l'impact en est limité par le versement de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) qui incombe à l'Arjel. Cela présente aussi l'intérêt d'améliorer la réactivité et l'efficacité de notre action.

J'ai introduit les mêmes principes d'économie sur nos dépenses de fonctionnement, en revenant, notamment, à une politique de communication plus économe - la dernière campagne de communication, décidée avant mon arrivée, a coûté 900 000 euros !

Au total, en termes de coût budgétaire l'Autorité de régulation des jeux en ligne, c'est un peu plus de 9 millions d'euros en loi de finances initiales. Un certain nombre de fonctions sont mutualisées, moyennant remboursement, avec les services du secrétaire général des ministères économiques et financiers et nous bénéficions des audits assurés par les services de ces ministères.

Enfin l'Arjel est soumise au contrôle de la Cour des comptes, qui vient d'achever un rapport sur la période 2010-2014. S'il apparaissait nécessaire d'assurer un contrôle plus continu, j'indique qu'à mon sens, la mise en place d'un contrôle budgétaire n'est pas incompatible avec l'exercice plein et entier des compétences d'une autorité de régulation.

Ces ressources doivent être appréciées à la hauteur des enjeux en cause dans notre modèle de régulation. Le régulateur des jeux en ligne doit assurer l'équilibre entre le joueur, qui doit être protégé mais qui recherche une offre de jeu attractive, les opérateurs, sans lesquels il n'y a pas d'offre régulée, et l'État, qui porte une politique de protection des joueurs mais n'est pas insensible aux recettes fiscales de ce secteur. Il appartient au régulateur de surmonter ces contradictions pour faire vivre le marché des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Aujourd'hui trois sujets me préoccupent tout particulièrement dans la recherche de cet équilibre. Le premier a trait à la situation du marché du jeu régulé : sur les trois segments de jeu ouverts, deux sont mal en point, le poker, en grande difficulté, et le pari hippique, qui connaît une stagnation. La situation économique des opérateurs agréés reste donc préoccupante.

Après l'engouement de l'ouverture, le nombre d'opérateurs est désormais stabilisé à 17 qui se partagent au total 31 agréments. Un peu moins de la moitié des opérateurs sont à l'équilibre en 2014. Les opérateurs ont d'ores et déjà sensiblement réduit leurs coûts, notamment les coûts de marketing. Il faut donc aller plus loin, dans deux directions.

La première consiste à travailler sur les charges : nous nous efforçons de simplifier et d'améliorer les procédures pour alléger le coût de la régulation. J'ai bien compris en effet qu'une évolution de la fiscalité n'est pas à l'ordre du jour même si le système d'imposition des mises pose à mon sens des difficultés et en posera de plus en plus dans la mesure où l'ensemble de nos voisins européens ont abandonné ce mode de calcul de l'impôt au profit d'une imposition sur le produit brut des jeux (PBJ), c'est-à-dire les mises diminuées des gains des joueurs.

La seconde est d'élargir l'offre de jeux : à cet égard les attentes et les propositions des opérateurs sont nombreuses. C'est en effet un levier de croissance possible. Il faut toutefois procéder au cas par cas, segment de jeu par segment de jeu et trouver des pistes d'amélioration qui préservent l'équilibre dont je parlais tout à l'heure et notamment la protection contre l'addiction.

Nous devons plus que jamais rester vigilants sur ce point. C'est là mon deuxième sujet de préoccupation. Les résultats de l'enquête conduite par l'Observatoire des jeux en partenariat avec l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) sur les pratiques des jeux d'argent et de hasard en France, en ligne et sur le réseau physique, ainsi que sur l'évolution du taux de prévalence du jeu problématique viennent d'être

publiés : ils sont rassurants à court terme ; en effet le taux de prévalence du jeu excessif reste stable par rapport à 2010 : 0,4% de la population générale des 15-75 ans soit 200 000 personnes. Ils sont préoccupants pour l'avenir, en revanche, puisque la prévalence du jeu à risque modéré augmente sensiblement, de 0,9 % à 2,2 % faisant passer le nombre de joueurs entrant dans cette catégorie à un million d'individus. L'Arjel approfondit son action en faveur du jeu responsable. C'est une de mes priorités. L'inauguration le mois dernier par Christian Eckert du site EVALUJEU, conçu par l'Arjel, en est un exemple. Il propose à tous les joueurs qui le souhaitent mais aussi à leur entourage un outil scientifique d'évaluation en neuf questions et des conseils adaptés à chaque profil de réponses.

Pour autant, les évolutions à venir nous imposent d'aller plus loin. Pour être efficace la lutte contre les phénomènes addictifs liés au jeu nécessite une action globale car pour la plupart des joueurs, la distinction jeu en ligne/ jeu en dur n'est pas pertinente. L'étude de l'Observatoire des jeux montre que les joueurs à risque pratiquent pour la plupart une multi activité et jouent aussi bien en ligne que sur le réseau physique.

Troisième préoccupation enfin : l'offre illégale. L'Arjel mène depuis sa création un combat incessant à la fois contre les sites non agréés qui proposent les jeux autorisés par la loi - paris sportifs, paris hippiques poker - mais aussi contre tous les sites qui proposent des jeux prohibés - casinos en ligne notamment. Elle obtient des résultats en y mettant des moyens en ressources humaines et en expertise technique. Elle bénéficie de la compréhension du tribunal de grande instance de Paris, qui consacre tous les deux mois une audience spéciale à nos dossiers. Les résultats ne sont pas négligeables : le joueur respectueux de la loi ne peut pas se trouver par inadvertance sur un site illégal. Reste, en revanche, la question des joueurs déterminés à contourner la loi soit parce qu'ils sont interdits de jeux, soit parce qu'ils veulent pratiquer des jeux qui ne sont pas proposés sur les sites régulés, soit enfin parce qu'ils trouvent les conditions de l'offre non régulée plus attractive.

Le nombre de personnes jouant sur cette offre illégale est difficile à connaître précisément. Pour les seuls jeux de casino, l'Observatoire des jeux l'estime à 80 000, mais certains opérateurs l'évaluent à 600 000.

Au-delà de ces chiffres, la réalité c'est que beaucoup de ces joueurs sont en très grande difficulté et sans protection sur des sites illégaux qui livrent de surcroît une concurrence déloyale aux opérateurs qui ont choisi la légalité.

C'est donc pour l'Arjel un enjeu stratégique. Nous travaillons à accroître notre réactivité face à des sites qui à peine bloqués peuvent en l'espace de 24 heures renaître sous un nom de domaine à peine modifié.

Tels sont mes principaux sujets de préoccupation

Je rappelle, pour finir, que la loi de 2010 prévoyait une revoyure qui n'a jamais eu lieu. Je l'appelle de mes vœux car elle serait d'autant plus opportune que le monde des jeux en ligne a beaucoup évolué depuis 2010. Sans doute des modifications sont-elles intervenues à l'occasion de textes qui le permettaient, comme la loi relative à la consommation de mars 2014. Nous espérons qu'il en ira de même avec le projet de loi relatif au numérique. Mais nous devons je crois aller au-delà. Je n'ai malheureusement pas le temps de détailler, dans le cadre de cette présentation, les évolutions qui me paraissent souhaitables mais je suis à votre disposition pour répondre aux questions que vous souhaiteriez me poser sur ce point.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je vous remercie d'avoir rappelé que la clause de revoyure prévue par la loi n'a pas été mise en œuvre, ce qui porte à s'interroger sur l'efficacité des précautions dont le législateur entoure certaines créations.

Ma première question est sans ambages. En quoi l'existence de l'Arjel permet-elle de faire plus et mieux que ne ferait directement l'État ?

M. Charles Coppelani. - Une autorité indépendante, c'est aussi l'État, et le contrôle parlementaire est une nécessité. Dès 2008, le rapport publié par l'Inspection générale des finances, sous l'autorité de Bruno Durieux, relevait que le marché des jeux faisant intervenir une multiplicité d'acteurs, il importait qu'une autorité publique en prenne une vision d'ensemble. Le choix qui a été fait de créer une autorité administrative indépendante n'a pas été, alors, contesté par le Parlement, si je m'en réfère à ses rapports de l'époque. Il me semble que le fait qu'il existait, sur le marché des jeux, des monopoles dont l'un au moins était public, et l'autre largement sous l'emprise de l'État, ce qui a déterminé ce choix. Les autorités de tutelle ayant un intérêt économique direct dans l'affaire, il a pu paraître utile de mettre en place une autorité indépendante.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous dites à la fois qu'une autorité indépendante est l'État et doit être indépendante de l'État.

M. Charles Coppelani. - La décision doit avoir une certaine indépendance, d'où le rôle du collègue. Le fonctionnement d'une autorité comme l'Arjel est largement semblable à celui d'un service de l'État. Nous émergeons au programme 218 de la loi de finances, rattaché au secrétariat général des ministères économiques et financiers. Ce qui fait la différence, c'est l'indépendance du collègue. Ainsi que le rapport Durieux le soulignait déjà, il est important d'éviter la captation du régulateur par les opérateurs. Dès lors que deux entreprises proposaient déjà des paris sur Internet, il fallait s'assurer que l'ouverture à la concurrence se ferait dans des conditions assurant l'égalité entre l'ensemble des opérateurs. Ce que l'Arjel a, je crois, réussi à faire depuis sa création, en 2010.

L'autre motivation tient au fait que l'Arjel manipule énormément de données personnelles. Les conditions de leur utilisation sont strictement

encadrées par la loi puisque ces données ne peuvent être exploitées que dans un but de contrôle, sur réquisition de l'autorité judiciaire ou de l'administration fiscale. Toute notre action vise à protéger ces données personnelles. C'est aussi, dans la lignée de la tradition qui a présidé, depuis une trentaine d'années, à la création d'autorités administratives indépendantes, une raison qui a pu justifier le choix opéré en 2010.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - C'est un exercice difficile que d'être chargé, à la fois, de rendre possible le fonctionnement d'opérateurs de jeux en ligne et de lutter contre l'addiction au jeu. Les jeux en ligne sont une source de recettes pour l'État et dans le même temps, il doit s'employer à lutter contre ce qu'il a lui-même facilité. Mais en débattre nous entraînerait loin.

Comment prévenez-vous les liens d'intérêt de vos membres et de vos agents avec le secteur du jeu ?

M. Charles Coppolani. - Les règles sont très strictes. Elles sont prévues par la loi, par le règlement intérieur du collège et, pour les agents, par le règlement intérieur de l'Arjel. Les membres du collège ne peuvent avoir aucun lien, ni capitalistique ni contractuel, avec un opérateur. Ils sont soumis, de même que les agents, à une série d'incompatibilités quand ils quittent leurs fonctions au sein du collège. Un guide de bonne pratique à destination des agents impose de signaler toute invitation et de refuser tout cadeau, quel qu'il soit. S'ils envisagent de s'orienter vers une autre activité professionnelle, la commission de déontologie est compétente pour se prononcer. Deux cas de refus ont été jusqu'à présent enregistrés.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quels types de profils recherchez-vous ?

M. Charles Coppolani. - Les membres du collège sont, comme vous le savez, nommés par le Président de la République et les présidents des deux assemblées. Ces personnalités nous ont toutes apporté quelque chose. Nous avons actuellement un conseiller d'État, ancien directeur des sports, un conseiller à la Cour de cassation, un conseiller référendaire à la Cour des comptes, un inspecteur général de l'agriculture, un médecin - le médecin chef de Marmottant, spécialiste de la lutte contre les addictions...

Quant à nos trois directions techniques, elles sont composées, compte tenu de la multiplicité de nos préoccupations, de profils très variés : des informaticiens, qui ne sont pas faciles à recruter, car nous avons besoin de profils spécialisés dans la sécurité informatique, très recherchés sur le marché ; des juristes ; des économistes, nécessaires à la surveillance de la santé économique des opérateurs ; d'anciens douaniers, aussi, ou des policiers, capables de travailler sur les questions de blanchiment.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le futur projet de loi relatif au numérique pourrait comporter une disposition dont il semble qu'elle soit réclamée par les professionnels du poker et soutenue par l'Arjel, et qui

autoriserait les sites de poker en ligne à faire jouer ensemble des clients français et d'autres nationalités. Est-ce bien le rôle de l'Arjel que de soutenir ainsi la création d'un marché du poker en ligne ? S'agit-il d'élargir le champ de vos compétences ?

M. Charles Coppolani. - Cela n'aura pas d'effet sur le champ de nos compétences. Je rappelle que la loi a autorisé d'emblée le partage des masses à l'international sur les paris sportifs et les paris hippiques. Si l'Arjel souhaite depuis longtemps une ouverture des jeux de cercle aux liquidités européennes, c'est parce que nous avons observé, sur le marché du poker, une fuite vers l'offre non-régulée, qui met en jeu une liquidité beaucoup plus importante et intéresse donc davantage les joueurs. Ils trouvent plus facilement des tables et peuvent espérer, dans les tournois, des gains plus importants. En ouvrant la faculté de créer des tables européennes, nous espérons augmenter la liquidité et être ainsi mieux armés pour faire concurrence à l'offre non-régulée. Nous avons beaucoup travaillé à un avant-projet. L'ouverture ne serait possible qu'avec des pays où la régulation est identique à la nôtre, comme l'Espagne, l'Italie ou le Royaume Uni. Elle se ferait par voie de convention, soumise à l'avis du ministère des finances, *via* TRACFIN et du ministère de l'intérieur, dont nous avons recueilli, sur ce projet, le double accord. Pour être autorisés à ouvrir une table européenne, les opérateurs devraient avoir obtenu une homologation spéciale de leur logiciel et ces tables ne seraient pas ouvertes aux joueurs ne disposant que d'un compte provisoire.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous jugez, nous avez-vous dit, que la campagne de communication lancée avant votre arrivée aux commandes était, avec un budget de 900 000 euros, beaucoup trop onéreuse. Est-ce votre approche personnelle, ou bien cette campagne avait-elle déjà donné lieu à des réactions du Gouvernement ou du Parlement ?

M. Charles Coppolani. - C'est mon approche personnelle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Une campagne de communication pour un montant aussi important n'avait donc donné lieu à aucune remarque ?

M. Charles Coppolani. - En effet.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous êtes ordonnateur et vos engagements de dépenses ne sont pas soumis à contrôle financier *a priori*.

M. Charles Coppolani. - C'est exact. Mais j'ai indiqué que je ne serais nullement opposé à l'existence d'un contrôle. Je ne comprends pas ce qui a pu porter à considérer que le contrôle budgétaire serait contraire à l'indépendance des autorités administratives. D'autant qu'il a largement évolué ces dernières années. Il ne s'exerce pas systématiquement *a priori*. Ce qui importe avant tout, c'est le dialogue de gestion entre le contrôleur et

l'ordonnateur. C'est ce que, dans mes fonctions antérieures, je n'ai cessé de plaider.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le seul contrôle qui existe, pour l'heure, c'est le contrôle *ex post* de la Cour des comptes ?

M. Charles Coppolani. - Qui a rendu son rapport.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous publiez également un rapport annuel ?

M. Charles Coppolani. - En effet. Il est remis au Président de la République et au Parlement et publié en ligne sur notre site.

M. Jean-Léonce Dupont. - J'en appelle à votre indulgence, car j'avoue que je ne suis pas spécialiste des jeux en ligne.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est tout à votre honneur.

M. Jean-Léonce Dupont. - J'ai voté la loi de 2010, mais je m'interroge sur les conditions de son application, et notamment sur l'enchevêtrement des responsabilités et des institutions ainsi que sur l'ambiguïté de la relation de l'Arjel avec les services de l'administration centrale. François Baroin, alors ministre des finances, s'exprimait sur l'Autorité en ces termes : « *L'Arjel contrôle et surveille des centaines de sites internet en étroite coordination avec les services des douanes et du ministère de l'intérieur. Elle est en contact permanent avec les autorités judiciaires et plus particulièrement le tribunal de grande instance de Paris.* » Je me pose dès lors la question : l'Arjel est-elle une autorité indépendante ou un faux-nez de l'administration ?

Vous êtes membre d'autres instances créées par la loi de 2010, l'Observatoire des jeux et le Comité consultatif des jeux, liés de près à l'exécutif qui en assure directement le fonctionnement matériel. Cela vous semble-t-il compatible avec le statut de président d'une autorité administrative indépendante ?

J'en viens à la question du contrôle. La présidence du Comité consultatif des jeux est assurée par une parlementaire. Je me demande si cela est compatible avec le principe de séparation des pouvoirs et les exigences du contrôle. Nous savons tous que lorsque nous faisons partie d'un organisme, nous entrons dans sa culture et avons tendance à le défendre. Or, le contrôle du pouvoir législatif doit s'exercer non seulement sur les nominations mais sur la vie de l'institution. Je crois qu'il serait utile, à cet égard, de nous interroger sur la participation de parlementaires à la vie des autorités administratives indépendantes. Je n'ai pas de réponse toute faite, mais la question vaut d'être posée.

Je rejoins, enfin, Jacques Mézard lorsqu'il observe qu'il doit être pour vous bien complexe de devoir à la fois à trouver de nouvelles ressources pour l'État et être efficace dans la lutte contre l'addiction.

M. Charles Coppolani. - Lorsque l'Arjel a été créée, il était question que les services des douanes et la police travaillent à lutter contre l'offre illégale. On parlait alors d'une cybergendarmerie, de cyberpatrouilleurs. Je ne saurais dire si cela n'a jamais eu cours, mais je puis affirmer que nous n'avons pas ce type de relations. Les officiers de police qui travaillent à l'Arjel sont détachés, et par conséquent totalement indépendants dans leur activité. Nous avons cependant des contacts, indispensables, avec le service central des courses et jeux du ministère de l'intérieur, sur la question des manipulations.

J'ai dit que le TGI de Paris nous réservait une audience tous les deux mois mais nous restons, pour autant, un justiciable comme un autre. J'ajoute que n'ayant pas la personnalité morale, nous ne pouvons pas, en cas d'action pénale, nous constituer partie civile.

L'Observatoire des jeux vit certes sur un budget de 100 000 euros qui lui est alloué par le ministère des finances, et que j'ai d'ailleurs eu le plus grand mal à obtenir, mais son collègue est totalement indépendant : la qualité de ses études l'exige, et celles-ci ne sont jamais soumises à un accord préalable. La composition du collège garantit son indépendance. Des personnalités aussi diverses que l'ancienne procureure générale de la Cour des comptes, un chercheur, des représentants de l'Union des associations familiales, un médecin, y siègent.

Le Comité consultatif des jeux pose, à mon sens, une question essentielle, qui devrait à mon sens figurer au premier rang dans le travail de revoyure prévu par le législateur. Ce comité avait été conçu par votre collègue François Trucy, auquel je dois beaucoup, car il m'a beaucoup aidé dans la création de l'Observatoire des jeux. Une multitude d'intervenants participent à la gestion des jeux en France. Le ministère du budget s'occupe de la Française des Jeux, les ministères de l'agriculture et du budget s'occupent du PMU, le ministère de l'intérieur s'occupe des casinos, l'Arjel des jeux en ligne, le ministère de la santé se préoccupe des joueurs pathologiques. Cela fait beaucoup de monde, et si on la compare à celle des pays voisins, notre géographie de la régulation a de quoi étonner. L'idée de François Trucy était donc de créer une instance permettant de réunir les acteurs, pour promouvoir une politique unifiée. Cet organisme a eu beaucoup de mal à exister. Il était initialement prévu que les services du Premier ministre en assurent le secrétariat, mais celui-ci a *in fine* été alternativement confié au ministère du budget et au ministère de l'intérieur, ce qui ne facilitait pas la tâche de son président. François Trucy a finalement démissionné et nous n'avons pas eu, depuis, l'occasion de nous réunir. Le Comité consultatif des jeux a également souffert d'une composition très diverse : des parlementaires souvent retenus par d'autres tâches, des représentants des administrations dénués du pouvoir de s'engager pour leur ministère... Pour moi, il manque encore une instance capable de porter une vision d'ensemble.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je reviens sur l'indépendance de l'Arjel. Confirmez-vous que vous ne recevez aucun ordre, aucune instruction du Gouvernement ?

M. Charles Coppolani. - Je le confirme, sans restriction. Si tel était le cas, je démissionnerais.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. - Comme notre collègue Jean-Léonce Dupont, j'avoue n'être guère au fait du sujet, même si je me rends de loin en loin au casino, lorsque je suis en vacances. Il existe, dites-vous, dix-sept opérateurs, qui ont trente et un agréments. Vous ajoutez que 50% d'entre eux ne se portent pas bien, ce qui signifie qu'ils pourraient disparaître ou se restructurer. Êtes-vous appelés à intervenir en cette matière ?

Vous avez évoqué le problème de l'addiction. Va-t-il croissant ? Comment opérez-vous au cas où vous décelez une forte augmentation ?

M. Charles Coppolani. - L'un de nos soucis est de nous assurer que les opérateurs ont la capacité de faire face à leurs obligations. La loi de 2014 relative à la consommation nous a un peu facilité les choses, puisqu'elle les oblige à garantir les fonds qui sont en dépôt dans les comptes des joueurs. La plupart ont créé des fiducies, d'autres ont apporté une caution.

A l'occasion du renouvellement des agréments, nous entendons nous assurer de la capacité des opérateurs à faire face, sur la durée du mandat, à leurs obligations. S'ils ne sont pas à l'équilibre, nous demandons un engagement des actionnaires. Certains sont des groupes cotés, très puissants. Le marché français n'est pas très compétitif et il arrive qu'ils y perdent de l'argent, mais ils s'y maintiennent parce que notre réputation de régulation assez stricte - nous sommes souvent interrogés par des régulateurs étrangers qui souhaitent connaître notre position sur tel ou tel opérateur - leur offre une carte de visite. Dès lors qu'il s'agit de groupes internationaux, qui mutualisent leurs moyens techniques, ce n'est pas pour eux un problème que de se maintenir sur un marché peu profitable : tout est question de comptabilité analytique et de répartition des charges.

J'en viens à la question de l'addiction. L'Observatoire des jeux a mené une enquête auprès de 15 000 Français de 15 à 75 ans. Pour les jeux en ligne, le nombre de joueurs pathologiques, c'est à dire ceux qui perdent le contrôle de leur jeu, n'a pas augmenté entre 2010 et 2014 - 200 000 personnes, souvent victimes d'addictions multiples : jeu, tabac, alcool... En revanche, le nombre de joueurs présentant un risque d'addiction a augmenté. On est passé de 0,9% de la population en 2010 à 2,2% en 2014. Il faut néanmoins relativiser cette augmentation, dont une partie est imputable à un changement de méthode : en 2010, l'enquête ne portait que sur des joueurs dits actifs, soit ceux qui dépensent plus de 500 euros ou jouent plus de 52 fois dans l'année ; en 2014, nous avons supprimé ce filtre, car il est apparu que des joueurs dépensant moins de 500 euros par an n'en peuvent pas moins avoir un problème avec le jeu.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Peut-être serait-il bon que votre collègue compte parmi ses membres un joueur sevré - mais en existe-t-il dans les grands corps...

M. Jean-Léonce Dupont. - Un Grand corps malade à l'Arjel !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Cela concourrait à l'équilibre que vous recherchez...

Vous assumez des compétences dont un certain nombre relèvent de la responsabilité de l'État. Je pense à vos responsabilités financières, à celles qui concernent l'addiction, la lutte contre le blanchiment mais aussi à la manipulation de données personnelles. Avez-vous fait l'objet, sur ce dernier point, de contrôles de la part d'autres autorités indépendantes ou de l'État ?

Je m'interroge également sur vos relations avec la Justice et le ministère de l'intérieur qui, en matière de fraude, sont en première ligne. Vous avez une commission des sanctions. Comment articuler celles que vous prononcez avec celles que l'institution judiciaire peut être amenée à prononcer ? Je pense, notamment, aux problèmes qu'a connus le handball. Comment s'articule votre rôle avec celui des services de l'État, avec les Fédérations ?

M. Charles Coppolani. - Les données que nous sommes amenés à manipuler concernent les pratiques de jeu des personnes et leurs dépenses. Nous avons mis en place, comme l'exige la loi, un dispositif sécurisé qui fait l'objet de multiples précautions en termes de faculté d'accès, de conservation, et de prévention du piratage. Nous ne pouvons, aux termes de la loi, utiliser ces données que dans un objectif de contrôle des opérateurs ou pour répondre aux réquisitions de l'administration fiscale et de la justice, lesquelles doivent être individuelles. Récemment encore, à la réquisition émanant d'un inspecteur des finances publiques qui souhaitait obtenir une liste de personnes ayant, dans une région, réalisé des gains supérieurs à un certain montant, j'ai opposé, au motif qu'elle n'était pas individuelle, un refus.

Vous me demandez si les services de l'État sont venus contrôler l'utilisation que nous faisons de ces données ; la réponse est non. Nous sommes en liaison, en revanche, avec l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information de Nancy, qui vient certifier nos outils.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Mais sur l'utilisation proprement dite des données, il n'y a donc aucun contrôle extérieur ?

M. Charles Coppolani. - Nous devons passer, pour tout développement, par la Cnil.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Mais personne ne vous a demandé de bilan sur l'utilisation que vous faites des données personnelles.

M. Charles Coppolani. - En effet.

Sachant que l'Arjel est une autorité de contrôle au sens de la loi anti-blanchiment et des directives européennes, nous avons passé un protocole avec TRACFIN, auquel nous communiquons nos soupçons, charge à lui de mener l'enquête. Lorsque nous repérons des manipulations, nous saisissons le Parquet, qui diligente une enquête s'il considère qu'il y a lieu. Et nous répondons aux réquisitions. S'agissant des problèmes détectés sur le handball, c'est la Française des Jeux qui a repéré la manipulation, qui portait sur le réseau physique et non pas en ligne.

M. Pierre-Yves Collombat. - Vous nous avez dit que l'Arjel fonctionnait largement comme un service de l'État. Pourquoi n'est-ce pas, dans ce cas, un service de l'État ? Qu'apporte votre indépendance ? Pourrait-on imaginer une autre organisation, par regroupement de services existants dans différents ministères, quitte à l'appuyer sur un observatoire doté de moyens d'enquête *ad hoc* ?

M. Hugues Portelli. - Je m'en tiendrai à deux observations. Dans ma commune, nous avons un hôpital public doté d'un centre psychiatrique au sein duquel existe un département qui se consacre aux addictions. Il traite de l'alcool, de la drogue...et des jeux.

Toujours dans ma commune, nous avons construit des pavillons en accession à la propriété. Les dossiers des candidats sont examinés par les services compétents, mais également par les banques, qui accordent des prêts. Elles demandent aux candidats communication de leurs revenus, avec relevés bancaires à l'appui. Tous ceux dont les relevés comportaient des prélèvements, aussi minimes soient-ils, pour des jeux, se sont vus écartés, comme présentant un risque.

M. Charles Coppolani. - Qu'apporte l'indépendance ? La certitude que les décisions du collège ne sont pas influencées par un opérateur directement lié à l'actionnaire.

Serait-il envisageable de créer un service administratif *ad hoc* ? Cela est sans doute possible. Le rapport Durieux envisageait une délégation interministérielle regroupant l'ensemble des compétences. Mais encore une fois, ce qui a déterminé le choix de 2010, c'est l'existence de deux opérateurs contrôlés par l'État et en situation de monopole.

Je m'étonne d'entendre que les banques écartent les dossiers de demande de prêt émanant de personnes qui jouent en ligne des sommes modestes. Il faut savoir que 56% des Français ont joué au moins une fois dans l'année à un jeu. Je comprends mal que les banques puissent en user de la sorte, sans se préoccuper en rien des joueurs qui jouent sur le réseau physique, où les machines à sous présentent un risque au moins aussi important que les paris sportifs.

Le fait est qu'il est difficile de disposer de données. Nous avons entrepris, à l'Observatoire des jeux, de mener une enquête sur la part des jeux dans les situations de surendettement. Nous avons dû y renoncer,

lorsque nous avons découvert que ceux qui aident les personnes surendettées à monter leur dossier leur donnent pour premier conseil de ne surtout pas dire qu'elles jouent...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Merci de ces éclairages. Nous pourrions être amenés, au cours de notre travail, à vous transmettre quelques questions écrites supplémentaires. Je retiens qu'il n'y a pas eu de revoyure, ce que je vous remercie d'avoir rappelé. Je retiens également votre constat sur les choix budgétaires de votre prédécesseur, qui n'ont donné lieu, comme sur bien d'autres points, à aucun contrôle. Je m'inquiète qu'on laisse ainsi fonctionner des autorités indépendantes sans jamais y regarder ni même tenir compte de leurs propres difficultés.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je vous remercie.

La réunion est levée à 11 heures 30

Mardi 9 juin 2015

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

La réunion est ouverte à 16 heures 05.

3. Audition de M. Jean Claude Ameisen, président du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) (mardi 9 juin 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.- Jean-Claude Ameisen, vous êtes professeur de médecine, et président du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) depuis 2012. Vous en êtes membre depuis 2005 et avez été renouvelé au poste de président en décembre 2014, ce mandat ayant une durée de deux ans renouvelable. Votre nomination est soumise à la procédure de l'article 13 de la Constitution, au terme d'une audition par les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat. Vous êtes accompagné d'Alain Cordier, vice-président.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Jean-Claude Ameisen et Alain Cordier prêtent serment.

M. Jean-Claude Ameisen, président du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé. - Le CCNE a été créé en 1983 ; c'est le premier comité consultatif national d'éthique de ce type créé au monde. Depuis, tous les pays européens, et une grande partie des pays du monde, ont un comité semblable. L'UNESCO, la Commission européenne, le Conseil de l'Europe et l'OMS essaient, dans les pays qui n'en disposent pas encore, de le mettre en place, ce qui pose parfois des problèmes, ce genre de structure devant être indépendante en plus d'être transdisciplinaire.

Les missions du CCNE, définies par la loi relative à la bioéthique du 6 août 2004, consistent à donner des avis sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevées par les progrès des connaissances dans le domaine de la biologie, de la médecine et de la santé. C'est un champ très large. Le législateur a ajouté que le CCNE peut adjoindre des recommandations à ces avis, s'il le juge utile.

Dans la loi relative à la bioéthique du 7 juillet 2011, le législateur a ajouté qu'en cas de projet de loi portant sur le champ des missions du CCNE, celui-ci devait organiser des états généraux, des conférences de citoyens, et faire un rapport sur l'ensemble du débat public. Ce nouveau rôle, nous l'avons assumé en 2013, lorsque nous avons été saisis par le Président de la République, après la remise du rapport de la commission Sicard sur la fin de vie, le Président de la République ayant par ailleurs indiqué qu'un projet de loi serait élaboré au terme de ce débat.

Nous avons donc rendu un avis sur la fin de vie en juillet 2013, et considéré que ces nouvelles dispositions s'appliquaient. Nous avons organisé une conférence de citoyens, ce qui était nouveau pour le CCNE. Cette conférence a rendu son avis en décembre 2013.

Pour donner à ce débat un caractère plus large d'états généraux, nous avons demandé aux espaces régionaux de réflexion éthique d'organiser, selon les modalités qu'ils souhaitaient, des débats sur la fin de vie. Nous avons remis un rapport en octobre 2014 sur l'ensemble de ce débat, après plus de deux ans de discussions.

Une autre activité du CCNE a vu le jour, le Conseil d'État ayant saisi le CCNE, l'Académie de médecine, le Conseil de l'ordre des médecins et M. Jean Leonetti pour demander des observations générales sur la notion d'obstination déraisonnable, dans le cas où des personnes malade se trouvent, comme Monsieur Vincent Lambert dans un état de conscience minimale ou un état dit « végétatif ». Nous avons émis nos observations en mai 2014, et les avons rendues publiques à partir du moment où le Conseil d'État a publié son avis.

Les modalités de nomination des membres du CCNE n'ont pas changé depuis trente-deux ans. Le président est nommé par le Président de la République pour un mandat de deux ans renouvelables, sans limite. Tous les autres membres sont nommés pour quatre ans, renouvelables une fois. Cinq membres sont nommés par le Président de la République pour leur appartenance aux principales familles philosophiques et spirituelles, dix-neuf membres sont nommés pour leur intérêt ou leurs compétences dans le domaine des questions éthiques, et quinze membres sont nommés du fait de leur appartenance au monde de la recherche. Nous sommes quarante au total.

Une quinzaine d'institutions, de mémoire, participent aux nominations au CCNE, dont le Collège de France, le ministère de la santé,

l'INSERM, le CNRS, l'INRA, le Conseil d'État, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, ce qui constitue une spécificité par rapport à d'autres comités de l'Union européenne. Nous nous réunissons en comité plénier une fois par mois. Une section technique de douze membres se réunit également une fois par mois.

Le président de la section technique et le président du CCNE nomment deux rapporteurs chaque fois qu'une réflexion est engagée. Un groupe de travail se constitue sur la base du volontariat ; il se réunit autant de fois que nécessaire, et présente l'avancement de ses travaux à la section technique, qui demande des compléments d'information ou décide que le projet peut être présenté au comité plénier. L'élaboration d'un avis peut prendre trois mois selon les sujets, voire, lorsqu'il s'agit d'une auto-saisine, trois ou quatre ans, l'avis n'étant achevé que lorsque le CCNE pense que sa diffusion rendra service à la société. Plusieurs avis sont élaborés en parallèle pendant l'année.

Le CCNE rencontre également une à deux fois par an l'ensemble des comités de l'Union européenne, et l'ensemble des comités mondiaux une fois tous les deux ans. Pour des raisons historiques, nous tenons une à deux fois par an une réunion trilatérale avec nos collègues anglais et allemands, ce qui nous permet de réfléchir à nos avis sous un éclairage international.

Mis à part le rapport sur le débat sur la fin de vie et les observations écrites au Conseil d'État, le CCNE a rendu cent vingt-trois avis ; ils figurent sur notre site Internet et sont tous traduits en anglais, afin de pouvoir être lus de la manière la plus large.

En ce qui concerne les modalités de fonctionnement, le budget du CCNE est inscrit sur le budget des services généraux du Premier ministre, et dépend de la direction des affaires administratives et financières. Les dépenses de personnel sont de l'ordre de 340 000 euros par an. Quatre personnes travaillent à plein temps pour le CCNE, la secrétaire générale, Marie-Hélène Mouneyrat, un documentaliste, le législateur ayant prévu un service de documentation au sein du CCNE, une secrétaire et un comptable. Depuis plus d'un an, une conseillère de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) qui est en congé spécial du Parlement nous assiste ponctuellement lors des conférences de presse ou de manifestations comme la conférence de citoyens.

Nous avons essayé de réduire le budget de fonctionnement du CCNE. Il s'élevait à 560 000 euros en 2012 ; il est passé à 500 000 euros en 2013, incluant l'organisation de la conférence de citoyens qui, après un appel d'offres limité à 130 000 euros, a représenté une dépense de près de 150 000 euros.

Le budget de fonctionnement est passé à 250 000 euros en 2014, et pour 2015, nous avons prévu 230 000 euros. Nous avons provisionné 500 000 euros pour un colloque international que nous comptons organiser dans le

cadre de la COP 21, en novembre, avec nos collègues des différents comités mondiaux, en particulier les pays du sud. Nous rendrons à cette occasion un avis sur les problèmes éthiques posés en matière de santé humaine par l'érosion de la biodiversité, les atteintes à l'environnement et le changement climatique.

Nous travaillons également sur un avis qui porte sur les indications sociétales de l'assistance médicale à la procréation et, d'une manière générale, sur les questions éthiques liées à celle-ci. Nous avons, pour le cas où un projet de loi aurait été déposé sur ce sujet, demandé 150 000 euros, dans l'hypothèse où nous devrions organiser une conférence de citoyens sur ce sujet.

Tous les membres du CCNE exercent leur activité à titre bénévole. En décembre 2008, un arrêté a fixé une indemnité de 1 500 euros par mois pour le président. Quand j'ai pris mes fonctions, en novembre 2012, j'ai décidé de refuser cette indemnité pour avoir le même statut que les autres membres du comité.

Enfin, il me semble que le rôle essentiel du comité dans la réflexion publique n'est pas de se substituer à celle-ci en proposant ce qu'il convient de faire, mais d'aider la société à réfléchir, essayer de montrer la complexité des problèmes, les enjeux implicites ou méconnus et d'aider les pouvoirs publics, le législateur et l'institution judiciaire à réfléchir et à trancher en toute connaissance de cause.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - La parole est au rapporteur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je ne crois pas que le débat sur le CCNE sera extrêmement long. Tout d'abord, on peut souligner le sens de l'intérêt général de tous ses membres, puisque le président comme les trente-neuf autres membres assument leurs fonctions de manière bénévole. Ce n'est pas le budget total du CCNE qui va mettre en danger les équilibres fondamentaux de la République !

Cependant, j'aimerais vous poser quatre questions.

Tout d'abord, le statut d'AAI apporte-t-il quelque chose au CCNE ?

Deuxièmement, vos dépenses étant variables d'une année sur l'autre, comment faites-vous pour négocier vos crédits ?

Par ailleurs, en 2014, si mes renseignements sont exacts, vous n'avez rendu qu'un seul avis. Cela correspond-il à une réunion par mois ? Sur les trois dernières années, vous aurez rendu au total six avis. Bien que la qualité des avis ne soit pas dépendante du nombre, un avis sur une question fondamentale pouvant justifier le travail de toute une année, voire davantage, comment ajustez-vous le nombre d'avis et leur financement ?

Enfin, y a-t-il eu des auto-saisines ces trois dernières années ?

M. Jean-Claude Ameisen. - La loi relative à la bioéthique de 2004 ne nous définit pas comme une AAI, mais comme autorité indépendante, même s'il semble que le Conseil d'État et le législateur aient considéré que c'était du même ordre. Cela me semble important concernant le CCNE. En effet, une des difficultés de la mise en place d'un comité d'éthique dans certains pays est précisément d'assurer son indépendance.

Deux conditions sont considérées comme des gages de légitimité indispensables au niveau international pour un comité d'éthique, son indépendance et le fait que son regard est transdisciplinaire et dépasse l'expertise biologique et médicale que l'on peut attendre d'un comité qui examine des questions touchant à la biologie, la médecine, la santé.

Indépendamment des modalités de fonctionnement que cela implique, le fait d'instituer le CCNE comme autorité indépendante donne un gage symbolique indispensable à l'exercice de ses activités.

Notre budget est variable. Nous essayons de le diminuer sensiblement en ce qui concerne les dépenses courantes. Nous avons inscrit la réduction de nos dépenses de fonctionnement dans les perspectives 2015, et provisionné certains événements qui pourraient avoir lieu - conférence des citoyens, colloques.

En ce qui concerne les avis, nous en avons rendu quatre en 2013, un en 2014, mais aussi remis un rapport à l'OPECST sur l'ensemble du débat public, ce qui représente un travail à mon sens identique à celui de l'élaboration d'un avis. Nous avons rendu au Conseil d'État des observations générales qu'il nous avait demandées. C'est un document d'une quarantaine de pages. Nous sommes donc selon moi dans notre rythme de publication, que les documents portent le titre d'avis ou non, soit trois à quatre par an, qui représentent cent vingt-cinq documents depuis trente-deux.

À cela s'ajoute la préparation d'une conférence des citoyens, fin 2013, qui a représenté pour le CCNE un travail significatif. Nous nous sommes fait à l'époque la réflexion que si beaucoup de projets de loi visaient à modifier la loi relative à la bioéthique, l'organisation de conférences de citoyens, l'élaboration d'un rapport sur le débat public et l'animation d'états généraux risqueraient d'empêcher ou de peser sur les autres activités, ce que l'on a vu en 2014.

Il faut donc intégrer ces nouvelles missions du CCNE dans sa mission classique, qui se limitaient à la production d'avis et à l'organisation d'une journée publique.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quel est le nombre d'auto-saisines ?

M. Jean-Claude Ameisen. - Je pense que nous en aurons deux de plus cette année. Nous avons été saisi par la direction générale de la santé, sur les problèmes éthiques posés par le séquençage complet de l'ADN d'un

fœtus, à partir d'une goutte de sang d'une femme enceinte de six semaines qui aujourd'hui devient possible, en raison de la baisse des coûts, mais sera également moins cher qu'un test spécifique recherchant un élément particulier, comme une trisomie 21 ou une maladie génétique particulière.

Au moment où nous avons été saisis, nous étions en train de travailler sur une auto-saisine relative à l'implication éthique des nouvelles techniques de séquençage complet de l'ADN. Nous allons rendre, vraisemblablement à l'automne, un avis sur les implications du séquençage complet de l'ADN, à tout âge de la vie, indépendamment de la question spécifique qui touche l'ADN du fœtus pendant la grossesse.

Le colloque dont je parlais, et où nous cherchons un regard international parce que ce sont des problèmes internationaux, porte sur un avis que nous sommes en train d'élaborer, qui résulte d'une auto-saisine sur les problèmes éthiques posés par l'érosion de la biodiversité, les changements et les modifications de l'environnement. Ce sont là deux exemples d'auto-saisine sur lesquels nous sommes en train de travailler.

L'avis rendu récemment sur les problèmes éthiques posés par la contre-indication permanente du don du sang pour les hommes ayant eu des relations sexuelles avec un ou d'autres hommes était une saisine de la ministre de la santé. Je vous ai parlé du projet sur la fin de vie, qui est une saisine du Président de la République. Nous avons rendu un avis sur les implications éthiques de la mise à disposition de tests de diagnostic rapide du VIH que l'on pourrait acheter en pharmacie et pratiquer chez soi. Nous avons rendu un avis sur les implications éthiques de ce qu'on appelle la « neuro-amélioration », qui a constitué une auto-saisine, dans le cadre de la mission de veille sur les questions éthiques posées par l'avancée des neurosciences, que le législateur nous a confiées dans la loi du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique.

Nous travaillons en parallèle avec des temps d'élaboration de l'avis différents. Lorsque nous sommes saisis, même si nous ne respectons pas obligatoirement le calendrier, nous essayons de nous y tenir. Dans le cadre d'une auto-saisine, nous rendons un avis au moment où nous pensons que la société peut en avoir besoin.

Selon le législateur, le Gouvernement, le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, les établissements d'enseignement public, les établissements publics et les fondations reconnues d'utilité publique qui ont pour activité principale la recherche, le développement technologique et la protection de la santé peuvent nous saisir.

En dehors de ces cas, toute institution, toute personne ou toute association peuvent nous demander de nous autosaisir. Certaines de nos auto-saisines sont donc des demandes ; d'autres viennent des membres mêmes du CCNE. Les deux exemples que j'ai cités sont des auto-saisines

nées à l'intérieur du CCNE. Ces trois formes de sollicitation se développent en parallèle, suivant des proportions relatives qui varient au cours du temps.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - J'ai compris que votre instance était une autorité indépendante et non une AAI. La semaine dernière, M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, nous a dit clairement que les mandats de président des AAI étaient d'une durée assez longue, et n'étaient pas renouvelables. Or, dans le cas du CCNE, votre mandat de président est de deux ans, ce qui est plutôt court, et renouvelable...

M. Jean-Claude Ameisen. - Mais l'ensemble des membres sont élus pour quatre ans, et renouvelables une fois.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - A priori, cela déroge au principe rappelé par le secrétaire général du Gouvernement. Vous êtes plus une autorité indépendante qu'une autorité administrative. Vous ne faites pas de rapport annuel...

M. Jean-Claude Ameisen. - Si, si !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - À qui l'adressez-vous ?

M. Jean-Claude Ameisen. - Au Président de la République. Il s'agit d'un rapport public sur l'ensemble de nos activités.

Dans un souci de réduction des dépenses, ce rapport étant édité par la Documentation française et présentant un coût significatif, nous avons décidé de le publier sur notre site Internet. Il est donc disponible sur le web.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Où vous réunissez-vous ?

M. Jean-Claude Ameisen. - Nos locaux sont situés au 35 rue Saint-Dominique, dans les locaux des services du Premier ministre.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est une mise à disposition ?

M. Jean-Claude Ameisen. - En effet. Depuis 2005, j'ai connu trois localisations différentes. Dans deux ans, nous serons regroupés à Fontenoy-Séguir.

Nous ne planifions pas notre localisation. Elle nous est proposée par les services du Premier ministre, qui gère par ailleurs notre budget, dans le cadre du programme 308 « Protections des droits et des libertés ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Discutez-vous vraiment votre budget chaque année ? Est-ce vous qui faites des propositions ?

M. Jean-Claude Ameisen. - On nous demande d'en faire. Nous les discutons. Au moins deux réunions de co-pilotage sont présidées par le

secrétaire général du Gouvernement ; nous y sommes présents, comme les autres participants au programme 308.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - La parole est aux commissaires.

M. Philippe Leroy. - Il semble que vous prononcez des avis, sur demande ou par auto-saisine, sur des sujets bien bordés scientifiquement, encore que lorsque vous vous interrogez sur le changement climatique, vos données de base ne sont probablement pas complètement scientifiques.

Pourquoi n'avez-vous pas émis d'avis sur les OGM, par exemple, dont on parle souvent, et qui pourraient présenter un risque pour la santé humaine ou en matière de pollution génétique, ou encore sur les produits pharmaceutiques comme les médicaments génériques, dont on sait qu'ils ne sont pas des copies exactes des médicaments qui ont fait leurs preuves, et ont été l'objet d'expérimentations ? Ceci soulève pourtant de vraies questions dans l'opinion publique.

M. Jean-Claude Ameisen. - Si vous consultez la liste des cent vingt-trois avis, vous vous apercevrez que les sujets sont extrêmement divers. Beaucoup relèvent de ce que l'on considère habituellement comme des questions d'éthique biomédicale. Le premier avis du CCNE, en 1984, portait sur la recherche sur l'embryon, sujet assez en avance sur son temps, et typique de l'éthique biomédicale.

Beaucoup d'avis sont rendus sur la génétique, sur le début de la vie, sur l'embryon, sur l'assistance médicale à la procréation ou sur la fin de vie, questions assez classiques.

Il existe d'autres avis sur le handicap, sur la situation des enfants et adultes atteints d'autisme en France, ou sur la biométrie, sujet qui peut sembler éloigné de nos préoccupations, pour déterminer en quoi l'utilisation de données biologiques destinées à établir des documents d'identité pose des problèmes éthiques. D'autres avis ont porté sur le thème « santé médecine en prison », sur l'implication éthique des nanosciences et des nanotechnologies, à la fois dans le champ de la médecine, mais aussi dans le champ extra-médical.

Le thème des OGM sera probablement abordé dans un avis touchant à l'érosion de la biodiversité, la question étant de savoir en quoi les OGM contribuent à la biodiversité ou, au contraire, à son érosion.

La question des médicaments génériques, en tant que tels, ont été de mémoire abordés dans des avis du CCNE concernant les relations entre pays du sud et du nord à propos du thème « santé et médecine ». Indépendamment de la réduction des dépenses publiques induite par les médicaments génériques, une discussion internationale a porté sur le fait que les pays ne pouvant payer les droits sur les brevets de retour sur investissement ne pouvaient disposer de médicaments antisida, alors que

l'accès aux génériques constituait pour ces pays une question vitale. Cela ne concernait d'ailleurs pas que le sida.

De mémoire, les questions d'utilisation des génériques dans nos pays n'ont pour l'instant pas été abordées, mais le champ est extrêmement large. Notre réflexion est en partie contrainte par les saisines que nous recevons, que nous ne choisissons pas. C'est la contribution que nous apportons à la collectivité. Le nombre de sujets que nous pouvons traiter hors saisine est forcément limitatif. Nous évoquons régulièrement un certain nombre d'entre eux, mais nous n'avons pas le temps de les approfondir pour le moment.

Comme vous le disiez, il existe des données scientifiques. Certes, un comité consultatif d'éthique doit dépasser l'expertise, mais celle-ci est indispensable. Cela soulève aussi des questions juridiques, épistémologiques, éthiques. Quand on approfondit un sujet, celui-ci revêt de multiples dimensions, et il existe un certain nombre de sujets que nous n'avons pas traité jusqu'à présent.

En ce qui concerne les génériques produits dans notre pays, il me semble que la variation porte sur les excipients, et non sur la molécule thérapeutique. Un certain nombre d'interrogations ne concernent donc pas le fait que la molécule active n'est pas la même, mais le fait que les excipients qui l'accompagnent sont différents. Ceux-ci peuvent donc avoir des effets, bénéfiques ou non, indépendamment de la molécule thérapeutique elle-même. La voie d'administration, ce que l'on ajoute au médicament pour faciliter son assimilation, n'est pas forcément identique. C'est une question très générale : dans une molécule active, qui est un médicament, quelle est la part de ce qui n'est pas le médicament ? Cette part est-elle importante ou non ?

M. Philippe Leroy. - Sans s'appesantir sur ce sujet, je n'ai pas la conviction que cela ne porte que sur les excipients et les interactions avec les molécules princeps. Je suis presque convaincu, même si cela reste à démontrer, que la molécule princeps n'est pas obligatoirement la molécule qui a fait l'objet de toutes les recherches. C'est là un détail technique.

Il semble que vous jouissiez en fait d'une grande liberté dans vos auto-saisines. En définitive, le choix de celles-ci semble dépendre des sensibilités scientifiques, éthiques, et philosophiques de vos membres.

M. Jean-Claude Ameisen. - Bien sûr. Les auto-saisines sont les questions éthiques que le CCNE, a tort ou à raison, dans sa formation plénière, considère comme suffisamment importantes pour conduire à l'élaboration d'un avis. C'est donc évidemment contingent de la période et de la composition du comité.

J'ai omis de préciser que le comité est renouvelé par moitié tous les deux ans. Il existe donc toujours une mémoire et un renouvellement

constant. Sur la durée, on constate une très grande continuité, non pas tant dans les conclusions que dans la façon d'élaborer le questionnement.

Lorsque nous avons élaboré - nous étions rapporteurs, Alain Cordier et moi-même - un avis sur l'embryon avant la révision de la loi de bioéthique de 2011. C'était, si ma mémoire est bonne, le septième avis du CCNE sur ce sujet. Nous avons trouvé une très grande cohérence, indépendamment des variations, dans la façon de poser les questions et de s'interroger. Ce renouvellement permet donc une certaine diversité, due au fait que les connaissances et l'époque changent, mais aussi au fait qu'une culture s'est instituée dans le CCNE, même si elle est inconsciente, qui fait que nous prenons en compte la manière dont nos prédécesseurs se sont interrogés pour essayer d'apporter quelque chose de nouveau.

Un dernier mot à propos des médicaments génériques. Je pense que ce sont les mêmes que les princeps ; ce n'est pas parce qu'ils sont élaborés par des laboratoires différents, dans des pays différents, que le principe actif n'est pas le même. Seuls les excipients changent. Quant aux produits qui ne sont pas fondés sur une structure chimique bien nette, il existe en effet toute une série de variations.

M. Pierre-Yves Collombat. - Je voudrais revenir sur la notion d'indépendance du CCNE : elle tient tout d'abord à la modestie de son budget, mais je pense aussi à sa composition extrêmement diverse. Je suppose qu'il doit cependant exister des oppositions sur la façon de poser les problèmes : comment les gérez-vous ?

Deuxièmement, comment faites-vous la part des choses entre l'opinion publique et l'avis des spécialistes, sachant que ce qui est possible doit devenir de plus en plus licite ?

Par ailleurs, vous devez être l'objet de pressions de la part de groupes animés par certaines idéologies et également tenir compte des intérêts économiques en jeu. C'est en cela que vos avis représentent une certaine valeur. Comment gérez-vous ces contradictions ? C'est d'ailleurs, selon moi, parce que ces dernières existent que le CCNE peut être indépendant.

M. Jean-Claude Ameisen. - S'agissant de la composition du CCNE, le premier cheminement consiste à élaborer un langage commun. Ce que disent les biologistes et les médecins sur un problème médical est au départ difficilement compréhensible par les juristes, les philosophes, les mathématiciens, ou par d'autres. Ce que disent les juristes à propos d'un problème est difficilement compréhensible par les médecins, les biologistes, les philosophes.

La première étape est donc presque épistémologique : de quoi parlons-nous, à partir de ces points de vue qui viennent de pratiques professionnelles et de cultures différentes ? Il convient donc de poser la question de façon qu'elle soit compréhensible par tous.

En second lieu, nous avons pensé depuis le début qu'être condamné au consensus, c'est être condamné au plus petit dénominateur commun. C'est une situation que l'on rencontre souvent dans d'autres institutions, comme la Cour suprême, aux États-Unis. Si, en arrivant à la fin de l'élaboration de la réflexion ou des recommandations, certains membres considèrent qu'on aurait pu cheminer vers un questionnement différent, établir des recommandations différentes, ils écrivent une opinion minoritaire, qui peut être celle de plusieurs membres ou d'un seul, voire quatre opinions minoritaires différentes.

Depuis la création du CCNE, en moyenne, un tiers de nos avis comporte une ou plusieurs opinions minoritaires, les deux autres tiers qui n'en comportent pas ayant été implicitement approuvés par tous.

Depuis que j'ai accédé à la présidence, nous ne votons plus, mais les opinions minoritaires se déclarent spontanément et sont incluses dans l'avis. Nous ne sommes en effet pas représentatifs : notre force consiste à porter des regards divers.

Il est important, à mon sens, que les opinions minoritaires fassent partie de l'avis et expriment l'idée qu'il y a au moins deux façons d'aborder le problème. C'est un enseignement de plus. Lorsque le CCNE pense, à tort ou à raison, qu'il n'y a qu'une façon de considérer la question, c'est aussi un message, pour autant qu'il soit utile.

L'idée que l'on peut cheminer ensemble jusqu'au bout permet à chacun de participer, sans craindre de se sentir prisonnier, puisqu'on ne sait jamais où va conduire la réflexion transdisciplinaire.

Les avis les plus intéressants élaborés par le CCNE sont ceux où chacun finit par arriver à une opinion différente de celle qu'il avait au départ. Nous avons alors l'impression de faire oeuvre originale, puisqu'il émerge quelque chose de nouveau.

Chaque fois que nous abordons une question, la contradiction est saine, parce qu'elle démontre - au début au moins - que le problème n'est pas univoque et qu'il n'existe pas de solution *a priori*. Ceci aide à élaborer un avis.

Fort heureusement, tout ce qui est possible n'est pas forcément souhaitable, et notre rôle est de nous interroger sur le souhaitable, dans le souci du respect des droits fondamentaux de chaque personne. Nos réunions avec nos collègues des comités d'éthique d'autres pays nous rappellent en permanence qu'il y a plusieurs façons d'envisager le souhaitable à partir du possible. Lorsque nous nous réunissons, et que nous discutons de la fin de vie ou du début de la vie, de l'assistance médicale à la procréation, de la gestation pour autrui, nous nous apercevons que, suivant la manière de s'interroger, les traditions, la culture, les choses ne sont pas abordées de la même façon.

Vous évoquiez les groupes de pression. Nous sommes indépendants. Nous écoutons, nous réfléchissons, et nous élaborons une réflexion. Nous auditionnons tous les groupes de pression, toutes les personnes qui expriment une vision différente, mais nous ne penchons pas d'un côté ou d'un autre, en fonction de ce qui se dit. Notre but est de rendre service à la société, même lorsqu'elle ne nous écoute pas, non d'être populaires !

Depuis trente-deux ans, beaucoup d'avis du CCNE ont été acceptés par la société et transcrits presque immédiatement dans la loi, ce qui pose parfois problème, car notre mission n'est pas de nous substituer à la réflexion, mais d'aider à son développement. Je pense qu'il est bon qu'il existe un délai entre la délibération consultative et collective et les choix qui sont faits.

Parfois, les avis du CCNE ont entraîné des réponses très négatives, que ce soit de la société ou du législateur et c'est tout à fait normal. Certains avis n'entraînent aucune réaction, au point qu'on pourrait croire que le CCNE n'en a pas produit.

Ainsi, la loi Huriet-Sérusclat du 20 décembre 1988 a imposé, en France, un comité de protection des patients destinés à examiner l'équité des termes de la demande de participation à la recherche, dans le respect des personnes.

Le CCNE a relevé, au début des années 1990, que si c'était le cas pour les recherches menées par les institutions françaises en France, il n'en allait pas de même lorsque la même institution française menait une recherche dans un pays du sud, qui pouvait être dépourvu de comité d'éthique. Bien que le CCNE se soit étonné que le respect de la personne soit à configuration variable, suivant le pays dont la personne était originaire, nous n'avons enregistré aucune réaction !

Quelques années plus tard, début 2000, un nouvel avis a été émis sur le thème « santé et médecine Nord-Sud », et le CCNE a réitéré sa position. Nous n'avons pas eu plus de réactions !

Lors d'une audition, avant la révision de la loi sur la bioéthique de 2011, j'ai souligné que le CCNE estimait intéressant que figure dans la loi au moins un point mentionnant une préoccupation éthique pour les personnes ne résidant pas en France, mais touchées par nos activités. Ceci n'a pas eu plus de traduction que dans les autres cas.

Suivant les cas, les réactions sont très diverses. On nous a demandé, il y a quelques années, d'élaborer des indices de performance - ce qui est complexe, voire étrange pour le CCNE. Il était évident pour nous que le fait que des avis du CCNE soient transcrits dans la loi ou ne soient pas transcrits ne pouvait absolument pas être un indice de performance, notre seul rôle étant d'aider à la réflexion et non de nous préoccuper de savoir si celle-ci était ou non traduite dans les faits.

Nous cherchons à aider la société à réfléchir, non à lui dire ce qu'elle a envie d'entendre. Peut-être ce service est-il encore plus grand lorsque ce que nous apportons n'est pas compris ou attendu.

M. Michel Delebarre. - À vous entendre, le CCNE fonctionne bien - et c'est d'ailleurs une bonne chose. Que pouvez-vous souhaiter de plus ? Avez-vous des envies en tant que président ? Avez-vous un désir quelconque ?

Vous avez par ailleurs évoqué la concertation sur les avis concernant la fin de vie. J'ai cru vous entendre parler d'espaces régionaux de fin de vie : qu'est-ce que c'est ?

M. Jean-Claude Ameisen. - J'ai parlé d'espaces régionaux de réflexion éthique, comme celui qui existe à l'AP-HP depuis 1995, et depuis plus longtemps encore à Marseille. Le CCNE demande depuis de longues années la création d'instances régionales d'éthique qui puissent participer à la réflexion de la région, de façon complémentaire,

M. Michel Delebarre. - Travaillent-elles en liaison avec vous ?

M. Jean-Claude Ameisen. - Oui, de manière totalement informelle. Elles ont été créées très récemment. Actuellement, la plupart des régions possèdent un espace de réflexion éthique.

Lorsque nous avons organisé la conférence des citoyens, la commission Sicard avait déjà tenu des débats citoyens dans une dizaine de villes. Nous avons pensé qu'il fallait y ajouter une dimension d'états généraux, et j'ai donc expliqué aux représentants de ces espaces de réflexion éthique, que j'ai rencontrés au ministère, qu'il serait utile, dans le cadre du débat public, qu'ils animent des réflexions selon les modalités qu'ils souhaitaient. Nous avons inclus ces dernières dans notre rapport sur le débat public. Une des missions de ces espaces de réflexion éthique régionaux est aujourd'hui d'animer la réflexion éthique dans leur région.

Des souhaits, j'en ai beaucoup mais, de façon générale, j'aimerais que les institutions qui nomment les membres du CCNE aient conscience de l'importance de la diversité des regards qui le composent. Je me souviens que, lors de l'audition qui a précédé ma nomination, j'avais dit à l'Assemblée nationale et au Sénat qu'un certain nombre de disciplines comme l'économie me semblaient faire défaut. Il y en a déjà eu dans le passé. L'économie est un élément important de la réflexion éthique. Nous la considérons souvent comme une contrainte externe, parce que nous avons du mal à l'intégrer.

Il faudrait également quelques membres européens francophones, afin que la réflexion éthique, en France, ne soit pas uniquement une affaire française. Ainsi, l'un de nos membres est pour la première fois un psychiatre suisse.

Il conviendrait aussi d'intégrer des personnes appartenant à des associations de malades ou de personnes handicapées. Ce n'est pas dans les

critères retenus par le législateur, mais il est bon que certaines institutions admettent que ces éléments font partie de la diversité. L'anthropologie est une discipline importante dans la réflexion du CCNE.

Il est essentiel que les institutions pensent non seulement à la qualité des personnes, qui est essentielle, à leur intérêt pour le questionnement, pour l'écoute réciproque, mais aussi à d'autres contributions. Un artiste, un peintre, un écrivain apporteraient sans doute quelque chose au CCNE sur le plan de la sensibilité. Une des forces qui permet à notre réflexion d'évoluer provient de la diversité. C'est là la qualité majeure du CCNE. Plus les regards sont divers, et plus on peut penser que l'on va élaborer un avis véritablement original.

La conférence des citoyens, sur ce plan, m'a beaucoup éclairé. Le fait que des personnes différentes, tirées au sort, sur des critères qui représentent la diversité française en termes d'âge, de localisation, de profession, de niveau d'étude, réfléchissent ensemble, ont la possibilité de dialoguer avec des personnes que nous leur proposons - puis choisissent elles-mêmes les 10 personnes suivantes -, permet un phénomène d'appropriation qui constitue l'originalité de ces réflexions.

Dans notre société, le débat qui précède les décisions est vu comme un affrontement d'idées préétablies, et puis on choisit. Et le fait que le croisement des regards permette l'émergence d'une nouvelle opinion, n'est pas encore ancré dans notre mode de fonctionnement démocratique.

Par ailleurs, depuis le procès des médecins nazis, à Nuremberg, en 1947, on considère que le fait de dépasser l'expertise et d'avoir un regard transdisciplinaire ouvert est essentiel lorsque la biologie et la médecine ne se soucient pas de procédures techniques, mais du respect des droits de la personne. .

Pourtant la médecine est une activité qui, par vocation, vise le bien de la personne. Même là, ce n'est légitime que si le regard que l'on porte dépasse le regard du médecin et permet d'appréhender l'individu dans son ensemble.

Si on le fait en France dans le domaine de l'éthique biomédicale, pourquoi est-ce que dans d'autres domaines - économie, OGM, nucléaire - considère-t-on que le plus important réside dans l'avis des experts ? Pourquoi ce qui a été considéré comme indispensable en biologie et en médecine ne devrait-il pas l'être dans les autres cas ? Pour quel motif une réunion d'experts ne bénéficierait-elle pas, pour évoquer certaines questions, de la présence de philosophes, d'anthropologues, de juristes, de sociologues ?

Le CCNE n'est-il pas l'exemple de ce qu'il conviendrait d'étendre aux autres domaines ? Doit-il rester une exception ? Notre façon d'animer la réflexion démocratique ne doit pas se limiter au champ de la biomédecine !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous l'aviez d'ailleurs dit devant la commission des affaires sociales en décembre dernier. Vous aviez même ajouté que les femmes étaient minoritaires dans le CCNE. Je ne suis pas très féministe, mais quand même !

M. Jean-Claude Ameisen. - Si je le répète ici, c'est parce que je pense que le législateur peut avoir une réflexion importante dans ce domaine.

Concernant la parité, la question sera réglée par l'ordonnance, mais la disparité est moins importante qu'on peut le croire, puisqu'on compte dix-sept femmes et vingt-trois hommes. Si on excepte les personnes nommés pour leur appartenance aux principales familles philosophiques et spirituelles, qui ont tendance à être majoritairement des hommes, on est quasiment à parité.

M. Jean-Louis Tourenne. - Les sollicitations dont vous êtes l'objet émanent d'un certain nombre d'organismes, et je suppose que certaines sont plus impératives que d'autres. Quelles sont les exigences dont vous êtes l'objet ? Quelles sont les commandes que le CCNE doit honorer, et celles que vous avez la faculté d'accepter, de rejeter ou de différer ?

Deuxièmement, je sais que cela n'a pas dû se produire, mais que se passerait-il si vous n'étiez pas saisis d'un projet de loi concernant la bioéthique ? Cela remettrait-il en cause la loi elle-même, au motif que la procédure n'a pas été respectée ?

Par ailleurs, que deviennent les avis que vous avez formulés ? Quelles formes prennent-ils lorsque vous les avez exprimés ? Sont-ils suivis d'effet ou non ?

Enfin, il est nécessaire que vos avis conjuguent la maîtrise scientifique, la sociologie - avec toutes les réactions humaines, les dérives et les perversions que cela peut comporter - et la faculté de lire dans le marc de café ou la boule de cristal. Vous êtes sans doute, tous ensemble, capables de maîtriser l'ensemble des connaissances techniques à un moment donné, mais cela devient difficile lorsqu'on essaye d'imaginer l'inimaginable, et ce que la société ou certains vont en faire. Comment procédez-vous pour essayer de pallier les risques éventuels ? Avez-vous des méthodes particulières pour ce faire ?

M. Jean-Claude Ameisen. - Nous essayons de traiter les saisines de la meilleure façon qui soit. Nous espérons qu'un trop grand nombre n'arrivera pas au même moment. Nous le faisons en fonction du calendrier qui nous a été demandé et du temps nécessaire pour arriver à une élaboration qui nous paraisse satisfaisante. Nous ne pouvons rendre dans les temps quelque chose que nous considérons comme inutile. Souvent, nous dépassons même les délais. Le but, c'est d'aider, et pas spécialement de respecter les délais.

Il existe toujours une priorité des saisines sur les auto-saisines, et ce pour une raison simple : si nous sommes saisis, c'est que le Parlement, le Gouvernement, ou une institution estiment qu'il y a urgence. Nous considérons nos auto-saisines comme importantes, mais elles passent après les saisines. Le seul cas où nous pourrions ne pas répondre, c'est si nous considérons que le sujet est hors du champ de compétences du CCNE.

Certains avis ont été suivis d'effet immédiat ou à terme ; d'autres ne l'ont pas été ; certains sont suivis d'effet très longtemps après. Le premier avis du CCNE, en 1984, qui a été suivi de plusieurs autres, recommandait avant la première loi relative à la bioéthique de 1994 une autorisation de recherche sur l'embryon et les cellules embryonnaire en raison d'un raisonnement éthique assez simple : si l'embryon est détruit pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la recherche, mais avec la médecine, cela poserait un problème éthique de ne pas tirer de connaissances en termes de recherche à partir d'un acte dont on a décidé qu'il était acceptable.

Ce raisonnement, bien qu'il ait été développé de manière différente, n'a pas changé pendant des années au Comité, mais cela ne fait qu'un an et demi environ que le Parlement a adopté une loi en ce sens. On pourrait considérer que c'est efficace parce que le législateur a pensé que la façon de raisonner du CCNE était bonne. On peut estimer que c'est totalement inefficace puisqu'il a fallu 30 ans, mais ce n'est pas ainsi que l'on peut juger de l'utilité du CCNE. On peut le faire que si l'un de ces avis a permis d'enrichir la réflexion, de faire émerger des questions nouvelles, de s'apercevoir de la complexité de problèmes que l'on n'avait pas cernés, et de trouver une solution qui aurait peut-être été différente s'il n'y avait pas eu d'avis du CCNE.

Le service que nous rendons consiste à apporter des éléments qui aident à la réflexion et à la prise de décision. C'est en cela que je considère que nous sommes utiles.

Vous avez employé le terme de « boule de cristal » ; mais il n'en existe pas. Tout ce que l'on peut faire, c'est s'appuyer sur le passé pour essayer de se projeter dans l'avenir. Le CCNE le fait. Il est frappant - et nous l'avons écrit - que l'on ne considère le problème que lorsqu'il se pose, sans jamais l'anticiper. Dans un avis de 2007, portant sur un test génétique néonatal très particulier, nous avons considéré que les questions dont nous étions saisis seraient bientôt obsolètes du fait du prochain séquençage total du génome et, toutes les dispositions que le législateur a prévues sur le conseil génétique, le consentement libre et informé s'effaceraient, qu'il était temps de réfléchir à ce qui allait devenir la routine.

Lorsque nous nous sommes penchés sur la question de la recherche sur l'embryon, nous avons pensé qu'il n'était pas utile d'émettre de recommandation, le CCNE ayant déjà rédigé six avis dans lesquels il recommandait les recherches. Nous avons écrit, il y a quatre ou cinq ans,

qu'un des problèmes éthiques majeurs, à terme, ne serait pas celui de l'utilisation des cellules embryonnaires pour la recherche, mais de la conception d'un embryon à partir de cellules de la peau. Nous essayons de souligner non seulement les problèmes d'aujourd'hui, mais ce que pourraient être les problèmes de demain, avant qu'ils ne se posent.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ces échanges nous amènent tous à beaucoup d'humilité.

Vous avez évoqué des recherches sur les cellules souches embryonnaires : celles-ci ont fait l'objet d'une proposition de loi que j'ai déposée, qui a été adoptée à la majorité par le Sénat, puis reprise par mon groupe à l'Assemblée nationale. J'ai le regret de vous dire que vos avis n'y ont été strictement pour rien ! Cela ne signifie pas qu'ils sont inutiles, mais il faut aussi que vous l'entendiez. J'ai déposé ce texte parce que j'étais convaincu que c'était une nécessité, et qu'une loi de bioéthique interdisant la recherche sur les cellules souches embryonnaires n'était guère positive pour notre République. Ce ne sont pas vos avis qui y ont contribué, je vous le dis.

Le législateur reçoit tellement d'avis de comités ou de hautes autorités qu'il lui est difficile de les absorber. Certains ne nous sont d'ailleurs jamais envoyés, et l'on nous dit de les consulter sur un site Internet ! Nous allons auditionner quarante-deux AAI : s'il faut que chaque parlementaire épiluche les sites Internet de chacune de ces brillantes instances, cela va être compliqué ! Ce n'est pas pour vous saper le moral que je le dis : c'est une réalité !

Je n'ai aucun doute sur la qualité de celles et ceux qui, depuis Jean Bernard, appartiennent au CCNE, pas plus que je n'aie d'inquiétudes sur votre indépendance, même si vous êtes logé par le Premier ministre et que votre budget en dépend. Toutefois, onze membres du CCNE sont nommés directement par des ministres, et cinq par le Président de la République. Ne convient-il pas d'envisager une évolution ?

Vos avis sont extrêmement intéressants, bien documentés et s'acharnent à faire la part des choses sur l'état des recherches ; encore faut-il que l'on puisse davantage les utiliser dans la vie législative.

Vous avez évoqué les instances éthiques régionales, en relation, à Paris, avec l'AP-HP. Le professeur Capron, président de la commission médicale d'établissement de l'AP-HP est extrêmement chagriné - et je le suis totalement dans ce domaine - par l'utilisation de « thérapies » alternatives au sein de l'AP-HP, et par le fait qu'un certain nombre de diplômes relatifs à ces activités soient délivrés par les facultés de médecine. Considérez-vous qu'il soit de votre ressort d'émettre un avis sur ce sujet ?

M. Jean-Claude Ameisen. - L'espace éthique régional de l'AP-HP a été le premier espace éthique qui a servi de modèle à la proposition d'espaces de réflexion éthique régionaux. Nous n'avons pas de liens privilégiés, pas plus qu'avec les autres espaces de réflexion éthique.

Oui, cela entre dans le champ de nos réflexions. Un des sujets que nous évoquons souvent parmi ceux que nous pensons importants de traiter, c'est celui du médicament et des autres procédés médicaux qui ne sont pas des médicaments. Ce qui est de l'ordre de thérapeutiques alternatives pose des tas de questions, dont celle de leur remboursement par l'assurance maladie, qui constitue une particularité de notre pays. Ce pourrait être un sujet de réflexion parmi d'autres. Encore faut-il que les avis que nous produisons soient lus...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pour préciser ma pensée, je souhaite que vos avis soient davantage diffusés, sans que l'on ait à les rechercher !

M. Jean-Claude Ameisen. - Je suis d'accord avec vous. Quand nous pensons que les avis ont une certaine importance, nous donnons une conférence de presse. En général, la presse les mentionne, mais ce qu'elle reprend ne reflète pas toujours ce que nous avons dit...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous avons l'habitude !

M. Pierre-Yves Collombat. - C'est le contraire qui serait étonnant !

M. Jean-Claude Ameisen. - Dans certains domaines, comme la fin de vie, je pense que nous avons été entendus par une grande partie de la société. Les deux nouveaux droits concernant les malades et les personnes en fin de vie, que nous avons demandés dans notre avis 121, sont présents dans la proposition d'Alain Claeys et Jean Leonetti. Comme vous le disiez, c'est peut-être une coïncidence, indépendamment de l'élaboration de notre réflexion.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Alain Claeys est membre de l'OPECST.

M. Jean-Claude Ameisen. - Nous avons également des relations avec l'OPECST. Discuter devant les différentes commissions du Parlement est pour nous extrêmement utile : c'est une façon de diffuser notre réflexion auprès des assemblées.

M. Pierre-Yves Collombat. - Je voudrais revenir à votre idée d'inclure des économistes dans le CCNE.

J'ai relevé ce que vous avez dit à propos de votre avis concernant l'expérimentation des médicaments dans des pays exotiques : le silence était la réponse de certains milieux économiques. Dès lors qu'il existe des enjeux économiques forts, il vaut mieux ne pas parler de ce qui fâche !

C'est l'un des obstacles à la diffusion et à la prise en compte de vos avis, qui sont ce que l'on peut faire de mieux en la matière. On est cependant loin de l'idée selon laquelle le CCNE peut être une forme accomplie de la démocratie !

M. Jean-Claude Ameisen. - Un des points qui a une dimension économique majeure, qui ne nous a jamais échappé, et sur lequel nous insistons dans chacun de nos avis, c'est le temps nécessaire à la consultation entre le patient et le médecin, qu'il s'agisse de la tarification à l'activité, de la fin de vie, ou de la consultation lors du don du sang. L'un des problèmes majeurs, c'est le manque de temps de dialogue entre le patient et le médecin, et ce temps, c'est de l'argent qui n'est pas comptabilisé, puisque seul l'acte technique est pris en compte. C'est un des exemples où cette dimension économique presque évidente nous apparaît comme un problème éthique rémanent.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Merci beaucoup.

La réunion est suspendue pour un court instant à 17 heures 30.

4. Audition de M. Jean Gaubert, Médiateur national de l'énergie *(mardi 9 juin 2015)*

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - La commission d'enquête poursuit son travail sur les autorités administratives indépendantes (AAI) en recevant M. Jean Gaubert, Médiateur national de l'Énergie.

Le Médiateur national de l'Énergie a été créé par la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des marchés du gaz naturel et de l'électricité. Il a pour mission d'informer les consommateurs et de recommander des solutions aux litiges avec les fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel et, depuis la loi du 15 avril 2013 également avec les gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité ou de gaz naturel.

Votre audition ouverte au public et à la presse fait l'objet d'une captation vidéo et d'un compte rendu publié en version papier et sur le site Internet du Sénat.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean Gaubert prête serment.

M. Jean Gaubert, Médiateur national de l'énergie. - Merci Madame la Présidente. Je ne m'arrêterai pas sur les origines de la création du Médiateur national de l'énergie, intervenue en 2006 alors que se préparait l'ouverture des marchés. Je commencerai mon propos en rappelant plusieurs spécificités du mandat de médiateur de l'énergie. D'une part, ce mandat de six ans est irrévocable et permet à son titulaire de disposer d'une pleine et entière liberté, dont il ne faut bien évidemment pas abuser. J'ai succédé en novembre 2013 à mon collègue ancien député M. Denis Merville, lequel avait remplacé M. Jean-Claude Lenoir qui assume désormais les fonctions de président de votre commission des affaires économiques.

La compétence initiale du médiateur concernait les litiges en matière de contrats de gaz de réseau et d'électricité. Elle a été élargie, par la loi du 15 avril 2013 dite loi Brottes, aux litiges de fourniture et en particulier de réseaux, et concerne désormais les petites et moyennes entreprises, qui font moins de deux millions d'euros de chiffres d'affaire et emploient moins de dix salariés, ainsi que les copropriétés et les collectivités. En outre, le projet de loi de transition énergétique devrait élargir les compétences du médiateur à l'ensemble des litiges de consommation d'énergie et inclure certaines sources qui n'étaient jusque-là pas couvertes par la médiation. Concomitamment, une directive sur la médiation, qui devrait être transcrite par ordonnance en juillet prochain, impose que celle-ci concerne l'ensemble des secteurs de la consommation. Une telle perspective a conduit à l'élargissement de nos compétences plutôt que ne soient créés de nouveaux médiateurs. À cet égard, j'ai pu constater, Monsieur le Rapporteur, que vous vous alarmiez du nombre de médiateurs qui ont été créés au fil du temps.

Trois axes de travail nous guident. L'information des consommateurs tout d'abord en répondant à quelque 1,5 million de consommateurs par an dont les questionnements sont divers. Nous avons ainsi lancé le seul comparateur d'offres qui soit totalement indépendant et sommes joignables par tous les modes de communication.

La médiation ensuite à travers 14.500 sollicitations qui nous ont été adressées l'année dernière et ont abouti à 2.301 recommandations. Toutes les sollicitations ne sont pas évidemment recevables et nous avons ré-adressé une grande partie vers d'autres acteurs, comme le Défenseur des droits. Nous avons d'ailleurs la possibilité d'interroger les opérateurs afin de vérifier qu'ils ont bien été, au préalable, interrogés par les consommateurs qui nous saisissent et qu'ils ne leur ont pas donné satisfaction et ce, avant de réinterroger directement les consommateurs. Une fois cette démarche opérée, nous poursuivons l'instruction d'environ 20% des requêtes qui nous ont été transmises par les consommateurs.

Nous exerçons enfin un rôle d'observatoire de l'efficacité du marché qui n'est pas totalement mature et dans lequel se développent des pratiques qui ne sont pas acceptables. Il est de notre rôle de dénoncer de tels agissements, soit en publiant des recommandations génériques destinées à plusieurs opérateurs ou en entrant dans un dialogue direct avec eux, qui ne s'avère pas toujours constructif. L'exemple du recours sur factures est à cet égard éclairant : conformément à la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, celui-ci peut être exercé sur deux ans, mais les lois sur l'énergie imposent à l'opérateur, d'arrêter une facture sur une base annuelle. Nous avons incité, en vain, les opérateurs à se conformer à cette dernière obligation et il nous a fallu, à l'occasion de nos auditions auprès des commissions des finances des deux assemblées, exposer de telles difficultés qui furent réglées par le législateur lequel a arrêté une période de quatorze mois. La périodicité des évaluations, requises pour la fixation des montants

perçus, par les opérateurs, par prélèvement automatique, est aussi un problème impliquant également l'intervention du législateur. En outre, les trente et une anomalies figurant dans les contrats des opérateurs d'énergie, que nous avons identifiées, ont également été confirmées par la Commission des clauses abusives. Il nous est ainsi possible de dénoncer certaines pratiques et d'inciter à y mettre fin ! Lorsque j'étais parlementaire, j'ai souvent regretté qu'il faille passer par le Parlement pour régler ce genre de difficultés.

S'agissant de notre rapport au Parlement, nous sommes invités par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale à présenter notre rapport, ce qui ne se fait pas au Sénat ! Je serai totalement disposé à venir présenter ce rapport devant les sénateurs tant il est normal que le législateur soit informé de nos activités.

Notre budget, en réponse à votre questionnaire, s'élève, pour l'année 2014, à 5,8 millions d'euros, qui ont été dépensés à hauteur de 97 %. Ce budget était en baisse par rapport à l'année précédente de 10 %. Cette année, l'effort de baisse qui est le nôtre est de l'ordre de 2 % et je suis gré à mon prédécesseur d'avoir été extrêmement rigoureux. Nous rationalisons nos dépenses au maximum ! Mais nous sommes hébergés sur le même site que la Commission de régulation de l'énergie et, même si nous profitons d'une réelle mutualisation des moyens, nous participons, au prorata des surfaces que nous occupons, aux coûts générés par l'obligation de la sécurité qui est celui de cette autre autorité administrative indépendante. Une implantation distincte dans un quartier plus éloigné nous permettrait sans doute de réaliser d'autres économies, mais nous ferait perdre en mutualisation. C'est à apprécier.

Nos effectifs représentent, pour l'année 2015, 41 équivalents temps plein (ETP). Notre budget est d'ailleurs arrêté par le Ministère du Budget, à l'issue d'une concertation impliquant les ministères en charge de l'écologie et de la consommation.

Enfin, la contribution au service public de l'électricité (CSPE) et la contribution au service public du gaz (CSPG) assurent notre financement. Pour mémoire, le produit de la CSPE s'élève au total à plus de 6 milliards d'euros.

M. Jacques Mézard, Rapporteur. - Je vous remercie, Monsieur le Président. Quel est l'intérêt pour le Médiateur national de l'énergie d'être une autorité administrative indépendante ? Est-ce donc en définitive l'usager qui contribue à votre fonctionnement lequel, je le rappelle, représente un budget de près de six millions d'euros ? Celui-ci a-t-il déjà fait l'objet de contrôle, que ce soit par la Cour des comptes ou par les commissions des finances du Parlement ?

M. Jean Gaubert. - Notre budget est arrêté par Bercy qui en assure, ipso facto, le contrôle. D'ailleurs, la Cour des comptes nous a contrôlé il y a

un an et demi et, comme je vous le disais précédemment, l'Assemblée nationale nous auditionne chaque année. Nos comptes sont également certifiés par un commissaire aux comptes ; une telle démarche ne s'imposait pas puisque nous disposons déjà d'un receveur des finances, mais nous avons souhaité tout de même le faire.

La nomination du médiateur national de l'énergie procède d'une démarche commune aux Ministères de la consommation et du budget, puisqu'il se trouve à la croisée de leurs compétences. Quel est l'intérêt d'être une autorité administrative indépendante ? Je ne connais pas d'autres systèmes pour étayer ma réponse, mais l'indépendance représente un avantage indéniable. D'autres médiateurs existent en France et le débat qui a ponctué la création de cette nouvelle autorité administrative indépendante a été vif, comme en témoignent les réactions du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) de l'époque. L'indépendance permet d'identifier des difficultés et de soulever des problèmes qui n'arrangent pas toujours les opérateurs, lesquels ne nous apprécient pas beaucoup. Mon rôle, comme médiateur national, s'avère distinct de celui des associations de consommateurs, en ce qu'il consiste également à constater les dysfonctionnements des opérateurs. Ainsi, de nouveaux opérateurs sur le marché posent déjà un certain nombre de problèmes, s'agissant notamment du démarchage des clients à domicile, et ce, dans les quartiers populaires. Nous avons d'ailleurs dénoncé publiquement ces pratiques agressives qui s'exercent au détriment des consommateurs.

M. Jacques Mézard, Rapporteur. - Qu'en est-il de vos relations avec les autres autorités administratives indépendantes, comme la Commission de régulation de l'énergie ? Puisqu'une mutualisation des moyens existe déjà, comme vous l'avez indiquée, celle-ci peut-elle conduire à la fusion des autorités elles-mêmes ? Compte tenu de l'état de vos relations avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) d'une part, de la Commission des clauses abusives, d'autre part, et enfin du Défenseur des droits auquel vous renvoyez un grand nombre de vos saisines, sur quel fondement comptez-vous défendre la demande d'élargissement de vos compétences que vous exprimiez dans votre rapport annuel de 2013 ? Loin de contribuer à la rationalisation du paysage administratif, une telle demande ne concourt-elle pas plutôt à son foisonnement ?

M. Jean Gaubert. - Je serai précis. Notre position en matière de collectage des données de consommation individuelles diffère de celle de la CNIL.

M. Jacques Mézard, Rapporteur. - Pourquoi une telle divergence de fond sur cette question ? D'ailleurs, la saisine concomitante de plusieurs AAI sur une même question n'améliore guère la lisibilité de l'action administrative. Monsieur le médiateur, vous avez-vous-même été député et vous partagez certainement ce constat !

M. Jean Gaubert. - Notre AAI est un apporteur d'idées pour les autres. Ainsi, nous sommes en mesure de déployer une approche plus technique sur les données que celle de la CNIL et nous ne souhaitons pas demeurer cloîtré dans un seul domaine ! Nous sommes d'ailleurs à l'origine des propositions de la Commission des clauses abusives et sans notre travail, jamais cette commission n'aurait été en mesure de publier ses travaux ! Par ailleurs, le Défenseur des droits nous adresse également des dossiers et puisque le législateur a encadré nos compétences, nous préférons envoyer à cette instance les dossiers que nous ne sommes pas en mesure de traiter plutôt qu'au médiateur inter-entreprises ! Nous avons donc un rôle d'aiguillage !

Nos relations avec la CRE sont bonnes. Mais gare à la tentation de rassembler des personnels, issus de divers organes dont on procède à la fusion, au sein d'entités uniques destinées à réaliser des économies de gestion ! Une telle démarche ne rencontre que rarement le succès attendu, à l'instar de ce qui se produit dans les collectivités territoriales. D'ailleurs, la CRE assume des obligations en matière de sécurité et de confidentialité qui ne sont pas les nôtres. L'idée d'une fusion entre la CRE et le Médiateur national de l'énergie a d'ailleurs été examinée par le Doyen Patrice Gélard qui en avait avant tout souligné les inconvénients ! En outre, les compétences de la CRE concernent les relations avec les industriels et demeurent par trop distinctes de nos propres compétences !

De manière plus prosaïque, les salaires versés dans notre autorité administrative indépendante s'avèrent plus bas qu'à la CRE !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, Présidente. - Ceux-ci, en moyenne, sont tout de même de l'ordre de 70 000 euros annuels !

M. Jean Gaubert. - À qualité égale, nos personnels touchent en moyenne mensuelle de 500 à 1 000 euros de moins qu'au sein de la CRE.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, Présidente. - Quel profil ont-ils ?

M. Jean Gaubert. - Ce sont de jeunes juristes qui souvent nous quittent pour recevoir, dans d'autres structures comme les opérateurs de réseaux, un salaire supérieur.

M. Jacques Mézard, Rapporteur. - Trouvent-ils un autre emploi auprès des fournisseurs ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, Présidente. - Votre autorité administrative emploie-t-elle de nombreux stagiaires ?

M. Jean Gaubert. - Nous avons accueilli, à titre exceptionnel, un stagiaire pendant une durée de cinq mois. La quasi-totalité des personnels sont employés sur des contrats à durée déterminée, dont la durée va de un à trois ans. Certains bénéficient d'un contrat à durée indéterminée. Nous vous adresserons la liste des salaires versés et vous constaterez, à sa lecture, que la

fusion de notre Autorité avec la CRE ne saurait être justifiée par un quelconque avantage financier !

M. Jacques Mézard, Rapporteur.- L'argument financier ne saurait être reconnu comme décisif pour légitimer le regroupement des AAI. Certaines associations de consommateurs justifient le recours au pouvoir régalién de l'État, c'est-à-dire au juge, en soulignant les limites de la médiation !

M. Jean Gaubert. - Les dossiers que nous traitons relèvent du juge pénal, mais leur immense majorité concerne des sommes peu élevées, allant de 1.000 à 5.000 euros, et la médiation permet de décharger la justice ! Cependant, selon certaines de nos recommandations, le consommateur est incité à requérir le juge. Ce sont ainsi une vingtaine de jugements qui ont été rendus l'an passé et qui ont confirmé ce que nous proposons, voire, dans certains cas, sont même allés au-delà de nos préconisations. Nous avons donc une certaine utilité dans ce domaine !

M. Jacques Mézard, Rapporteur. - Vous assumez, nous avez-vous dit, une mission d'information auprès des consommateurs. La facture d'électricité est-elle devenue plus lisible depuis votre création ? Avez-vous fait évoluer les choses de manière probante ?

M. Jean Gaubert. - J'en suis conscient et je lis, comme tous nos concitoyens, ma facture d'électricité ! Mais le Médiateur national de l'énergie n'a pas compétence en la matière ! Nous sommes arrivés après et ce que vous dénoncez comme un symptôme relève du démantèlement du système qui existait auparavant. Nous n'avons d'ailleurs pas de moyens à consacrer à la communication, même si, en 2010, la seule campagne de communication que nous ayons lancée et qui représentait du reste à elle seule l'équivalent de notre budget de fonctionnement, soit cinq millions d'euros, avait pour but de nous faire connaître auprès du grand public ! Nous organisons des « info-consos », lors de la pause méridienne, sur les chaînes locales, mais nous ne disposons pas de moyens supplémentaires pour informer le consommateur. Dès lors, il lui incombe de nous demander des informations, s'agissant notamment de la rédaction de ses factures d'électricité !

M. Jacques Mézard, Rapporteur. - Que pensez-vous de la déclaration de la Secrétaire d'État à la consommation qui s'est exprimée, le 19 mai dernier, en faveur de la généralisation de la médiation à tous les secteurs d'activité ?

M. Jean Gaubert. - Une telle déclaration implique de s'interroger sur les médiations des entreprises elles-mêmes. À ce sujet, le Conseil d'État devra statuer. Que le médiateur national de l'énergie ait un avis différent de celui des entreprises sur cette question me paraît normal. Une convention devrait d'ailleurs être passée quant à la méthode à suivre, mais nous veillerons à ce que les règles en soient respectées.

M. Jacques Mézard, Rapporteur. - Êtes-vous en mesure de répondre aux nouvelles exigences du législateur si la loi sur la transition énergétique étend votre compétence à tous les domaines de l'énergie ? Avez-vous réalisé des projections s'agissant de vos moyens pour répondre à une évolution ?

M. Jean Gaubert. - Il nous faudra innover, surtout si nous demeurons à budget et effectifs constants. L'extension de nos domaines de compétence est possible, si la contribution des opérateurs concernés est redéfinie. Certes, dans les secteurs où l'énergie est prépayée, il n'y aura, au final, que peu de médiation. Mais cette augmentation de la contribution sera, en définitive, moins lourde pour les opérateurs que s'ils devaient, par eux-mêmes, assurer un service analogue au nôtre.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, Présidente. - Pourquoi votre autorité administrative indépendante n'est-elle pas financée sur des crédits budgétaires ?

M. Jean Gaubert. - On estime qu'il incombe au consommateur d'assurer notre financement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, Présidente. - Ce que vous énoncez ne me paraît nullement un gage d'indépendance. La proposition du Sénat, en première lecture du projet de loi relatif à la transition énergétique était de revenir à un financement budgétaire classique vous concernant !

M. Jean Gaubert. - Le fait que nous soyons sous l'égide de Bercy est le gage d'une gestion rigoureuse ! D'ailleurs, nous avons accepté la baisse de notre budget de 2 % cette année ; cette baisse touchant également notre masse salariale !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, Présidente. - Une telle démarche n'est pas logique ! Le financement de votre mission doit dépendre de sa conduite et non de la facturation forfaitaire !

M. Jean Gaubert. - Je m'abstiendrai de répondre !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, Présidente. -- Vous êtes ordonnateur et ne disposez d'aucun contrôle a priori de la dépense !

M. Jean Gaubert. - A l'instar d'une collectivité territoriale ! Notre budget, je vous le rappelle, a été arrêté par le Ministère du Budget.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, Présidente. - Vous êtes ordonnateur et le contrôle de vos dépenses s'effectue a posteriori. Vos recettes proviennent de la facturation et font l'objet d'une décision dans le cadre de crédits budgétaires. Une telle situation s'avère très inconfortable !

M. Jean Gaubert. - Le Ministère du Budget nous a octroyé une part de la CSPE et notre agent vise nos comptes. Une telle démarche contribue à notre sincérité budgétaire !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, Présidente. - La question n'est pas là ! C'est une question de principe !

M. Jean Gaubert. - Que fallait-il faire de plus ? S'il nous fallait bénéficier de crédits budgétaires affectés et ainsi transiter par les arcanes de l'État, aurions-nous gagné en souplesse ? À cet égard, je me souviens d'un débat lorsque je siégeais encore à l'Assemblée nationale et où nous avons voté le transfert de 450 millions d'euros du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ) à un compte d'affectation spéciale. Au final, aucune collectivité n'a reçu d'argent, du fait des contrôles auxquels un tel transfert avait donné lieu !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, Présidente.- Demeure tout de même le contrôle du Parlement !

M. Jean Gaubert. - Plutôt celui de l'Assemblée nationale, à vrai dire !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, Présidente.- Il s'agit plus, en l'occurrence, d'une présentation de votre rapport annuel d'activités que d'un contrôle à proprement parler !

M. Jacques Mézard, Rapporteur. - Chaque année, vous négociez avec Bercy la part de CSPE qui vous revient et l'issue de cette négociation est essentielle pour le financement de votre fonctionnement. Et vous prétendez être une autorité indépendante, alors que vous êtes, de ce fait, soumis au Ministère du Budget !

M. Jean Gaubert. - Nous n'avons pas éprouvé de pressions particulières de la part du Ministère du Budget. Loin de porter un quelconque jugement sur les solutions alternatives que vous proposez, j'attire cependant votre attention sur la nécessité d'obtenir, dans le fonctionnement des pouvoirs publics, plus de fluidité. Par ailleurs, un financement sur dotation budgétaire poserait des problèmes statutaires aux personnels dont les salaires ne seraient plus assurés.

M. Jacques Mézard, Rapporteur.- Les autres autorités administratives indépendantes, dont les financements sont différents du vôtre, n'éprouvent pas les problèmes que vous venez de décrire !

M. Jean Gaubert. - Je vous livre ma perception des choses, mais ne peut nullement commenter d'autres systèmes que celui dont bénéficie le Médiateur national de l'énergie.

M. Philippe Leroy. - Pourrions-nous obtenir une typologie des 15.000 saisines qui sont les vôtres ? Il s'agit ainsi de mieux comprendre l'utilité de votre AAI dont le travail porte sur des sujets communs à d'autres instances analogues, sans paraître pour autant se croiser !

M. Pierre-Yves Collombat. - Le Médiateur national de l'énergie a été créé pour faire fonctionner un système qu'on estime concurrentiel, mais qui s'avère en fait profondément oligopolistique. Vous me semblez en effet incarner le faire-valoir d'un système critiquable !

M. Jean Gaubert. - Je n'ai pas d'opinion à formuler à ce sujet. Je formulerais cependant quelques remarques. Le système antérieur remplissait ses obligations et avait comme spécificité la présence des opérateurs sur l'ensemble du territoire. À l'époque, le relèvement des compteurs électriques pouvait s'apparenter à une sorte de médiation. Désormais, le système est beaucoup plus complexe, tandis que son bénéfice pour le consommateur demeure incertain. Vous avez, certes, le droit de formuler un jugement politique sur ce système devenu complexe et présentant une diversité d'opérateurs, dont les comportements doivent être canalisés. Les opérateurs ERDF et GRDF ont supprimé leurs propres releveurs de compteurs, dont la formation était reconnue et permettait de détecter rapidement les anomalies, voire les fraudes, en confiant leurs tâches à des industries de main d'œuvre sans réelle qualification. Bien souvent, les fraudes constatées renvoient, certes à la responsabilité du fraudeur lui-même, mais aussi à celle de l'opérateur qui ne met plus en œuvre les moyens nécessaires à leur détection en temps et en heure. De tels exemples abondent et reflètent l'évolution du marché.

Nous sommes chargés d'une mission de service public encadrée par la loi et nous rejoignons, en matière de protection du consommateur s'agissant, en ce qui nous concerne, de la conservation des données des compteurs individuels, les préoccupations de la CNIL, dont j'ai rencontré la directrice. Je lui ai proposé des solutions pour renforcer le dispositif de protection dont bénéficie le consommateur.

En ce qui concerne la typologie de nos saisines, nous avons à votre disposition un grand nombre de statistiques. Mais conscient du volume de rapports que vous recevez chaque année, nous avons choisi de vous adresser un résumé d'une quarantaine de pages et de vous permettre, le cas échéant, de télécharger l'intégralité du rapport d'activités, qui sera disponible la semaine prochaine et qui contient déjà une typologie relativement complète.

M. Philippe Leroy. - Ma question était de savoir si votre Autorité administrative indépendante était utile ou pas ! Vous venez d'évoquer le précédent rôle d'EDF qui assurait tout ! Dans le système parcellisé que vous nous avez décrit, ERDF et GRDF semblent avoir externalisé leur service-après-vente et il semble que vous en soyez en partie chargé !

M. Jean Gaubert. - Nous sommes plutôt chargés du contrôle de ce service après-vente !

M. Philippe Leroy. - Pas tout à fait ! Un médiateur fait tout, et point n'est besoin, me semble-t-il d'une autorité administrative indépendante spécifique, pour le remplacer ! D'ailleurs, en admettant que votre AAI soit requise pour résoudre les problèmes d'explication des achats et des ventes, ne faut-il pas laisser, en définitive, au tribunal le soin de régler les litiges ?

M. Jean Gaubert. - Une autorité indépendante me paraît avant tout nécessaire et la médiation indépendante permet d'échapper aux vicissitudes

qui caractérisent les médiations d'entreprises. L'indépendance me paraît essentielle !

M. Pierre-Yves Collombat. - Mais ce système n'est nullement concurrentiel !

M. Michel Canevet. - Vous assurez la médiation entre les producteurs et les distributeurs d'énergie. Des dispositifs de médiation similaires existent-ils dans le secteur de l'eau et des télécoms ? Ne faudrait-il pas, en définitive, les regrouper sous l'autorité d'une seule instance médiatrice.

M. Jean Gaubert. - Nous ne sommes pas compétents pour les litiges avec les producteurs, et Dieu sait qu'il y en a beaucoup ! D'ailleurs, les grands opérateurs parrainent les petites entreprises dont la longévité s'avère extrêmement courte et ce, au détriment des consommateurs. J'aurais souhaité que le Parlement rende responsable celui qui, en assurant le parrainage, encaisse les certificats d'économie d'énergie ! Dans le secteur de l'eau, on trouve une médiation inter-entreprises assurée par les sociétés privées. D'ailleurs, cette dernière est plus performante que la simple médiation d'entreprise et s'avère beaucoup plus répandue au Royaume-Uni, avec près de 550 médiateurs contre 41 en France. Je reste, pour ma part, persuadé que les petites structures fonctionnent mieux que celles d'une taille plus imposante.

M. Jacques Mézard, Rapporteur. - Cette audition a eu le mérite de nous faire avancer sur les questions du financement et du regroupement des AAI. Ce débat était important et je remercie notre intervenant pour ses réponses directes.

La réunion est levée à 18 h 48.

Mercredi 10 juin 2015

Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente

La réunion est ouverte à 14 heures 35

5. Audition de M. Bruno Genevois, président de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) (mercredi 10 juin 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous recevons M. Bruno Genevois, président de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) depuis le 1^{er} octobre 2010. Notre commission d'enquête procède à l'audition de toutes les autorités administratives indépendantes (AAI) identifiées grâce aux travaux de notre ancien collègue Patrice Gélard. Sept d'entre elles sont des autorités publiques indépendantes (API) dotées de la personnalité morale. C'est le cas de l'AFLD. Quelles sont les spécificités de ce

statut et son intérêt ? Je rappelle que cette audition est publique et donnera lieu à enregistrement et à compte-rendu.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bruno Genevois prête serment.

M. Bruno Genevois, président de l'Agence française de lutte contre le dopage - Je suis honoré et heureux d'être auditionné par votre commission d'enquête.

L'AFLD a été créée comme API par la loi du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs, mais la lutte contre le dopage est antérieure à cette loi, et n'est pas circonscrite à la France. Antérieurement, la loi du 1^{er} juin 1965 a instauré une répression exclusivement pénale du dopage, qui n'a pas donné de bons résultats ; la loi du 28 juin 1989 a introduit des sanctions administratives en sus des éventuelles sanctions pénales ; la loi du 23 mars 1999, enfin, a créé le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage auquel a succédé en 2006 l'AFLD.

En parallèle s'est développée une réglementation internationale, qui se caractérise par la coexistence de deux types de normes : une convention internationale classique, élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe, signée le 16 novembre 1989 et ratifiée par 52 États dont la France, et une convention de l'Unesco du 19 octobre 2005, ratifiée par 178 États, qui se réfère aux principes du Code mondial antidopage élaboré par l'Agence mondiale antidopage (AMA), fondation de droit privé suisse née en 1999 et administrée conjointement par les gouvernements et le mouvement sportif. Une troisième version du Code est en cours de transposition dans le droit français, avec la loi adoptée le 30 décembre 2014 qui habilite le gouvernement à procéder à cette transposition par ordonnances.

L'AFLD compte de nombreux atouts dans la lutte antidopage, résultant du rôle joué par les pouvoirs publics pour prolonger et amplifier les efforts du mouvement sportif dans la lutte contre la tricherie. En vertu d'une jurisprudence du Conseil d'État de 1974, l'organisation du sport en France est une mission de service public qui se traduit par un cadre juridique judiciaire. Les choix opérés par le législateur avec les lois du 23 mars 1999 et du 5 avril 2006 se sont révélés, à l'usage, bienvenus. L'existence même d'une API en charge de la lutte contre le dopage doit être approuvée car elle n'est pas soumise à l'autorité politique du ministre et est indépendante du mouvement sportif : elle agit dans le cadre défini par la loi.

La composition du collège de l'Agence, conforme aux équilibres choisis par le législateur dès 1999, reflète le caractère pluridisciplinaire de la lutte contre le dopage, avec neuf membres issus de trois catégories - des juristes du Conseil d'État et de la Cour de cassation, des scientifiques et des médecins, des représentants du monde sportif - parfois assistés d'un dixième membre spécialiste du dopage animal.

Le législateur a voulu privilégier la répression administrative - l'interdiction faite au sportif de participer à des compétitions sportives - plutôt que la répression pénale, longue à mettre en oeuvre et réservée à la lutte contre les trafics. Cette compétence disciplinaire a été définie avec soin ; elle est subsidiaire et complémentaire de celles des fédérations sportives agréées. Si le sportif fait l'objet de prélèvements litigieux, il passe devant les instances fédérales qui doivent statuer dans les quatre mois, à peine de dessaisissement au profit de l'AFLD. Celle-ci peut évoquer un dossier si l'instance fédérale est jugée trop clémentine ou trop sévère, afin d'harmoniser la répression du dopage quelles que soient les disciplines. Elle est compétente pour les sportifs non licenciés comme pour étendre une sanction fédérale à des fédérations omnisports. Elle rend ses décisions en matière disciplinaire dans un délai raisonnable de quatre mois, et dans le respect des droits de la défense.

L'AFLD est en outre dotée de moyens d'action conséquents. Sur le plan administratif, l'Agence regroupe différentes entités complémentaires : le département des contrôles (sanguins ou urinaires) ; le département des analyses avec le laboratoire de Châtenay-Malabry, un des 33 centres accrédités par l'AMA ; la cellule médicale examinant les demandes d'autorisation d'usage à des fins thérapeutiques ; la section juridique préparant l'activité disciplinaire ; les services horizontaux de coordination.

Nos effectifs ne sont pas pléthoriques car nous avons des relais à l'échelon local, avec trois cents préleveurs agréés et assermentés, et nous nous appuyons sur les services déconcentrés du ministère des sports, *via* une convention passée à cet effet.

Sur le plan financier, nous disposons d'un budget de 9 millions d'euros, financé à hauteur des neuf dixièmes par une subvention d'origine budgétaire ; en comparaison, le budget de l'AMA se monte seulement à 28 millions de dollars. À la suite des mesures de surgel et de mise en réserve des crédits qui ont affecté quelque peu notre action, nous essayons, dans un contexte budgétaire contraint, de poursuivre nos missions - tout en étant conscients de nos limites.

La lutte actuelle contre le dopage s'inspire des conclusions du très intéressant rapport de la commission d'enquête du Sénat de juillet 2013. Le code du sport privilégie des modes de détection directe du dopage qui peuvent prêter à interprétation ou à interrogation. Il convient donc de prolonger ces modes traditionnels de détection : la mise en évidence, dans le sang ou les urines, d'une substance interdite par la législation antidopage, inscrite sur une liste établie par l'AMA chaque année et avalisée par un décret du président de la République publié au *Journal officiel*.

Quand le prélèvement débouche sur un rapport d'analyses anormales, il est transmis à l'AFLD, qui agit comme une véritable autorité.

Le sportif peut demander un échantillon B ou apporter une justification thérapeutique, que nous examinons avec la plus grande précaution.

Nous observons une tendance à la baisse du nombre de contrôles positifs, ce qui signifie soit que l'action de l'AFLD est plus efficace, soit que les tricheurs utilisent désormais des microdoses très en amont des compétitions sportives et quasiment indétectables.

Nous essayons, avec l'aide des pouvoirs publics, de compléter le dispositif par des possibilités d'intervention complémentaire. Certaines recommandations de la commission d'enquête sénatoriale ont été suivies d'effets : la réorganisation à l'échelon territorial des contrôles, avec des conseillers interrégionaux antidopage ; l'échange de renseignements entre administrations pour mieux cibler les contrôles ; la mise en place effective de commissions régionales de lutte contre les trafics, réorganisées par un décret du 26 juin 2013. Le démarrage fut un peu lent mais nous avons observé un frémissement dans la période récente.

Nous promovons des modes de détection indirecte, conformément à la demande de l'AMA, à savoir le passeport biologique du sportif - dénommé profil biologique dans la loi française - pour mettre en évidence la prise de substances interdites à partir de plusieurs prélèvements sur un même athlète au cours d'une année et mieux appréhender ses effets. Ainsi, l'augmentation anormale de globules rouges peut sous-entendre la prise d'EPO.

Le collège de l'AFLD a pris des initiatives relayées par le Parlement. Conformément aux recommandations de l'AMA, nous avons préconisé dans une délibération du 27 octobre 2011 l'instauration de ce mode de détection, et bénéficié d'un vecteur législatif avec une proposition de loi, enrichie au Sénat par un amendement du rapporteur Jean-Jacques Lozach, devenue la loi du 12 mars 2012 qui a instauré le profil biologique. Un comité de préfiguration, que je présidais, rassemblant des scientifiques, des parlementaires et le monde du sport, a rendu un rapport en juin 2013. L'Agence a rédigé les avant-projets de décrets d'application, adoptés par son collège le 4 juillet 2013 ; les pouvoirs publics ont repris ces mesures dans les deux décrets du 27 décembre 2013 mettant en place le module hématologique du profil biologique, qui permet de détecter des autotransfusions sanguines ou la prise d'EPO.

À la suite de recommandations de l'AMA, nous avons préparé un autre avant-projet de décret, adopté par le collège le 3 décembre 2014, mettant en oeuvre le module stéroïdien du profil biologique, pour détecter la prise d'anabolisants. Le ministre des sports s'est hâté lentement et a transmis en mars le projet de décret au Conseil d'État, qui a rendu un avis favorable le 19 mai ; nous espérons donc une publication prochaine.

Associé à l'élaboration de l'ordonnance autorisée par la loi du 30 décembre 2014, le collège a rendu un avis circonstancié le 23 avril 2015 sur la base de la saisine du 10 mars, et le Conseil d'État a été saisi le 28 mai.

J'espère vous avoir convaincus qu'il y a une place pour une autorité publique indépendante en matière de lutte contre le dopage, mais qu'elle ne peut prétendre faire cavalier seul : nous devons coordonner notre action, à l'échelle nationale avec le ministre et les fédérations sportives, et au niveau mondial avec les fédérations internationales et l'AMA. « Unissons nos efforts plutôt que de nous critiquer mutuellement », disait le directeur de l'AMA. L'AFLD s'inscrit harmonieusement dans le cadre du statut d'API et d'AAI définie par la proposition de loi du doyen Gélard et du président Sueur, à une ou deux nuances près.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je vous remercie. Vous avez été secrétaire général du Conseil constitutionnel, président de section du Conseil d'État, vous êtes un éminent représentant de la haute fonction publique. Quel est votre sentiment sur la multiplication des AAI ?

M. Bruno Genevois - De manière générale, il convient d'éviter la multiplication des AAI afin de ne pas vider les administrations traditionnelles de leur substance. Il faut y regarder à deux fois avant d'en créer, mais ensuite jouer pleinement le jeu. C'est le mode de raisonnement adopté il y a plusieurs années par le Conseil d'État pour la création des établissements publics, accusés de démembrer l'État : si l'administration traditionnelle est à même de faire face à cette tâche, inutile de créer un organisme nouveau. Si la création est jugée nécessaire, il faut déterminer un statut et lui donner toutes les chances de réussite.

Ensuite, il convient de raisonner AAI par AAI, au cas par cas, pour savoir si elles répondent à l'attente du législateur qui les a créées. J'ai lu votre proposition de résolution qui juge les AAI insuffisamment contrôlées. Ce n'est pas le cas de l'AFLD : il y a eu la commission d'enquête sénatoriale sur l'efficacité de la lutte contre le dopage et, plus récemment, un contrôle comptable et de gestion de la Cour des comptes, à laquelle nous avons fourni plus de cinq mille pages de documents. En tant que président de l'AFLD, je trouve tout à fait normal de répondre aux sollicitations de la Cour des comptes, qui assiste le Parlement dans sa mission de contrôle, comme de répondre aujourd'hui à vos questions.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous n'avez pas tout à fait répondu à ma question. Quelle est votre opinion sur la multiplication des AAI ? On en répertorie 42, soit une chaque année depuis la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

M. Bruno Genevois - Cela doit être examiné au cas par cas. La Cnil, créée par la loi du 6 janvier 1978, répond à un besoin ; avoir une instance régulatrice de l'audiovisuel indépendante du politique est une bonne chose ; l'Autorité de la concurrence joue un rôle très important dans la mise en

œuvre des politiques de la concurrence. Je comprends l'inquiétude du Parlement sur cette prolifération mais dans le cas d'espèce, l'AFLD répond à l'utilité de la lutte contre le dopage.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nombre d'AAI comptent dans leur collège des membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes. Nous avons nous-mêmes l'habitude du cumul - même si d'aucuns souhaiteraient le supprimer. Si l'on multiplie encore les AAI, ces grands corps pourront-ils faire face ?

M. Bruno Genevois - Le statut du Conseil d'État prévoit que les fonctions non juridictionnelles peuvent être exercées par des membres du corps en activité ou honoraires, ce qui est mon cas. Je me consacre pleinement à la présidence de l'Agence. Plus généralement, il n'est pas absurde de rechercher des personnes ayant une expérience administrative et une tradition d'indépendance. Si le choix du vice-président du Conseil d'État porte sur un membre du corps s'intéressant au sport depuis longtemps, ce n'est pas plus mal !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je vous félicite pour votre habileté.

M. Bruno Genevois - Vous pouvez m'interroger sur le Tour de France, la Coupe du monde, les championnats d'athlétisme : ces domaines ne me sont pas étrangers.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je n'en doute pas, vous avez des compétences dans de nombreux domaines !

Jusqu'à quel point êtes-vous indépendant, quand votre budget dépend à 90% de l'État ? Comment est discutée cette subvention ? Vous nous avez dit que l'Agence a rédigé les avant-projets de décrets d'application...

M. Bruno Genevois - Oui, pour gagner du temps, car selon une jurisprudence du Conseil d'État datant de 1960 - arrêt Martial de Laboulaye - on est dispensé de la consultation d'un organisme si ce dernier prend l'initiative de la mesure ; et le 11° du I de l'article L. 232-5 du code du sport prévoit que l'AFLD est consultée sur tout projet de loi ou de règlement relatif à la lutte contre le dopage. Présidant le comité de préfiguration institué par l'article 5 de la loi du 12 mars 2012, j'ai veillé à la bonne marche des travaux et, au terme de ceux-ci, j'ai rédigé - je suis membre du Conseil d'État - un avant-projet de décret approuvé par le collège, repris par le ministère des sports, examiné par la Cnil et validé par le Conseil d'État. C'est un supplément d'efficacité, me semble-t-il.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Merci de votre réponse, absolument parfaite. J'entends votre profonde conviction de grand serviteur de l'État, mais vous évoquez là un fonctionnement sur lequel le législateur pourrait s'interroger un jour.

Vous nous avez rappelé la nécessité de créer une AAI dans votre secteur, mais avez repris le laboratoire de Châtenay-Malabry. Qu'apporte une AAI par rapport à ce que peut faire l'État, dont vous dépendez presque totalement budgétairement ?

M. Bruno Genevois - Le Code mondial antidopage cite la notion d'organisation nationale antidopage (ONAD). Une agence comparable à l'AFLD a été créée en Allemagne en 2002 ; ses maîtres mots, répétés à l'envi à l'occasion de son dixième anniversaire, sont *Unabhängigkeit* (indépendance) et *Finanzierung* (financement). L'agence britannique a la particularité de disposer de compétences non seulement de contrôle mais aussi de renseignement. Nous développons des liens avec ces agences, avec des échanges de stagiaires, des symposiums, et sommes réunis par le bureau Europe de l'AMA. Grâce à cette unité dans la lutte antidopage, nous diligentons des contrôles lors des compétitions nationales - pour les compétitions internationales, le Code mondial antidopage donne compétence aux fédérations internationales. Nous avons un département des analyses - ce laboratoire accrédité, groupement d'intérêt public devenu établissement public administratif, qui participe à la personnalité morale de l'Agence - et nous supervisons les actions disciplinaires des fédérations sportives, qui restent en première ligne dans la lutte contre le dopage, en harmonisant les sanctions.

Nous devons coopérer avec les autres intervenants. Quand j'ai diligenté le premier rapport d'activité, j'ai utilisé le terme de « coopération loyale », emprunté au vocabulaire de l'Union européenne. J'ai ainsi signé des conventions avec le ministère des sports, l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique dépendant de la gendarmerie nationale et la Direction des douanes. Cette unité d'action permet une plus grande visibilité et une plus grande efficacité de l'action ; je ne suis pas sûr qu'un bureau au sein de la Direction des sports puisse en faire autant.

En revanche, l'Agence doit poursuivre le dialogue. La politique de prévention est davantage l'apanage du ministère des sports, en liaison avec les fédérations agréées via des contrats d'objectifs ; j'ai des relations avec le mouvement sportif et j'organise chaque année des journées sur la lutte antidopage avec la commission médicale du Comité national olympique et sportif français (CNOSF). Je n'ai pas le sentiment de ne pas respecter les termes de la loi du 5 avril 2006.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Quelle différence faites-vous entre API et AAI ? Que vous apporte la personnalité juridique ?

M. Alain Richard. - Pouvez-vous faire l'exercice contraire et nous dire ce qui se passerait si les sanctions administratives de l'Agence étaient directement signées par le ministre des sports et instruites par ses services

sous son autorité ? L'autorité et l'impartialité de ses décisions seraient-elles accrues ?

M. Bruno Genevois. - Notre personnalité morale distincte de l'État nous donne des possibilités supplémentaires, comme celle de bénéficiaire de recettes affectées. Mon prédécesseur, Pierre Bordry, militait pour l'augmentation de la taxe perçue sur les droits de cession des retransmissions des grandes compétitions sportives, dite « taxe Buffet », instaurée par la loi de finances de décembre 1999, et pour l'affectation d'une partie du produit à l'AFLD. Le Conseil d'État avait rendu un avis favorable sur cette disposition, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale mais ensuite supprimée par un amendement du gouvernement lors de l'examen au Sénat. Certains ont cru y voir une pression du monde du football... Lorsqu'elle était ministre des sports, Mme Chantal Jouanno était favorable à cette idée, mais ses successeurs ne l'ont pas reprise. Le statut d'API offre donc des virtualités, même si elles n'ont pas encore été concrétisées.

Cher Alain Richard, la loi de juillet 1989 n'a reçu quasiment aucune application. Alors que le ministre exerce un pouvoir disciplinaire sur ses agents, l'AFLD dispose d'un pouvoir de sanction plus légitime envers un tiers à l'administration, se substituant quasiment au juge pénal. Il lui faut donc répondre à une exigence d'impartialité. Même si en droit interne, l'AFLD est un organisme administratif, elle est, dans ses fonctions disciplinaires, un tribunal au regard de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme comme un tribunal et doit à ce titre répondre aux conditions d'un procès équitable.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je suis toujours gêné quand j'entends que l'État pourrait ne pas être impartial... Mon vieux fond jacobin, sans doute !

M. Bruno Genevois. - L'appréciation de la notion d'impartialité est variable, y compris dans la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - ...que je ne citerai pas par cœur. Existe-t-il des recours contre les sanctions ?

M. Bruno Genevois. - Un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État est possible, c'est une garantie pour les sportifs, mais le taux de recours relativement faible prouve que les décisions sont en général bien acceptées. Le Conseil d'État a pu annuler certaines décisions pour vices de procédure, comme un délai insuffisant de communication du dossier par rapport à la date de réunion du collège, mais la Cour des comptes a jugé que le fonctionnement disciplinaire était satisfaisant. Je dirai pour ma part : très satisfaisant !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Des décisions ont-elles été annulées depuis que vous êtes président ?

M. Bruno Genevois. - Oui, sur l'inscription de sportifs dans le groupe cible. Nous avons interprété les textes comme conférant cette compétence au directeur des contrôles, alors que le Conseil d'État a déduit d'une ordonnance du 14 avril 2010 modifiant l'article L 232-15 du code du sport que cette compétence devait être exercée par le collège, et nous a censuré par son arrêt Belhomme du 10 octobre 2012.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Bien sûr !

M. Jean-Léonce Dupont. - Je ne reviens pas sur le problème de la monoculture de ces AAI - qui ne remet nullement en cause la qualité des personnes - même si cela reste pour nous un sujet d'interrogation.

Derrière l'indépendance se posent des questions de financement, et derrière la personnalité juridique existent des capacités de contrôle différentes. Vous avez été contrôlé au travers d'une commission d'enquête parlementaire, dites-vous, mais celles-ci ne sont pas régulières. La vraie question est celle du contrôle régulier des AAI et API, notamment par le législateur. Un statut de service à compétence nationale (SCN), permettant un contrôle plus facile et plus répétitif du Parlement, n'aurait-il pas été plus approprié ?

M. Gérard Cornu. - Des manifestations sportives se tiennent dans tous les pays du monde, or tous n'ont pas une agence nationale antidopage. Comment les choses se passent-elles dans ce cas ?

Quels sont les rapports de l'AFLD avec l'AMA ? Une agence nationale n'est-elle pas trop étriquée ? Pourquoi ne pas créer une agence européenne ?

M. Pierre-Yves Collombat. - Je suis toujours étonné que l'État soit tenu comme plus partial que ceux qu'il nomme. Ma question est un peu naïve - vous savez, je suis churchillien en matière de sport : « *no sport* ». Vous avez justifié le rôle de l'AFLD par la mission de service public que remplit le sport. Vu de l'extérieur, on a le sentiment que coexistent deux univers sportifs : celui des vrais amateurs, et celui de l'usine à fric du sport spectacle de plus ou moins bonne qualité avec des enjeux financiers considérables. Que venons-nous faire dans cette affaire ? S'agit-il de tenter de faire croire que ces compétitions sont des modèles d'honnêteté et de probité, histoire que le sport-spectacle ne perde pas trop de sa valeur ? Compte tenu des volumes financiers en jeu, la question est importante.

M. Bruno Genevois. - Ces questions sont toutes très intéressantes. N'ayant pas réfléchi spécialement aux services à compétence nationale, je peux difficilement répondre à cette interrogation.

Chaque année, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, le secrétaire général de l'Agence et moi-même rencontrons le rapporteur spécial de la mission dont relèvent nos crédits, ainsi que le rapporteur pour avis de la commission compétente. C'est l'occasion

d'échanger sur les activités de l'Agence. Mme Marie-George Buffet, rapporteure pour avis de l'Assemblée nationale pour la mission Sport, le fait avec bonheur. Je suis ouvert au débat et ai souvent été auditionné. Je conçois parfaitement que le Parlement veuille exercer son droit de regard. Nous élaborons chaque année un rapport d'activité, qui est remis au Parlement.

Dans d'autres pays, les apparences sont parfois flatteuses : la convention de l'Unesco relative à la lutte contre le dopage rassemble 178 États représentant 96% de la population mondiale, mais les efforts accomplis sont très inégaux selon les pays et les disciplines. Parmi les 32 ou 33 laboratoires d'analyses accrédités par l'AMA, 18 se trouvent en Europe, 2 en Afrique... La lutte contre le dopage suppose de lutter contre le trafic de substances illicites, or seuls 70 États répriment pénalement ce type de trafic... Raison supplémentaire pour une agence nationale de donner le bon exemple, et de prendre le monde du sport au mot. Lorsqu'il n'y a pas d'agence nationale, ce sont les fédérations sportives qui font leur propre police, mais parfois dans des conditions peu satisfaisantes.

Lors de la Coupe du monde de football en Afrique du Sud, 100 000 dollars ont été dépensés pour 256 contrôles avant la compétition, et une somme équivalente pour autant de contrôles pendant la compétition : ce n'est pas à la mesure de l'évènement. Nous devons rappeler à l'AMA et au mouvement sportif qu'ils doivent être non seulement croyants en matière de lutte antidopage, mais aussi pratiquants !

L'AMA a cette grande vertu de pouvoir coordonner les efforts en matière de recherche ou de rassembler les savoir-faire. Les avant-projets de décret sur le profil biologique du sportif s'inspirent de ses lignes directrices.

Une agence européenne ? En référence à la convention du 16 novembre 1989, nous essayons, au sein du Conseil de l'Europe, de dégager des vues communes pour peser davantage auprès de l'AMA ; c'est Mme Valérie Fourneyron qui représente le Conseil de l'Europe au sein de son comité exécutif.

La notion d'impartialité répond à la neutralité du service public, mais l'impartialité exigée d'un juge ou d'un organisme doté d'un pouvoir de répression est d'un niveau plus exigeant, car on raisonne en fonction d'éléments objectifs mais aussi subjectifs : voyez l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il y a donc des degrés, même si, comme vous, je suis très attaché à la continuité, la neutralité et l'impartialité de l'État.

Vous m'avez également interrogé sur la mission de service public liée à l'hétérogénéité des sports. Cette objection avait été formulée en 1974 devant le Conseil d'État par un membre de la juridiction - à l'époque nommé improprement commissaire du gouvernement - qui avait estimé qu'il n'était pas possible de reconnaître le caractère de service public de l'organisation du sport du fait de son hétérogénéité, opposant les professionnels aux amateurs.

L'avantage, à mes yeux, est que cela permet un droit de regard de l'État, y compris lorsque l'argent est présent. Je dois pouvoir dialoguer avec la Fédération française de football mais aussi avec la Ligue. Je vais d'ailleurs recevoir des représentants des groupements professionnels pour débattre de la lutte antidopage.

M. Pierre-Yves Collombat. - J'en viens à me demander si vous n'êtes pas indispensable pour faire croire à la fiction des compétitions, alors qu'il ne s'agit que de spectacles qui rapportent beaucoup d'argent ?

M. Bruno Genevois. - Il faut prendre en compte deux aspects dans la lutte contre le dopage : d'abord, l'impératif de santé publique, tant lors des compétitions qu'à l'entraînement. En second lieu, il faut défendre l'éthique du sport et donc éviter que la compétition entre athlètes devienne une lutte entre laboratoires fabriquant des substances permettant l'amélioration artificielle de performances.

Nous nous appuyons sur la loi française et contrôlons aussi bien les compétitions amateurs que professionnelles. Nous avons ainsi contrôlé les joueurs de la dernière finale de la Coupe de la Ligue l'an passé et de la Coupe de France cette année. Aucun domaine n'est à l'abri des contrôles, quels que soient les moyens et les enjeux financiers. Une agence indépendante n'a pas peur d'intervenir.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - À quelle fréquence se réunit le collège ?

M. Bruno Genevois. - Les membres sont nommés pour une durée de six ans et sont renouvelés par tiers tous les deux ans. Deux mandats successifs sont possibles, la proposition de loi prévoyant qu'un membre remplaçant un autre pour un mandat de moins de deux ans peut être nommé pour un nouveau mandat. En ce qui me concerne, je cesserai mes fonctions à l'expiration de mon mandat.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Lorsque je remets les coupes de la course des As, j'attends le résultat des contrôles antidopage - qui n'ont pas lieu tous les ans. Qui en décide ?

M. Bruno Genevois. - Le collège de l'Agence définit chaque année un programme de contrôles, en respectant l'équilibre entre sports individuels et collectifs. Dans ce cadre, le directeur du département des contrôles détermine la stratégie des contrôles, de façon bien évidemment confidentielle. En outre, nous laissons un quota de contrôles aux échelons régionaux et interrégionaux. Les commissions régionales permettent un échange d'information entre les diverses administrations de l'État pour mieux cibler les contrôles.

M. Jean-Louis Tourenne. - Le nombre de contrôles positifs régresse, avez-vous dit, parce que les tricheurs disposent de techniques de plus en plus difficilement détectables. Vous avez ajouté qu'il convenait de mener des

contrôles indirects, plus en amont. Mais les tricheurs continueront à tricher, car qui dit compétition dit argent : comment l'Agence peut-elle anticiper sur la recherche médicale ?

Vous avez laissé entendre que les sanctions administrées par l'Agence sont justes parce qu'elles sont acceptées. Cette relation de cause à effet ne me semble pas évidente : l'acceptation d'une sanction peut simplement signifier qu'elle est jugée modérée. L'Agence n'est-elle pas trop indulgente ?

M. Bruno Genevois. - Le dopage organisé est en recul et nous rendons la tâche toujours plus difficile aux tricheurs. L'AMA, en liaison avec le ministère des sports, a organisé à l'Assemblée nationale le 12 novembre 2012 un colloque regroupant les grands laboratoires pharmaceutiques et les acteurs de la lutte antidopage afin d'inciter les premiers à faire connaître aux laboratoires accrédités par l'AMA les médicaments en cours d'élaboration contenant des substances considérées comme dopantes, afin que ceux-ci puissent élaborer des méthodes de détection. Ce travail repose sur le volontariat : les laboratoires peuvent toutefois y avoir intérêt pour lutter contre le marché noir. Je regrette que le laboratoire de Châtenay-Malabry n'ait eu à connaître que de deux substances.

Les sanctions sont-elles justes ? Les décisions du collège sont jugées légales par le Conseil d'État. J'agis dans le cadre de la loi, ce qui ne signifie pas que le collège soit laxiste. D'ailleurs, un certain nombre de sportifs contestent nos conclusions, mais leurs requêtes sont écartées. Le 5 mai dernier, un sportif contrôlé à l'EPO et évincé des Jeux olympiques de Londres a vu sa requête rejetée par le Conseil d'État. Nous nous référons aux critères du Code mondial antidopage mais il n'y a pas d'automatisme absolu des condamnations, car ce serait contraire au droit français : nous tenons compte des circonstances.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Faut-il créer une AAI pour lutter contre le travail dissimulé, avec un collège composé de représentants de la haute fonction publique, du Medef et de la CGT ?

M. Bruno Genevois. - En matière de travail dissimulé, nous disposons des conventions de l'OIT qui confèrent une totale indépendance aux inspecteurs du travail, reconnue d'ailleurs par l'arrêt du 4 novembre 1966 du Conseil d'État statuant au contentieux. A priori, misons sur l'inspection du travail et augmentons ses effectifs. Je ne recommanderai donc pas en l'état de créer une AAI dans ce domaine puisque l'indépendance est déjà assurée.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je vous remercie pour cette réponse qui ne me satisfait pas totalement.

Nous avons en mémoire l'annonce, tardive, du dopage de grands seigneurs du Tour de France. Avez-vous agi ? Dans certains sports, en dépit des efforts, le dopage semble être une constante...

M. Bruno Genevois. - Le Tour de France est une manifestation internationale qui, d'après l'article 15 du Code mondial antidopage, relève de la fédération internationale. Cette dernière peut agir seule mais aussi, par voie de convention, avec une agence nationale. Celle-ci peut en outre demander à effectuer des contrôles supplémentaires, même pour une compétition internationale. Si la fédération internationale n'est pas d'accord, on sollicite l'arbitrage de l'AMA. Depuis que je suis président, l'Agence a recherché un accord avec l'Union cycliste internationale, conformément aux préconisations faites le 6 novembre 2010 par les experts de l'AMA qui avaient supervisé le Tour de France 2010. Nous l'avons perfectionné d'année en année : ainsi les contrôles n'ont pas lieu seulement pendant le Tour mais aussi en amont, grâce à la localisation des sportifs et à l'échange d'informations entre l'Agence nationale et la fédération internationale sur le profil biologique des sportifs. Nous prévoyons des contrôles aussi inopinés que possible pendant le Tour. Nous avons également demandé à la Fondation antidopage dans le cyclisme, qui relève de l'Union cycliste internationale, d'annoncer la conservation des échantillons prélevés pour des analyses ultérieures afin qu'elles bénéficient des progrès de la technique, sur le modèle de ce que fait le Comité international olympique. Nous sommes en cours de discussion sur les mêmes bases avec l'UEFA dans la perspective de l'Eurofoot qui se tiendra en France l'année prochaine.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Merci d'avoir répondu précisément à toutes nos questions.

6. Audition de Mme Nathalie Morin, chef du service France Domaine (mercredi 10 juin 2015)

Puis, la commission auditionne Mme Nathalie Morin, chef du service France Domaine.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous recevons Mme Nathalie Morin, chef du service France Domaine, accompagnée de M. Stanislas de Champroux, chargé de mission au sein de la mission Opérations immobilières des administrations centrales et autorités administratives indépendantes. France Domaine est un service de la direction générale des finances publiques rattaché directement au directeur général dont les missions sont définies par l'article 2 du décret du 3 avril 2008. Il représente l'État propriétaire tant dans les relations internes à l'État - entre administrations ou avec les opérateurs de l'État - qu'externes, avec les occupants du domaine de l'État, les candidats à l'acquisition de biens de l'État et les prestataires de toute nature. Il a notamment en charge le suivi du plan de cession, la gestion et l'entretien des immeubles domaniaux et, plus largement, la valorisation du patrimoine immobilier de l'État. Vous avez donc en charge le suivi des AAI, mais jusqu'où porte votre contrôle ?

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Nathalie Morin et M. Stanislas de Champroux prêtent serment.

Mme Nathalie Morin, chef du service France Domaine. - Il n'y a aucune incompatibilité de fond entre les statuts des AAI et le respect par ces autorités des orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État. Les AAI sont des autorités indépendantes, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas soumises à l'autorité hiérarchique d'un ministre, mais, exception faite des API qui ont une personnalité juridique et des ressources propres, les AAI dépendent pour leur budget d'un ministère. L'immobilier est une fonction support ; sa gestion rationnelle et économe est pertinente pour tous. Il y a d'autant moins atteinte à l'indépendance de ces autorités que la politique immobilière de l'État intègre dans ses critères la réponse aux besoins exprimés par les occupants. Le caractère fonctionnel d'une solution immobilière est examiné de très près et est au cœur des avis que nous délivrons. Les AAI ont ainsi généralement besoin de grandes salles de réunion et, pour celles qui prononcent des sanctions, de salles d'audience. Elles sont composées de personnalités qualifiées venant d'horizons divers et l'accessibilité de leurs locaux est essentielle. Pour autant, le respect des ratios d'occupation pour le personnel et les plafonds de loyers doivent s'appliquer.

Dans la pratique, les relations entre France Domaine et les AAI sont compliquées car mal assises juridiquement. Pour ce qui est de la soumission des AAI à l'avis domanial, il faut distinguer deux cas de figure. La situation des AAI dépourvues de personnalité juridique n'est pas explicitement tranchée dans le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). D'après France Domaine, le CG3P et le décret de 1986 conduisent à penser que les AAI sont soumises à l'avis domanial. Celui-ci prévoit en effet que sont soumis à cet avis tous les services qui perçoivent des financements de l'État et qui font l'objet d'un contrôle budgétaire permanent de la part d'une autorité nommée par l'État. Mais ce raisonnement est fragile, car il repose sur une assimilation et le support juridique est réglementaire et non législatif.

Pour les API, la situation est plus simple : ne sont soumises à l'avis domanial que celles pour lesquelles les textes constitutifs le prévoient expressément. C'est le cas de l'Autorité des marchés financiers (AMF), de la Haute autorité de santé (HAS) ou du Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C). Nous avons tenté en 2010, lors de l'examen d'un projet de loi portant simplification domaniale, d'étendre aux autres API la soumission à l'avis domanial, mais cette proposition n'a pas prospéré car elle risquait d'être qualifiée de cavalier législatif. Nous parlons ici d'un avis domanial simple, avant la mise en oeuvre de la politique immobilière de l'État. Cet avis ne porte que sur la conformité au prix du marché des valeurs locatives. La conformité de l'opération aux orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État découle des circulaires de 2009, non du CG3P, et ne semble pas applicable aux AAI.

J'en viens à l'obligation de produire un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI). Un courrier d'octobre 2011 de la ministre chargée du domaine a demandé à chaque président d'AAI de produire un SPSI. Si la portée symbolique d'un tel courrier est forte, sa portée normative l'est beaucoup moins. Sur les 38 AAI sollicitées, seules 13 ont produit un SPSI, dont certains sont très succincts.

La relation entre France Domaine et les AAI dépend donc essentiellement de la bonne volonté des présidents de ces AAI : certains ont joué le jeu, d'autres, moins. Sous l'impulsion du Parlement, des progrès significatifs ont été réalisés depuis 2010. Le rapport de Nicole Bricq sur les loyers de l'État a fait ressortir des marges de progrès pour les AAI, tant du point de vue des ratios d'occupation que des prix locatifs au mètre carré. Ces données sont actualisées tous les ans dans le cadre des questions que les parlementaires adressent à l'administration pour la préparation de l'examen du projet de loi de finances. Toutefois, ces données sont déclaratives, et France Domaine n'a aucun moyen de s'assurer de leur fiabilité.

Le parc est désormais beaucoup mieux connu grâce à l'enquête de 2011 et aux actualisations. Des actions efficaces ont été conduites sur les loyers. En 2012, France Domaine a renégocié systématiquement les baux franciliens supérieurs à 100 000 euros. Ainsi, le bail du Conseil supérieur de l'audiovisuel est passé de 575 euros le mètre carré à 431 euros. Certaines AAI ont spontanément demandé à France Domaine de les assister dans des renégociations de baux. Ainsi, le Défenseur des droits, autorité pourtant constitutionnellement indépendante, s'est rapproché de nous lors de sa création en 2012 par fusion de quatre entités : il a été décidé d'abandonner deux sites et de renégocier les baux des deux autres. En 2014, les baux du Défenseur des droits et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) ont été renégociés par France Domaine pour aligner leur durée sur l'arrivée de ces deux autorités sur le site de Fontenoy fin 2016. Cela a permis une économie annuelle de 900 000 euros.

Même si elles ne passent pas par France Domaine, certaines AAI appliquent les orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État : c'est le cas de l'AMF, qui a négocié seule son loyer en 2013, obtenant une diminution de 30 %. La HAS, qui est déjà sur une localisation très vertueuse, à Saint-Denis, en a fait de même en 2012. L'exigence d'économies se diffuse donc, et France Domaine se rapproche des AAI lorsqu'approche l'échéance du bail.

Des opérations de relocalisation ont été conduites : la Commission nationale des comptes de campagne est passée de l'avenue de Wagram, à 523 euros le mètre carré, à la rue du Louvre, à 400 euros. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), particulièrement exemplaire, a quitté Paris pour Montrouge et Fontenay-aux-Roses. Le projet Fontenoy regroupera sept AAI à la fin 2016.

Certaines AAI ne se sont pas relocalisées, non par mauvaise volonté, mais parce que les circonstances ne le permettaient pas : l'Autorité de la concurrence occupe ainsi deux immeubles locatifs dont les loyers sont très faibles et un immeuble domanial qui ne leur coûte rien. La Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) n'a pas non plus déménagé car son avenir n'étant pas assuré, il n'est pas opportun de lancer des négociations.

Les AAI qui se créent se rapprochent spontanément de nous : ce fut le cas de la Haute autorité pour la transparence de la vie politique (HATVP), que nous avons localisée rue de Richelieu, dans un immeuble déjà pris à bail par l'État où des locaux étaient vacants.

Ainsi, même si les relations ne sont pas institutionnellement cadrées, France Domaine a noué des contacts avec diverses AAI depuis 2010 pour renégocier des baux ou changer de localisation.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les AAI sont de plus en plus vertueuses, ce qui signifie qu'elles ne l'ont pas toujours été et que certaines ne le sont toujours pas. Vous souhaitez une clarification des relations entre les AAI et France Domaine, pour mettre fin au flou juridique actuel. Pourrions-nous disposer d'un tableau de la situation foncière de chacune de ces AAI, comprenant les surfaces, les emplacements, les loyers, les ratios d'occupation ? Pourriez-vous nous parler des mauvais élèves ?

Mme Nathalie Morin. - Ce tableau existe : il a été fourni à la commission des finances de l'Assemblée nationale dans le cadre du questionnaire sur le projet de loi de finances pour 2015. Mais France Domaine ne peut garantir la fiabilité des informations...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ainsi, certaines informations ne correspondraient pas à la réalité ?

Mme Nathalie Morin. - Je dis simplement que nous n'avons pas été en mesure de nous assurer de la véracité de ces données. Les postes de travail des AAI sont globalement en augmentation : est-ce le reflet de la réalité ou est-ce afin de modifier le ratio d'occupation ?

Ce tableau a le mérite d'exister et de faire ressortir les loyers supérieurs aux normes acceptées par France Domaine à Paris, à savoir 400 euros le mètre carré.

J'en viens aux AAI que vous avez qualifiées de mauvais élèves. Nous avons assez peu de contacts avec l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf) qui n'a pas transmis de SPSI et qui a pris à bail 750 mètres carrés dans Paris sans nous consulter, ni en amont, ni en aval. Certes, le prix au mètre carré est inférieur au plafond, mais les charges sont extrêmement élevées de sorte que le prix total est important.

L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), quant à elle, loue 27 000 mètres carrés et a refusé de transmettre un SPSI, considérant

qu'elle relève de la Banque de France. Elle est locataire en centre d'affaires, solution extrêmement coûteuse, avec des loyers, charges comprises, entre 640 et 700 euros le mètre carré. Ces solutions sont habituellement réservées à de plus petites surfaces. L'enjeu est donc très important.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - L'Araf ne devait-elle pas être déconcentrée au Mans ?

Mme Nathalie Morin. - Elle a une implantation au Mans, à 130 euros le mètre carré, et une autre à Paris.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Et que dire de l'ACPR avec ses 27 000 mètres carrés !

Mme Nathalie Morin. - Je vous adresserai le tableau récapitulatif. L'ACPR dispose de deux locations, l'une au 61, rue Taitbout, d'une surface de 17 293 mètres carrés et l'autre au 53, rue de Châteaudun, de 10 549 mètres carrés.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Cela me paraît extravagant.

Mme Nathalie Morin. - On nous annonce 650 postes de travail pour la première location et 471 pour la seconde. La norme est de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. - Ils en ont le double...

Mme Nathalie Morin. - En 2011, l'ACPR a fait répondre à la ministre par le gouverneur de la Banque de France qu'elle se considérait en dehors du champ.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - En avez-vous référé au secrétariat général du Gouvernement ?

Mme Nathalie Morin. - Non, car le gouverneur nous a dit qu'un SPSI nous serait adressé ultérieurement. Mais rien n'est venu.

Les débats ont été assez longs avec le Défenseur des droits car il voulait soit intégrer Fontenoy de façon très anticipée, fin 2014, soit prendre seul une location afin de tenir compte de l'échéance première des baux. Le directeur de cabinet du Premier ministre a tranché : le Défenseur des droits rejoindra Fontenoy dès la fin 2016, dans les conditions initiales. Nous avons donc renégocié son bail.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Fontenoy, est-ce une bonne idée ?

Mme Nathalie Morin. - Tout à fait. Les sept AAI qui y seront logées pourront mutualiser un certain nombre de fonctions supports. Ce sera une maison des libertés publiques, regroupant le Défenseur des droits, la Cnil, la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada)...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Les collèges des AAI se réunissent en moyenne une fois par mois. Ne pourrait-on mutualiser davantage les locaux, pour réaliser des économies ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. - Il faudrait une maison des AAI ! Plus sérieusement, prenez-vous en compte les économies d'énergie ?

Mme Nathalie Morin. - Compte tenu de notre association souvent tardive et limitée dans la négociation d'un bail, nous n'avons jamais eu à intervenir sur l'optimisation énergétique d'un bien.

M. Stanislas de Champroux, chargé de mission à la mission des opérations immobilières des administrations centrales. - Comme le Défenseur des droits reste dans ses anciens locaux durant deux années supplémentaires, nous avons demandé au bailleur de prendre à sa charge la réfection des ascenseurs et le réaménagement de certains locaux.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Des AAI ont-elles accepté des loyers largement supérieurs à la norme ?

Mme Nathalie Morin. - Ce fut le cas de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Aeres), futur Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hceres), mais une renégociation est en cours. C'est aussi le cas de l'ACPR, de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), du Défenseur des droits - mais la situation est transitoire -, du H3C. Deux ans avant l'échéance des baux, nous signalons aux AAI qu'il conviendrait de renégocier ou de chercher une autre localisation.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous représentez l'État propriétaire mais ne disposez pas des outils juridiques pour imposer aux AAI votre intervention.

Mme Nathalie Morin. - En effet. Nous proposons notre assistance, mais nous ne sommes pas fondés à intervenir en opportunité, comme nous le faisons pour les services de l'État.

M. Pierre-Yves Collombat. - Les localisations sont concentrées à Paris, et même dans certains quartiers. Comment le justifie-t-on ? Il semble que les animateurs d'AAI soient issus d'un vivier assez restreint, résidant à l'intérieur d'un périmètre limité..

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Des membres du Conseil d'État, par exemple ! Les AAI n'en sont souvent pas très éloignées.

Mme Nathalie Morin. - Cette concentration est réelle. Mais même avec une assise juridique plus solide, il serait difficile à l'État propriétaire de contester la localisation d'une AAI. Il faudrait bien évaluer ses besoins, et cela risquerait d'entrer en conflit avec le principe d'indépendance de l'AAI.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est au moment de la création de l'AAI qu'il faut y penser. Du reste, la diversité des AAI est

totale, qu'il s'agisse du statut des membres, de la durée de leur mandat, qui peut être renouvelable ou non... Or c'est l'État qui paie, par des crédits budgétaires ou en mettant des ressources à disposition. La plupart des AAI étant créées par une loi, c'est aussi au législateur à se pencher sur la question.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Y a-t-il des AAI qui sont hors du champ de la location ?

Mme Nathalie Morin. - Certaines sont dans du domanial, c'est-à-dire qu'elles occupent des immeubles appartenant à l'État. C'est le cas de l'une des trois implantations de l'Autorité de la concurrence, de l'ASN à Fontenay-aux-Roses, de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, de la Commission nationale du débat public, de la Commission nationale d'aménagement commercial, de la Commission paritaire des publications et agences de presse et de la Commission de la sécurité des consommateurs. Le coût est alors indirect : c'est celui du coût d'opportunité de la détention par l'État d'un immeuble qui ne dégage pas de loyer.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il s'agit de mises à disposition à titre gratuit.

Mme Nathalie Morin. - Oui.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Y a-t-il des AAI qui ont acheté les locaux ?

Mme Nathalie Morin. - Non, aucune n'est propriétaire de son bien.

M. Stanislas de Champroux. - Le Médiateur du cinéma est logé au sein du Centre national de la cinématographie, qui est propriétaire des murs. Il va d'ailleurs être déplacé.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Êtes-vous immédiatement informés de la création d'une AAI ?

Mme Nathalie Morin. - Par la presse ! Nous sommes vigilants. Nous avons ainsi bien noté la naissance de la HATVP, dont les critères d'implantation souples ont permis une installation peu onéreuse pour l'État et, à ce titre, exemplaire.

M. Jean-Louis Tourenne. - Le principe d'autonomie des AAI va-t-il jusqu'à leur laisser toute latitude pour choisir leur lieu d'implantation ? Elles ne décident pas de leur budget, par exemple. Leur indépendance n'est donc pas absolue, et je ne vois pas pourquoi l'État ne pourrait pas les déplacer. En quoi une AAI implantée à Bordeaux, Clermont-Ferrand, Lyon ou ailleurs serait-elle moins efficace ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Et moins indépendante ?

Mme Nathalie Morin. - J'ai simplement voulu dire que France Domaine n'est pas légitime pour contester les arguments d'une AAI qui fait valoir qu'elle doit être proche des juridictions parisiennes, des gares...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les tarifs de location ne sont pas les mêmes selon les villes, selon les arrondissements...

M. Jean-Léonce Dupont. - Selon les corps d'origine !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Exactement. Si le fonctionnement des AAI est marqué par une grande diversité, le recrutement y est assez uniforme, et elles sont regroupées dans des lieux que certains qualifieraient de privilégiés.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est au secrétaire général du Gouvernement, M. Marc Guillaume, que nous avons auditionné, qu'il revient d'intervenir. Votre rôle est plutôt celui d'un expert.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Certaines AAI vous demandent des conseils. Les suivent-elles ?

Mme Nathalie Morin. - Elles demandent conseil lorsque leur projet correspond aux critères, et qu'elles savent donc que nous le validerons, ou lorsqu'elles ont effectivement l'intention de suivre notre conseil.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - La dernière AAI à avoir été créée est le Médiateur du livre. Comment êtes-vous intervenus ?

Mme Nathalie Morin. - J'avoue que j'ignorais son existence.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Quelle est la dernière AAI dont vous ayez eu connaissance ?

Mme Nathalie Morin. - La HATVP.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - A-t-elle été transparente ?

Mme Nathalie Morin. - Absolument !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le Médiateur du livre est un membre de la Cour des comptes. Il y est donc sans doute installé. Nous l'auditionnerons.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Douze mètres carrés devraient suffire !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Tous les membres de la Cour des comptes n'ont pas un bureau.

Mme Nathalie Morin. - En effet, les magistrats de la Cour des comptes respectent les ratios d'occupation.

M. Pierre-Yves Collombat. - J'ai été brièvement membre de la Cada. À l'époque, elle ne disposait pas de locaux en propre mais se réunissait au Conseil d'État.

Mme Nathalie Morin. - La Cada est désormais installée au 35, rue Saint-Dominique à Paris. Elle dispose de 274 mètres carrés, qu'elle partage avec d'autres AAI dépendant du Premier ministre. Toutes seront déplacées à Fontenoy, le bien sera donc bientôt complètement libéré.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Merci pour ces informations, qui nous montrent bien la diversité des AAI, dont certaines ont de leur indépendance une idée qui pose problème. Nous formulerons des préconisations.

Mme Nathalie Morin. - Tous les services et opérateurs de l'État sont régulièrement auditionnés par le Conseil pour l'immobilier de l'État (CIE) sur la mise en œuvre de leurs schémas de stratégie immobilière. Le CIE, composé de parlementaires et de personnalités qualifiées, pourrait auditionner aussi les AAI.

M. Jean-Léonce Dupont. - Pensez-vous que des AAI pourraient avoir le statut de service à compétence nationale ?

Mme Nathalie Morin. - Je ne suis pas certaine que la définition d'un service à compétence nationale s'applique bien à leurs activités. Et cela ne changerait rien à notre problématique immobilière.

M. Jean-Léonce Dupont. - Cela renforcerait les possibilités de contrôle.

Mme Nathalie Morin. - La capacité de contrôle de France Domaine sur les implantations immobilières serait mieux renforcée par des dispositions législatives imposant de soumettre un SPSI et de recueillir un avis domanial enrichi que par un changement de statut des AAI. L'avis domanial enrichi permet en effet de se prononcer non seulement sur la conformité du loyer aux prix du marché mais aussi sur celle de l'implantation aux orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous créons des AAI sans nous soucier de leur encadrement. Nous devons combler cette lacune législative.

La réunion est levée à 16 heures 50.

Jeudi 11 juin 2015

Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente

La réunion est ouverte à 10 h 05

7. Audition de M. Didier Houssin, président du Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) (jeudi 11 juin 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - La commission d'enquête poursuit son travail sur les autorités administratives indépendantes (AAI) en recevant M. Didier Houssin, président depuis mai 2011 de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Aeres), devenue le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hceres) le 17 novembre 2014. Il est aussi président du conseil d'administration de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) depuis décembre 2013.

Le rôle du Hceres est d'évaluer les établissements et organismes de recherche et leurs équipes. Cette audition a pour but de mieux en apprécier la fonction, l'organigramme et les missions, ainsi que les raisons du passage de l'Aeres au Hceres, s'il est effectif, et les différences entre ces deux entités.

M. Didier Houssin est accompagné de Mme Laurence Pinson, secrétaire générale du Hceres.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Didier Houssin et Mme Laurence Pinson prêtent serment.

M. Didier Houssin, président du Hceres. - Un mot, d'abord, de la généalogie du Hceres dont je suis le président en exercice. En 2006, l'Aeres est née du regroupement de plusieurs entités, dont le Comité national d'évaluation, créé en 1984, la Mission scientifique, technique et pédagogique (MSTP) et divers comités d'évaluation, afin de répondre aux attentes des chercheurs sur l'égalité de traitement dans l'évaluation, de donner confiance à nos partenaires européens dans le cadre du processus de Bologne, et de garantir la qualité de l'enseignement supérieur français.

Indépendante - le statut d'AAI est le plus indépendant qui soit -, cette agence est elle-même évaluée. J'en étais depuis mai le troisième président lorsqu'elle est devenue par la loi du 22 juillet 2013 le Hceres, doté du même statut et des mêmes missions. Cette transformation a été rendue effective par le décret du 14 novembre 2014, mais le conseil du Hceres n'est pas encore en place.

Le travail du Hceres est rendu public. Il porte sur mille programmes de formation et de recherche, six cents entités de recherche et cinquante établissements supérieurs par an. Le jugement qu'il rend ayant des

conséquences sur l'existence et le financement des organismes évalués, il est essentiel qu'il soit impartial, ce que renforce le statut d'AAI, puisque ses membres ne sont pas révocables ni placés sous l'autorité du ministre.

Le président de l'Aeres puis du Hceres cosigne les rapports. En huit ans, l'impartialité des évaluations n'a jamais été critiquée. Aucun ministre ni directeur d'administration n'a jamais demandé la modification du rapport et la seule tentative venant d'un directeur d'établissement a été rapidement découragée. Le degré d'indépendance suffit à assurer ce respect, même si une commission des plaintes a été mise en place en 2009 pour corriger d'éventuelles erreurs.

Une première limite de l'indépendance du Hceres est qu'une AAI étant créée par la loi, elle peut être supprimée par la loi, comme cela a été le cas de l'Aeres - c'est le jeu de la démocratie. Une deuxième tient à ce que le Hceres s'appuie beaucoup sur le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Une AAI à laquelle l'État coupe les vivres est entravée, mais son président irait s'en plaindre au Parlement si une telle mesure revêtait un caractère punitif.

Le Hceres est un vecteur important de la qualité de la recherche française. Capital pour montrer les liens étroits entre enseignement supérieur et recherche, ce regard commun confère un avantage à la France sur la scène européenne. Nous recevons beaucoup de sollicitations d'évaluation de l'étranger, du Liban, du Vietnam, d'Arménie, des Émirats arabes unis et d'Arabie saoudite. De nombreux pays demandent aussi de l'aide pour mettre en place leur propre organisme d'évaluation, tels que le Liban, l'Algérie, le Mali, le Cameroun et l'Angola. Revenir à l'entre-soi comme le souhaitent certains serait une erreur stratégique.

L'enseignement supérieur et la recherche sont évalués dans un contexte d'AAI depuis trente ans. Cette impartialité est un vecteur de confiance.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous ne contestons pas la qualité de votre travail, nous dressons un bilan de la situation des quarante-deux AAI. Vos réponses à notre questionnaire nous faciliteront les choses.

Vous avez rappelé les limites de l'indépendance en citant le risque de suppression. Qu'il n'existe pas poserait problème... Le statut d'AAI est-il pertinent ? Les services de l'État ne pouvaient-ils pas conduire votre mission ? Le caractère renouvelable du mandat du président d'une AAI ne le rend pas totalement indépendant.

Autre problème, votre fonctionnement est toujours transitoire six mois après le décret instituant le Haut conseil. Pourquoi ce retard et qui en est responsable ? Est-ce l'État ? J'ai noté qu'il y avait eu seulement cinq réunions en 2014. Ancien membre du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, je me demande s'il est possible d'évaluer

l'enseignement et la recherche en cinq réunions, d'autant que la liste des membres du conseil n'est pas complète.

Vos choix immobiliers, ensuite, grèvent de plus de trois millions d'euros un budget de quinze à dix-sept millions d'euros, soit un ratio très supérieur aux préconisations de France Domaine. Les dépenses de communication ont en revanche diminué entre 2013 et 2014. Elles ne sont pas excessives, ce qui explique pourquoi nombre de concitoyens ignorent l'existence de votre Haut conseil.

Comment menez-vous vos évaluations ? Des réactions justifiées d'universitaires se font entendre sur la pertinence de certains diplômes universitaires. J'ai sous les yeux une lettre du professeur Capron, président de la commission médicale d'établissement de l'AP-HP, mettant en cause l'existence de diplômes universitaires pour le moins étranges. Que faites-vous dans ces cas-là ? De quel pouvoir disposez-vous pour les repérer et les faire disparaître ?

M. Didier Houssin. - Le statut d'AAI est pertinent dans la mesure où le regard porté sur le degré d'impartialité de l'évaluateur sera plus dubitatif sans indépendance de celui-ci vis-à-vis du ministre. En Allemagne, l'évaluation a été confiée au secteur privé. Dans notre culture, on pense au contraire que le privé ne peut être indépendant. Le non-renouvellement du mandat du président accentuerait en effet son indépendance.

Je suis incapable de répondre au sujet de notre situation transitoire. Tout dépend du gouvernement ; rien n'empêche le ministre de nommer les nouveaux membres du conseil.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - On revient à la question de l'indépendance.

M. Didier Houssin. - La nomination relève de l'autorité politique.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je ne vous le fais pas dire.

M. Didier Houssin. - La suppression de l'Aeres par la loi de 2013 a eu un effet déstabilisateur. Nous sommes, depuis, dans une situation rendant difficile les projets à long terme. Nous avons néanmoins assuré notre mission d'évaluation.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quel objectif poursuivait-on en supprimant l'Aeres ?

M. Didier Houssin. - J'ai tenté de défendre l'Aeres en soulignant que les améliorations à apporter (simplification du dossier ou notation) ne nécessitaient pas sa suppression. Le gouvernement ne souhaitait pas céder sur le fond et l'Aeres, qui avait été critiquée, représentait un objet facile pour répondre aux mécontentements.

Le statut et les missions du Hceres et de l'Aeres sont globalement les mêmes. Des améliorations importantes ont été apportées sur l'évaluation du

regroupement des universités et des accréditations, mais le périmètre des missions n'a pas changé de façon importante.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le nom a changé, mais pas les missions ni les personnes.

M. Didier Houssin. - « Il faut que tout change pour que rien ne change », disait Lampedusa. Ou, selon un proverbe vietnamien, rien n'a changé, et rien ne sera plus jamais comme avant...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous dites que ce changement a été motivé par des raisons politiques - le mot « politique » n'est pas sale. Lesquelles ?

M. Didier Houssin. - J'ai tenté d'établir la liste des arguments. Ma perception est qu'un petit courant s'opposait purement au concept d'évaluation ; qu'un autre le considérait néo-libéral et condamnait le *new public management* ; que des organisations comme la FSU pensaient que l'évaluation doit s'appuyer sur des élus syndicaux ; qu'un mouvement est né au sein de grands organismes tels que le CNRS et l'Inserm, voire l'Académie des sciences pour que l'évaluation revienne dans leur giron, comme avant 2006. En mélangeant toutes ces raisons dans un contexte politique nouveau, on rend possible une modification.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous êtes indépendants jusqu'à un certain point.

M. Didier Houssin. - C'est normal.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - On en arrive à changer le système tout en se disant qu'il n'est pas si mauvais que ça. Finalement, on le toilette.

M. Didier Houssin. - Une analyse newtonienne, monsieur le Rapporteur. Dans un contexte de fragilisation, nous avons maintenu le rythme des réunions en 2013. En 2014, certains mandats ayant expiré, le conseil a été divisé de moitié et des membres, éprouvant quelque lassitude, n'ont plus voulu venir qu'aux réunions vraiment nécessaires, ce qui explique ce ralentissement.

Pour ce qui est de l'immobilier, je regrette beaucoup que l'Aeres ait été, dans l'urgence, implantée dans les beaux quartiers en 2006. Le bail a été signé pour neuf ans par France Domaine. Après le rapport Dosière, j'ai essayé de négocier avec le bailleur, mais il n'a rien voulu entendre. Le bail prend fin en mars 2016 et nous avons lancé une procédure pour déménager. Nous avons soumis le dossier à France Domaine, qui le trouve dans les clous.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Irez-vous dans un autre quartier ?

M. Didier Houssin. - Évidemment : nous changerons pour le 11^e ou le 19^e arrondissement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pourquoi ne pas aller en province ?

M. Didier Houssin. - Nous accueillons de nombreux experts étrangers et avons besoin d'une grande plateforme aéroportuaire. Marseille, Nice ou Lyon en ont aussi, en effet.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je ne vous propose pas Aurillac... Comment les membres du conseil sont-ils désignés ?

M. Didier Houssin. - Par une décision ministérielle prise par décret. La composition du conseil est bien décrite par catégorie : les institutions, les instances, les enseignants, les étudiants, en respectant la parité.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Est-ce compliqué ?

M. Didier Houssin. - C'est au ministre de s'en charger.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Si on veut illustrer ce qu'est l'absurdité, on peut se référer à cet excellent décret. Comment les cases sont-elles remplies ?

M. Didier Houssin. - Des consultations sont organisées par le ministre, qui demande des propositions, parfois précédées d'un vote. Récemment, la ministre a dû recevoir une vingtaine de noms pour la catégorie des enseignants-chercheurs.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il y a des propositions, puis la décision appartient au ministre.

M. Didier Houssin. - Oui, sauf pour les élus du Parlement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - On n'en est pas encore là. Cela ne vous pose pas de problème ?

M. Didier Houssin. - Non.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous évoquez les anciens membres ?

M. Didier Houssin. - Je ne sais pas ce qu'il en sera pour les nouveaux. Le renouvellement se fait par tiers. Mais les membres du conseil n'interviennent pas dans l'évaluation proprement dite. Ils en définissent la politique.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Comment se déroule le processus d'évaluation ?

M. Didier Houssin. - Suivant un mécanisme organisé par vagues et par régions, le ministère passe tous les cinq ans avec chaque université un contrat d'objectifs et de moyens. Pour que celui-ci soit établi de façon satisfaisante, il est précédé d'une évaluation. La vague d'évaluation est lancée en janvier. Nous demandons aux entités un dossier avec un ensemble d'éléments, dont la liste des programmes. Pendant ce temps, nous préparons les comités d'évaluation, réunissant chacun entre cinq et dix personnes choisies par une centaine de délégués scientifiques. Nous nous appuyons sur leurs compétences et prenons en compte les risques de conflit d'intérêt et

l'absence d'antagonisme. L'entité évaluée donne son avis sur la composition du comité. Les évaluations se déroulent entre octobre et mars ou avril. Un autre comité évalue ensuite les établissements. Cette évaluation collégiale par les pairs est surtout qualitative. Le rapport est adressé à l'entité évaluée, qui formule des observations rendues publiques. Puis l'ensemble est envoyé aux tutelles pour préparer la contractualisation. Les conséquences sont importantes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quelle est la rémunération des experts ?

Mme Laurence Pinson, secrétaire générale du Hceres. - Encadrée par des textes, elle est de 600 euros.

M. Didier Houssin. - Les délégués scientifiques jouent un rôle important. Ces universitaires ou chercheurs expérimentés sont mis à disposition, à temps partiel pendant un à trois ans, par de grands établissements. Ceux-ci reçoivent une compensation modeste qu'ils ont voulu voir augmenter. Le problème est que nous n'avons pas le budget. Contrairement à d'autres pays, nous ne facturons pas l'évaluation aux universités.

Mme Laurence Pinson. - La compensation représente un montant de 650 000 euros.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Avez-vous des délégués dans chaque région ? Correspondent-ils aux nouvelles régions ?

M. Didier Houssin. - Pas encore, la ministre ne nous l'a pas demandé.

M. Pierre-Yves Collombat. - Le contrôle nécessaire à l'évaluation se fait-il sur dossier ou allez-vous sur place ?

M. Didier Houssin. - Le délégué scientifique compose le comité qui se rend sur place pour évaluer les formations. Nous organisons une visite sur site de trois à six jours. Des rencontres s'ajoutent au travail sur dossier, pour que les experts puissent se faire la meilleure idée possible de la qualité.

M. Pierre-Yves Collombat. - L'université française travaille avec des enseignants-chercheurs qui sont peut-être chercheurs, mais pas vraiment enseignants. L'enseignement est le grand oublié de notre institution. Allez-vous dans les classes ? C'est le fond du débat.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. - Le résultat des expertises sert-il à établir un classement européen ? Le monde économique est-il présent ? Avez-vous un contact avec le monde réel après les expertises ?

M. Didier Houssin. - Le Hceres évalue mille programmes de formation.

M. Pierre-Yves Collombat. - Et la réalité ?

M. Didier Houssin. - Aucune visite n'a lieu pendant un cours, ce n'est pas une inspection comme en primaire, où l'inspecteur se tient au fond de la salle de classe. Il s'agit plutôt d'évaluer la manière dont fonctionne le programme de formation. Nous souhaitons organiser beaucoup de visites, sur place, mais nous nous heurtons à la question des moyens.

Pour l'évaluation des licences professionnelles, nous faisons appel à des interlocuteurs du monde économique. Ce n'est pas facile et nous devrions améliorer notre repérage. Nous avons établi des liens avec le Medef et les chambres de commerce. Le résultat est inégal selon les branches. Les professionnels ne sont pas toujours très disponibles.

Nous ne participons pas aux classements, notre activité étant asynchrone. L'Angleterre, elle, pratique le big bang : tout est évalué, tous les six ou sept ans. Le budget de communication du Hceres est faible. Sa baisse entre 2013 et 2014 est notamment liée à l'abandon de notre colloque annuel en raison des incertitudes pesant sur l'avenir de l'institution.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - La hausse de la masse salariale est importante : 8,1 millions d'euros en 2010 ; 7,8 millions en 2011 ; 5,7 millions en 2012 ; 7,2 millions en 2013, 7,3 millions en 2014 ; et 10,1 millions en 2015.

M. Didier Houssin. - Le décret de 2014 a intégré au Hceres l'Observatoire scientifique et technique (OST), composé d'une trentaine de personnes. Son budget s'est additionné au nôtre dès début 2015.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quel était cet organisme ?

M. Didier Houssin. - L'OST était un groupement d'intérêt public produisant des indicateurs bibliométriques, pour savoir notamment comment évolue la production de brevets évolue. Il a été dissous au 31 décembre 2014.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Produiront-ils plus chez vous ?

M. Didier Houssin. - Cette intégration va davantage connecter l'OST avec nos experts. Nous aurons plus de matière grise pour analyser les indicateurs. Pour le Hceres, c'est un avantage car nos rapports ne sont pas quantitatifs. L'inconvénient est que nous ne voulons pas que l'évaluation du Hceres apparaisse comme une évaluation quantitative pure.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le personnel est-il à temps plein en CDI ? L'évaluation est-elle faite par des vacataires ? Quelle est votre base salariale ?

Mme Laurence Pinson. - Le personnel de l'OST est sous contrat de droit public à durée indéterminée, sauf deux personnes. Une part importante du personnel permanent du Hceres est composé de titulaires et de contractuels. Nous avons recours à des vacataires pendant les pics d'activité, entre octobre et mars lors des évaluations. Les experts sont, eux, rémunérés en indemnités.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Revenons à ma question sur la situation décrite par le professeur Capron.

M. Didier Houssin. - Le Hceres évalue ce qui s'inscrit dans le cadre du dispositif d'études européen « Licence, master et doctorat » (LMD), pas les diplômes universitaires (DU), propres à une université. Quand j'étais directeur général de la santé, mon attention avait été appelée sur un diplôme universitaire en médecine esthétique qui paraissait bizarre. Il a été supprimé. Il existe beaucoup de diplômes universitaires. On pourrait y prêter attention. Les universités pourraient s'en charger.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - La multiplication des diplômes universitaires s'explique notamment par des raisons financières. Certains relèvent presque de la plaisanterie, ou ne sont pas raisonnables : des pseudo-enseignements dans des secteurs à risque... Cela pose problème que votre Haut conseil ne s'en préoccupe pas. La dernière lettre du professeur Capron, écrite en mars, a également été signée par le président de la Ligue de l'enseignement, la présidente de la Ligue contre le cancer et d'autres éminentes personnalités dont un prix Nobel de chimie - ils n'ont pas eu de réponse.

M. Didier Houssin. - Je prends bonne note. Nous allons inscrire dans l'évaluation la question de l'attention apportée à la qualité de l'enseignement organisé dans le cadre des diplômes universitaires. La justification financière ne vaut pas.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Tout se terminera par un diplôme universitaire de charlatanisme ! Évaluez-vous aussi l'Ecole normale ou l'ENA ?

M. Didier Houssin. - Nous évaluons l'Ecole normale, mais pas l'ENA.

Mme Laurence Pinson. - L'ENA ne délivre pas de diplôme, ne fait pas de recherche. Elle est une école différente, de ce point de vue. En revanche, nous évaluons Sciences-Po Paris...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Et Polytechnique ?

Mme Laurence Pinson. - Et Polytechnique.

M. Didier Houssin. - Nous évaluons tout ce qui bouge dans le champ universitaire, y compris le CNRS.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - N'évaluez-vous pas les écoles de commerce ?

M. Didier Houssin. - Nous n'évaluons pas les établissements purement privés comme HEC. Pour une raison de statut, nous n'évaluons pas non plus l'Académie des sciences, qui reçoit des financements publics.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ne faites-vous plus l'objet de critiques aujourd'hui, comme en 2012 ?

M. Didier Houssin. - Lors d'un phénomène de bouc émissaire, quand la bête est morte, une renaissance s'opère. Les critiques se sont beaucoup atténuées. La suppression des notes, qui constitue la principale évolution, a dû plaire à certains.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous estimez qu'il s'agit de la principale évolution.

M. Didier Houssin. - La suppression définitive de la notation a été prise par décret. Il faudra en tirer un bilan dans deux ou trois ans, le risque étant que l'évaluation devienne peu discriminante, qu'elle soit un robinet d'eau tiède.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quelle est votre opinion personnelle ?

M. Didier Houssin. - Nous aurions dû rester sur une notation multicritères, le système était affiné. L'évaluation influe sur l'allocation de moyens. Ceux qui la réalisent ont besoin de s'appuyer sur des critères, qui seront plus obscurs.

M. Pierre-Yves Collombat. - Vous n'en êtes pas aux couleurs, comme en maternelle ?

M. Didier Houssin. - Non.

M. Pierre-Yves Collombat. - Je suis étonné que la préoccupation porte si peu sur l'enseignement pour se focaliser sur les thèses et les publications. Cet aspect de l'université est en déshérence, or c'est l'un de ses objectifs essentiels. On ne va pas voir ce qui se passe réellement. Certaines universités sont en tête du classement de Shanghai, mais quand on voit comment elles fonctionnent...

M. Didier Houssin. - Vous mettez le doigt sur le fait que l'enseignement est très important à l'université. On ne peut pas dire que le Haut conseil ne porte pas son attention sur la qualité de l'enseignement, alors que 50% de l'évaluation concerne la stratégie de formation et son contenu.

M. Pierre-Yves Collombat. - Et le coeur du métier ?

M. Didier Houssin. - Je vous enverrai des documents vous montrant nos actions sur la qualité de la formation et vous invite à rencontrer les personnes concernées.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Quelle est la différence entre la composition du conseil de l'Aeres et de celui du Hceres ?

M. Didier Houssin. - Le nombre de membres est passé de 25 à 30, dont des étudiants, comme nous l'avions demandé.

Mme Laurence Pinson. - Des représentants d'universités étrangères font partie des personnalités qualifiées.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'ai bien compris la façon dont vous avez vécu cet épisode difficile. Le but du Hceres est de tirer l'enseignement supérieur vers le haut. A-t-il été atteint ? Si la suppression de la notation transforme l'évaluation en robinet d'eau tiède, le Hceres n'aura plus aucun intérêt.

M. Didier Houssin. - L'action de l'Aeres et du Hceres a incontestablement tiré les universités vers le haut. Les améliorations sont-elles dues à l'évaluation ? Il s'agit d'un processus réflexif. Il est sûr que nous les avons accompagnées, encouragées. Le fait que l'évaluation soit centrée sur la dimension universitaire place l'université au coeur de l'enseignement et de la recherche et s'oppose à un retour à la situation antérieure. On ne peut nier qu'un coup de frein a été donné en 2012. Mais si l'absence de notation instaure un climat plus serein, c'est positif.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous avons encore eu un bel exemple de la mosaïque juridique que sont les AAI.

La réunion est levée à 11 heures 20.

Mardi 16 juin 2015

Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente

La réunion est ouverte à 14 h 05

8. Audition de M. Philippe de Ladoucette, président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (mardi 16 juin 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - La commission d'enquête poursuit sa revue exhaustive des autorités administratives indépendantes par l'audition de M. Philippe de Ladoucette, président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), créée en 2000 dans la loi relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Selon le code de l'énergie, la CRE concourt au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel au bénéfice du consommateur final, elle veille à ce que les conditions d'accès aux réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel n'entravent pas le développement de la concurrence, elle surveille les transactions entre fournisseurs, négociants et producteurs et la cohérence des offres.

M. Philippe de Ladoucette, président de la Commission de régulation de l'énergie. - Je suis accompagné par M. Jean-Yves Ollier, directeur général de la CRE.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Philippe de Ladoucette et Jean-Yves Ollier prêtent serment.

M. Philippe de Ladoucette. - La CRE a été créée en 2000 suivant une obligation européenne. Comme les 27 autres régulateurs européens, elle est membre du Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CEER) et du conseil d'administration de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (Acer), créée en 2009. Elle assure le bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel et vérifie qu'il respecte les objectifs de la politique énergétique, notamment la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de la demande d'énergie et le développement de la production d'énergie renouvelable. L'ouverture des marchés de l'énergie, entre 2003 et 2007, a reposé sur la séparation entre activités : d'une part la gestion des réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz, monopoles naturels ; d'autre part la production et la fourniture, ouvertes à la concurrence.

La première mission de la CRE est la régulation des réseaux. Elle veille à l'absence de discrimination dans l'accès aux réseaux en examinant les contrats entre leurs gestionnaires et les utilisateurs.

La CRE participe activement à la construction du marché européen de l'énergie, notamment par le couplage de marché en électricité, et à la rédaction des codes européens de réseaux en gaz et en électricité. Elle approuve les plans d'investissement des gestionnaires de réseaux de transport et les codes de bonne conduite.

Concernant la production et la fourniture, elle surveille les transactions sur les marchés de gros d'électricité, de gaz naturel et de quotas de CO₂, en coopération avec l'Autorité des marchés financiers (AMF) depuis la loi de régulation bancaire et financière de 2010. Elle est membre actif de la mission de surveillance des marchés européens dans le cadre du règlement européen sur l'intégrité des marchés de gros de l'énergie (Remit), en coordination étroite avec l'Acer.

La CRE surveille les transactions et les offres des marchés de détail, en particulier leur cohérence avec les contraintes économiques et leur transparence. En matière de gaz, le décret du 16 mai 2013 lui donne compétence d'analyser chaque année l'ensemble des coûts des vingt-cinq opérateurs historiques et de vérifier la bonne application de la formule tarifaire. Elle se concentre sur GDF-Suez, ne pouvant agir que de façon réduite pour les entreprises locales de distribution.

La CRE émet un avis sur les tarifs réglementés de vente d'électricité envisagés par le gouvernement. Au 1^{er} janvier 2016, le système s'inversera, c'est elle qui les proposera, conformément à la loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME). La CRE applique d'ores et déjà la méthode de construction des tarifs d'électricité par empilement. Elle devra aussi fixer le prix de l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique (Arenh) pour les concurrents d'EDF, dès que les modalités de calcul seront établies.

L'ensemble des responsabilités de la CRE sur les tarifs de vente porte sur un montant de 15 milliards d'euros. Le montant des charges de service public, calculé par notre commission, s'élève actuellement à 6,2 milliards d'euros. Les agents de la CRE préparent les décisions des six membres du collège portant sur les composantes du prix de l'énergie, sur des montants cumulés annuels représentant près de 45 milliards d'euros, dont 23 pour les tarifs régulés, 15 pour la part fourniture des tarifs réglementés de vente et 6,5 pour la contribution de service public de l'électricité (CSPE).

L'activité de la CRE liée aux énergies renouvelables s'est fortement développée puisqu'elle émet à présent un avis sur les projets d'arrêtés fixant les tarifs de rachat et, surtout, gère les appels d'offres, qui ont triplé en nombre depuis 2011. En 2014, la CRE a instruit 2 000 dossiers de candidature. Cette année, 600 dossiers ont été déposés pour le dernier appel d'offres. En 2014, la Commission européenne a défini le recours aux appels d'offres comme le mécanisme de droit commun du soutien aux énergies renouvelables. La CRE devrait donc jouer un rôle renforcé dans ce domaine. Le projet de loi relatif à la transition énergétique accroît lui aussi les missions de la CRE sur la CSPE, les réseaux intelligents, le stockage de gaz, l'énergie dans les collectivités d'outre-mer.

La CRE organise des auditions, des consultations publiques, elle publie des rapports. La concertation a par exemple porté sur la fin des tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel pour les professionnels. Nous avons pallié l'absence de communication du gouvernement en adressant une lettre à 10 000 professionnels abonnés au gaz pour leur rappeler que, faute d'avoir choisi un opérateur au 1^{er} octobre prochain, ils verraient leur facture augmenter de 20%.

La CRE en 2014, c'est 82 jours de commissions, 243 délibérations, en hausse de 34% par rapport à 2013, 98 auditions, en augmentation de 40%, 22 consultations publiques, 90 réunions de concertation. Les arbitrages budgétaires rendus depuis 2010 ont fortement réduit les effectifs de la CRE, passés de 131 emplois à temps plein, dont trois commissaires, à 130 en 2014 et 124 en 2015, dont six commissaires. La réduction devrait se poursuivre avec 119 emplois en 2016 et 115 en 2017, soit une baisse de 15% des effectifs. Nous n'avons jamais atteint le nombre d'emplois correspondant à nos besoins. Chez nos homologues, les effectifs sont plus élevés, de l'ordre de 700 au Royaume-Uni et de 200 à 300 en Allemagne, en Espagne ou en Italie.

En conséquence, nous avons strictement réduit les fonctions support au profit des fonctions opérationnelles de régulation et fusionné les directions chargées de la régulation des réseaux d'électricité et des infrastructures de gaz au 1^{er} janvier 2015. L'organisation est sous tension et les conditions d'exercice de nos missions se dégradent. L'accumulation des compétences s'est faite sans considération des moyens budgétaires nécessaires. Le délai de rédaction des cahiers des charges des appels d'offres pour les énergies renouvelables est passé de deux à plus de six mois et la

CRE risque de ne plus pouvoir assurer les délais d'instruction des dossiers. Les travaux de surveillance des marchés de détail ont été fortement ralentis, quand la fin des tarifs réglementés de vente impose pourtant une vigilance particulière. Ainsi, la CRE n'a pas publié de rapport sur les marchés de détail depuis 18 mois.

La faiblesse des moyens constitue un risque juridique. J'ai demandé au Premier ministre des moyens complémentaires dans le cadre du contentieux sur la contribution au service public de l'électricité, pour lequel la CRE a reçu 55 000 demandes de remboursement (dont 13 000 ont donné lieu à des recours contentieux), dès lors que la qualification d'aide d'État a été prononcée, concernant le soutien à la production éolienne financé par cet impôt. Le Conseil d'État pourrait condamner l'État à rembourser, ce qui nécessiterait l'embauche de 66 à 192 emplois à temps plein supplémentaires pour traiter les dossiers puisque le ministère de l'écologie a conclu à la compétence de la CRE.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Que pensez-vous de vos pouvoirs ?

M. Philippe de Ladoucette. - Ces pouvoirs sont extrêmement importants, sans être assortis des moyens de les assumer dans de bonnes conditions. Ces dernières années, le Parlement les a considérablement accrus, sans jamais allouer de crédits supplémentaires.

J'ai omis d'évoquer le comité de règlement des différends et des sanctions (Cordis), cette instance rassemblant quatre commissaires, dont deux sont issus du Conseil d'État et deux de la Cour de cassation.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Avez-vous le sentiment que quelqu'un ou quelque chose fasse puisse vous faire obstacle ?

M. Philippe de Ladoucette. - Oui : la loi, le juge administratif le peuvent. Les recours sont nombreux. L'encadrement juridique de la CRE est clair et elle dispose de pouvoirs moins grands que ses homologues européens.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce qui se passe ailleurs est-il un toujours exemple ?

M. Philippe de Ladoucette. - Il est intéressant de voir ce qui s'y passe.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le Cordis compte des membres du Conseil d'État, qui peut être amené à statuer sur ses décisions. N'est-ce pas problématique ?

M. Jean-Yves Ollier, directeur général de la Commission de régulation de l'énergie. - Les choses sont un peu complexes : la Cour d'appel de Paris est compétente si le Cordis se prononce sur un différend, mais c'est le Conseil d'État qui l'est s'il s'agit d'une sanction. La règle du déport impose

bien sûr aux commissaires de s'abstenir de siéger dans une formation qui examinerait leurs décisions.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Est-il raisonnable que des magistrats de la Cour d'appel de Paris se prononcent sur des décisions prises par des magistrats de la Cour de cassation ?

M. Jean-Yves Ollier. - Je ne vois pas d'obstacle de principe dès lors que le risque de conflit d'intérêts est pris en compte.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les règles de nomination du collège vous donnent-elles satisfaction ?

M. Philippe de Ladoucette. - La CRE est l'une des AAI ayant connu le plus de péripéties quant à la composition de son collège. Les modifications des règles et des membres ont été si nombreuses qu'elles en étaient presque inconvenantes, affectant la crédibilité de l'institution. Aujourd'hui, le mode de désignation est stabilisé. Le collège réunit divers parcours professionnels, expériences et convictions représentant la société française.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Voilà une réponse diplomatique. Quelles ont été les difficultés, plus précisément ?

M. Philippe de Ladoucette. - Les parlementaires ont voulu modifier le collège pour conserver l'équilibre du système français, parce qu'ils avaient difficulté à accepter que la CRE prône la concurrence dans l'énergie, selon les directives de la Commission européenne.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ne trouvez-vous pas les nominations politiques ?

M. Philippe de Ladoucette. - Je n'ai pas souvenir de la présence d'hommes politiques au sein du collège, si ce n'est l'ancien sénateur Michel Thiollière, excellent commissaire, au point qu'il est devenu vice-président du Conseil des régulateurs européens de l'énergie et président des Régulateurs méditerranéens de l'énergie.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les CV des membres ne me paraissent pas correspondre à cette appréciation.

M. Philippe de Ladoucette. - Vous les trouvez très politiques ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Oui, ce qui ne me surprend pas, si l'on considère les autorités de désignation.

M. Philippe de Ladoucette. - Il fut un temps où le Sénat et l'Assemblée nationale désignaient chacun deux membres, le Conseil économique, social et environnemental, un membre, le reste l'étant par le gouvernement sur décret du président de la République. Était-ce plus ou moins satisfaisant ? Je l'ignore.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je parle de la situation actuelle.

M. Philippe de Ladoucette. - Je ne porte pas de jugement dessus, ne ressentant pas de caractère politique dans la nomination des actuels membres.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les commissaires ne sont que six.

M. Philippe de Ladoucette. - Nous sommes en effet six membres, dont trois femmes, soit dit en passant. Les expériences des uns et des autres reflètent bien ce qu'on peut attendre d'un collège prenant des décisions pesant sur la vie de nos concitoyens.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Comment un membre du collège qui possède une expérience professionnelle antérieure s'en détache-t-il ?

M. Philippe de Ladoucette. - Un membre ne participe pas pendant six mois aux délibérations qui concernent l'entreprise dont il provient. Le mandat durant six ans, cela laisse le temps de se détacher intellectuellement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Est-ce une bonne chose ?

M. Philippe de Ladoucette. - Sur des sujets techniques, il serait gênant que la totalité ou la majorité des membres du collège soient des personnes extérieures au secteur. Posséder quelque expérience fait gagner du temps pour appréhender des sujets fort techniques - et le parcours professionnel antérieur ne rend pas nécessairement partial.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Comment vos pouvoirs sont-ils perçus par les entreprises régulées et l'État ?

M. Philippe de Ladoucette. - Cela varie selon nos décisions ! Le groupe EDF n'est pas mécontent quand nous défendons des mouvements tarifaires qui lui sont favorables, il l'est lorsque nous retenons des tarifs d'accès aux réseaux inférieurs à ce qu'il aurait espéré... Les différends entre organismes régulés et régulateur sont plutôt un bon signe. Quant au gouvernement, je ne sais pas quelle est sa perception.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quelles relations entretenez-vous avec le gouvernement ?

M. Philippe de Ladoucette. - Nous avons des relations mécaniques avec les ministères de l'économie et de l'énergie, lorsqu'ils nous saisissent comme la loi le prévoit sur les évolutions tarifaires et les appels d'offres. En outre, nous dialoguons avec les cabinets. Ces neuf dernières années, j'ai toujours prévenu le gouvernement lorsque ses mesures risquaient d'entraîner de notre part un avis ou une décision embarrassante. Je n'ai pas toujours été écouté, et nous avons parfois rendu des avis négatifs. En 2006-2007, nous avons alerté sur le risque de formation d'une bulle dans les énergies renouvelables, en raison de tarifs d'achat trop élevés. Ce risque s'est produit dans le photovoltaïque, la bulle a fini par éclater.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Votre indépendance est-elle totale ?

M. Philippe de Ladoucette. - Nous sommes indépendants dans nos décisions mais pas dans nos moyens - ce qui peut apparaître comme une façon d'atteindre à notre indépendance, mais est en réalité aussi gênant pour le gouvernement, car nous sommes dans l'impossibilité de finaliser dans des délais corrects les appels d'offre sur les énergies renouvelables - responsabilité que nous n'avons pas demandée...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - L'État pourrait-il les mener lui-même ?

M. Philippe de Ladoucette. - Ce serait contraire aux directives européennes. En revanche, ils pourraient être confiés à un autre organisme.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Comment fonctionnez-vous, avec ce budget ?

M. Philippe de Ladoucette. - La qualité et les délais s'en ressentent. J'alerte le gouvernement depuis longtemps sur le délai de préparation des appels d'offres en énergies renouvelables, passé à six ou huit mois.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Sans succès, semble-t-il ?

M. Philippe de Ladoucette. - Je reste plein d'espoir.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Votre budget a régulièrement diminué. Vous êtes soumis aux choix du gouvernement.

M. Philippe de Ladoucette. - La CRE ne dispose d'aucune ressource extérieure, elle est totalement dépendante des crédits budgétaires.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Peut-on être totalement indépendant quand on est totalement dépendant financièrement ?

M. Philippe de Ladoucette. - Cette dépendance budgétaire n'a jamais influencé nos délibérations. Le projet de loi sur la transition énergétique prévoit que nous puissions faire payer les entreprises que nous régulons si nous n'avons pas les moyens de mener convenablement nos missions, par exemple les audits pour lesquels nous sommes contraints de recourir à des cabinets extérieurs. Nous ne l'avons pas encore fait. Nous avons réduit les audits.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le montant de la CSPE s'élève à 6 milliards d'euros et le Parlement n'a pas à en connaître. Qu'en pensez-vous ?

M. Philippe de Ladoucette. - Notre mission porte seulement sur le calcul des montants de CSPE. Oui, il me semblerait normal que le Parlement s'exprime sur ce sujet. Nous avons publié un rapport montrant les évolutions potentielles de cette taxe jusqu'en 2020-2025 - en émettant des hypothèses très conservatrices quant à la volonté de développer des énergies renouvelables...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Un contentieux immobilier a coûté 440 000 euros à la CRE en 2014. Que pouvez-vous nous en dire ? Avez-vous travaillé avec France Domaine ?

M. Philippe de Ladoucette. - Nous avons déménagé sous les auspices de France Domaine en 2010. Le propriétaire de l'immeuble que nous quitions nous a reproché de ne pas lui avoir signalé notre départ en temps utile. Nous avons préféré transiger sans attendre le jugement, qui nous aurait été défavorable. À cette époque, nous en avons encore les moyens.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous avez été renouvelé dans vos fonctions : cela est pourtant théoriquement impossible.

M. Philippe de Ladoucette. - À l'occasion de la loi Nome, le gouvernement a entendu refonder la CRE. Un amendement des députés a autorisé la reconduction des membres de collège en cours de mandat. Il s'agit d'un acte législatif dont nous ne sommes pas responsables.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Mais est-ce ainsi que l'on garantit l'indépendance ? La logique voudrait que le mandat soit irrévocable et non renouvelable.

M. Philippe de Ladoucette. - Dans d'autres pays, le principe limite le nombre de mandats à deux, chacun d'une durée de cinq à sept ans. Nous sommes dans la moyenne.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Avez-vous eu le sentiment que la création de la CRE correspondait à la suppression de postes dans les ministères, ou s'agit-il d'un étage de plus ?

M. Philippe de Ladoucette. - Contrairement à l'Arcep, la CRE a été créée de toutes pièces en 2000, sans démantèlement de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), sans transfert des agents. Je ne parlerais pas d'étage supplémentaire car la CRE et la DGEC n'ont pas tout à fait le même métier, mais il existe certes des recoupements. La DGEC reste un outil ministériel. Actuellement 88% du personnel de la CRE vient du secteur parapublic ou privé... et y retourne, hélas ! Nous avons réussi à réduire le *turn over* et porter de deux ans et demi à quatre ans la durée moyenne des emplois, dans un secteur qui embauche bien.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Que vous apporte le statut d'AAI ?

M. Philippe de Ladoucette. - Si la CRE n'était pas une AAI, elle serait un service de l'État.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Pourquoi pas ?

M. Philippe de Ladoucette. - Certainement pas ! L'indépendance n'existerait pas. L'administration ne peut pas être contre la position de son ministre. Le nombre d'avis négatifs que nous avons émis sur des propositions du gouvernement montre toutes les difficultés qu'une telle

situation engendrerait, surtout dans un pays où l'État est actionnaire majoritaire des opérateurs de l'énergie. Le conflit d'intérêts serait total et la Commission européenne ouvrirait un contentieux avec la France.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - La justice est là. L'État ne pourrait faire ce qu'il veut.

M. Philippe de Ladoucette. - Il faudrait des recours systématiques. De toute façon, il y a une obligation européenne.

M. Pierre-Yves Collombat. - Le marché du gaz et de l'électricité existe-t-il, ou est-ce une fiction à laquelle la CRE est chargé de donner une consistance ? Comment l'avenir, autre que la situation actuelle où l'on jouit des investissements considérables faits à une époque antérieure, est-il pris en compte dans vos décisions ?

M. Philippe de Ladoucette. - Le marché n'est pas extrêmement développé en France, mais on ne peut pas dire qu'il n'existe pas : 32% des consommateurs de gaz sont sur le marché et la proportion de 11% dans l'électricité augmentera au 1^{er} janvier puisque les tarifs verts et jaunes pour les professionnels disparaîtront. Même chose pour le gaz.

M. Pierre-Yves Collombat. - J'ai noté qu'EDF faisait partie des opérateurs du gaz, ce qui est amusant puisque, pour établir la concurrence, il fallait séparer les opérateurs. Maintenant, c'est l'inverse ! De fait, la source d'approvisionnement en gaz est extrêmement limitée, puisqu'il faut des pipelines pour le transporter. Ce n'est pas comme la production de voitures. Qui sera l'opérateur concurrent d'EDF en matière d'électricité ?

M. Philippe de Ladoucette. - L'approvisionnement est pour l'instant limité, les gouvernements français n'ayant jamais envisagé d'autre opérateur qu'EDF en matière nucléaire. C'est un choix des pouvoirs publics. Pensons aussi aux réseaux et au transport d'électricité, que nous régulons. Nous menons un travail considérable sur le maillage et les relations au sein de l'Europe pour en assurer la plus grande fluidité. On a le droit d'être contre la décision d'ouverture à la concurrence, mais elle date de 1996 pour l'électricité, 1998 pour le gaz.

M. Pierre-Yves Collombat. - C'est une illusion complète ! En matière de production, on aboutira au mieux à un duopole, et sur les réseaux, le monopole demeure.

M. Philippe de Ladoucette. - Il reste les fournisseurs, pouvant s'appuyer sur le marché.

M. Pierre-Yves Collombat. - De quel marché parlez-vous ?

M. Philippe de Ladoucette. - Du marché de gros européen. La loi NOME a prévu de demander à EDF de vendre une partie de son électricité nucléaire à ses concurrents pour ouvrir le marché.

M. Pierre-Yves Collombat. - Ouvrir à la concurrence le produit de l'argent public, c'est un peu bizarre. Le marché, dites-vous, n'est pas une fiction selon vous. Il n'est pas encore au point, mais à l'avenir, il sera un bon vieux marché comme celui des automobiles ou des pommes frites.

M. Philippe de Ladoucette. - Ces secteurs ne sont pas comparables... Nous allons doucement vers un marché intérieur de l'énergie. Par exemple, le développement des énergies renouvelables va de pair avec un foisonnement à travers les réseaux, les heures de pointe n'étant pas les mêmes partout en Europe. La production d'énergies renouvelables dans un pays européen sera utile à un autre. Cela a un sens.

M. Pierre-Yves Collombat. - Avant 2000 il y avait déjà des interconnexions. Ce système n'est-il pas un peu compliqué ?

M. Philippe de Ladoucette. - En effet. Mais ce n'est pas parce qu'il est compliqué qu'il ne fonctionnera pas.

M. Pierre-Yves Collombat. - Une instance est-elle chargée de la prospective en matière d'approvisionnement ?

M. Philippe de Ladoucette. - Le gaz est au centre de l'attention européenne en raison de la situation en Ukraine et en Russie. Les terminaux méthaniers ont été multipliés depuis quinze ans pour réduire la part des pipelines. La multiplication des moyens de transport est un élément de la sécurité d'approvisionnement.

M. Pierre-Yves Collombat. - S'agit-il d'une décision des opérateurs ?

M. Philippe de Ladoucette. - Cette décision vient du pouvoir politique et des régulateurs. Depuis trois ans, les opérateurs gestionnaires de réseaux doivent préparer un plan d'investissement à dix ans et le transmettre aux autorités européennes. Le but est d'obtenir une vision générale de la construction de réseaux à venir et de l'acheminement futur du gaz, qui est un élément important de la sécurité. Bien sûr, pour la production d'électricité, l'équation est différente.

M. Michel Canevet. - Ne serait-il pas possible de mutualiser certaines missions des régulateurs des différents pays européens ? Des autorités indépendantes dans chaque pays sont-elles nécessaires ? Un régulateur européen ne serait-il pas préférable ? Nos voisins ont-ils, eux aussi, un Médiateur national de l'énergie ? Une fusion du Médiateur et de la CRE est-elle possible ?

M. Philippe de Ladoucette. - La création d'un régulateur européen aurait été préférable mais, à l'époque, quasiment infaisable. Il a fallu avancer à petits pas, compte tenu de la complexité du système dans chaque pays. Aujourd'hui, les régulateurs européens travaillent ensemble au sein de l'agence européenne, qui se trouve à Lubiana. Celle-ci prendra de plus en plus d'importance dans l'avenir. Surtout en matière de transport, car il serait

bien difficile de calculer les tarifs pour l'ensemble de l'Union européenne. Des tâches subsisteront au niveau national.

À l'origine, le Médiateur de l'énergie était une émanation de la CRE. L'Assemblée nationale en a décidé autrement en le dotant de ses propres services. Les missions sont aujourd'hui fort dissemblables et il serait hasardeux de vouloir fusionner les deux institutions. Les associations de consommateurs préfèrent avoir affaire à un médiateur indépendant du régulateur. Peu de pays européens disposent d'un médiateur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pourriez-vous nous parler du collègue de la CRE ? Les membres peuvent-ils après leur mandat exercer une activité rémunérée dans le secteur de l'énergie ?

M. Philippe de Ladoucette. - La loi le leur interdit pendant trois ans. C'est le délai le plus long dans l'Union européenne.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Sur six personnes qui siègent dans votre collège, deux ont travaillé directement pour EDF. Cela ne pose-t-il pas de problèmes ?

M. Philippe de Ladoucette. - Une personne a effectivement travaillé pour EDF, l'autre pour GDF-Suez. Nous avons décidé que pendant les six premiers mois, elles ne prendraient pas part aux débats et aux délibérations dans leurs domaines de compétence. C'est un choix : soit on nomme des hommes et des femmes n'ayant aucune expérience dans ces secteurs et leur formation prend beaucoup de temps, soit on réunit diverses expériences et compétences. Je vous rappelle enfin que ce sont l'Assemblée nationale, le Sénat et le gouvernement qui procèdent aux nominations. Je n'ai en la matière aucun pouvoir décisionnaire.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Dans votre excellent rapport, vous mentionnez uniquement des décisions de justice qui vous ont été favorables. Les opérateurs sont-ils toujours déboutés ? Y a-t-il eu des cas contraires ?

M. Jean-Yves Ollier. - Il n'y a pas eu plus d'une ou deux décisions défavorables à la CRE sur une cinquantaine de recours. Ces chiffres reflètent la qualité de nos décisions. Il en va de même pour plusieurs dizaines d'autorités administratives.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je vous remercie de le dire.

Dans votre rapport, vous insistez sur vos actions en faveur des *smart grids* qui sont effectivement essentiels pour l'économie de demain et vous formulez 41 recommandations. Mais est-ce à vous de vous préoccuper de cette question ?

M. Philippe de Ladoucette. - Nous aurions pu effectivement nous contenter d'étudier les compteurs communicants, mais nous avons estimé en 2010 que le développement des réseaux intelligents était un enjeu important pour l'avenir. Sans avoir été saisis de cette question, nous avons organisé un

premier colloque. Désormais, toutes les six semaines environ, nous réunissons divers acteurs à la CRE pour aborder ce sujet. Comme nous ne sommes pas partie prenante, notre objectivité est totale et nous nous considérons comme des facilitateurs entre les différents acteurs. Notre but est de faire partager les expériences les plus intéressantes. Nous nous rendons également sur le terrain où nous organisons des tables rondes, ce qui nous a permis de formuler ces recommandations en matière d'intelligence artificielle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Elles sont fort intéressantes, mais vous dites ne pas disposer d'assez de moyens pour remplir les tâches assignées par la loi et vous vous lancez dans des domaines qui ne relèvent pas de vous ! Il serait désespérant de penser que l'État n'est pas apte à mener ces travaux prospectifs.

M. Philippe de Ladoucette. - Nous ne menons pas ce travail seuls, mais avec divers partenaires, comme la DGEC, la Direction générale des entreprises ou le Commissariat à l'investissement. En 2010, nous avons eu l'intuition qu'il s'agissait d'un élément important dans la problématique des réseaux, au point de rencontre entre le monde informatique et le monde du cuivre. Nos colloques ont lieu dans nos locaux, le soir, et ces réflexions ne se font pas au détriment de nos autres activités.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous ne vous êtes pas contenté d'organiser des colloques, vous vous rendez sur le terrain et vous formulez 41 recommandations.

M. Philippe de Ladoucette. - C'est le problème lorsque vous mettez ensemble des juristes et des ingénieurs : la production de textes est inévitable.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ces recommandations ont-elles été suivies d'effets ?

M. Philippe de Ladoucette. - Certaines ont été reprises dans la loi de transition énergétique.

M. Jean-Yves Ollier. - Nous avons formulé trois propositions d'ordre législatif dont l'une, qui visait à permettre la réglementation technique des outils de stockage, a été reprise. Les autres, qui concernaient le statut du contrat de recharge des véhicules électriques et les services de flexibilité, ne l'ont pas été jusqu'à présent. Des propositions opérationnelles ont été reprises dans les plans d'action des gestionnaires de réseaux de transport et de distribution.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'aurais eu bien d'autres questions à vous poser si j'avais eu ce rapport entre les mains plus tôt.

M. Philippe de Ladoucette. - Il n'est pas encore public : vous êtes le premier à en disposer.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - A la page 53, vous dites que « *la CRE a indéniablement un rôle de veille et de vigilance à jouer en prévenant l'autorité de la concurrence dès qu'est détecté un comportement suspect de la part des opérateurs du secteur* ». Les autorités administratives indépendantes ne sont-elles pas en train de dériver, en élaborant un tel maillage entre elles ? Lorsque les AAI se lanceront dans la démocratie participative, le Parlement deviendra une aimable chambre où l'on prendra le thé à cinq heures.

M. Philippe de Ladoucette. - C'est le Parlement qui en a décidé ainsi. Lorsque nous détectons un comportement susceptible de porter atteinte à la concurrence, nous devons saisir l'Autorité de la concurrence. Jusqu'à présent, nous n'avons guère eu l'occasion d'utiliser cette faculté - ce que la Cour des comptes nous a reproché. On ne peut parler de maillage entre les AAI.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Avez-vous été contrôlé par la Cour des comptes ?

M. Philippe de Ladoucette. - Depuis que je suis à la tête de la CRE, nous le sommes régulièrement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est d'ailleurs le seul contrôle possible, puisque vous êtes ordonnateur de la dépense. Le gouvernement vous donne-t-il des ordres ?

M. Philippe de Ladoucette. - De temps à autres, nous sommes sollicités pour examiner tel ou tel sujet, mais nous n'avons jamais eu à subir d'injonctions. En neuf ans, j'ai reçu une seule fois un coup de téléphone du secrétaire général adjoint de l'Élysée, sur un sujet mineur.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous discutez au moins de votre budget ?

M. Philippe de Ladoucette. - Nous le négocions à Bercy. Il y a quelques jours, j'ai envoyé une lettre au Premier ministre pour l'alerter sur nos problèmes budgétaires.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous arrive-t-il de proposer des avant-projets de décret ?

M. Philippe de Ladoucette. - Nous pouvons participer à la rédaction de textes réglementaires...

M. Jean-Yves Ollier. - ...conformément aux textes. Ainsi, la loi du 15 avril 2013 le prévoit en matière d'effacement diffus.

M. Philippe de Ladoucette. - Nous ne vivons pas en autarcie : nous avons bien sûr des rapports avec le gouvernement, qui est notamment chargé de la sécurité des approvisionnements, compétence régaliennne s'il en est.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Comment se prennent les décisions à la CRE ?

M. Philippe de Ladoucette. - Dans la mesure du possible, nous essayons de parvenir à un consensus mais, quand il le faut, nous votons, et il m'est arrivé de me retrouver en minorité.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur le contentieux lié à la CSPE ?

M. Philippe de Ladoucette. - Le sujet est d'importance même si les conséquences éventuelles pour le budget de l'État n'ont pas encore été évaluées. Nous avons reçu au moins 53 000 dossiers et le ministère de l'écologie environ 7 000. Si le Conseil d'État décide que les pouvoirs publics doivent rembourser, nous aurons bien plus de dossiers à traiter. L'impact budgétaire sera considérable.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Pourquoi le consommateur s'adresse-t-il à vous lorsqu'il veut contester ?

M. Philippe de Ladoucette. - Aux yeux du public, nous sommes compétents en la matière, même si nous nous contentons de communiquer aux entreprises le montant à acquitter. Nous sommes submergés de réclamations, si bien que nous avons été obligés de louer des locaux pour stocker les dossiers, le plus souvent volumineux, car montés par des avocats. Pour l'instant, nous attendons la décision du Conseil d'État. À notre avis, il n'est pas envisageable de rembourser, mais le Conseil d'État peut en décider autrement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est une bombe.

M. Philippe de Ladoucette. - Oui. Pour l'heure, ce sujet n'a pas l'air d'émouvoir grand monde. Cela m'étonne...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Merci pour vos réponses précises.

9. Audition de M. Michel Valdiguié, président de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) et vice-président de la Commission nationale d'aménagement cinématographique
(mardi 16 juin 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous recevons M. Michel Valdiguié, président de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) et vice-président de la Commission nationale d'aménagement cinématographique. M. Jean Gaeremynck, président de cette dernière, a récemment démissionné. La CNAC a pour fonction d'examiner en appel les décisions des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), compétentes pour toutes les créations ou extension d'un commerce de plus de 1 000 mètres carrés de surface de vente. La CNAC a été qualifiée d'AAI par l'étude du Conseil d'État de 2001. La Commission nationale d'aménagement cinématographique examine, quant à elle, les

recours exercés à l'encontre des CDAC qui délivrent des autorisations de création ou d'extension d'établissements de spectacles cinématographiques comportant plusieurs salles et au-delà d'un certain nombre de places. Elle a été créée par la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE). M. Valdiguié est accompagné de MM. Nicolas Lermant, Bernard Rozenfarb, au nom de la CNAC et de MM. Eric Busidan et Lionel Bertinet, au nom de la CNA cinématographique.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Michel Valdiguié, Nicolas Lermant, Bernard Rozenfarb et Lionel Bertinet prêtent serment.

M. Michel Valdiguié, président de la CNAC et vice-président de la CNA cinématographique. - La loi Royer de 1973 a instauré une première instance consultative relative à l'aménagement commercial et urbanistique, qui avait rôle consultatif. La loi Sapin de 1993 a créé la Commission nationale d'équipement commercial (CNEC) devenue, en 2008, la CNAC. La loi de modernisation de l'économie (LME) a relevé le seuil de passage obligatoire devant les CDAC, de 300 à 1 000 mètres carrés, et elle a instauré les recours par des tiers. Le plus souvent, il s'agit de concurrents qui retardent les autorisations par des procédures dilatoires, des associations, des riverains. La CNAC a été confirmée en juin 2014 par la loi ACTPE qui a séparé de la CNAC l'aménagement cinématographique, dont les critères d'appréciation sont différents. La composition de la CNAC a été modifiée, elle comprend désormais huit membres, dont six hauts fonctionnaires : Cour des comptes, inspection des finances, Conseil d'État, dont le représentant était auparavant de droit président ; les deux autres membres sont des parlementaire, un député et un sénateur - votre collègue Yves Dauge nous a apporté une contribution active. La loi a prévu que la présidence ne reviendrait plus automatiquement au représentant du Conseil d'État. Le 26 mars, mes collègues m'ont élu président. Les recours sur nos décisions ne s'exercent plus devant le Conseil d'État mais devant les cours administratives. Enfin, cette loi a institué un dépôt conjoint du permis de construire et de l'autorisation d'exploitation commerciale. Les représentants du ministère de l'équipement et du développement durable ont donc désormais une plus grande influence sur l'aménagement urbanistique, l'insertion paysagère et les qualités architecturales.

Pour l'instant, je suis toujours vice-président de la CNA cinématographique, et en assume donc de fait la présidence, jusqu'à la nomination d'un représentant du Conseil d'État soit nommé, puisque l'ancienne formule est conservée pour cette commission. Celle-ci applique des critères différents, je l'ai dit : diversité cinématographique, respect de la création et des cinémas d'art et d'essai.

La structure institutionnelle de la CNAC est indéterminée. Le Conseil d'Etat a estimé qu'elle était une AAI, mais elle ne dispose ni de personnel ni de budget propres. Elle se réunit tous les quinze jours pour

examiner les dossiers qui lui sont soumis. Sa mission de service public est essentielle : elle apprécie les décisions prises au niveau local qui n'auraient pas respecté les critères de la loi. La CNAC a pris un nouveau départ et elle a réaffirmé son indépendance au profit de l'intérêt général.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Étant des élus locaux, nous connaissons bien la CNAC, pour l'avoir souvent fréquentée avec plaisir mais aussi, parfois, avec déplaisir. Le statut d'AAI a-t-il un sens pour une commission comme la vôtre ?

M. Michel Valdiguié. - Même si nous n'avons pas de moyens, nos décisions sont libres. Les commissaires votent à main levée. Nous ne suivons pas toujours les avis du commissaire du gouvernement et nous n'avons jamais subi de pressions. L'indépendance de la CNAC est connue et reconnue. Cela tient à la qualité et au sens du service public des hauts fonctionnaires, issus de l'Inspection générale des finances, du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de l'Inspection générale de l'équipement, qui la composent. Certes, tous les élus n'apprécient pas nos décisions, mais nous prenons le temps de les recevoir et de les écouter exposer leurs dossiers : nous essayons toujours de prendre en compte l'aménagement urbanistique global. Il arrive que la commission change d'avis lorsque les élus représentent un projet tenant compte de nos remarques. Lors de nos débats, les nouveaux représentants de l'Association des maires de France, des conseils départementaux et régionaux et des communautés urbaines apportent toutes leurs compétences.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Lorsqu'un dossier est refusé par une CDAC, pourquoi passer devant la CNAC ? Pourquoi ne pas se tourner vers les tribunaux classiques ? Qu'apporte une commission nationale ?

M. Michel Valdiguié. - L'objectif était sans doute de prévoir une étape arbitrale avant de passer à la procédure judiciaire. Lors de nos auditions, de plus en plus d'avocats représentent les porteurs de projets mais parfois aussi les élus. Sans doute la CNAC est-elle plus rapide que la justice, car nous devons examiner les dossiers dans un délai de quatre mois et nos décisions sont motivées. Ensuite, rien n'empêche les plaignants d'aller devant les cours administratives. Ils ne s'en privent d'ailleurs pas.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pourquoi êtes-vous considérés comme une autorité administrative indépendante alors que vous tenez vos réunions dans des locaux ministériels et que vous n'avez pas de budget ? En outre, si vos décisions interviennent plus rapidement que la justice, celle-ci est saisie dès que le dossier est important ou lorsque la commission a commis une erreur de procédure. Quelle est la plus-value apportée par la CNAC ? Ne sommes-nous pas en présence d'un mille-feuille juridictionnel ? Nous assistons à une guerre entre les grandes enseignes qui, pour certaines d'entre elles, font systématiquement des recours. À l'heure où le mot«

simplification » est à la mode, ne serait-il pas temps d'en tenir compte en supprimant la CNAC ?

M. Michel Valdigué. - La réponse appartient au législateur, qui y a répondu il y a quelques mois. Malgré, ou peut-être à cause de ses moyens très faibles, cette commission a la grande ambition de tenir compte de l'aménagement du territoire, ce que ne font pas les tribunaux. Elle fait preuve de pédagogie à l'égard des enseignes, elle respecte les particularismes locaux et refuse les aberrations architecturales, en orientant les décisions dans un sens plus raisonnable et plus esthétique. C'est aussi un observatoire de l'implantation commerciale sur l'ensemble du territoire. Cette autorité de régulation a sa raison d'être et le législateur a d'ailleurs confirmé son existence il y a quelques mois.

M. Gérard Cornu. - Cette commission date d'il y a presque un demi-siècle. À l'époque, il s'agissait de protéger le petit commerce face au développement anarchique des grandes surfaces. Mais les choses ont évolué. Aujourd'hui, les schémas de cohérence territoriale (Scot), les plans locaux d'urbanisme (PLU), les plans de déplacements urbains (PDU), les programmes locaux de l'habitat (PLH), les documents d'aménagement commercial (DAC) s'imposent à tous. Ces outils, élaborés avec les chambres de commerce, de métiers et d'agriculture, traduisent une réflexion globale en matière d'aménagement du territoire. Ne pensez-vous pas qu'avec ces multiples documents d'urbanisme, la CNAC et les CDAC soient désormais inutiles ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Il ne semble pas nécessaire de faire remonter les dossiers au niveau national.

M. Gérard Cornu. - Même au niveau départemental ! J'ai tendance à faire confiance aux élus locaux qui veulent aménager leur territoire et qui sont désormais protégés des appétits des grandes enseignes par les documents d'urbanisme.

Je me souviens d'un dossier dans lequel la CNAC a finalement autorisé l'implantation d'une grande surface, contre l'avis unanime des élus locaux, sans se préoccuper le moins du monde des accès routiers - que les collectivités doivent désormais financer.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - La question de l'intérêt de la CNAC se pose, notamment au regard des évolutions législatives sur les documents d'urbanisme. Souvent, votre commission se montre plus permissive que les instances locales.

M. Michel Valdigué. - Toutes les décisions des CDAC ne remontent pas jusqu'à nous. En 2013, la moitié des mètres carrés soumis à notre approbation ont été refusés.

Nous serions en effet inutiles si les CDAC appliquaient strictement la loi, ce qui est loin d'être toujours le cas. Quant aux Scot, ils ne sont pas

établis partout et manquent parfois de précision. Les dossiers qui nous sont transmis mettent en évidence des trous dans la législation locale.

M. Jean-Louis Tourenne. - Dire que les conflits arbitrés par les CDAC opposent des grandes sociétés est une simplification. De nombreux contentieux opposent les grandes agglomérations aux secteurs ruraux qui les entourent. Or le poids des villes dans la composition des CDAC est très important, au point que des enjeux locaux de prééminence peuvent interférer dans leurs décisions.

Si ces dossiers étaient portés devant les tribunaux administratifs, ceux-ci se contenteraient de dire le droit. Or la CNAC prend en compte l'aménagement local, la préservation de l'environnement, l'équilibre entre ville et campagne. Ma religion n'est pas encore faite, mais je suis très favorable au maintien de la CNAC qui, loin du théâtre des opérations, est en mesure de mieux comprendre les enjeux.

Quelle est votre marge de manœuvre ? Êtes-vous tenus d'appliquer la philosophie du gouvernement, ou pouvez-vous transgresser le droit lorsque vous le jugez nécessaire ? Remarquons qu'au contraire du tribunal administratif, la CNAC est une instance où l'on vote.

M. Michel Valdiguié. - Je ne peux qu'approuver vos propos. Notre rôle va plus loin que de dire le droit.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Si vous pouvez dire autre chose que le droit, il y a de quoi s'inquiéter ! Un tribunal a pour vocation de dire ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. Que pouvez-vous faire qu'un tribunal ne peut pas ?

M. Michel Valdiguié. - Deux exemples : les relations, et les éventuelles complémentarités, entre les commerces de centre-ville dans les petits bourgs et les nouvelles implantations commerciales en périphérie ; et la prise en compte du devenir des friches commerciales créées par les transferts d'activité.

Nous possédons une large capacité d'interrogation des personnes auditionnées, mais au moment de motiver la décision, nous nous en tenons au cadre fixé par la réglementation, qui énumère douze critères répartis dans trois rubriques : l'aménagement du territoire, le développement durable et la protection des consommateurs. Si le dossier d'une grande enseigne répond à l'ensemble des critères légaux, au nom de quoi le rejeter ? En revanche, si certains critères manquent, nous sommes en droit de demander davantage.

Nous avons une capacité non d'investigation mais de questionnement, à l'égard des élus comme des promoteurs. En somme, notre champ d'appréciation est large, mais notre champ de décision est circonscrit par la loi.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - La CNAC est une instance à caractère décisionnel, dont les décisions sont susceptibles de recours devant

la juridiction administrative. Elle compte en son sein un représentant de l'État. C'est la même chose pour les juridictions administratives et vous devez, comme celles-ci, appliquer les orientations de la loi. On peut par conséquent considérer la CNAC comme un étage de plus. Sachant que le temps perdu par rapport à nos voisins en matière de développement économique ne se rattrape pas, nous sommes fondés à nous interroger...

Je maintiens que les dossiers portés devant la CNAC relèvent surtout de la guerre entre les grandes enseignes. Nous l'avons tous vécu.

Plus généralement, alors que certains souhaitent mettre fin au cumul parlementaire sous toutes ses formes, je constate que nombre de représentants du Conseil d'État ou de la Cour des comptes siègent dans les AAI, tout en émargeant à divers autres comités et conseils, voire à d'autres AAI. Ce sont manifestement des surhommes ! Quel est votre avis sur cette question ?

M. Michel Valdiguié. - Pour ma part, je suis à la retraite.

La présence de membres de ces grands corps dans divers organismes - peut-être excessive, je vous le concède - est prévue par la loi. Il est vrai que l'on pourrait se passer de certaines de ces instances, comme les organismes disciplinaires des professions judiciaires, qui au demeurant suscitent peu de candidatures.

Moi qui ai rejoint le secteur public par la troisième voie, après vingt années dans le privé, je témoigne néanmoins que ces serviteurs de l'État sont avant tout guidés par l'intérêt général. Faut-il limiter le cumul, vertical ou horizontal ? Peut-être.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Ce serait logique, d'autant que la limitation du cumul s'applique déjà aux administrateurs de sociétés.

M. Michel Valdiguié. - Il conviendrait également d'augmenter la proportion de provinciaux, car la vision est peut-être parfois trop parisienne...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Voilà qui plaira à nombre de nos collègues ! Je ne connais pas d'AAI décentralisées.

M. Michel Valdiguié. - Ne donnons pas aux nouveaux conseils régionaux l'idée de créer leurs AAI...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ils y songeront bien tous seuls, vu leur composition...

M. Pierre-Yves Collombat. - Vos décisions ont aussi une dimension politique, au sens noble du terme. Certes, des aspects juridiques interviennent mais la loi reste très générale, avec ses critères vagues de développement durable et de défense du consommateur. Pourquoi, dans ces conditions, la décision d'opportunité ne reviendrait-elle pas à des instances

locales ? Si les élus ne respectent pas la législation, qu'ils en prennent la responsabilité.

Tout autant qu'une guerre entre enseignes, il existe une guerre entre communes. Est-ce à vous d'arbitrer entre deux communautés de communes pour l'implantation d'un village de marques, par exemple ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Les Scot sont de plus en plus précis, avec des documents d'aménagement commercial. Quelle autorité pourra aller contre leurs dispositions ?

M. Michel Valdiguié. - Les Scot ne sont pas toujours d'une précision absolue. De plus, en général, ils ne prennent pas en compte la spécificité culturelle, qui fait partie des critères de décision de la Commission nationale d'aménagement cinématographique.

J'ai le plus grand respect pour les élus locaux, l'ayant moi-même été, mais 90 % des dossiers soumis aux CDAC sont acceptés. Encore faut-il noter que dans les 10 % restants, le refus est parfois opposé à tort ! Dans un monde idéal, il suffirait d'appliquer les règles, mais il faut tenir compte du facteur humain. Nous avons l'avantage de pouvoir juger d'après des critères objectifs, comme la zone de chalandise, avec du recul.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Les tribunaux aussi ont des critères objectifs.

M. Pierre-Yves Collombat. - Nous ne contestons pas la qualité de votre travail ni votre objectivité ; mais pourquoi ne pas laisser aux élus la responsabilité de leurs erreurs éventuelles ? Vous faites au mieux, et les décisions sont parfois complexes, mais il faut poser la question en principe.

M. Michel Valdiguié. - Le principe fondamental qui guide notre action est la liberté d'implantation, qui n'est pas respectée par tous les Scot.

M. Pierre-Yves Collombat. - Dans ce cas, c'est aux tribunaux de les casser.

M. Michel Valdiguié. - Il est de votre droit de contester notre utilité, qui vient cependant d'être réaffirmée par la loi, il y a à peine trois mois. Nous sommes prêts à repartir avec enthousiasme, avec toujours pour souci de servir l'intérêt général !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous venons d'entendre quelqu'un qui est à la fois président du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, membre titulaire de la commission des infractions fiscales et membre suppléant de la CNAC... Tout cela n'est plus guère raisonnable.

L'existence de deux AAI distinctes - la Commission nationale d'aménagement commercial et la Commission nationale d'aménagement cinématographique - vous paraît-elle justifiée ?

M. Michel Valdiguié. - Formellement, il n'en existe qu'une : la CNAC. Contrairement au Médiateur du cinéma, la Commission nationale d'aménagement cinématographique n'est pas une AAI : elle existe au sein de la CNAC, avec toutefois une autonomie et des critères d'appréciation spécifiques qui relèvent du ministère de la Culture.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pour vous, la Commission nationale d'aménagement cinématographique est-elle une section de la CNAC ?

M. Michel Valdiguié. - Non. Les deux instances n'ont plus de présidence commune, mais elles partagent plusieurs membres - dont moi-même - et ont quelques critères communs. En revanche, la diversité culturelle et la préservation des cinémas d'art et d'essai sont des critères propres à la commission d'aménagement cinématographique, qui s'appuie également sur les avis des directions régionales d'action culturelle (Drac).

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Qu'est-ce que la commission cinématographique, si elle n'est pas une AAI ?

M. Éric Busidan, chef de service de la mission de la diffusion au Centre national du cinéma et de l'image animée- Le Conseil d'État a désigné la CNAC comme une AAI, ce qui ne laisse guère de doute sur la nature de la Commission nationale d'aménagement cinématographique. En revanche, la composition de celle-ci est différente : trois de ses membres sont nommés, directement ou indirectement, par le ministère de la culture, pour leur expertise en matière de diffusion cinématographique. L'un des principaux critères qui guident sa décision est l'apport d'un projet à la diversité de l'offre culturelle existante et la complémentarité entre les équipements, aspect sur lequel les Scot, faute d'expertise locale, sont souvent lacunaires. Un échelon national est donc indispensable.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Votre commission est donc une AAI.

M. Éric Busidan. - Oui, même si le Conseil d'État ne s'est pas prononcé directement. La séparation entre fonctions d'instruction et de décision est l'un des critères constitutifs des AAI.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le rapport de notre collègue Patrice Gélard désigne les deux instances comme des AAI, mais la Commission nationale d'aménagement cinématographique ne figure pas dans la liste établie par Légifrance. Une clarification serait bienvenue.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce sont des autorités administratives non identifiées.

M. Michel Valdiguié. - Je tiens à signaler que la CNAC rédige actuellement un nouveau règlement intérieur qui mettra l'accent sur le risque de conflit d'intérêts, notamment pour ce qui concerne les élus ou anciens élus. Il sera également précisé que ses membres ne sont pas habilités à

commenter les décisions de la commission et ne peuvent prendre contact avec les parties prenantes.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Votre commission n'a pas de personnel en propre...

M. Michel Valdiguié. - C'est notre force !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le ministère des finances met-il des fonctionnaires à votre disposition ?

M. Nicolas Lermant, chef du service tourisme, commerce, artisanat et services de la Direction générale des entreprises. - La CNAC bénéficie de l'appui du bureau de l'aménagement commercial du ministère des finances, qui compte dix-sept membres. Toutefois, ceux-ci ne sont pas à son service exclusif.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez bien un secrétaire général.

M. Nicolas Lermant. - Il ne s'agit pas de personnel dédié, le président n'a pas d'autorité hiérarchique sur le personnel.

M. Michel Valdiguié. - Le secrétariat est assuré par M. Bernard Rozenfarb.

M. Bernard Rozenfarb, secrétaire de la CNAC, chef du bureau de l'aménagement commercial. - Le bureau que je dirige ne travaille pas que pour la CNAC. Il est également chargé de l'élaboration des textes législatifs, de la rédaction de notes pour le cabinet, de décrets d'application, etc. Il répond aux questions des secrétariats de CDAC, qu'il reçoit par une boîte fonctionnelle, et instruit les dossiers présentés devant la CNAC.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous êtes des agents de l'État.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Où est l'indépendance ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. - La CNAC travaille sur des dossiers préparés par des agents de l'État et compte dans ses rangs un rapporteur public. Si vous considérez la CNAC comme une autorité indépendante, je vous laisse la responsabilité de vos propos.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous ne remettons pas en cause le sérieux de votre travail, mais admettez que cette situation est difficilement compréhensible. Pourquoi une AAI, si c'est pour faire travailler du personnel du ministère ?

M. Michel Valdiguié. - Le Conseil d'État a jugé que nous étions une AAI. L'instruction des dossiers donne parfois lieu à des frictions, car les membres du collège demandent à accéder à toutes les pièces produites par le ministère pour juger en toute indépendance, ou du moins en notre âme et conscience.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je ne doute pas de votre intégrité, mais ce type de fonctionnement est très révélateur. Que vous en renvoyiez la responsabilité au législateur, je peux l'entendre !

M. Michel Valdiguié. - J'ajoute que les membres de la CNAC ne sont indemnisés que depuis 1993, à un niveau très faible. Cette absence de tout avantage nous donne davantage de force, et peut-être d'indépendance.

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

10. Audition de M. Pierre-Franck Chevet, président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) (mardi 16 juin 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous recevons M. Pierre-Franck Chevet, président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), accompagné de MM. Jean-Christophe Niel, directeur général, et Alain Delmestre, directeur général adjoint. Notre commission s'est assigné pour tâche de procéder à une revue exhaustive de toutes les autorités administratives et publiques indépendantes.

La création de l'ASN par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, marque l'aboutissement d'un long processus visant à mettre en place une expertise en matière de sûreté nucléaire. Cela permet de faire converger le modèle nucléaire français avec celui des autres pays dotés d'installations nucléaires. Pouvez-vous nous en dire plus, car notre commission s'interroge sur la justification du recours aux AAI ?

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Pierre-Franck Chevet, Jean-Christophe Niel et Alain Delmestre prêtent serment.

M. Pierre-Franck Chevet, président de l'Autorité de sûreté nucléaire. - Depuis 2006, la sûreté nucléaire relève en effet d'une autorité administrative indépendante, conformément à la pratique internationale. Compte tenu de la structure du parc nucléaire français, environ un millier d'agents sont chargés du contrôle des installations nucléaires, mais aussi de l'élaboration de la réglementation. Ils se répartissent pour moitié entre l'ASN et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), pour l'appui technique.

L'ASN n'intervient pas que sur les plus grosses installations que sont les réacteurs ou l'usine de retraitement de la Hague. Elle exerce également un contrôle de radioprotection dans le domaine médical, notamment en matière de radiothérapie - on se souvient de l'accident d'Épinal, où des irradiations excessives ont causé une vingtaine de décès - ou d'imagerie. Elle contrôle les sources de radioactivité sur les chantiers, notamment les radios

pratiquées pour vérifier les soudures de tuyaux. C'est une activité diffuse sur tout le territoire.

L'essentiel du parc nucléaire français ayant été mis en service entre le début et la fin des années 1980, il approche de ses quarante ans. Ce n'est pas une date fatidique, mais un âge avancé qui appelle des évaluations pour décider de la prolongation ou non des installations, un examen approfondi et une mise à niveau en matière de sécurité. En effet, l'alternative à la prolongation est la construction d'une nouvelle centrale, avec des normes qui ont fortement évolué depuis quarante ans.

Les mêmes questions se posent pour les installations support destinées au recyclage des combustibles, comme l'usine de la Hague, et à la recherche, comme le CEA (Commissariat à l'énergie atomique), la conception des réacteurs de recherche étant encore plus ancienne, ce qui impose une mise à niveau en termes de sûreté.

L'enjeu central de la sécurité se pose également pour les nouvelles constructions que sont l'EPR de Flamanville et le projet de Centre industriel de stockage géologique profond pour les déchets les plus radioactifs (Cigéo).

Pour faire face à ces enjeux sans précédent, deux conditions doivent être réunies. Il faut d'abord des exploitants en état de marche, au plan technique comme à celui des moyens humains - et au plan financier. EDF a estimé à 55 milliards d'euros le montant à investir dans la mise à niveau. Les mêmes exigences s'imposent à Areva ou au CEA.

La seconde condition nécessaire est un système de contrôle de la sûreté en état de marche. Comme l'a souligné le rapport du sénateur Michel Berson, l'ASN a besoin d'environ 200 personnes supplémentaires pour faire face à la mise à niveau. Le Parlement a demandé au Gouvernement un rapport sur ce sujet à l'automne dans le cadre des discussions sur la prochaine loi de finances. Dans cette perspective, nous avons encouragé le gouvernement à diligenter une mission d'inspection sur l'ASN, pour apprécier la validité de notre demande et les moyens d'y répondre.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Merci. S'il est un domaine où l'indépendance est primordiale, c'est bien le vôtre. Le statut d'AAI et la loi actuelle vous conviennent-ils pour mener à bien vos missions ? Vous considérez-vous comme totalement indépendants ?

M. Pierre-François Chevet. - J'ai été nommé conformément à la procédure habituelle, sur proposition du Président de la République et après audition devant les commissions compétentes du Parlement. Quant à l'indépendance, nous avons toujours pu exprimer ce que nous avons à dire sans entraves, que ce soit vis-à-vis du Gouvernement ou des autres acteurs du nucléaire. Nous avons toujours rendu compte au Parlement en toute clarté. Nous participons à une ou deux réunions de commissions par mois, en plus du rapport que nous publions annuellement, en application de la loi,

sur l'état de la radioprotection en France. Notre statut nous paraît donc adapté.

La vraie question est celles de nos moyens humains, qu'il faut rapidement renforcer. Nous sommes financés sur le budget général de l'État, ce qui n'est pas dans une très bonne situation. Depuis Fukushima, nous anticipons une montée en charge. Alors que d'autres organismes voient leurs effectifs baisser, nous avons obtenu l'année dernière trente personnes supplémentaires, sur trois ans. Nous en avons remercié publiquement le gouvernement. Mais je doute que dans le système actuel de financement, nous puissions obtenir beaucoup plus. C'est pourquoi un financement par une taxe affectée, payée par les exploitants, après contrôle par le Parlement, sur le modèle des États-Unis, serait préférable. C'est la position que nous publions depuis quatre ans, puisque la loi nous fait obligation de rendre des avis sur nos moyens. Nous ne rêvons pas d'une absence de contrôle sur notre budget, mais d'un contrôle direct par le Parlement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Êtes-vous satisfait de la composition du collège de l'ASN ?

M. Pierre-Franck Chevet. - La nomination des membres du collège garantit leur indépendance ; la loi dispose qu'elle doit se faire en fonction de leurs compétences. Sur cinq commissaires, trois sont nommés par le Président de la République - dont le président, après validation par les commissions compétentes des deux assemblées -, un par l'Assemblée nationale et l'autre par le Sénat. Actuellement, nous sommes trois à avoir un profil d'ingénieur, plutôt spécialisé sur les grosses installations ; les deux autres sont compétents sur le volet médical. La sagesse collective a fait que cet équilibre précieux a été préservé.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Faut-il augmenter le nombre de commissaires ?

M. Pierre-Franck Chevet. - Avec cinq commissaires permanents, à temps plein, les discussions sont maîtrisables et la diversité suffisante.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'ai lu dans un hebdomadaire - sans y ajouter foi plus qu'il n'est raisonnable - que vous réclamiez de pouvoir arrêter un réacteur en cas de danger immédiat sans autorisation de l'exploitant ou du gouvernement, et que vous regrettiez l'absence de sanctions intermédiaires.

M. Pierre-Franck Chevet. - Dans le cadre de la préparation du projet de loi de transition énergétique, nous avons proposé un renforcement de notre statut et des mesures de transparence qui s'imposent en matière de santé publique. Le projet de loi renforce ainsi les compétences des commissions locales d'information, créées pour chaque installation en 1981, et qui fonctionnent bien : elles pourront demander à visiter l'installation après un incident et comporteront de plein droit des membres étrangers pour les commissions relatives aux installations frontalières.

Nous avons déjà aujourd'hui la pleine capacité d'arrêter à tout moment une installation nucléaire, sans autorisation de quiconque, exploitant ou gouvernement. Concernant le bas de gamme, nous pouvons mettre en demeure et dresser des procès-verbaux adressés à la justice. Mais nous aurions effectivement besoin de mesures intermédiaires pour sanctionner des anomalies qui ne justifient pas l'arrêt immédiat de l'installation, mais qui deviennent préoccupantes si elles durent. Ainsi, à la Hague, des déchets mal mis en forme il y a une trentaine d'années n'ont pas été repris, malgré nos demandes répétées pendant vingt ans. Ils sont conditionnés dans des silos qui ne tiendraient pas en cas de séisme - risque minime, certes, mais sur la durée, la situation n'est pas acceptable. Nous demandons donc de pouvoir infliger des amendes journalières ou mensuelles, qui abonderaient le budget général de l'État. C'est le point essentiel de la loi. Elles devront être bien dimensionnées, sachant que l'arrêt d'un réacteur pour un jour coûte 1 million d'euros... La loi prévoit la création, par ordonnance, d'une commission des sanctions, sur le modèle de ce qui existe à l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous avez onze directions territoriales, installées dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), dont les directeurs sont automatiquement nommés délégués territoriaux de l'ASN. Le confirmez-vous ? Cela n'est-il pas une atteinte à votre indépendance ?

M. Pierre-Franck Chevet. - C'est moi qui nomme les délégués territoriaux. Si je ne veux pas nommer le directeur de la Dreal, je ne le fais pas. Cela dit, il y a une grande connexité entre le contrôle des installations nucléaires et le contrôle des installations classées classiques, dont sont chargées les Dreal ; nombre d'agents de l'ASN proviennent d'ailleurs du contrôle classique.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je croyais que cette nomination du Dreal comme délégué territorial était automatique ; cela a lieu dans 90 % des cas ?

M. Pierre-Franck Chevet. - Dans 100 % des cas, actuellement. Mais en tant que délégué territorial, il n'est pas sous l'autorité du préfet. Il organise ainsi des conférences de presse indépendantes, comme aujourd'hui à Strasbourg.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Ce n'est pas dans la loi ?

M. Pierre-Franck Chevet. - La loi prévoit que je nomme les chefs des entités territoriales de l'ASN.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous avez choisi de nommer le directeur de la Dreal dans 100 % des cas. N'y a-t-il pas là un certain mélange des genres ?

M. Pierre-Franck Chevet. - Nous avons besoin de l'échange permanent et organisé entre les agents de contrôle des deux types d'installations, classiques et nucléaires. Mais les délégués territoriaux de l'ASN agissent en tant que tel sous mon autorité - même s'il faut parfois le rappeler au préfet.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Sous quelle autorité hiérarchique le délégué territorial est-il placé ?

M. Pierre-Franck Chevet. - La mienne seule, lorsqu'il agit en tant que délégué.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le même homme est donc soumis à deux autorités hiérarchiques, selon qu'il agit comme Dreal ou comme délégué territorial de l'ASN.

M. Pierre-Franck Chevet. - Avec des équipes de trente à quarante personnes seulement, nous ne sommes pas mécontents d'être appuyés localement par les services supports des Dreal. Pour moi, cela ne pose pas de problème d'indépendance.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le Président de la République a déclaré vouloir fermer Fessenheim. Avez-vous engagé une procédure particulière à la suite de cette prise de position ?

M. Pierre-Franck Chevet. - Nous avons été amenés à nous prononcer sur Fessenheim, car la loi impose une évaluation de sûreté de toutes les installations tous les dix ans. En 2011, nous avons autorisé la prolongation d'activité pour dix ans, moyennant certaines améliorations. Le Président de la République, dans son rôle, dit autre chose ; soit.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Cela ne change donc rien à votre position.

M. Pierre-Franck Chevet. - Nous sommes indépendants de ceux qui portent une politique énergétique : exploitants, industriels, ONG et bien évidemment gouvernement et Président de la République.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Des parlementaires n'ayant pas un goût prononcé pour l'activité nucléaire ont jugé la situation de la sûreté nucléaire française fragile. Qu'en dites-vous ?

M. Pierre-Franck Chevet. - Dans notre rapport annuel, publié le 16 avril, nous avons jugé la situation globalement assez satisfaisante. En général, la manière dont sont exploitées les installations est bonne. Quand il y a des difficultés, nous le disons publiquement : à Romans-sur-Isère, nous avons mis l'installation sous surveillance renforcée. D'autre part, des mises à niveau sont nécessaires ; c'est la raison pour laquelle nous définissons des zones de vigilances. Il faut des exploitants en état de marche et une Autorité de sûreté qui puisse fonctionner correctement...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pouvez-vous nous préciser la nature de votre collaboration avec l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), qui est un Epic ?

M. Pierre-Franck Chevet. - Le système français n'a pas beaucoup d'équivalent - le système américain, lui, est intégré. Mais j'en suis plutôt content : l'IRSN peut ainsi faire son travail d'expert sans subir le poids de la décision qui lui fait suite, poids qui incombe à l'ASN, celle-ci pouvant, si elle le juge utile, recourir à d'autres expertises. Les positions de l'IRSN sont rendues publiques, ce qui assure une double sécurité, avec une parole technique la plus libre possible. Les interfaces impliquent bien sûr des coûts de gestion. L'IRSN ne travaille pas que pour nous, mais aussi sur les installations de défense nucléaires. Enfin, la Cour des comptes a contrôlé l'ASN et l'IRSN et conclu que l'organisation actuelle était pertinente.

- Présidence de M. Michel Vaspart -

M. Pierre-Yves Collombat. - Peut-on véritablement envisager, au vu des sommes en jeu, d'arrêter un certain nombre de réacteurs ? Par quoi les remplacerait-on ? L'organisation actuelle de la production d'énergie, sous forme de grand marché, aidera-t-elle à résoudre ce problème ? Y a-t-il une alternative ? Nous avons tellement tergiversé jusqu'à présent que je ne vois guère d'issue...

M. Pierre-Franck Chevet. - Je me dois précisément d'être indépendant de ce genre de questions de politique énergétique. En termes de sûreté, on peut ne pas prolonger un réacteur. Ancien directeur général du climat et de l'énergie, je connais bien ces enjeux...

Le parc français est standardisé, donc homogène, ce qui est positif du point de vue de la sûreté puisque la détection précoce d'anomalies rend leur correction plus facile et plus efficiente. Mais cela peut aussi imposer d'un coup l'arrêt d'une dizaine de réacteurs sur la soixantaine que compte notre pays. Une telle situation n'est pas inenvisageable ; il y a plusieurs années, nous avons détecté une anomalie de corrosion sur le couvercle de cuves, entraînant une fuite et évité de très peu une fermeture massive, grâce à l'utilisation par EDF de renifleurs automatiques capables de capter la moindre fuite. Il faut donc que notre système de production électrique ait de la marge, que celle-ci provienne du nucléaire, d'énergies renouvelables, du charbon, d'un effacement de la consommation ou d'une capacité réservée sur le marché européen - ce n'est pas à moi de le dire.

Deuxième observation, le temps est compté pour prendre des décisions. Les centrales atteindront l'âge de quarante ans demain : la première, Tricastin I, dès 2019, ce qui nécessite un grand carénage. Le programme de travaux doit donc être bouclé dès aujourd'hui. Nous avons deux exigences de fond pour cette opération : vérifier que le matériel ne s'est pas détérioré, et se rapprocher le plus possible des standards de sûreté modernes. Les discussions ont commencé avec EDF. Il est indispensable de

renforcer nos moyens. Dans les années 1980, on a mis en service jusqu'à sept centrales par an : imaginez qu'elles ne soient pas prolongées. Il est urgent de s'organiser pour faire face à cette éventualité. Le calendrier est plus que serré.

M. Pierre-Yves Collombat. - Nous avons plus que tardé. Où EDF trouvera-t-elle 55 milliards d'euros, surtout si le secteur n'est plus dirigé du haut, mais soumis à la concurrence ? Ce n'est peut-être pas votre problème, mais c'en est un.

M. Pierre-Franck Chevet. - D'où l'importance de s'assurer que les exploitants seront en état de marche. Nous connaissons la situation financière d'Areva, mais aussi d'EDF. Il faut que les ressources financières soient au rendez-vous.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous considérez que les pouvoirs publics suivent vos avis. Mais sur Fessenheim, avez-vous été entendus ?

M. Pierre-Franck Chevet. - L'ASN prend l'essentiel des décisions. Sont-elles appréciées ? Je l'ignore...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Avez-vous été suivis sur vos demandes de modifications législatives ?

M. Pierre-Franck Chevet. - Oui, nous sommes globalement satisfaits des évolutions, tant législatives que réglementaires. Reste la question des moyens budgétaires, qui demeure pendante...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Si je résume, vous êtes satisfait d'être une AAI, mais vous avez besoin de plus de personnel pour mener à bien votre mission.

M. Pierre-Franck Chevet. - Absolument.

M. Pierre-Yves Collombat. - Avez-vous autorité sur les installations militaires, comme la base de Toulon, par exemple ? Les rapports affirment tous qu'il n'y a strictement aucun problème, que tout est impeccable...

M. Pierre-Franck Chevet. - Les installations militaires sont sous le contrôle de l'Autorité de sûreté nucléaire Défense (ASND), qui n'est pas indépendante par statut puisqu'elle dépend des ministres de la défense et de l'industrie, mais qui est très intéressée par les échanges avec nous, notamment pour faire valoir ses positions. Elle s'est ainsi inspirée de nos prises de positions après Fukushima pour imposer l'équivalent dans le domaine défensif.

M. Pierre-Yves Collombat. - Ne risquons-nous pas d'être confrontés à une situation à la japonaise, où l'entreprise Tepco a fait n'importe quoi ?

M. Pierre-Franck Chevet. - EDF exploite dans de bonnes conditions, avec un bien meilleur niveau d'investissement dans la sûreté qu'il y a quatre ou cinq ans. Au point que cela peut poser des problèmes de qualité de réalisation. Les travaux en arrêt de tranche ont été multipliés par deux en

cinq ans. Le grand carénage supposera un investissement multiplié encore par trois ou quatre : c'est massif.

M. Michel Vaspert, président. - L'ASN a noté des incidents sur l'EPR. Sont-ils de nature à retarder sa mise en service ?

M. Pierre-Franck Chevet. - Nous avons constaté deux anomalies récentes. Il y en a eu dans le passé, notamment sur la qualité de réalisation du béton, ce qui avait conduit l'ASN à arrêter le chantier. Nous avons également eu des discussions sur le système de pilotage informatisé, qui a beaucoup d'avantages, mais peut tomber en panne : c'est toute la question de la sûreté des logiciels et du matériel informatique. Nous avons communiqué à chaque fois qu'une anomalie était détectée et nous sommes assurés qu'elles étaient résolues.

Plus récemment, nous avons constaté une anomalie dans la composition chimique des calottes des cuves qui pourrait avoir pour conséquence une certaine fragilité. Or il s'agit d'une composante cruciale, la moindre rupture est exclue. Nous l'avons rendue publique ; elle doit maintenant être traitée. Areva nous a adressé mi-mai un programme d'essais complémentaires dont nous analyserons les résultats. Cela prendra du temps, nous n'aurons pas de position tranchée avant le premier semestre 2016. Le chantier continue par ailleurs. Si nous avons un doute sur la fiabilité de la cuve, le réacteur ne démarrera pas. Nous pouvons aussi émettre des réserves, poser des conditions. Pour l'heure, je ne sais pas vous dire si le problème est rédhibitoire.

L'autre débat concerne la qualification des soupapes de protection du circuit, de conception allemande, pour lesquelles les premiers essais n'ont pas été très concluants. Reste à voir s'ils sont représentatifs. Il est normal qu'il y ait des anomalies sur un réacteur, le premier du genre à être construit après dix ans. Mais il faut être rigoureux, les détecter, les déclarer à l'ASN et les traiter avec beaucoup de sérieux.

M. Michel Vaspert, président. - Merci, nous avons appris beaucoup de choses.

La réunion est levée à 17 h 50.

Mercredi 17 juin 2015

- Présidence de Mme Marie-Hélène des Esgaulx -

11. Audition de M. Patrice Gélard, ancien sénateur, auteur de rapports d'information ainsi que d'une proposition de loi organique et d'une proposition de loi sur les autorités administratives indépendantes (mercredi 17 juin 2015)

La réunion est ouverte à 14 h 05

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous recevons avec joie notre ancien collègue M. Patrice Gélard, auteur de nombreux rapports sur les Autorités administratives indépendantes (AAI), dont le premier en juin 2006 pour l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, où il était question « d'objet juridique non identifié ». Monsieur Gélard, vous avez le sens de la formule ! Ce rapport reposait sur deux études universitaires, l'une générale menée par Mme Marie-Anne Frison-Roche et l'autre de droit comparé, par M. Jean-Marie Pontier. Votre rapport fait largement autorité et il a eu un immense mérite : pour la première fois le Parlement s'interrogeait sur cette question.

En juin 2014, vous avez fait le bilan huit ans après, avec un résultat saisissant. Le nombre des AAI a augmenté et leurs formes se sont diversifiées, à tel point qu'il est difficile d'en faire une liste précise. Vous présentiez deux pistes : dresser cette liste ; définir un statut général applicable. Vous avez déposé une proposition de loi et une proposition de loi organique en septembre 2014, dont le président Sueur a accepté d'être co-auteur afin d'éviter leur caducité après votre départ du Sénat. Nous reprenons aujourd'hui le flambeau !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Avec humilité.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Patrice Gélard prête serment.

M. Patrice Gélard, ancien sénateur. - Je dois vous l'avouer : depuis que je ne suis plus sénateur, je suis devenu membre d'une autorité administrative indépendante (AAI), la Commission nationale d'aménagement commercial.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous l'avons remarqué !

M. Patrice Gélard. - J'ai ainsi découvert qu'elle me coûtait plus qu'elle ne me rapportait, que nous y travaillions beaucoup et que nous étions hébergés par le ministère de l'économie et des finances dont nous sommes indépendants - jusqu'à un certain point. J'ai été surpris d'être soumis à une déclaration d'intérêts, alors que tous les membres représentent par construction des intérêts : communes, départements, ou assemblées parlementaires.

Le nombre d'AAI augmente mais elles se camouflent de plus en plus, sous des appellations diverses telles qu'autorité publique indépendante, ou des statuts différents : constitutionnel comme le Défenseur des droits, ou législatif, mais à un degré variable, certaines relevant de décrets pour de nombreux aspects.

Le problème de la logistique n'est en général réglé ni par la loi, ni par le règlement. Les locaux, d'abord, dont certains coûtent très cher à la location : or toutes les AAI veulent être au centre de Paris. L'idée est apparue d'un regroupement de toutes les AAI - ce qui n'est pas forcément une bonne solution, car certaines méritent une vitrine propre, comme le Défenseur des droits. Le personnel, ensuite, qui donne lieu à un mélange des genres impressionnant : fonctionnaires détachés ou pseudo-détachés, c'est-à-dire cumulant l'avancement dans leur corps d'origine et avantages spécifiques à l'AAI où ils travaillent. Il y a des économies de moyens à faire, par exemple en évitant qu'il y ait une voiture et un chauffeur par autorité. Il faudra réfléchir sur le statut du personnel, dont les liens avec les ministères risquent de porter atteinte à l'indépendance des membres eux-mêmes, car ces agents préparent le travail, rédigent les décisions, comme au Conseil Constitutionnel où l'influence du secrétaire général est bien connue.

Le nombre des AAI pose problème, mais aussi leur indépendance. Le statut des membres désignés par l'Assemblée nationale, le Sénat ou les collectivités territoriales varie considérablement. Certains sont bénévoles ou presque : pour ma part, chaque séance me coûte 100 à 150 euros nets, et je devrai en plus payer des impôts sur les maigres indemnités que je perçois ! Il n'en va pas de même partout... Si les fonctions sont lourdes, la rémunération est indispensable, mais elle ne doit pas être trop élevée. Il faudra légiférer sur ce point.

Certaines AAI ont des réseaux locaux, comme le Défenseur des droits ou le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Certaines n'en ont pas et ignorent dès lors ce qui se passe sur le terrain - elles n'en ont pas les moyens, parfois pas le désir. Cette anomalie doit être étudiée à la loupe. La question fondamentale reste : pourquoi l'État multiplie-t-il avec la complicité des parlementaires le nombre des AAI ?

Il y en a de plusieurs sortes : celles qui bénéficient de ressources propres, et s'assurent ainsi une indépendance financière dont ne peuvent se prévaloir les autres, pas même le Défenseur des droits ; celles qui peuvent infliger des sanctions et celles qui ne nuisent à personne - je ne crois pas, personnellement, que le statut d'AAI pour ces dernières, soit utile. Les gouvernements ont profité de l'institution des AAI pour se désengager officiellement, disant : ce n'est plus mon problème, si cela tourne mal, je ne suis plus engagé. En réalité, l'Etat les contrôle toujours, puisqu'il les finance et nomme leurs membres.

Il faudrait s'interroger sur leur utilité. Certaines sont indubitablement nécessaires : le Défenseur des droits est un des éléments constitutifs de la démocratie, comme la Cnil. D'autres sont superfétatoires, comme cette AAI logée à la Banque de France, alimentée par elle, dont le président est le gouverneur et dont tous les membres sont nommés par la Banque de France... C'est une commission interne à la Banque de France, non une AAI ! Toute administration doit avoir un médiateur, mais il n'est pas nécessaire qu'il lui soit extérieur. Les AAI qui ne donnent que des avis devraient être des commissions internes. Il faudrait aussi prolonger l'étude comparative avec l'étranger, pour déterminer les structures qui existent par obligation européenne, dans tous les Etats membres - mais là aussi, d'autres formules sont peut-être à inventer.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous concluez en vous interrogeant sur l'utilité de chacune d'entre elles : auriez-vous l'amabilité de répondre à cette interrogation ?

M. Patrice Gélard. - C'est une interrogation de pure forme : je pense que 80 % d'entre elles devraient disparaître, en étant fusionnées, remplacées ou remises à leur place de commission interne.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez conscience que leurs présidents ne sont pas du même avis ?

M. Patrice Gélard. - Nous avons été confrontés au même problème lorsque nous avons créé le Défenseur des droits. Les responsables de deux institutions fusionnées se sont changées en tigresses, pour défendre sinon leurs petits, du moins leur institution. La loi de Parkinson s'applique...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous êtes membre d'une AAI : je ne vous demanderai pas si elle est utile.

M. Patrice Gélard. - Elle le sera tant qu'il n'y a pas de schémas de cohérence territoriale (SCOT) sur tout le territoire. Ensuite, les litiges pourront être réglés par les tribunaux.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous êtes déjà imprégné, dirait-on !

M. Patrice Gélard. - Pas trop, je l'espère.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le *curriculum vitae* des membres des différentes AAI révèle qu'ils sont tous des représentants de ce que je n'ose appeler une *nomenklatura* ; du moins, ils présentent un certain profil, voire un profil certain. Ils siègent parfois dans plusieurs AAI, tout en ayant des fonctions dans les grands corps de l'État et exerçant des missions diverses...

M. Patrice Gélard. - Cela tient à la forte tradition bonapartiste de notre État.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - C'est désobligeant pour Bonaparte !

M. Patrice Gélard. - L'État a gardé bien des aspects de ce qu'il était sous le Consulat et l'Empire. Ce n'est pas forcément une mauvaise chose : nous y gagnons une bonne organisation. Je ne parlerai pas de *nomenklatura*, mais d'une aristocratie du pouvoir.

M. Pierre-Yves Collombat. - Ne faut-il pas remonter plus loin que le Consulat ?

M. Patrice Gélard. - C'est une tradition monarchiste, oui.

M. Pierre-Yves Collombat. - Je pense aux bénéfices ecclésiastiques de l'Ancien Régime. De nos jours, dans cette église sans Dieu, ces gens sont tous les mêmes, ils se marient entre eux, viennent des mêmes écoles, du même milieu.

M. Patrice Gélard. - Vous oubliez le mérite. Le tour extérieur est là pour le récompenser. Bien des conseillers d'État nommés au tour extérieur, comme Erik Orsenna, le méritent amplement.

M. Pierre-Yves Collombat. - Il a servi le roi !

M. Patrice Gélard. - Il a écrit ses discours.

M. Pierre-Yves Collombat. - Il est donc normal qu'il accède à la noblesse !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous ne remettons pas en cause la compétence de la haute fonction publique ; nous nous demandons s'il est sain que presque tous les membres des AAI en soient issus, d'autant plus qu'elles se multiplient.

M. Patrice Gélard. - Un de plus par an !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ils sortent tous du même moule, avec au surplus des nominations à caractère politique : cela saute aux yeux si l'on compare celles qui ont été prononcées par l'exécutif avant et après l'élection présidentielle...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Et le principe de non-cumul ne s'applique pas...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous ne sommes pas capables d'assumer en même temps les fonctions d'adjoint au maire d'une commune de 15 habitants et celles de parlementaire, mais les membres d'AAI sont particulièrement compétents, ils peuvent participer à de nombreuses instances qui auraient chacune besoin de leur présence.

M. Patrice Gélard. - Cela ne fait-il pas partie des caractéristiques des hauts fonctionnaires, au-dessus d'un certain niveau, d'être interchangeables ? L'activité des juges administratifs, l'activité de conseil juridique d'un conseiller d'État se réduisent avec l'ancienneté. C'est que l'État doit avoir des

représentants partout. Il en va de même au Medef : ses dirigeants siègent au conseil d'administration de nombreuses entreprises...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Trois au maximum.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Certains sont membres de conseils d'administration d'entreprises publiques. Les grands corps peuvent-ils fournir autant de travail et de compétence ?

M. Patrice Gélard. - Certaines demandent un engagement très lourd, comme la Cnil, alors que d'autres se réunissent une fois par trimestre. Celle à laquelle j'appartiens siège une fois par semaine, car nous devons rattraper le retard accumulé pendant trois mois, faute d'une nomination. L'État a un nombre trop limité de responsables pour que les tâches n'incombent pas toujours aux mêmes, on le voit dans les cabinets ministériels ou d'autres fonctions. Le vivier - exclusivement parisien - devient trop étroit.

M. Pierre-Yves Collombat. - Un tiers des magistrats à la Cour des comptes y siège vraiment : tous les autres sont dans la nature !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous dites que 80 % des AAI ne se justifient pas. Si notre rapport arrivait à la même conclusion, quelles pourraient en être les recommandations pour les 20 restantes ?

M. Patrice Gélard. - Les nominations ne devraient pas être renouvelables. Les AAI devraient avoir des garanties financières d'indépendance : aujourd'hui, une de leurs préoccupations majeures est d'allier mendier chaque année leur budget. Elles devraient également être placées, comme le Gouvernement, dont elles sont des démembrements, sous le contrôle permanent du Parlement.

M. Jean-Léonce Dupont. - J'apprécie particulièrement vos propos. Les rémunérations sont très variables : en 2010, elles étaient comprises entre 30 000 et 300 000 euros ! Patrice Gélard explique qu'elles peuvent se cumuler, puisqu'on peut être membre de plusieurs d'entre elles et percevoir également une retraite de la fonction publique. À une époque où la sensibilité du public est très forte sur ces questions - nous, élus, y sommes confrontés souvent - la commission d'enquête devrait pouvoir disposer de chiffres actualisés et ce, pour l'ensemble du personnel. Nous devrions aussi réfléchir à un statut homogénéisé et à la nécessité absolue d'un contrôle permanent du Parlement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ces points figurent dans le questionnaire que j'ai adressé aux AAI ; nous veillerons à obtenir des réponses précises.

M. Gérard Cornu. - J'apprécie la parole - indépendante, sans aucun doute - du doyen Gélard. Si 80 % des AAI devaient être rattachées aux ministères, il en resterait donc huit à neuf. Puisqu'il est difficile de mesurer leur indépendance, pourquoi ne pas toutes les supprimer ? Quels seraient les

obstacles ? Quel est le nombre des AAI qui existent par obligation européenne ?

M. Patrice Gélard. - Le regroupement, en projet, de plusieurs AAI dans des locaux communs produira des économies. Nous ne pouvons pas rattacher aux ministères le Défenseur des droits, la Cnil ou le CSA. L'indépendance d'organismes de ce type est importante pour la démocratie. En revanche, l'agence de lutte contre le dopage n'a pas à être une autorité indépendante.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce n'est pas l'avis de son président !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - ...qui prétend que c'est une obligation européenne.

M. Patrice Gélard. - C'est souvent un argument pour justifier l'existence de l'institution que l'on dirige. Mais, selon moi, une seule peut s'en prévaloir.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Plus d'une le fait, pourtant.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - L'agence de sûreté nucléaire ?

M. Patrice Gélard. - Oui.

M. Gérard Cornu. - C'est logique.

M. Pierre-Yves Collombat. - Les AAI sont de deux types : celles qui ont pour but d'améliorer la liberté, en donnant des recours au citoyen ; celles qui ont pour but de faire croire qu'il y a de la concurrence là où il n'y en a pas.

M. Jean-Claude Leroy. - Excellente définition !

M. Pierre-Yves Collombat. - Les traités européens prévoient-ils ces autorités ?

M. Patrice Gélard. - Sûrement pas pour l'énergie.

M. Michel Canevet. - Même la commission de régulation de l'énergie (CRE) ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Il faudra faire un point précis.

Mme Agnès Canayer. - Ma question vous paraîtra peut-être naïve ; les AAI ont été créées pour défendre les grandes libertés publiques, ce qui exigeait l'indépendance. Elles semblent aujourd'hui constituées pour faciliter le désengagement du Gouvernement. L'indépendance est garantie par la neutralisation des membres, comme au Conseil constitutionnel, grâce à la diversité des nominations. Ce n'est pas le cas des médiateurs, par exemple. La collégialité garantit-elle l'indépendance ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - L'État veut se désengager, ou plutôt donner l'impression qu'il le fait sur des dossiers sensibles, avec une indépendance de statut, mais pas de fonctionnement. Il reste à la manœuvre.

M. Patrice Gélard. - Les médiateurs ou le Contrôleur général des lieux de privation de liberté sont seuls, mais leur indépendance est assurée par l'impossibilité d'être nommés deux fois. Voyez le cas de M. Delarue : personne n'aurait songé à discuter son indépendance ! Le Défenseur des droits n'est pas si seul : il est assisté de trois collègues. La collégialité ne doit pas donner lieu à des modalités trop compliquées, qui s'additionnent - parité entre hommes et femmes, respect du pluralisme entre majorité et opposition, équilibre intérieur et extérieur - et rendent la vie impossible. L'Autorité où je siège compte quatre hauts fonctionnaires, des personnalités qualifiées dont une nommée par le président de l'Assemblée nationale et une par celui du Sénat, avec leurs deux suppléants, qui doivent être de l'opposition et du sexe opposé, et quatre représentants des départements, des communes, des régions et des intercommunalités. Il n'a pas été explicitement prévu que leurs fonctions cessent avec la fin du mandat électif : le représentant des départements se demande s'il est toujours membre ou non !

Jean-Pierre Sueur et moi ne voulions pas que soient inclus dans le collège des représentants des collectivités locales, défendant surtout leur collectivité. Les collègues du Défenseur des droits sont composés d'experts intelligemment choisis. Dans tous les cas, c'est la compétence qui doit l'emporter, non le sexe.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous semble-t-il sage que des membres d'AAI disposant de pouvoirs très importants, dans le domaine économique notamment, puissent être nommés administrateurs de grandes sociétés cotées en bourse ?

M. Patrice Gélard. - La question pourrait être posée d'une façon différente ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je parle de nominations postérieures à l'entrée en fonctions.

M. Patrice Gélard. - C'est comparable à l'ouverture de la profession d'avocat aux parlementaires.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Cela n'a pas les mêmes conséquences...

M. Patrice Gélard. - Financièrement, on peut penser que c'est une récompense ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je ne veux pas faire de procès d'intentions ; mais est-ce raisonnable ?

M. Patrice Gélard. - Dans notre proposition de loi, nous l'empêchions.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - C'est une réalité récente. Certaines AAI ont des pouvoirs de sanction, leurs décisions peuvent être soumises au contrôle du Conseil d'État ou de la Cour de cassation ; cela n'est-il pas gênant qu'y siègent des membres de ces juridictions ?

M. Patrice Gélard. - Dans ce cas, ils ne siègent pas.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ils ne sont pas très loin !

M. Jean-Léonce Dupont. - Je me demande si nous ne pourrions pas rebaptiser les AAI des autorités administratives interdépendantes ? Quelle forme pourrait prendre le contrôle parlementaire ?

M. Patrice Gélard. - Nous avons obtenu depuis 2006 que les AAI rendent compte devant les commissions compétentes du Parlement - seules deux ou trois d'entre elles ne le font pas. Nous avons pensé à l'établissement d'un commissaire du gouvernement au sein de chacune d'elles, mais cela n'a pas été mis en place dans plus de quatre ou cinq. Un représentant du Parlement pourrait enquêter sur place et sur pièces, comme le fait aujourd'hui la commission des finances. Il faut surtout établir un rapport de confiance. M. Delarue, ainsi, venait régulièrement nous rendre compte, sans se plaindre du montant de ses crédits. Ce n'est pas difficile : se voir une fois par trimestre...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce sera encore plus facile si nous en supprimons beaucoup.

M. Michel Canevet. - J'ai rencontré de nombreux responsables d'AAI qui relèvent du Premier ministre. Ne pourrait-on pas regrouper le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, qui agissent dans un domaine comparable ?

M. Patrice Gélard. - Lorsque j'étais rapporteur sur le projet de loi relatif au Défenseur des droits, j'étais partisan de cette fusion. Mais je m'étais heurté à une résistance très active, qui tenait à la personnalité de M. Delarue : une fusion aurait pu paraître le désavouer. Si nous la faisons maintenant, cela pourrait passer pour un procès *a posteriori* contre lui. Mais au fond, je suis d'accord avec vous. La différence entre leurs tâches n'est pas un bon argument car le Défenseur entend comme le Contrôleur des gardiens et des détenus.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - La mesure passera mieux, psychologiquement, s'il ne s'agit pas du seul regroupement.

M. Patrice Gélard. - Je veux rendre hommage à M. Delarue, un homme exceptionnel, dont la mission était très difficile. Le Défenseur des droits pourrait récupérer tout le réseau du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Sa personnalité exceptionnelle a justifié la position de la commission des lois.

M. Pierre-Yves Collombat. - La situation de *free-lance* du Contrôleur représente un avantage dans ce type de situation. Je craignais, à l'époque où l'on envisageait un regroupement, que l'essentiel finisse par disparaître.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le nombre d'AAI évolue au rythme d'une création par an au moins. Dans le projet de loi Macron, l'Autorité de la concurrence voit son champ d'action considérablement étendu, y compris vis-à-vis des professions juridiques. Est-ce une conséquence des dispositions européennes ? Est-ce souhaitable ?

M. Patrice Gélard. - Cette évolution, ni souhaitable ni due à des obligations européennes, est une solution de facilité pour le Gouvernement, qui se dégage de certaines responsabilités sur des organismes apparaissant comme indépendants.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je remercie M. Gélard dont l'audition a été très importante pour la commission, comme ses rapports, qui constituent une base de travail formidable.

12. Audition de M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence (mercredi 17 juin 2015)

Puis, la commission auditionne M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - La commission d'enquête reçoit M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence, afin de poursuivre sa revue exhaustive des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. L'Autorité de la concurrence est une AAI qui veille au libre jeu de la concurrence et apporte son concours au fonctionnement concurrentiel des marchés aux échelons européen et international. Elle a remplacé le Conseil de la concurrence créé en 1986, avec des pouvoirs élargis en matière d'enquête, en application de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et de l'ordonnance du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence. Le collège compte 17 membres, dont le président, nommés pour cinq ans par décret. Le président de l'Autorité, choisi pour ses compétences juridiques et économiques, est nommé par le président de la République selon la procédure de l'article 13 de la Constitution.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bruno Lasserre prête serment.

M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence. - L'Autorité de la concurrence est l'héritière du Conseil de la concurrence, créé

sous l'impulsion de M. Balladur lors de la libération des prix, comme contre-pouvoir, afin de vérifier que les entreprises ne s'entendaient pas pour augmenter artificiellement les prix. La loi de modernisation de l'économie a remplacé le Conseil de la concurrence par l'Autorité de la concurrence en 2009. Je salue le rôle qu'a alors joué le Sénat : le texte prévoyait une ordonnance mais M. Gérard Larcher, rapporteur, a par amendement dessiné les contours de la nouvelle institution directement dans la loi.

L'Autorité de la concurrence exerce une compétence générale. Nous surveillons le respect des règles du jeu dans toute l'économie, sans aucune exception. Cette compétence générale se renforce à mesure que la régulation *ex ante* se réduit. L'Autorité partage ce rôle avec la Commission européenne, qui lui confie de plus en plus de dossiers européens, dans un effort de subsidiarité.

Cinq des dix-sept membres du collège sont permanents, dont le président. Les douze autres, juges, professeurs de droit ou d'économie, ou personnalités exerçant des responsabilités dans le monde économique, ne siègent que pour les séances auxquelles ils sont invités. La séparation des fonctions garantit l'impartialité de la décision finale. L'instruction d'une part et la décision finale du collège délibérant d'autre part sont strictement distinctes.

La première compétence de l'Autorité de la concurrence est de vérifier que les entreprises respectent les règles du jeu du droit commun de la concurrence. La loi nous habilite à sanctionner les comportements illicites, pour un montant pouvant s'élever à 10 % du chiffre d'affaires mondial du groupe dont l'entreprise relève. Un réseau européen des autorités de la concurrence a été créé depuis 2004 et les affaires d'entente ou d'abus de position dominante, telles que l'enquête sur le moteur de recherches Google, sont réparties entre la Commission et les diverses autorités nationales. L'autorité française est la plus active, elle a enquêté sur 236 cas depuis le 1^{er} mai 2014, proche des 281 cas de la Commission européenne, et 112 décisions ont été prises sur le fondement du traité européen.

Nous croyons à la dissuasion : les ententes entre entreprises concurrentes endommagent l'économie, augmentent artificiellement les prix et affaiblissent la compétitivité de pans entiers de l'industrie. Nous exerçons notre rôle avec fermeté mais avec une individualisation de la sanction, afin de proportionner celle-ci aux capacités contributives des entreprises. Le montant total des amendes a dépassé le milliard d'euros l'an dernier, avec un taux de recouvrement de 99 %. Cette somme finance les missions d'intérêt général de l'État. Parallèlement aux sanctions, nous pouvons négocier des solutions et inviter les entreprises à prendre des engagements. L'an dernier, pour citer des affaires qui ont eu un impact sur la vie quotidienne, obligation a été faite à Nespresso d'ouvrir le marché des capsules de café ; nous avons rétabli la liberté tarifaire des hôteliers, le rapport de force est à présent plus

équilibré vis-à-vis de Booking.com. Nous avons simplifié la vie des Français et donné des chances à des entreprises nouvelles.

Notre deuxième compétence porte sur le contrôle des structures. Nous examinons tous les projets de fusion et de rachat soumis par les entreprises. Sur 200 notifications par an, une centaine reçoit une réponse simplifiée en moins de quinze jours. Nous n'avons jamais refusé de fusion ou de rachat mais subordonnons parfois notre feu vert à certaines conditions - ce fut le cas dans 5 à 10 dossiers - en cas de fusion de chaînes de distribution par exemple.

Douze personnes travaillent sur ces 200 dossiers, soit l'effectif que la Commission européenne affecte à une seule opération. La situation est d'autant plus tendue que de plus en plus de dossiers européens sont renvoyés vers nous, comme le rachat de Dia par Carrefour, la vente des cliniques du pôle Générale de santé, de Total Gaz, Monsieur Bricolage...

La troisième activité est consultative. L'Autorité mène des enquêtes sectorielles pour formuler des recommandations au Gouvernement ou au Parlement, ou pour adresser des signaux aux entreprises. Ces travaux ont notamment porté sur les autoroutes, sur le regroupement des centrales d'achat - à la demande du Sénat -, sur le processus de normalisation et de certification, sur le marché de la publicité en ligne ou sur le statut des gares. Certains de nos avis ont inspiré des travaux législatifs, à l'image de la disposition du projet de loi Macron sur les autocars. Nous sommes très attachés à cette activité de proposition et de conseil.

L'effectif total de l'Autorité de la concurrence est de 180 personnes - ceux des régulateurs sectoriels sont souvent plus importants - pour un budget de 19,5 millions d'euros, ce qui est peu comparé à nos homologues européens.

Le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques attribue de nouvelles responsabilités à l'Autorité de la concurrence, lui demandant expertise et avis sur les tarifs des professions juridiques et la cartographie des besoins en la matière afin de déterminer les conditions d'entrée. Nous n'en avons pas les moyens ! De nouveaux pouvoirs lui sont également attribués dans le secteur de la distribution, où l'activité de l'Autorité croît avec la reprise économique qui fait éclore de nouveaux projets de fusion ou de rachat. Le nombre de plaintes, très souvent assorties de mesures conservatoires à examiner en trois ou quatre mois, a doublé entre 2013 et 2014.

L'Autorité s'est aussi vu attribuer de nouvelles compétences outre-mer, où elle est très active, tandis que la promesse publique d'augmenter ses moyens n'a pas été tenue. Nos moyens sont en régression.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le doyen Gélard, qui a déposé un rapport et une proposition de loi sur les AAI, a estimé que 80 % d'entre elles pourraient être supprimées. En faites-vous partie ? Toutes les AAI se

plaignent de leurs moyens. Qu'apporte une AAI dans le domaine de la concurrence ?

M. Bruno Lasserre. - Il n'existe pas une économie de marché au monde qui n'ait son autorité de la concurrence. Si vous voulez la jungle, c'est-à-dire des réunions secrètes d'entente sur les prix entre les entreprises, supprimez-la.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le statut d'AAI est-il indispensable ?

M. Bruno Lasserre. - En 1953 est née la Commission technique des ententes et des positions dominantes. Son rôle n'a jamais été remis en cause, mais au contraire réaffirmé par les majorités successives. La sanction appelle une certaine distance. Avant 1986, le ministre n'exerçait jamais le pouvoir de sanction dont il jouissait. En outre, la Commission européenne se chargera de ces tâches si nous ne les traitons pas.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous considérez qu'il est légitime et utile que vous disposiez de plus en plus de compétences.

M. Bruno Lasserre. - Il ne s'agit pas de notre choix mais de celui du législateur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - L'Autorité de la concurrence a publiquement soutenu le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives aux professions réglementées, sur lequel vous vous voyez attribuer de nouvelles compétences. Le Parlement n'en arrive-t-il pas à écrire la loi sous les fortes incitations de l'Autorité de la concurrence ?

M. Bruno Lasserre. - Notre avis sur les professions juridiques a été rendu en janvier, après la prise de position du Gouvernement. Sur les tarifs, l'ordonnance de 1986 disposait que le prix est fixé par le Gouvernement après avis du Conseil, devenu Autorité de la concurrence, en l'absence de libre jeu de la concurrence. C'est le cas de toutes les professions réglementées du droit, qui jouissent de monopoles. Il est normal que leurs tarifs soient fixés selon cette procédure de droit commun. Nous avons cette compétence de manière générale, et l'avons exercée récemment sur les prix des courses de taxi entre les aéroports parisiens et Paris.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Est-il opportun qu'une AAI intervienne publiquement au cours du débat parlementaire ?

M. Bruno Lasserre. - La loi interdit le refus d'émettre un avis. Le Gouvernement nous l'a demandé, nous ne nous sommes pas autosaisis. Non seulement l'Autorité n'est pas intervenue, mais j'ai découvert après coup cet arbitrage gouvernemental. Telle est la stricte vérité.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Avez-vous les moyens de répondre à cette demande ?

M. Bruno Lasserre. - Non, nous ne les avons pas. Nous ne disposons pas d'antennes locales collectant des données pour établir une cartographie. Une vision plus distante des opérateurs, plus économique, n'est toutefois pas inutile. La structure des tarifs des notaires n'a pas changé depuis trente ans, or le coût de revient de ces services a beaucoup évolué.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il existe aussi une chancellerie.

M. Bruno Lasserre. - Je n'ai pas à prendre parti sur l'arbitrage. Il a été rendu.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il a même été question que vous ayez un regard avisé sur les avocats au Conseil...

M. Bruno Lasserre. - Je voudrais qu'on cesse de m'accuser de revendiquer des pouvoirs. J'ai appris l'existence de cet amendement par notre avocat au Conseil d'État, ce qui est presque un manque de considération. Personne n'a pris la peine de m'appeler au téléphone.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - On ne vous demande donc pas toujours votre avis.

M. Bruno Lasserre. - Arrêtons de présenter l'Autorité de la concurrence comme étant boulimique de pouvoir. Notre institution est fragile, personne n'exercera son cœur de métier à sa place, et elle a besoin de davantage de moyens pour bien l'exercer.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Si le Gouvernement ne vous donne pas ces moyens, que ferez-vous ?

M. Bruno Lasserre. - Si tel était le cas je serais très préoccupé. Nous sommes les seuls à pouvoir détecter des cartels secrets et répondre aux plaintes qui nous sont adressées. S'il fallait distraire des ressources consacrées au cœur de nos missions pour répondre à ces activités de sous-traitance, la régulation de la concurrence en souffrirait.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - L'Autorité de la concurrence étant généraliste, quel est l'intérêt de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), par exemple ?

M. Bruno Lasserre. - Les missions des autorités sectorielles sont plus larges, aménagement du territoire, qualité du service, activité de réglementation. L'Arcep attribue les fréquences hertziennes, par exemple. Avec le développement de la concurrence, il serait logique de démanteler les instruments les plus interventionnistes de la régulation pour faire confiance au droit commun, lorsqu'une industrie se banalise. Nous recevons de plus en plus de plaintes dans les secteurs régulés, or nous n'avons pas les moyens correspondants. Nos relations sont bonnes avec ces autorités sectorielles, elles nous apportent leur expertise, notamment lors de l'examen de fusion ou de rachats. Inversement, elles peuvent nous consulter ou nous alerter grâce à

leur activité de veille. Nous collaborons particulièrement avec les autorités des secteurs des télécoms, de l'énergie et de l'audiovisuel.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Faites-vous usage de votre pouvoir d'injonction structurelle ?

M. Bruno Lasserre. - Nous n'avons pas encore fait directement usage de ce pouvoir interventionniste, que nous détenons actuellement seulement pour l'outre-mer. Si dans une zone, une chaîne de distribution détient une position dominante, plus de 50 % des parts de marché et des prix supérieurs à la moyenne, nous demandons d'abord des engagements, sur le dénouement d'accords d'achats communs par exemple. L'arme ultime de la cession d'actifs n'est pas la seule solution.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Êtes-vous contrôlés par la Cour des comptes ?

M. Bruno Lasserre. - Nous avons été contrôlés trois fois par la Cour des comptes, mais aussi par l'Assemblée nationale en 2010, pour le rapport de MM. Dosière et Vanneste.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quelle est votre situation immobilière ?

M. Bruno Lasserre. - L'Autorité de la concurrence est hébergée dans trois bâtiments du 1^{er} arrondissement de Paris. Beau quartier, mais nous n'avons pas les moyens de regrouper tous nos services comme nous le souhaiterions : les loyers ayant été bien négociés, ils sont très compétitifs. Nous avons confié notre cas à France Domaine, qui a négocié de nouveaux baux.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pourquoi ne pas vous installer dans des villes de province ?

M. Bruno Lasserre. - Je ne serais pas le premier à me plaindre que vous m'emmeniez à Bordeaux.

M. Gérard Cornu. - Vous avez beaucoup de travail, de compétences, de responsabilités. À quoi sert la direction ministérielle de la concurrence et de la consommation, qui se plaint d'un manque de moyens ? Elle dispose de directions régionales. Quelles sont vos relations ?

M. Pierre-Yves Collombat. - Cela a-t-il un sens de vouloir établir de la concurrence, alors que c'est impossible ? La régulation administrative ne serait-elle pas plus efficace ? Ne fait-on pas face à une illusion de marché ? On pourrait aussi parler des agissements de la grande distribution avec leurs fournisseurs et leurs sous-traitants.

M. Bruno Lasserre. - Le rôle de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a changé en 2009, puisque certaines des attributions du ministre ont été transférées à l'Autorité de la concurrence, comme le pouvoir de statuer sur

les fusions et les rachats. Elle dispose principalement de pouvoirs de protection du consommateur et aide le ministre à préparer les projets de loi et plus généralement à construire les politiques publiques. Depuis 2009, la DGCCRF dispose d'un pouvoir d'injonction et de transaction sur les ententes très locales, sur les ambulanciers par exemple.

Un commissaire du gouvernement de la DGCCRF, représentant le ministre, donne son avis à l'Autorité de la concurrence. À titre personnel, je défends cette transparence.

Monsieur Collombat, votre question est complexe, philosophique. On croit ou non à l'économie de marché. La France a fait ce choix. La formule de l'ordonnance de 1986 veut que l'État ne soit plus « le gérant de l'économie, mais le garant de la liberté des acteurs économiques ». Dans le passé, tous les prix étaient réglementés. La situation actuelle est celle de la liberté, bordée par une ligne jaune. Si nous n'avions pas de régulation, l'économie de marché mènerait à une loi de la jungle dont pâtiraient les petites et moyennes entreprises.

M. Pierre-Yves Collombat. - Allons ! À vous entendre, c'est soit le goulag, soit la jungle.

M. Jean-Léonce Dupont. - La rémunération varie à l'extrême selon les AAI. Comment fixez-vous les rémunérations ? En 2010, elles étaient, selon mes informations, de 183 000 euros pour le président, 125 967 euros pour les vice-présidents, et de 100 756 à 131 555 euros pour les cinq agents les mieux payés. Comment, depuis, a évolué la grille des rémunérations ?

M. Michel Vaspert. - Les transferts de compétences aux AAI se multiplient, or elles n'ont pas à répondre de leurs actes devant le citoyen de base. Est-ce démocratique ? Vous évoquez 1 milliard d'euros d'amendes sur les entreprises. Mais combien de faillites et de suppressions d'emplois ? Les contrats autoroutiers ont été passés au nom de l'État par le gouvernement de l'époque et les concessions autoroutières. Vous êtes bien une autorité indépendante de la concurrence, indépendante de tous. Aucune collectivité territoriale n'aurait pris autant de risques, surtout sans disposer de toutes les informations. Une clause de revoyure, *a minima*, aurait dû être ajoutée. Le rapporteur dit souvent que les AAI sont composées de l'élite française. Comment a-t-on pu laisser passer de tels contrats ?

M. Bruno Lasserre. - Je déteste le mot d'élite. Je n'ai jamais voulu appartenir à une coterie, je n'ai jamais appartenu à un parti politique ni à un cabinet ministériel. J'ai fondé ma carrière sur la compétence. Je ne voulais pas prolonger mes fonctions pour un troisième mandat, le Gouvernement me l'a demandé. Je suis passé par les procédures normales et j'ai reçu un avis favorable à l'unanimité des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le pouvoir est dans la main du Parlement, il n'est pas accaparé.

Les membres du collège sont dix-sept, dont cinq permanents. La rémunération du président et des vice-présidents dépend de la loi, qui fixe

l'indice, et d'un décret de 2003, modifié en 2009, contresigné par les ministres des finances et du budget, qui fixe les montants. Je n'ai pas le sentiment que l'Autorité de la concurrence soit mieux traitée que d'autres AAI. Depuis 2010, le point d'indice est gelé et les rémunérations n'ont donc pas changé.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Confirmez-vous les montants indiqués par M. Dupont ?

M. Bruno Lasserre. - Ma rémunération est d'environ 14 800 euros nets par mois.

M. Jean-Léonce Dupont. - Vous n'êtes pas au maximum...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est beaucoup plus qu'un sénateur.

M. Bruno Lasserre. - Les douze membres non permanents sont payés à la vacation, pas très chèrement, en fonction du temps travaillé. Nous vous fournirons par écrit le détail de la rémunération de chacun. En tout, la somme représente pour eux environ 30 000 euros par an.

Les entreprises qui ont principalement contribué au versement des sanctions sont Procter & Gamble, Unilever, Colgate, Palmolive, L'Oréal, etc. Pensez-vous que nous avons mis en danger l'emploi dans ces entreprises ?

Au sujet des autoroutes, de grâce ! Nous avons-nous-mêmes regretté l'absence de clause de revoyure, lorsque l'Assemblée nationale nous a commandé un avis. Le Conseil de la concurrence n'avait pas été consulté lors de la privatisation des autoroutes en 2006. Il a, *in extremis* en décembre 2005, mis en garde le gouvernement de l'époque contre l'attribution de ces marchés à des groupes de travaux publics intégrés tels que Vinci et Eiffage, pointant le risque d'attribution des travaux à des filiales, à des prix élevés, répercutés sur les tarifs des péages. Le cahier des charges a été modifié au dernier moment pour imposer la mise en concurrence.

M. Pierre-Yves Collombat. - Les hauts fonctionnaires sont plus intelligents chez vous que dans les ministères.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Considérez-vous qu'il soit sain que des membres d'une AAI acceptent de siéger dans un nouveau conseil d'administration après avoir été nommés à l'Autorité de la concurrence ?

M. Bruno Lasserre. - Nous avons une charte de déontologie et les membres du collège ont l'obligation, depuis la loi relative à la transparence de la vie publique, de fournir une déclaration annuelle, afin de prévenir tout conflit d'intérêts. Selon la loi de modernisation de l'économie, certains sont des personnalités du monde économique. Nous avons une pratique de fer sur les conflits d'intérêts. Je vous mets au défi de produire une seule critique qui aurait pu être formulée contre nous à ce sujet ! Par exemple, la secrétaire générale d'un important groupe français ne siègera jamais sur une affaire

concernant de près ou de loin son secteur. La participation à un conseil d'administration exclut toute prise de position de l'intéressé sur ce secteur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je crois à une honnêteté majoritaire dans ce pays. Je ne voue pas les élites aux gémonies. Mais je ne crois pas que l'entrée au conseil d'administration d'une société autoroutière d'une personne auparavant nommée à l'Autorité ou au Conseil de la concurrence soit une bonne chose.

M. Bruno Lasserre. - La situation est compliquée pour une autorité généraliste, quand la loi impose que des membres du collège soient issus du monde économique.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - C'est une chose de nommer des personnalités du monde économique, choisies pour cette appartenance, et c'en est une autre d'accepter de siéger à un conseil d'administration postérieurement à sa nomination à l'Autorité de la concurrence.

M. Bruno Lasserre. - L'Autorité des marchés financiers, la Commission de régulation de l'énergie, l'Arcep siègent en collège plénier. L'Autorité de la concurrence, jamais. Les formations du collège réunissent cinq ou six personnes et je veille à ce qu'il n'existe aucun conflit d'intérêts.

M. Gérard Cornu. - Le président et les vice-présidents y participent-ils toujours ?

M. Bruno Lasserre. - Ces collèges sont toujours placés sous la responsabilité d'un membre permanent.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. - Le rapport de l'Autorité de la concurrence sur les autoroutes a fait grand bruit et quelque peu discrédité les fonctionnaires de l'État. Ne craignez-vous pas que ceux-ci désormais se couvrent systématiquement en demandant un rapport à l'Autorité de la concurrence avant même de signer une concession ou un contrat ?

M. Michel Vaspert. - Ne pouvez-vous pas améliorer votre budget avec le produit des sanctions que vous infligez ?

M. Bruno Lasserre. - Nous serions opposés à l'utilisation de l'Autorité de la concurrence comme une couverture, d'autant que nous ne disposons pas toujours de l'expertise et souffrons de moyens limités. La loi impose parfois notre avis préalable, dans le secteur des jeux par exemple. Nous avons été invités par l'Assemblée nationale à donner notre avis sur les conséquences de la régulation des péages autoroutiers. Notre avis a été émis *ex post* dans le sillage de la Cour des comptes. Je verrais avec inquiétude l'État nous faire valider à l'avance des négociations complexes.

Il est impossible de jouir directement du produit des amendes que nous infligeons, celui-ci allant au budget général de l'État au risque d'être accusé de faire du zèle. L'écart est en effet très grand entre nos 19,5 millions d'euros de budget et ce milliard d'euros. Ce montant dit assez les moyens

illimités que met en oeuvre une entreprise qui risque des centaines de millions d'euros d'amende. En face, l'Autorité de la concurrence utilise ses propres forces, alors qu'il peut y avoir jusqu'à huit questions prioritaires de constitutionnalité dans une seule affaire. Nous n'avons pas les moyens de financer un avocat près la Cour d'appel de Paris. Nous écrivons nous-mêmes les mémoires devant le Conseil d'état.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - ...et vous le faites bien, en bon conseiller d'État que vous êtes !

M. Bruno Lasserre. - En 2010, nous avons infligé une amende de 350 millions d'euros aux 11 principales banques françaises. Lors de la création de l'euro, elles avaient changé de système de compensation des chèques, en passant d'un dépôt matériel dans les succursales à une lecture optique. Elles avaient gagné en temps et en coûts administratifs, mais avaient décidé ensemble d'imposer une commission sur chaque chèque, répercutée sur les clients. En 2007, nous avons ouvert une enquête, leur demandant quelle était la justification de cette commission ; en trois semaines, elles l'avaient supprimée. Pour faire annuler l'amende par la Cour d'appel de Paris - ce à quoi elles sont parvenues, même si ensuite, la Cour de cassation nous a donné satisfaction - elles avaient consacré au dossier 20 millions d'euros, soit l'équivalent de notre budget annuel ! Il n'est pas facile d'être à la hauteur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous faites le bonheur des professions réglementées !

M. Bruno Lasserre. - De certaines d'entre elles...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Beaucoup de vos décisions sont-elles attaquées ?

M. Bruno Lasserre. - Très peu, quatre ou cinq par an seulement, mais il s'agit des affaires les plus lourdes, avec en face les meilleurs avocats de Paris, et des budgets illimités.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vos décisions sont-elles souvent infirmées ?

M. Bruno Lasserre. - Rarement. Les sanctions sont parfois réduites. Nous vous enverrons les chiffres exacts par écrit. En 2014 - mais bien des contentieux ne sont pas réglés - elles étaient confirmées à 85 %.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Sur le fond ?

M. Bruno Lasserre. - Oui, pour la plupart.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous êtes donc très performants même sans avocats !

M. Bruno Lasserre. - Je reste préoccupé. Dans une société qui fonctionne de plus en plus à l'anglo-saxonne, où le droit devient un atout dans les batailles, les entreprises consacrent à ce poste des moyens financiers

très importants. Il y a là un enjeu de pouvoir, et l'Etat est faible face à cette réalité.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Est-il sage de vous confier la régulation des professions réglementées, si vous en êtes victime ?

M. Bruno Lasserre. - Elles ne nous font pas de cadeaux !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Bonne réponse !

M. Bruno Lasserre. - Nous pratiquons la fermeté, mais avec le sourire.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Comme nous !

M. Philippe Leroy. - Vous semblez tellement excellent que vous deviendrez irremplaçable ! Sans doute sera-t-on tenté de vous confier des compétences de plus en plus larges. Vous avez souligné le risque d'inflation des demandes de la Commission européenne. Pour les élus, le risque est surtout que les AAI assument de plus en plus de tâches qui reviennent par nature aux politiques. J'ai du mal à articuler les relations entre l'Autorité de la concurrence et l'Arcep : de nombreux acteurs interviennent dans la régulation des télécoms, infrastructures, tarifs, etc. Ce manque de précision m'inquiète. La loi Macron comportait des dispositions sur les télécoms, la loi NOTRe aussi - et le Gouvernement nous promet une troisième loi sur le sujet.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vos deux premières missions - contrôle et autorisation préalable des concentrations les plus importantes ; répression des pratiques anti-concurrentielles - ne posent pas de problème. Il en va autrement de la troisième et des avis que vous rendez sur toutes questions concernant la concurrence : tant que les demandes viennent du Gouvernement, soit. Mais sur les autoroutes, la rapporteure spéciale du budget sur le transport terrestre que je suis est dérangée par une demande de l'Assemblée nationale, très médiatisée de surcroît. Je veux bien que l'on vous interroge sur la tarification, mais le faire sur le contrat de concession lui-même n'est-il pas une dérive ? Il ne s'agit plus de pratiques anti-concurrentielles, mais de relations entre l'État et des entreprises privées.

Les relations rappelées par le rapporteur me gênent : comment être membre d'une AAI et, pendant son mandat, accepter un poste de secrétaire général d'une très grande entreprise ou d'administrateur dans une entreprise du BTP ? Ne ressentez-vous pas le besoin d'encadrer davantage cette troisième mission - même si c'est certainement au législateur de le faire ? Vous pourriez régler votre problème de moyens si vous donniez la priorité à vos deux premières missions, absolument incontestables.

M. Bruno Lasserre. - Je vous remercie pour vos compliments, dont j'espère qu'ils ne sont pas ironiques. Les délégations de la part de Bruxelles sont plutôt une bonne chose d'un point de vue stratégique. La subsidiarité

permet à des entreprises françaises de demander l'examen de leur dossier à Paris. Car ces démarches sont très consommatrices de temps !

S'agissant du passage du politique à l'Autorité de la concurrence, il y a le sentiment, en toute franchise, que l'État, face à un dossier compliqué à traiter, a la tentation de confier à une autre autorité le soin de trancher. L'Autorité de la concurrence doit ainsi, sans l'avoir demandé, démêler l'écheveau, en mettant tout le monde d'accord. En cas d'échec, c'est elle qui paiera le prix de l'impopularité.

Pour revenir à l'avis sur les autoroutes, l'Autorité de la concurrence ne peut pas juridiquement refuser de répondre à la demande d'avis d'une commission parlementaire. Quand la commission des affaires économiques du Sénat nous a saisi sur le regroupement des centrales d'achat de la grande distribution, l'Autorité n'avait pas à choisir de répondre ou non. Cela fait partie du dialogue nécessaire avec les assemblées. C'est justement en répondant à une commande de la représentation nationale qu'elle démontre qu'une forme de contrôle parlementaire s'exerce sur l'Autorité de la concurrence.

S'agissant de la médiatisation de l'avis, elle provient de la commande parlementaire elle-même. Sur le sujet des centres d'achat, j'ai ainsi été entendu, publiquement, par la commission qui avait saisi l'Autorité, et la presse était présente. C'est une bonne chose de dépasser le débat d'experts pour entrer dans le débat public. L'indépendance va de pair avec la transparence et la responsabilité.

Ce qui peut poser problème, en revanche, ce sont certaines tâches sous-traitées à l'Autorité de la concurrence, alors qu'elles relèvent plutôt d'un bureau ministériel, car elles supposent la collecte de données et une expertise qui ne sont pas au cœur de la régulation concurrentielle. Ces missions nouvelles - relatives à l'outre-mer, au commerce de détail ou aux professions réglementées - résultent d'arbitrages législatifs que nous respectons. Il est normal que l'Autorité de la concurrence respecte le vote des élus de la Nation. Cette question - pardon de ma franchise - s'adresse davantage à vous.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous sommes attachés à la composition du collège. Il est difficile de trouver des personnes compétentes sans risquer le conflit d'intérêt, fût-ce intellectuel. Quand je vois que votre collègue compte un avocat actif dans un cabinet d'affaires, je me pose des questions. Et ce n'est pas un cas isolé dans les collèges des autorités administratives indépendantes. On y trouve peu de personnes qui ne soient issues d'un même milieu, et d'une même provenance géographique. Alors que vous aurez à connaître des professions réglementées, ne serait-il pas bon que votre collègue compte, par exemple, un ancien notaire de Guéret à la retraite ?

M. Bruno Lasserre. - La loi a prévu que chaque fois que l'autorité statuera sur ces questions, elle devra s'adjoindre de nouveaux membres.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Mais le fait est que l'on fait toujours appel à des personnes dont je ne nie pas l'expérience, mais dont l'addition laisse toujours de côté la représentation d'une partie de la société. Si j'ai cité l'exemple du notaire de Guéret, c'est parce que la vision des professions réglementées dans ces territoires n'a rien à voir avec celle que l'on peut avoir de Paris.

M. Bruno Lasserre. - L'Autorité n'a pas de vision *a priori*. Soyez sûr qu'elle s'en fera une en procédant à toutes les auditions nécessaires, y compris des professionnels qui sont au cœur de la vie des régions. J'ajoute que notre collègue compte une présidente d'association de consommateurs. C'est une femme de terrain qui fait remonter beaucoup d'informations.

Sans nommer personne, vous n'en avez pas moins tracé un portrait assez précis en évoquant le secrétaire général d'un grand groupe. Mais sa présence au collège n'a pas empêché l'autorité de décider, il y a quelques années, d'une perquisition dans ce groupe. Quant à l'avocat que vous avez mentionné, il a quitté ses fonctions quand il a rejoint l'Autorité. Il a fourni, à ma demande, une liste de toutes les entreprises qu'il a conseillées et doit se déporter sur tous les dossiers où elles sont en cause.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il n'a donc plus d'autre activité ?

M. Bruno Lasserre. - Il est retraité, comme le notaire de Guéret que vous évoquiez tout à l'heure...

M. Pierre-Yves Collombat. - Nos objections ne portent pas sur les individus. C'est la composition d'ensemble, d'où découle une certaine sensibilité aux problèmes, qui nous préoccupe.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Exactement. Ce qui guide notre commission d'enquête, c'est le souci de clarifier les conditions de création et de fonctionnement des autorités administratives indépendantes. Il nous semble qu'il serait bon que se dégage un peu d'unité dans les règles qui les régissent. Alors que le législateur a édicté des règles nouvelles sur le cumul et les conflits d'intérêt, il ne serait pas illogique de les appliquer aussi aux autorités administratives indépendantes. Or, les données dont nous disposons nous montrent que tel n'est pas le cas, et vous êtes un exemple de ce manquement. Les questions que nous posons visent à clarifier les choses. Alors que les autorités administratives indépendantes représentent tout un pan de notre organisation administrative et juridique, il est normal que le Parlement exerce son contrôle.

Je vous remercie pour votre participation.

13. Audition de M. Bertrand Schneiter, président de la Commission des participations et des transferts (mercredi 17 juin 2015)

Puis la commission auditionne M. Bertrand Schneiter, président de la Commission des participations et des transferts.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous recevons maintenant M. Bertrand Schneiter, président de la Commission des participations et des transferts, créée en 1986 et qualifiée d'autorité administrative indépendante par le rapport du Conseil d'État de 2001. La Commission a pour mission de rendre un avis sur le prix des cessions réalisées par l'État. Son contrôle vise à éviter que l'État ne cède à vil prix ses participations. Vous nous détaillerez, monsieur le président, les missions qui vous incombent pour remplir cet objectif.

En l'état actuel, la Commission est composée *« de sept membres, dont un président, nommés par décret pour cinq ans et choisis en fonction de leur compétence et de leur expérience en matière économique, financière ou juridique »*. Vous nous présenterez également, je pense, les modifications concernant le collège résultant de l'ordonnance de 2014, dont un article du projet de loi Macron propose la ratification.

Comme la loi le permet, cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié dans le Compte rendu détaillé des réunions des commissions, diffusé en version papier et sur le site Internet du Sénat. Elle est ouverte au public et à la presse et fait l'objet d'une captation vidéo.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bertrand Schneiter prête serment.

M. Bertrand Schneiter, président de la commission des participations et des transferts. - J'indique d'emblée que la commission que j'ai l'honneur de présider traite de nombreux dossiers qui ne sont pas publics : vous m'excuserez de ne pouvoir entrer dans le détail de certains de leurs aspects.

La Commission des participations et des transferts est une autorité administrative indépendante de fait, reconnue comme telle par le Conseil d'Etat pour une double raison : la loi qui l'a créée a prévu l'indépendance de ses membres et ses avis ont force contraignant sur les décisions du Gouvernement en matière de privatisations - ce que l'on appelle désormais « cessions de participations publiques ».

Si l'on s'en réfère à l'exposé de M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, lors de son audition, les caractéristiques de la Commission ne sont pas comparables, dans tous les domaines, à celles des autres autorités administratives indépendantes. Elle ne jouit pas, pour commencer, de l'autonomie budgétaire. Il est vrai que c'est aussi le cas de quelques autres, et je ne suis d'ailleurs pas sûr qu'il soit nécessaire, dans

l'action qui est la nôtre, de disposer de moyens propres garantis au-delà de ce qu'exige le fonctionnement courant.

La reconnaissance du Conseil d'Etat a été confortée par la loi relative à la transparence de la vie publique, qui l'inclut clairement parmi les AAI, ainsi que par les textes relatifs à la gestion des patrimoines financiers des membres des autorités intervenant dans le domaine économique.

La Commission joue un rôle qui attire rarement l'attention du public. Il est pourtant incontournable dans les cessions du patrimoine public et répond à l'exigence formulée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 26 juin 1986 qui veut que l'évaluation de la valeur des entreprises à transférer soit faite « *par des experts compétents totalement indépendants des acquéreurs éventuels* » ; qu'elle soit « *conduite selon les méthodes objectives couramment pratiquées en matière de cession* » ; que le transfert soit interdit « *dans le cas où le prix proposé par les acquéreurs ne serait pas supérieur ou au moins égal à cette évaluation* » et que le choix des acquéreurs ne procède « *d'aucun privilège* ».

Il en découle que les membres de la Commission doivent présenter des garanties d'expérience et de compétence, ainsi que d'indépendance. Dès la loi de 1986, un régime très strict d'incompatibilités a été prévu pour prévenir de possibles relations des membres du collège avec les acquéreurs éventuels, ainsi qu'avec les entreprises privatisées : toute fonction rémunérée en leur sein leur est interdite au cours des cinq années qui suivent le terme de leur mandat.

La Commission mène sa mission différemment selon qu'elle statue sur des opérations de marché ou hors marché. Pour les premières, il suffit, en principe, qu'elle fixe un prix de cession minimal, les règles du marché devant assurer le respect des autres conditions, comme l'absence de privilège. Même en ce domaine, cependant, la Commission est très attentive au déroulé de la procédure, tant pour les opérations de bloc que pour celles qui sont conduites au fil de l'eau, du type de celle sur Engie annoncée hier par les ministres - bien que la loi n'indique pas clairement qu'un avis conforme est requis dans ce cas.

Pour les secondes, où le risque d'inégalité de traitement est plus important, la Commission est appelée à se prononcer très précisément sur la procédure, sur le cahier des charges, sur l'ensemble des éléments permettant de garantir que la valorisation a été respectée et que le choix de l'acquéreur a été aussi respectueux que possible de l'égalité des chances.

Je rappelle pour mémoire qu'hors les cas de saisine légale, la Commission peut être saisie par le Gouvernement sur d'autres dossiers. Il est ainsi arrivé qu'elle le soit sur des opérations ne relevant pas du portefeuille de l'Agence des participations de l'Etat (APE). Récemment, elle a été saisie pour avis sur la valeur des fréquences radioélectriques. Les avis que nous

rendons dans ce cas restent consultatifs mais en pratique, les valeurs que nous indiquons sont respectées.

Les compétences de la Commission ont été élargies et précisées par l'ordonnance de 2014, qui a éclairci les modalités de notre intervention. Puis, dans le projet de loi pour la croissance et l'activité, à ce stade de son examen, les seuils, fixés par l'ordonnance à 1 000 emplois ou 150 millions de chiffre d'affaires ont été réduits de moitié, à l'initiative des parlementaires.

L'intervention de la Commission a deux effets positifs sur le processus de cession. Le premier, que je qualifierais d'effet de procédure, n'est pas directement visible, car il est préventif. La présence de la Commission au cœur de la procédure pousse les parties prenantes à ne présenter que des dossiers ayant des caractéristiques acceptables. Les fonctionnaires de Bercy ont plus d'une fois renoncé à présenter un dossier, jugeant qu'il n'était pas tenable en l'état. Le deuxième effet est de sécurisation. Les décisions de cession sont susceptibles de recours. Le juge administratif est appelé à se déterminer sur le moyen de l'erreur manifeste d'appréciation. Or, le ministre n'a pas à motiver ses décisions de cession, si bien que dans les quelques cas où le Conseil d'Etat a été appelé à se prononcer, ce sont souvent les éléments fournis par la Commission qui l'ont convaincu qu'il n'y avait pas d'erreur manifeste.

Quel est le coût de notre intervention ? J'ai quelque scrupule à le dire, mais nous ne coûtions pas cher. Notre budget de fonctionnement est d'environ un million, un quart de la dépense, cela vaut de le préciser, étant lié à la décision de nous loger dans le même bâtiment que le Conseil d'Etat, rue de Richelieu. La rémunération de nos membres, plus importante que dans d'autres AAI, se justifie par notre mode de fonctionnement. Nous sommes un collège d'experts, au sens où l'entend le Conseil constitutionnel dans les termes que j'ai rappelés. Nous avons individuellement le devoir d'examiner chaque dossier dans tous ses éléments et de nous prononcer en usant de notre capacité propre d'expertise. Le régime d'incompatibilités étendu qui s'impose à nous a cette conséquence que nous n'avons pas, le plus souvent, d'autre activité économique. Alors qu'une AAI comme l'Autorité des marchés financiers a besoin de compter des représentants des milieux économiques, qui assurent la transmission entre les intervenants et l'Autorité, c'est tout le contraire pour nous.

Quelles sont les évolutions en cours ? L'ordonnance de 2014 a, je l'ai dit, simplifié notre intervention, et le projet de loi « Macron » prévoit d'ajouter quelques éléments qui n'avaient pas pu y prendre place en vertu des termes de la loi d'habilitation. D'où son article 45, qui introduit des modifications substantielles non pas tant pour assurer l'indépendance de la Commission, qui n'a jamais été mise en cause, que pour répondre à la théorie des apparences, qui est désormais la règle en la matière et qui impose, à côté de l'exigence de parité déjà par la loi, que les mandats ne soient pas renouvelables.

Je m'en tiens là pour laisser place à vos questions, en m'excusant auprès du rapporteur de n'avoir encore renvoyé qu'une réponse partielle à son questionnaire, que je compléterai prochainement. C'est la rançon de nos moyens limités : nous sommes une toute petite maison.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Qui semble très dépendante - c'est ma première interrogation - de la « grande maison »...

M. Bertrand Schneiter. - Laquelle dépend cependant de nous pour l'essentiel, c'est à dire pour prendre ses décisions.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je pensais à votre fonctionnement. Votre secrétaire général est rémunéré par la Banque de France, vos trois secrétaires par le ministère, dont vous dépendez également pour l'immobilier et l'informatique.

M. Bertrand Schneiter. - Vous évoquez là la fonction support. Nous ne sommes pas la seule AAI dans ce cas. Mais nous coûtions moins cher que d'autres...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le Conseil d'Etat vous considère comme une autorité administrative indépendante. En jugez-vous de même ?

M. Bertrand Schneiter. - La question des moyens affecte-t-elle notre indépendance ou notre capacité à remplir notre mission ? Telle est la question. Ce serait un problème si nous jugions nécessaire de disposer de capacités propres de recours à des consultations ou expertises extérieures. Or, tel n'est pas le cas, pour deux raisons. Outre que bien souvent, le délai d'examen dont nous disposons est très court, recourir à des experts indépendants auxquels nous demanderions de refaire un travail que nos experts ont déjà fait n'aurait pas de sens. Ce qui nous est demandé, c'est de procéder à évaluation selon les méthodes usuelles. Ce que nous exigeons, dans les dossiers qui nous sont présentés, c'est que les banques-conseil ou les consultants auxquels l'entreprise ou l'Etat, *via* l'APE, a eu recours, sur le fondement de leur réputation, y fournissent des éléments suffisamment fouillés, comprenant différentes hypothèses de travail et des tests de sensibilité. Je puis vous dire que nous ratifions rarement la valeur centrale retenue dans un rapport. Il arrive plus d'une fois que ces experts aient à fournir, sur notre demande, un complément d'analyse, dont nous n'avons pas à supporter le coût. Je sais que c'est un débat qui restera ouvert mais j'estime très sincèrement que nous disposons ainsi de tout l'éventail des moyens usuels dont fait usage tout expert pour juger d'une situation.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Sur les sept membres du collège, en est-il qui exercent d'autres fonctions ?

M. Bertrand Schneiter. - Deux, dont l'un est membre du Conseil d'Etat, l'autre de la Cour des comptes. Lorsque j'ai pris mes fonctions, j'exerçais encore à l'Inspection générale des finances, avec laquelle un accord

a été passé réduisant mes indemnités pour tenir compte du partage de mon temps.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Que se passe-t-il, pour ces membres, en cas de contentieux ?

M. Bertrand Schneiter. - Je n'ai aucun doute sur leur respect des règles de déport qui président au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Comprenez bien qu'il ne s'agit pas pour nous de mettre en cause des personnes, mais de réfléchir à un système, avec ses côtés positifs et négatifs. J'observe, même si ce n'est pas une tare, que les sept membres de votre collège sont tous des anciens de l'ENA. J'observe également, même s'il est louable de considérer qu'il n'y a pas d'âge pour servir l'Etat, que l'éventail des âges est fort large, puisque l'un d'entre eux a presque franchi le siècle.

M. Bertrand Schneiter. - Les deux membres les plus anciens n'ont été renouvelés en 2013 que parce que ce mandat, très provisoire, devait être renouvelé dès l'été 2014. Ils n'étaient pas demandeurs. Les membres du collège sont des anciens de l'ENA, je le concède, mais leurs carrières se sont poursuivies depuis, l'un a été industriel, un autre banquier, ce qui vient tempérer cette tâche originelle...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - L'expression est venue de vous... Comprenez-moi bien. Je ne nie pas que dans une AAI comme la Commission, qui a pour vocation de défendre les intérêts de l'Etat, il est important que siègent des serviteurs de l'Etat. Mais le problème est que l'on finit par retrouver toujours les mêmes personnes. Sans compter qu'il n'est peut-être pas simple pour elles de nouer le dialogue avec leurs anciens collègues en toute indépendance.

M. Bertrand Schneiter. - Vu la phase de carrière dans laquelle se trouvent les membres de la Commission, ce n'est pas si difficile que cela. Nos membres ont accumulé une expérience et acquis l'indépendance de ceux qui ne sont plus à la recherche de leur prochain poste, ce que renforcera encore le caractère non renouvelable de leur mandat. Si bien que cette commission est exempte de dépendance et de solidarité à l'égard de ses interlocuteurs.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je reviens sur la position de vos trois secrétaires et de votre secrétaire général, au regard des dossiers que vous avez à traiter.

M. Bertrand Schneiter. - Nos secrétaires sont des assistantes administratives, qui aident au fonctionnement de la Commission, mais ne participent pas à l'instruction des dossiers.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Comment s'organise l'instruction ? J'ai cru comprendre que vous aviez recours à des cabinets d'avocats et à des experts extérieurs.

M. Bertrand Schneiter. - Nous fonctionnons comme un collège d'experts. Ce n'est pas sur l'avis d'un rapporteur que chacun d'entre nous se prononce, mais après avoir étudié l'ensemble du dossier. Notre secrétaire général ne prépare pas de note de position. Le système est réellement collégial et je puis vous dire que nos membres, quand ils reçoivent un dossier le jeudi soir pour examen en séance le lundi suivant passent plusieurs heures à l'étudier.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Mais recourez-vous à des prestataires extérieurs pour constituer le dossier ? Je lis dans la presse que dans celui de l'aéroport de Toulouse-Blagnac, qui suscite quelque polémique, vous avez eu recours à un cabinet d'avocats.

M. Bertrand Schneiter. - Pas nous. Sur ce dossier, dont les éléments sont dorénavant largement connus du public, nous avons à rendre un avis, qui porte, comme vous le constaterez, sur toute une série d'éléments : le cahier des charges, le premier stade d'examen des candidatures, la valorisation...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Qui constitue le dossier ?

M. Bertrand Schneiter. - C'est le ministre. J'aurais dû commencer par là. Les dossiers qui nous sont présentés le sont par le ministre, ou, dans le cas d'opérations de deuxième degré, par l'entreprise. Ils sont assortis de toutes les expertises nécessaires. On est là, *mutatis mutandis*, dans une situation de gouvernance classique. Les dossiers qui nous sont remis sont fouillés ; nous exigeons qu'ils comportent des variantes d'hypothèses et nous avons, comme je l'ai dit, la possibilité de renvoyer la copie pour les affiner.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous confirmez donc que vous ne recourez directement à aucun conseil extérieur, contrairement à ce que soutiennent certains médias ?

M. Bertrand Schneiter. - Je le confirme.

M. Pierre-Yves Collombat. - Vous donnez en somme un avis sur un dossier que d'autres ont constitué.

M. Bertrand Schneiter. - Nous commençons par l'étudier. Quand un dossier présente un plan d'affaires avec une projection de résultat net à trois ans, nous demandons que nous soient fournies des variations.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vos précisions sont importantes. Vous ne prenez pas vos décisions sur le fondement d'une note de synthèse, mais rendez un avis collégial après expertise par chaque membre.

M. Pierre-Yves Collombat. - Sur la base du dossier qui vous est fourni.

M. Bertrand Schneider. - Demander une deuxième expertise sur les mêmes bases serait onéreux et n'apporterait pas plus que les variantes que nous sommes amenés à demander aux experts initiaux.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Récapitulons. Vous recevez un dossier réalisé par le ministère, qui fournit des éléments fournis par les entreprises.

M. Bertrand Schneider. - Fournis aussi par la banque-conseil.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - A partir de quoi, nous dites-vous, vous pouvez demander que vous soient fournis des éléments complémentaires, ou d'autres hypothèses. Qui réalise, dans ce cas, ce travail ?

M. Bertrand Schneider. - La banque-conseil qui a fait le travail principal. Ce que nous demandons, ce sont des variantes au regard du cas central retenu. Il est arrivé, sans que je puisse citer nommément les cas concernés, que, considérant que le cas central n'était pas convainquant, nous renvoyions par deux fois la copie.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous n'êtes tout de même pas soumis au secret-défense !

M. Bertrand Schneider. - Je ne peux, dans les conditions de publicité que vous avez retenues, citer le nom d'entreprises.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - La banque-conseil procède donc, à votre demande, à des investigations complémentaires. Comment réagit le ministère ?

M. Bertrand Schneider. - Il n'a jamais fait obstacle à une telle demande.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le Conseil d'Etat a récemment examiné une requête, relative à la privatisation de l'aéroport de Toulouse Blagnac. Il a considéré, dans sa décision du 30 décembre 2014, que « *le moyen tiré de ce que la décision litigieuse serait illégale en raison des irrégularités ayant affecté la procédure suivie devant la Commission des participations et des transferts n'est pas, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la mesure contestée* ». Pouvez-vous nous éclairer sur la nature de ces irrégularités ?

M. Bertrand Schneider. - Il s'agit d'irrégularités alléguées par une partie qui attaque l'Etat. Dans le propos que vous avez cité, le Conseil d'Etat ne se prononce pas, il indique la position d'une partie. J'ignore ce que peuvent être les irrégularités alléguées par cette partie. Nous avons porté la plus grande attention à toutes les étapes de la procédure. Certaines dispositions du cahier des charges, que nous avons jugées peu claires, ont été réécrites. Nous ne laissons rien passer.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce qui m'étonne, c'est que lorsque vous jugez qu'il y a un problème, vous vous adressez, pour y remédier, aux banques-conseil qui ont rédigé le projet initial.

M. Bertrand Schneider. - Il faut bien s'entendre sur ce que l'on appelle ici un problème. Il peut arriver que l'on juge un taux d'actualisation trop élevé, mais c'est là une question d'arithmétique pure. On peut, au-delà, juger que la valorisation de la société pose problème. Cette valorisation n'est autre chose qu'une projection économique de ce que la société va donner dans les années à venir. Si nous avons le sentiment que les hypothèses d'affaires retenues ne sont pas réalistes, nous demandons des variantes. Mais il ne s'agit, là encore, que d'opérer un calcul arithmétique, à partir d'une nouvelle hypothèse.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce qui veut tout de même dire que votre collègue a une capacité d'expertise propre.

M. Bertrand Schneider. - Ses membres ont des compétences, qu'ils s'emploient à exercer au mieux, comme ils ont pu les exercer auparavant en participant, par exemple, à des comités d'audit.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - En aucun cas vous ne pourriez avoir besoin de recourir à des conseils extérieurs ?

M. Bertrand Schneider. - Les problèmes qui peuvent se poser sont ceux que je viens de citer. Il n'y aurait à recourir à une expertise externe que si nous en venions à mettre en cause les comptes mêmes des entreprises, ce qui supposerait un état de méfiance que l'expérience ne laisse pas imaginer.

M. Pierre-Yves Collombat. - Il est arrivé à l'Etat, quel que soit le Gouvernement, de se tromper, y compris dans des opérations de cession.

M. Bertrand Schneider. - Bien sûr. Mais dans les cas où il s'est trompé, qui aurait pu éviter de le faire ?

M. Pierre-Yves Collombat. - Votre fonction est, en quelque sorte, divinatoire ?

M. Bertrand Schneider. - Notre fonction est critique. Il s'agit d'exercer notre meilleur jugement.

M. Pierre-Yves Collombat. - Avez-vous tenté d'estimer si vos estimations se sont, à l'usage, révélées correctes ?

M. Bertrand Schneider. - Il arrive que nous soyons appelés à revenir à plusieurs reprises sur un dossier, pour de nouvelles opérations de cession. La première chose que nous examinons, à cette occasion, c'est la manière dont on a pu passer d'une situation examinée auparavant à celle qui nous est nouvellement décrite. Et nous cherchons à mesurer ce que ces évolutions disent des prévisions sur lesquelles nous avons fondé notre avis. Hormis ce genre de cas, nous ne nous penchons pas, *ex post*, sur les dossiers qui nous ont été soumis. C'est le rôle de la Cour des comptes.

M. Pierre-Yves Collombat. - Mais peut-être avez-vous eu la curiosité de vous pencher sur ses travaux, qui vous ont peut-être amenés à constater, parfois, que vous vous étiez trompés ? Comprenez-moi bien. Quand je dis que vous jouez un rôle divinatoire, ce n'est pas une accusation, car on voit mal comment vous pourriez faire autrement. Et je ne mets pas non plus en cause ce que vous dites sur l'inutilité de recourir à d'autres experts extérieurs, qui ne diffèrent guère des premiers, pour faire le même travail.

M. Bertrand Schneider. - Dans les affaires de marché où il arrive que des participations soient vendues à plusieurs échéances, par tranches, on nous demande de rendre un avis qui, comme le précise la loi, tient compte des conditions du marché. Notre avis est pris à un moment donné. On ne nous demande pas, quand on nous saisit, de nous prononcer sur ce que serait le moment le plus pertinent pour vendre, mais de fournir une juste appréciation de la valeur au moment considéré.

Certaines de nos estimations ont-elles été totalement démenties *a posteriori* ? Aucun exemple ne m'en vient à l'esprit.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - N'est-ce pas, dans ces dossiers, la transparence qui importe le plus ? Aujourd'hui, tout est dans les médias, sur les réseaux, le Parlement s'en mêle, si bien que le Gouvernement est tenu d'expliquer clairement ses décisions de cession. Et pour garantir l'objectivité technique des données, une institution comme la Cour des comptes n'est-elle pas compétente ? A quoi bon une autorité administrative indépendante ?

M. Bertrand Schneider. - La Cour des comptes ne peut traiter un dossier reçu le vendredi pour une opération sur laquelle il faut trancher avant l'ouverture de la bourse du lundi.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous voulez dire qu'il y a une exigence de rapidité, et de secret ?

M. Bertrand Schneider. - C'est en effet la caractéristique d'un certain nombre d'opérations.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Et une AAI garantit mieux ces deux exigences qu'un département ministériel ?

M. Bertrand Schneider. - Ce que je puis dire, c'est que la Commission a, de ce point de vue, une réputation de sérieux incontestable.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Tout l'objet de notre mission est de comprendre dans quels cas l'existence d'une AAI est nécessaire. Je peux entendre l'argument de la rapidité et du secret, mais faut-il, pour autant, en passer par une AAI ?

M. Bertrand Schneider. - S'agissant de la Commission des participations et des transferts, la question a été posée par le rapport de l'Assemblée nationale, qui évoquait la possibilité de confier notre mission à

une autre autorité administrative intervenant dans le domaine économique, comme l'Autorité des marchés financiers. Or, les missions des deux organismes n'ont rien à voir.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Mais le ministère ne peut-il s'en charger ?

M. Bertrand Schneider. - Il serait juge et partie. On a besoin d'une instance qui lui fixe des limites.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Pourquoi pas la Cour des comptes ?

M. Bertrand Schneider. - Elle ne rend pas d'avis préalable. Si le Parlement considère que le ministère n'a pas besoin d'avis préalable à une décision de cession, ce n'est pas à moi d'en juger. Mais en 1986, et encore récemment, le législateur a jugé que l'intervention de cette Commission était la solution la plus convenable.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quand la puissance publique a décidé de se séparer d'une partie du domaine autoroutier, avez-vous été consulté ?

M. Bertrand Schneider. - La Commission a rendu, à l'époque, un avis. Je ne sais ce que le jugement *ex post* peut donner, mais ce dont je suis sûr, c'est que l'avis rendu, dans les circonstances économiques du moment, était celui qui s'imposait. Y a-t-il eu, depuis, des évolutions qui n'étaient pas prévues ? J'entends beaucoup dire que la manière dont ont évolué les taux d'intérêts n'était pas, alors, prévisible. Je ne sais pas, non plus, ce qu'ont été les pratiques de l'autorité gestionnaire des concessions. Ce sont des éléments qui ne permettent pas d'infirmer la validité de l'avis rendu sur le moment.

M. Pierre-Yves Collombat. - Ce que vous dites ressemble fort à une tautologie. La décision était forcément juste puisqu'on ne savait pas ce qui allait se passer ensuite. Quant au « juste prix » que vous évoquiez, il n'interdit pas de vendre plus cher si l'on estime que l'on pourra trouver un acquéreur.

M. Bertrand Schneider. - L'avis que nous rendons n'interdit pas au ministre de vendre à plus haut prix.

M. Pierre-Yves Collombat. - Le but est tout de même de sauvegarder l'intérêt général. Dire que l'on ne pouvait pas anticiper l'évolution des taux d'intérêt et les choix de gestion revient à dire que vous avez toujours raison. Quelle que soit l'estimation faite au départ, elle était forcément la bonne.

M. Bertrand Schneider. - L'estimation est faite à un moment donné, sur la base des informations disponibles à ce moment. Quant à savoir si l'Etat avait ou non raison de procéder à une cession, c'est une question qui ne nous est pas posée. La Commission n'est chargée que de fixer la valeur de cession.

Il s'agit, pour l'Etat, de s'assurer que le prix de cession n'est pas inférieur à la valeur de ce qu'il cède.

M. Michel Canevet. - Il serait tout de même intéressant d'y regarder *a posteriori*.

M. Bertrand Schneider. - Encore une fois, il existe une autorité publique indépendante chargée de ce travail : la Cour des comptes. La République n'est pas dénuée des moyens de savoir, *ex post*, si elle a bien ou mal fait. Nous suivons de près ses travaux, répondons à ses questions et lisons attentivement ses rapports.

M. Michel Canevet. - J'ai du mal à saisir ce qu'est le volume de votre travail. Combien de dossiers traitez-vous, et à quelle fréquence ? Quel est votre rôle par rapport à l'APE ? Ne serait-ce pas à elle de mener la mission que vous accomplissez ?

M. Bertrand Schneider. - L'APE n'est pas distincte de l'exécutif. C'est une administration sous hiérarchie du ministère et qui gère, pour son compte, les participations de l'Etat.

Notre volume de travail dépend des saisines qui nous sont soumises. Nous avons eu, au moment de la crise, une période creuse, entre septembre 2008 et l'été 2009. De même en 2012, pour des raisons tenant au calendrier électoral.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous n'avez rendu aucune décision en 2012 ?

M. Bertrand Schneider. - Nous n'avons pas été saisis. Il est des moments qui ne se prêtent guère à certains types de décisions.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Que font vos collaborateurs durant ces périodes ?

M. Bertrand Schneider. - A quoi bon une institution permanente si le plan de charge n'est pas permanent, vous demandez-vous ? Même quand nous ne sommes pas saisis, il reste un travail de fond à effectuer. Nous suivons les évolutions des entreprises, nous analysons leurs résultats. J'ajoute que les membres de la Commission sont soumis à de larges incompatibilités, ce qui suppose un engagement lourd. Une modulation de la rémunération en fonction de l'activité serait peut-être susceptible d'assurer une meilleure adaptation au rythme du plan de charge mais cela dit, depuis janvier, nous avons tenu trente séances et rendu une dizaine d'avis : la situation de 2012 s'analyse plutôt comme une anomalie. La Commission n'en est nullement responsable, et ses membres, durant cette période, n'ont en rien renié leurs engagements.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ma question visait surtout vos collaborateurs.

M. Bertrand Schneider. - Nous sommes tout autant présents au travail dans ces périodes que dans les autres.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'ai cru comprendre que les délais dont vous disposez pour rendre vos avis sont très courts ?

M. Bertrand Schneider. - Cela dépend des opérations. S'il s'agit d'une opération de bourse, par blocs, les délais sont en effet très courts. L'appréciation de la situation boursière prend une place importante, ce qui ne veut pas dire que la valeur fondamentale de l'entreprise n'entre pas en jeu. Nous pouvons ainsi être amenés à nous prononcer en l'espace de deux à trois jours. Mais il faut savoir que nous commençons à bien connaître les entreprises susceptibles de faire l'objet de telles opérations, comme Engie, ou Safran.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est essentiellement sur le portefeuille de l'APE que vous vous prononcez ?

M. Bertrand Schneider. - En effet. Il est arrivé que la direction du Trésor nous présente des affaires relatives à l'outre-mer. Nous avons également été saisis sur les radiofréquences par la direction générale aux entreprises.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vos éclairages sont importants. Ils nous font comprendre que vos interventions font appel à la technique financière et exigent de la rapidité.

M. Pierre-Yves Collombat. - Comment fait-on pour valoriser des fréquences, dans une situation monopolistique ?

M. Bertrand Schneider. - Nous exigeons toujours d'avoir sous les yeux des hypothèses de rentabilité économique. Quelle rentabilité pour un opérateur type à quinze à vingt ans, soit la durée d'une licence ? Nous raisonnons sur l'opérateur type, car c'est la mise en concurrence qui conduira un opérateur à penser qu'il peut aller au-delà de ce que nous avons fixé sur cette base et nous avons souvent constaté que le feu des enchères venait augmenter ce montant, qui se comprend comme un prix de réserve.

M. Pierre-Yves Collombat. - C'est un peu comme vendre une charge sous l'Ancien régime.

M. Bertrand Schneider. - Je ne suis pas sûr qu'à l'époque, on retenait une approche DCF avec taux d'actualisation et valeur terminale...

M. Pierre-Yves Collombat. - Les acquéreurs devaient tout de même faire leur petit calcul.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Merci d'avoir joué le jeu. La suite de nos auditions nous amènera peut-être à vous adresser d'autres questions écrites.

La réunion est levée à 17h50

Mercredi 24 juin 2015

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

La réunion est ouverte à 13 h 35.

14. Audition de M. Marc Dandelot, président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) (mercredi 24 juin 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous recevons Marc Dandelot, président de la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), qui a été instituée par la loi du 17 juillet 1978, sur une initiative de la commission des lois du Sénat, avant que l'ordonnance du 6 juin 2005 lui confère le statut d'autorité administrative indépendante (AAI). Avec pour mission initiale de veiller à l'application du droit général d'accès aux documents administratifs, la Cada a vu sa compétence s'étendre à plus d'une vingtaine de régimes autonomes de communication, ainsi qu'aux archives publiques, depuis 2005. L'année dernière, le Sénat avait autorisé la création d'une mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques, dont le président était Jean-Jacques Hyest, et la rapporteure Corinne Bouchoux, d'ailleurs membre titulaire de la Cada.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Marc Dandelot prête serment.

M. Marc Dandelot, président de la Cada. - J'exerce mes fonctions de président depuis le 18 décembre 2014, et Christelle Guichard qui m'accompagne exerce celles de secrétaire générale depuis le 13 mars 2015. La concomitance de nos prises de fonction est purement fortuite.

La Cada est une institution connue. Elle a pour mission, depuis 1978, de veiller à la liberté d'accès aux documents administratifs, notion vaste et composite qui recouvre les documents produits ou détenus par les services publics, auxquels s'ajoutent désormais les fichiers électroniques qui deviennent des documents dès lors qu'on en extrait les données par un procédé simple. Elle a acquis le statut d'autorité indépendante en 2005, avec l'attribution d'un pouvoir de sanction. Nous étions alors la quinzième AAI : l'eau a coulé sous les ponts.

De ses origines de commission administrative, la Cada a gardé son profil administratif et financier, caractérisé par un train de vie modeste, avec 88 000 euros de budget pour le titre 3 en 2015, et une absence de personnel contractuel. La Cada délivre des avis aux personnes privées et des conseils aux personnes publiques qui la sollicitent, et cela toujours sur des questions de droit. La loi affirme un principe, la communication est la règle, mais elle doit s'appliquer en tenant compte d'une diversité d'intérêts protégés, tels que le secret de la vie privée, par exemple. Quant à la réutilisation des

informations publiques, elle soulève davantage d'enjeux économiques et patrimoniaux qui ont conduit à lui réserver un régime juridique plus restrictif.

Dans son office d'autorité administrative, la Cada suit une procédure similaire à une procédure juridictionnelle, le formalisme en moins. Ce n'est pas pour rien que j'ai recruté une ancienne greffière en chef du tribunal administratif de Caen comme secrétaire générale. La Cada est saisie de demandes dont il faut apprécier la recevabilité, avant de les soumettre à l'instruction du secrétariat général qui effectue un travail important de mise en état. Ce secrétariat dispose de treize ETP (équivalents temps plein). Le dossier est ensuite traité par l'un des dix rapporteurs, puis présenté par l'un des deux rapporteurs généraux à une réunion du collège qui siège une fois tous les quinze jours, dans une salle du Conseil d'État.

La loi prévoit que les avis seront rendus dans un délai d'un mois. La commission est saisie de 10 000 demandes par an, dont la moitié sont retenues pour faire l'objet d'une instruction. Elle rend tous les quinze jours plus de 250 avis et conseils, ce qui revient à plus de 5 000 par an. Ce rythme est très lourd compte tenu des délais courts qui nous sont imposés. La majorité de nos interventions est constituée par des avis. Les conseils sont particulièrement utiles aux collectivités territoriales ou aux petites structures comme les hôpitaux. Les missions de la Cada ont été étendues par des lois spéciales en matière d'archives ou d'environnement, et par l'ordonnance du 6 juin 2005 qui a instauré un nouveau régime de réutilisation des informations publiques. L'expérience montre que les lois spéciales posent des problèmes de champ d'application.

En quarante ans, l'objectif de prévention du contentieux qui avait inspiré la création de la Cada a été parfaitement atteint. Le volume du contentieux dont sont saisies les juridictions administratives en matière d'application de la loi de 1978 est remarquablement faible. Preuve en est que dans notre rapport pour 2014, nous n'avons recensé pour cette année que quatre arrêts du Conseil d'État sur la communication des documents administratifs. Les avis de la Cada sont spontanément suivis dans 80 % des cas, car ils sont la plupart du temps confirmés au contentieux.

Autre acquis de notre expérience, nous avons fait largement admettre par les acteurs publics concernés les principes régissant les données publiques, et cela grâce au travail considérable de nos 1 600 personnes responsables de l'accès au sein des administrations (Prada). Des foyers de résistance persistent, par ignorance ou par mauvaise volonté. Ils donnent lieu à des refus injustifiés que nous tentons de limiter, en faisant mieux connaître notre doctrine, qui doit servir de jurisprudence. Pour cela, nous avons rendu nos avis publics - ce que les textes ne prévoyaient pas - en pratiquant l'anonymisation nécessaire, bref, nous avons été pionniers de *l'open data* sur la communication des documents administratifs.

Enfin, nous avons fait du droit de la communication des documents administratifs le ressort d'autres évolutions sociétales, comme les novations récentes en matière de transparence de la vie publique, et, surtout, l'*open data* qui représente un enjeu économique important dans la nouvelle société numérique.

En 2015, deux échéances législatives importantes se profilent. La transposition de la directive sur la réutilisation des informations du secteur public (ISP) du 26 juin 2013 devrait redéfinir le régime de réutilisation des informations publiques. Nous nous y sommes beaucoup préparés. Un projet de loi devrait être présenté en juillet. L'*open data* a déjà inspiré plusieurs réformes législatives dans des domaines particuliers : publicité des données de santé, dispositions du projet de loi relatif à la nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe) pour les collectivités territoriales, celles sur les transports dans le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Le projet de loi Numérique devrait élargir le champ de la diffusion publique en y incluant les fameuses données d'intérêt général. Ces évolutions législatives constitueront certainement pour la Cada la réforme la plus importante depuis 2005. C'est une perspective stimulante. Nous devons réfléchir aux moyens d'y faire face.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je vous remercie pour cet exposé clair et complet.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quel intérêt la Cada a-t-elle à avoir le statut d'AAI ?

M. Marc Dandelot. - C'était inhérent à la reconnaissance de son pouvoir de sanction. Cela étant, nous n'avons été saisis en dix ans que de trois demandes de sanction. C'est le signe d'un succès plutôt que d'un échec. Ce statut a assis l'autorité morale de notre instance : alors que rien n'oblige à les respecter, ses avis sont presque toujours suivis.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - La composition de votre collège obéit à des règles précises. Reflète-t-elle une diversité suffisante ?

M. Marc Dandelot. - Notre collège est vraiment collégial. De vrais débats y ont cours. C'est une très grande richesse que d'y trouver des experts, mais aussi des profils plus généralistes. J'apprécie la contribution active de la sénatrice et du député titulaires. Le président du Sénat nous a d'ailleurs demandé si nous pouvions siéger un autre jour que le jeudi, journée où se tient la séance publique et la présence de Mme Bouchoux est tellement importante que nous trouverons une solution. Nous comptons également des représentants de la Cnil et l'administration des archives, des magistrats de la Cour des comptes et de l'ordre judiciaire, des experts de la concurrence : la composition de notre collège est très adaptée à nos missions.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les rapporteurs auxquels vous recourez sont presque tous issus des mêmes corps, notamment ceux des membres du collège. Comment les recrutez-vous ?

M. Marc Dandelot. - Les rapporteurs et les rapporteurs généraux doivent avoir une expertise très pointue en droit public. Il faut qu'ils soient capables de travailler vite sur une quantité de dossiers. En général, nous recrutons les rapporteurs dans les juridictions administratives. Les rapporteurs généraux sont issus d'une élite des tribunaux administratifs ou du Conseil d'État.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Lorsqu'un de vos avis est contesté, le recours se fait devant la juridiction administrative. Est-il souvent réformé ?

M. Marc Dandelot. - Les rapporteurs issus des juridictions administratives ne siègent évidemment pas, dans ce cas. Il nous arrive d'être réformés, quand le dossier sur lequel nous avons statué ne contenait pas toutes les données présentées à la juridiction. De manière générale, les avis de la Cada sont rarement infirmés par la juridiction.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le contraire eût été étonnant vu l'origine des élites que vous recrutez.

M. Marc Dandelot. - C'est fait pour cela.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je ne vous le fais pas dire. Dépendre des services du Premier ministre pour le fonctionnement vous pose-t-il un problème d'indépendance ?

M. Marc Dandelot. - Pas du tout. Depuis six mois que je préside cette institution, je n'ai jamais eu de problème de ce côté-là.

M. Jean-Yves Leconte. - Même en matière de budget, sur la réserve de précaution, par exemple ?

M. Marc Dandelot. - Je n'ai eu absolument aucun problème de ce côté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Un certain nombre de rapporteurs siègent dans d'autres AAI, comme la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) ou l'Autorité de la concurrence. Qu'en pensez-vous ?

M. Marc Dandelot. - La loi a prévu que ces ponts existent. Les membres du collège sont nommés sur proposition des instances que vous avez mentionnées, conformément au texte qui institue la Cada.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Qu'en pensez-vous ?

M. Marc Dandelot. - Cela ne me pose aucun problème.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Même quand cela correspond à une nomenclature composée de personnes de même origine ? Ne voyez rien de péjoratif dans ce mot.

M. Marc Dandelot. - Non, je ne crois pas. La loi que nous appliquons est assez détaillée. Les personnes qui siègent dans notre collège

le font en toute indépendance. Ils ne représentent pas leur institution d'origine, et ils votent dans leur âme et conscience.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je n'en doute pas. Ce qui me gêne, c'est que tout se fait dans un « entre soi » de quelques petites centaines de personnes, alors qu'il n'y a pas moins de 42 AAI.

M. Marc Dandelot. - Les personnalités qui représentent la Cnil dans notre collège contribuent à nourrir le dialogue entre nos deux institutions. Une autre AAI qui formule des propositions, c'est l'Autorité de la concurrence. Les experts en matière d'archives sont proposés par la direction générale des patrimoines qui n'est pas une AAI.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Si les AAI sont complémentaires, comme vous le dites, verriez-vous un inconvénient à ce que la Cada fusionne avec la Cnil, par exemple ?

M. Marc Dandelot. - Il faut être ouvert sur cette question. Tout le monde reconnaît que cette fusion n'est pas un enjeu budgétaire. Si l'on regarde le reste du monde, le partage entre les pays qui ont une pluralité d'institutions et ceux qui n'en ont qu'une est à peu près égal. En France, la dualité des institutions s'explique par la dualité des lois. La Cada a pour finalité la transparence et l'accès aux données publiques, tandis que la Cnil vise la protection des données personnelles. Nos deux institutions ont parfois à se prononcer sur les mêmes questions, et c'est leur constant dialogue qui garantit le bon fonctionnement de ce modèle dual. Cela n'empêche pas d'envisager une fusion, à condition toutefois de refondre les deux lois car un simple rattachement d'une autorité à l'autre ne marcherait pas. Il s'agit de savoir quelle portée nous accordons à la protection des données personnelles dans le dispositif juridique de transparence des données publiques. Il appartient au législateur de décider du côté où doit être placé le curseur. La publicité des rémunérations des professionnels de santé qui a été prévue par la loi, puis ramenée au contentieux offre un bon exemple du délicat équilibre à construire.

M. Jean-Yves Leconte. - Comment expliquez-vous l'évolution du nombre des saisines et la persistance de foyers de résistance ?

M. Marc Dandelot. - Trop de saisines tiennent encore à un refus injustifié des collectivités locales. Je ne saurais dire s'il s'agit d'une méconnaissance des règles ou d'une volonté de ne pas appliquer la loi. D'autres problèmes concernent certaines caisses d'assurance maladie. Dans la mesure où nous n'avons pas de pouvoir réglementaire, notre seul recours est d'avoir une communication forte pour mieux faire connaître les règles aux administrations. Nous en discutons en interne. Nous devons privilégier les sujets où les règles ne sont pas suffisamment appliquées. Sur les 5 000 saisines que nous avons recensées, 1 000 à 2 000 sont injustifiées.

M. Pierre-Yves Collombat. - Pour avoir été membre titulaire avant Corinne Bouchoux, j'ai expérimenté de près le fonctionnement de la Cada. J'y

ai beaucoup appris. J'ai été extrêmement surpris de demandes concernant certaines collectivités territoriales ou quelques organismes médicaux. Il y a manifestement un problème de culture.

N'étant pas juriste, j'ai trouvé vos raisonnements souvent trop juridiques à mon goût. N'avez-vous pas tendance à reprendre les jurisprudences plutôt que de les remettre en cause ? La Cada a toujours veillé à préserver le caractère personnel des données, alors que l'obligation de transparence favorise le voyeurisme. Comment éviter cette dérive ?

M. Marc Dandelot. - Après quarante ans d'existence, la Cada s'est constituée un socle de doctrine. Au risque de paraître conservateur, je crois que la force de la jurisprudence est dans sa stabilité. À titre d'exemple, la Cada a décidé de limiter les recours aux personnes privées, à l'exclusion des personnes publiques. Quoique ce ne soit pas dans les textes, cela traduit l'esprit de la loi. La force de nos avis vient de ce que nous répondons toujours en droit et pas en opportunité. Et quand il y a matière à communiquer, nous n'hésitons pas. Pour reprendre l'exemple, même si les communes ne sont pas autorisées à saisir la Cada, il nous est arrivé de recevoir certaines de leurs saisines, par exemple parce qu'elles concernaient leur domaine privé - notre interprétation est toujours justifiée en droit.

Il revient au législateur de traiter au cas par cas le partage entre les données privées et les informations publiques. En revanche, nous avons ouvert un chantier de réflexion pour définir ce qui reste couvert par la vie privée dans le domaine professionnel. En effet, on considère en général que les données à caractère personnel ne relèvent plus de la vie privée dès lors qu'elles entrent dans le domaine professionnel. Or, elles sont verrouillées quand il s'agit de la réutilisation des données publiques. Une loi générale sur la diffusion des données publiques contribuerait à débloquer la situation.

La Cnil nous a posé la question de savoir si le droit à la communication s'étendait aux extensions téléphoniques des agents publics ou se limitait au numéro du standard. Pour éviter le harcèlement de certains agents, nous avons estimé que ce droit se limitait à un numéro de téléphone général par service public. Cette appréciation, dont l'on peut discuter, est justifiée en droit et par des raisons d'opportunité.

M. Jean-Louis Tourenne. - Vous êtes sollicités par des personnes privées, mais aussi par des collectivités territoriales, car la transparence a ses limites (action sociale, projets d'architectes...). Comment faire face à la généralisation de l'instrumentalisation de la justice ? Certains particuliers harcèlent les collectivités territoriales pour obtenir des renseignements, parvenant ainsi à bloquer le fonctionnement de l'administration. Comment éviter ce phénomène de détournement ?

Les auditions auxquelles j'ai assisté ont montré la consanguinité des AAI. Votre justification est légitime : il faut des experts pour se prononcer de manière pertinente. Pourtant, si l'on suivait cette logique jusqu'au bout, tous

les sénateurs devraient avoir une formation juridique. À toujours rester entre gens qui ont le même schéma de pensée, ne risque-t-on pas de scléroser les décisions ? Il manque du sang neuf pour faire progresser l'institution.

M. Marc Dandelot. - L'équilibre entre communication et confidentialité est défini par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 qui énumère des secrets protégés. Toutes les exceptions aux règles de communication sont fixées par la loi.

M. Jean-Louis Tourenne. - Cela risque d'augmenter les sollicitations, car les collectivités locales doivent se poser la question de la légalité, à chaque fois qu'elles communiquent un renseignement.

M. Marc Dandelot. - Les demandes de communication se font document par document. Nous nous faisons souvent communiquer ceux-ci pour donner notre avis. Que la législation élargisse beaucoup l'obligation de diffusion spontanée, et les collectivités auront à déterminer comment elles doivent occulter certains éléments, ce qui est long et coûteux - nous avons fait valoir cette préoccupation auprès du Gouvernement dans le cadre des travaux préparatoires sur le projet de loi Numérique.. Cependant le projet de loi NOTRe oblige les collectivités de plus de 2 500 habitants à pratiquer l'*open data* : des simplifications seront nécessaires.

La personne qui exerce un droit n'instrumentalise pas la justice. En revanche, les abus doivent être traités comme tels. Nous qualifions régulièrement certaines demandes d'abusives parce qu'elles sont répétitives. Peut-être pourrions-nous être un peu plus sévères à cet égard - c'est le chemin que nous prenons.

La préoccupation des élus locaux est souvent exprimée dans notre collège. Nous ne pouvons pas empêcher qu'une personne demande une grande quantité de documents entrant dans le cadre du droit à la communication ; en revanche, il est possible de lui demander de les consulter sur place, sous certains délais et d'en payer l'éventuelle reproduction. La communication de documents représente une contrainte qui n'est pas mince.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Y a-t-il de la résistance au niveau des services de l'État ?

M. Marc Dandelot. - Un petit peu, et l'on sait traiter. Lorsque certains ministères ont tendance à refuser la communication, nous pouvons faire venir leur représentant en début de séance lors de la réunion du collège et l'interroger.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'ai eu une expérience dans ma collectivité locale : je vous ai saisi, vous m'avez donné satisfaction, le tribunal administratif également, mais pas le Conseil d'État. Qu'y pouvez-vous ?

M. Marc Dandelot. - Rien, si le Conseil d'État a jugé. Il arrive cependant que dans la dialectique avec le Conseil d'État, la Cada finisse par gagner.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous êtes le seul à pouvoir y arriver...

M. Marc Dandelot. - Parce que la culture de la Cada imprègne le Conseil d'État : nous démentir sur une question de droit est un enjeu pour lui. La motivation de notre avis pèse. Ne désespérez pas en cas de résistance... Une collectivité locale ne peut nous saisir ? Un membre du conseil municipal peut le faire à titre personnel puisque toute personne peut demander communication de tout document à toute administration.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous nous exagérons le poids du Conseil d'État, vous venez de nous rassurer : c'est l'AAI qui a du poids sur le Conseil d'État.

M. Marc Dandelot. - C'est réciproque, à travers des individus.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Consanguinité ?

M. Marc Dandelot. - Filiation, plutôt, ou essaimage, même s'il y a parmi nos rapporteurs moins d'auditeurs que par le passé, probablement parce que ce travail est harassant. Je veille pourtant à ce que la Cada reste attractive et, quand je reçois une nouvelle promotion d'auditeurs au Conseil d'État, je ne manque pas de leur rappeler qu'ils peuvent y diversifier leur expérience du droit administratif. Plutôt que de consanguinité malsaine, je parlerai d'intérêt bien compris.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Plus ce travail est harassant et plus j'admire la capacité des membres des hautes juridictions à siéger dans autant de structures avec autant de compétence et de talent. Si nous avons besoin d'élite, ne retrouve-t-on pas un même moule ? Les liens qui se tissent sont évidents, ce qui n'implique nulle critique sur l'intégrité de ces personnes. Comment ferez-vous quand nous en serons à une centaine d'AAI ?

M. Marc Dandelot. - Qui peut mieux prévenir des recours contentieux que des experts du contentieux ? Faire un autre choix nous exposerait à des annulations plus fréquentes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -J'entends bien. Pourquoi pas des avocats ?

M. Marc Dandelot. - Nous n'avons jamais eu de candidat.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - En avez-vous recherché ?

M. Marc Dandelot. - Je prends note de l'idée et je la soumettrai au collège.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Des avocats, mais pourquoi pas aussi des membres éminents de collectivités locales ? Dans ma ville de 20 000 habitants, le service juridique se compose de deux personnes ; le directeur, qui est votre référent, passe beaucoup de temps à ces affaires.

M. Marc Dandelot. - J'en parlerai au collège. Il est nécessaire qu'un rapporteur soit pointu, et qu'il soit jeune, pour des raisons de niveau de rémunération. Quant au collège, sa composition est fixée par la loi. Le représentant des collectivités locales au sein de notre collège n'est d'ailleurs pas le seul à exprimer leur point de vue.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. -Je vous remercie d'avoir joué le jeu tout au long de cette audition passionnante.

La réunion est levée à 15 h 50.

Mercredi 1^{er} juillet 2015

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

La réunion est ouverte à 14 h 40

15. Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits (mercredi 1^{er} juillet 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Créé par la révision constitutionnelle de juillet 2008, le Défenseur des droits est issu de la fusion de quatre autorités administratives indépendantes (AAI) : le Médiateur de la République, la Haute Autorité de la lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et le Défenseur des enfants. Jacques Toubon, nous sommes heureux de vous accueillir, car le Défenseur des droits est un objet administratif unique, à savoir une autorité constitutionnelle indépendante. La Constitution prévoit qu'il « veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public ». Il peut être saisi par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service ou d'un organisme publics. Vous nous détaillerez comment cette disposition constitutionnelle se traduit dans les faits.

Je rappelle que cette audition est ouverte au public et à la presse et fait l'objet d'une captation vidéo et d'un compte-rendu écrit.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jacques Toubon prête serment.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - En attendant l'arrivée du rapporteur, je propose que nous précisions les sujets sur lesquels nous souhaiterions interroger le Défenseur des droits.

M. Michel Canevet. - Nous entendrons après vous le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Ces deux AAI ne gagneraient-elles pas à mener un travail commun ? Le regroupement sur lequel s'est construite votre fonction est-il satisfaisant ? Peut-on encore envisager de l'améliorer ?

M. Jean-Louis Tourenne. - Deux types de droit se télescopent en ce qui concerne les mineurs isolés. Dans le département d'Ille-et-Vilaine que j'ai dirigé jusqu'en avril dernier, nous avons pris l'habitude d'accueillir de plus en plus de jeunes mineurs étrangers isolés : de 2 en 2000, nous sommes passés à 450 en 2014. Il faut croire que nous faisons bien les choses : des sites internet, en Erythrée, recommandaient notre territoire aux jeunes migrants potentiels ! Face à la demande massive et à l'urgence, les enfants maltraités, qui sont confiés par la justice aux services du département, ont souvent dû patienter pour obtenir une place en foyer. Comment résoudre ce problème ?

M. Gérard Cornu. - Les auditions ont montré que certaines des 41 AAI pourraient très bien être regroupées. Quel sentiment vous a laissé votre expérience du regroupement ?

M. André Trillard. - Lors d'un stage en magistrature que j'ai effectué à Créteil, en 2005, j'ai vu arriver de jeunes Chinois qui portaient tous une pancarte en deux langues pour indiquer leur nom et leur qualité de mineur isolé... C'est une filière comme une autre. Souhaitez-vous toujours plus de protection, ou croyez-vous préférable de trouver une position équilibrée et responsable pour éviter les abus en proposant une modification législative ?

M. Jean-Yves Leconte. - Un certain nombre d'AAI se plaignent de la difficulté qu'elles ont à négocier leur budget. Qu'en est-il pour le Défenseur des droits ? Vous vous êtes autosaisi sur plusieurs sujets d'actualité. Est-ce aux dépens de ceux qui vous interpellent pour la défense de leurs droits ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous pouvez mesurer à l'aune de ces questions combien votre audition était attendue. En présence du rapporteur, nous reprenons désormais la procédure habituelle de nos auditions.

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits. - Les auditions précédentes nous ont orientés sur les préoccupations majeures de votre commission d'enquête. Nul besoin de vous présenter davantage notre institution : notre rapport d'activité pour 2014 est disponible depuis janvier. Patrice Gélard avait qualifié le Défenseur des droits d' « élément constitutif de la démocratie ». On n'en dirait pas autant d'autres AAI. La nôtre est issue de quatre AAI préexistantes : nous avons déjà pratiqué la manœuvre que vous envisagez pour d'autres. Le Défenseur, en l'occurrence Dominique Baudis, qui est resté 33 mois seulement dans ces fonctions, a instauré des relations fructueuses avec le Parlement.

Après avoir examiné la loi organique du 29 mars 2011, le Conseil constitutionnel a conclu que le Défenseur des droits était une autorité constitutionnelle indépendante qui ne recevait dans l'exercice de ses attributions aucune instruction. Au vu du premier alinéa de l'article 2, il a considéré que le Défenseur des droits ne figurait pas au nombre des pouvoirs publics constitutionnels, c'est-à-dire des autorités bénéficiant du principe de l'autonomie financière au nom de la séparation des pouvoirs :

assemblées parlementaires, présidence de la République, Conseil constitutionnel, Haute Cour et Cour de justice de la République. Ne sont pas des pouvoirs publics constitutionnels le Conseil de la magistrature, la Cour des comptes, ou encore le Conseil social, économique et environnemental. Le fait que nous émargions sur le programme 308 des services du Premier ministre ne me pose aucun problème. Notre directeur général des services, Luc Machard, travaille en confiance avec la direction des services administratifs et financiers. De manière générale, je ne crois pas que le statut du Défenseur des droits ait une influence sur son efficacité.

Comme les autres AAI, Patrice Gélard nous a également qualifiés d'« objet administratif non identifié », ce qui n'est pas tout à fait exact. L'institution est unique. Et d'abord en ce qu'elle résulte de la fusion de quatre institutions. La Cour des comptes, saisie par la commission des finances de l'Assemblée nationale, en application de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, nous a donné un satisfecit. Nous avons réduit de 30 % les fonctions supports de gestion, grâce à une mutualisation efficace. Contrairement à d'autres fusions, la nôtre s'est opérée sans aucun crédit supplémentaire et dans un délai bref, alors que les défis étaient considérables. De quatre locaux, nous sommes passés à deux en 2011. Alors que les écarts de salaires entre les agents des différentes institutions pouvaient aller jusqu'à 40 %, nous avons homogénéisé notre masse salariale, qui a été laminée dans le cadre du plan triennal. Nous n'avons pas négligé les crédits consacrés à la formation, malgré la pression, et nous développons des actions de communication et de promotion de notre institution. Nous avons également optimisé nos appels d'offre en recourant aux marchés interministériels. Bref, nous avons réussi notre fusion, et les chiffres montrent que nous avons gagné en productivité.

Notre palmarès témoigne d'une efficacité remarquable. Entre 2010 et 2014, et malgré la particularité de l'exercice 2014, marqué par la maladie puis le décès de Dominique Baudis, et la vacance de son poste, le nombre de réclamations concernant la déontologie de la sécurité a augmenté de 210 %, et de 23 % entre 2013 et 2014. Le nombre de dossiers sur les droits de l'enfant a augmenté de 80 % et 10 %, sur les mêmes périodes. Quant aux cas de discrimination portés devant nous, ils ont augmenté de 25 % en quatre ans, et diminué de 5 % la dernière année. Sans doute est-ce là l'effet du développement de médiations privées, venues prendre le relais du Défenseur des droits. En revanche, la part des dossiers liés aux régimes sociaux (retraites ou assurance chômage) augmente, au fur et à mesure que la réglementation se complique, l'accès au droit prenant la forme d'un labyrinthe antique. La protection sociale et la santé représentent 40 % des 73 000 dossiers traités depuis 2014. Dans 70 % des cas, nos interventions sont couronnées de succès. Enfin, le regroupement a donné lieu à la création d'un réseau territorial de 400 délégués, présents dans tous les départements y compris outre-mer, et qui traitent 80 % des réclamations que nous recevons.

Quelques détails sur la petite histoire de nos locaux : nous avons d'emblée réduit nos baux de location de quatre à deux en dénonçant ceux qui pouvant l'être et en ne conservant ainsi que ceux de la rue Saint-Georges et la rue Saint-Florentin, dont l'échéance courait jusqu'en novembre 2014. Dominique Baudis a bataillé pendant deux ans pour trouver une localisation unique, afin d'éviter de renouveler ces deux derniers baux, onéreux : en vain. Nous nous sommes inscrits dans le projet de rénovation de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy, sans pouvoir y entrer avant la fin de 2014, comme l'a confirmé M. Ayrault lui-même dans un courrier en réponse à une demande de Dominique Baudis en avril 2013. Cela nous a contraints à renouveler nos contrats de location pour des sommes importantes. Nous devrions emménager dans les locaux rénovés à la fin de l'été 2016. Dès ma prise de fonction, j'ai tenu à rencontrer le secrétaire général du gouvernement, Serge Lasvignes, et je travaille à présent avec son successeur, Marc Guillaume, pour concilier les bénéfices de la mutualisation avec l'indépendance de notre institution.

Quant à notre guide des procédures, qui a été établi de manière très complète par Richard Senghor, il s'appesantit sur l'exigence - fondamentale pour le Défenseur des droits ! - du contradictoire. Les délais de nos décisions s'expliquent par le fait que nous allons toujours voir la partie adverse et que nous prenons le temps d'organiser des auditions contradictoires. La Cour de cassation et le Conseil d'État ont reconnu à plusieurs reprises que la Halde mettait en oeuvre les principes du procès équitable et du contradictoire. Il suffit de citer l'arrêt de la Cour de cassation du 2 juin 2010, ou celui du 2 février 2011, à propos de BNP Paribas. Le Conseil d'État a confirmé cette position, dans une affaire de harcèlement sexuel où il intervenait en qualité de juge de cassation, et l'assemblée du contentieux du Conseil d'État a rendu un jugement identique, le 11 avril 2012, dans une affaire de recours en excès de pouvoir. Nous facilitons l'accès au droit, tout en nous montrant parfaitement respectueux du droit. C'est naturel et légitime, malgré l'adage bien connu : « les cordonniers sont toujours les plus mal chaussés ».

Enfin, le Défenseur des droits tient à entretenir des relations fréquentes et approfondies avec le Parlement, au rythme de deux rencontres par an avec la commission des lois de chaque assemblée. Je remets régulièrement des rapports aux présidents des assemblées pour attirer leur attention sur des sujets importants. En comptant l'audition de ce matin, organisée par la mission d'information de la commission des lois du Sénat consacrée au droit français en matière de PMA et GPA face aux évolutions jurisprudentielles, j'aurai participé depuis le 1^{er} janvier à 17 auditions au Parlement, et cela à la demande des organes parlementaires plutôt que de ma propre initiative. Le Défenseur des droits n'a aucune prétention politique. Son action a pour but et pour effet de répondre à une demande sociale, exactement comme le font les députés, les sénateurs, les maires, ou les conseillers départementaux, mais à partir d'analyses juridiques différentes. Nous disposons des services de 230 experts juridiques, soit une véritable

machine à produire de la ressource juridique. Elle mérite d'être encore mieux utilisée par le Parlement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je vous remercie pour votre exposé clair qui est pour nous une mine de réflexions.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Votre intervention témoigne de votre talent, au-delà de votre longue expérience des auditions. Si le Défenseur des droits n'était pas une autorité administrative indépendante, cela poserait un problème de fond. Le moyen de l'indépendance est souvent financier. Les efforts de mutualisation que vous nous avez détaillés montrent que le regroupement est possible.

M. Jacques Toubon. - Parfois dans les cris.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'ai effectivement souvenir de représentants d'autorités regroupées qui savaient se défendre.

S'il vous manque des emplois pour faire face aux besoins de votre institution, vous risquez de ne pas pouvoir répondre efficacement aux questions de nos concitoyens. Quelles mesures envisager pour faire face à cette menace ? Sans contester votre statut unique, ne pourrait-on pas pousser plus loin le regroupement en vous adjoignant d'autres AAI ? À force d'imagination, l'exécutif et le Parlement ont multiplié les instances. Jusqu'à là, la position du Sénat concernant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté découlait de la personnalité de Jean-Marie Delarue. Est-il désormais raisonnable d'envisager un regroupement avec vous ? Enfin, avez-vous souvent recouru au pouvoir d'injonction dont dispose le Défenseur des droits, y compris à l'égard du Gouvernement ? Que se passerait-il si vos recommandations restaient sans effet ?

M. Jacques Toubon. - D'abord, la question des moyens. Avant même ma nomination, lors de mon audition le 9 juillet 2014 par les commissions des lois dans le cadre de la procédure de l'article 13 de la Constitution, j'ai annoncé mes deux priorités. La première est de développer l'accès au droit pour ceux, très nombreux, qui ne savent pas qu'ils ont des droits ni comment les faire valoir et ne connaissent pas l'existence du Défenseur des droits - ceux que j'appelle le « non-public de l'action publique », dont l'existence n'est pas confinée à mon champ d'activité. Dans cette perspective, je dois me préparer à traiter non plus 110 000 demandes, dont 73 000 sont instruites, mais 150, 200 voire 300 000.

De plus, notre action doit être plus forte, sur les sujets qui préoccupent la société. Un exemple : en octobre 2014, nous avons lancé une plate-forme de l'égalité contre le racisme, à titre de contre-offensive face au mouvement de rejet, d'exclusion et de haine de l'autre qui se développe depuis dix ans dans le monde réel et virtuel, tragiquement illustré par les événements de janvier dernier. Cette plate-forme promeut des attitudes et des discours de tolérance et de respect, en s'appuyant sur le principe de l'égalité des huit milliards d'habitants de notre planète.

Tout cela exige des effectifs supplémentaires - dans le respect, naturellement, des principes de rigueur budgétaire. Nous en avons fait la demande dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016. Les efforts de redéploiement des fonctions support vers l'instruction des dossiers et la production se poursuivent. L'emménagement à Fontenoy autorisera des mutualisations plus poussées : j'entends qu'une partie des économies ainsi réalisées nous reviennent.

Vous l'avez souligné : nous pourrions aller plus loin dans les fusions et les regroupements. Concernant un rapprochement avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, je n'ai aucune revendication : aux autorités politiques et législatives d'en décider. Adeline Hazan et moi-même travaillons côte à côte : les détenus saisissent plutôt le Contrôleur général des questions relatives aux conditions de détention et le Défenseur des droits pour les demandes touchant aux droits sociaux et familiaux. Les délégués territoriaux assurent une permanence dans 160 lieux de détention.

Bien qu'à la fin du mandat de Jean-Marie Delarue, une fusion ait été envisagée, une proposition de loi d'origine sénatoriale, devenue la loi du 24 mai 2014, a conforté les compétences du contrôle général en tant qu'entité distincte.

Plus généralement, vous m'avez interrogé sur l'éventualité que d'autres institutions rejoignent le même giron. La question se pose pour l'Institution nationale des droits de l'Homme (INDH) qui est, en France contrairement à d'autres pays, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), instance consultative aujourd'hui présidée par Christine Lazerges, et dont le mandat de membres arrive à échéance cet été. On pourrait envisager que la CNCDDH et notre institution qui fait office de mécanisme de suivi des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme fassent pot commun : la fonction tribunitienne de la première serait complétée par le travail effectif de réalisation des droits conduit par la seconde.

Les mêmes questions émergent pour des instances qui ne sont pas des AAI, comme le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes créé par la loi de 2013 et qui traite d'un sujet que nous traitons. On peut songer aussi à une AAI plus récente, comme la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) qui, aux termes de la loi sur le renseignement, remplace la Commission nationale des interceptions de sécurité. Je suis prêt à faire oeuvre d'imagination ! Ce paysage peut être rationalisé.

Vous m'avez interrogé sur nos moyens d'action. Lorsque nous sommes confrontés à un refus d'appliquer nos préconisations, nous publions un rapport spécial au *Journal officiel*, mais aussi, opportunément, dans un titre de presse du territoire où réside le récalcitrant. C'est un bon système de dissuasion. Au contraire de certaines autres AAI, nous n'avons pas de

pouvoir de sanction. Ne faudrait-il pas nous en doter, en particulier pour sanctionner les discriminations ? Sans compter que nous pourrions, ce faisant, nous constituer des ressources propres.

Les propos de Jean-Louis Tourenne et du président Trillard sur les mineurs isolés étrangers sont frappés au coin du bon sens. Je n'ignore pas que les conseils départementaux sont pris dans un dilemme administratif, financier et humain entre l'enfance en danger et les mineurs étrangers... Comment choisir ! Sur ce sujet, j'ai porté un grand nombre des dispositions aujourd'hui inscrites dans la proposition de loi Meunier sur la protection de l'enfance. La question me tient à cœur. Ce matin même, j'ai réuni le collège des droits des enfants pour explorer les possibilités d'amélioration du suivi des enfants en danger et victimes de maltraitance qui échappent aux services sociaux. Les droits des enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant, sont un fondement de notre action. Pour répondre à André Trillard, j'ajoute qu'en cas de soupçon de fraude organisée par des passeurs, la loi doit être appliquée, y compris en plaçant les intéressés en zone d'attente.

Je n'ignore pas non plus les problèmes liés à la mise en œuvre de la circulaire Taubira de mai 2013, qui prévoyait une meilleure répartition des mineurs étrangers dans les différents départements. Avant un examen général de la question prévu pour la fin de l'année, je m'exprimerai très bientôt, dans un avis sur le projet de loi immigration qui sera présenté au Parlement en juillet.

Pour répondre à Jean-Yves Leconte, je n'agis pas différemment selon qu'il s'agit d'une saisine extérieure ou d'une auto-saisine. La nécessité de favoriser l'accès au droit de ceux qui en sont privés, parfois dans des circonstances tragiques, figure dans la loi. Il faut en tirer les conclusions. Un exemple : à la fin de l'année dernière, un maire de l'Essonne a refusé d'inhumer un bébé parce qu'il était Rom. Je me suis auto-saisi et, en dix jours, j'ai dit le droit. Les choses, ensuite, se sont calmées.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vos réponses, tournées de manière très diplomatique, n'excluent pas de nouvelles évolutions, sous la responsabilité du législateur et de l'exécutif. Je m'en réjouis. La liste de vos avis sur les projets et propositions de loi montre que certains textes ouvrent la porte à des restrictions des droits. Qu'en pensez-vous ?

M. Jacques Toubon. - Ma position est simple. Notre rôle doit se porter sur toute la chaîne de la loi, de l'amont, lors de la discussion du texte, à l'aval, dans son application par les différentes administrations. En position intermédiaire se trouve l'application par les juridictions, auxquelles nous présentons des observations au titre d'*amicus curiæ*. Ainsi, sur la question des enfants nés à l'étranger par GPA, sur laquelle la Cour de cassation doit statuer dans deux jours, nous avons demandé l'application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Parce que nous pouvons être utiles sur l'ensemble de la procédure, nous encourageons les saisines d'associations, de juristes, de particuliers, voire du Parlement ; et parce que cela peut être utile, je n'ai pas de réticence à m'exprimer - sans aucune visée politique. La méthode est toujours la même : un examen détaillé, comme dans le cadre du projet de loi sur le droit d'asile où nous avons identifié des points essentiels de dysfonctionnement ; une confrontation avec les principes définis par l'ONU, les institutions européennes et bien sûr la jurisprudence nationale ; et enfin la prise en compte de la demande sociale, car grâce aux réclamations que nous recevons, nous sommes en mesure d'identifier les textes qui ne fonctionnent pas. À titre d'illustration, une disposition du projet de loi santé permet timidement aux parents de participer à l'hospitalisation de leur enfant, or la convention internationale des droits de l'enfant souligne que l'enfant malade doit bénéficier pleinement du soutien de sa famille. Dans mon avis, j'ai donc souligné qu'il fallait aller plus loin.

Nos avis sont toujours rendus publics ; rédigés aussi précisément que possible, ils sont mis en ligne sur notre site qui, depuis le 15 mai dernier, est beaucoup plus accessible au grand public. C'est un moyen de développer l'accès au droit.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'ajoute que, contrairement à ceux de certaines AAI, votre site ne proclame pas les mérites de votre institution à grand renfort d'articles de presse.

M. Jacques Toubon. - Nous proposons en guise de point d'entrée ce que Stendhal appelait « le petit fait vrai » : une histoire vraie de droit qui offre au visiteur des possibilités d'identification.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Parmi les 110 000 demandes dont vous avez été saisi, certaines portaient-elles sur le comportement d'autres AAI ? Il y aurait de la matière...

M. Jacques Toubon. - Nous recevons parfois des réclamations contre des autorités ou médiateurs étrangers, mais nos possibilités d'action en la matière sont limitées.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Rien n'interdirait une saisine du Défenseur des droits sur un litige avec une AAI.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous avons des idées !

M. Jacques Toubon. - J'explique dans un paragraphe de mon avis sur la loi sur le renseignement que les nouvelles dispositions n'enlèvent rien à mes compétences : je pourrai toujours demander des explications à la CNCTR. Le Défenseur des droits possède une compétence fédérative, mais pas d'expertise.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. - Votre rôle s'étend-il aux autres pays ou êtes-vous compétent seulement pour la France ?

M. Jacques Toubon. - Je m'occupe également - et sans doute pas assez - des Français de l'étranger. Il serait opportun de rétablir une ou deux délégations à l'étranger.

Je n'ai naturellement aucune compétence vis-à-vis des gouvernements ou des administrations étrangers ; en revanche, je poursuis une action importante de coopération et d'échange avec mes homologues, notamment au niveau européen dans les réseaux Equinet (lutte contre les discriminations) et Enoc (European network of ombudspersons for children) ; et au niveau international au sein de l'Association des ombudsmen et médiateurs francophones. À travers ces partenariats, nous cherchons à développer les échanges mais aussi à influencer la mise en œuvre des droits de l'homme. Ainsi, nous tirons profit de nos relations avec les institutions comme le médiateur du Mali ou l'ombudsman turc pour faire passer des messages législatifs, des idées. J'estime qu'apporter mon expertise, sans naïveté, fait partie de mon travail.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les médiateurs ont tendance à se multiplier au sein des institutions. Comment voyez-vous leur harmonisation ?

M. Jacques Toubon. - À travers trois principes : pas de double emploi, une transmission des dossiers par nos services au médiateur compétent, et notre rôle de mentor des médiateurs qui sont réunis en club : un séminaire a été organisé en 2014.

Par conséquent, le paysage de la médiation ne me paraît pas irrationnel. Notre position d'institution la plus généraliste nous autorise à aller plus loin que les médiateurs sectoriels : nous nous efforçons d'extraire l'esprit de la médiation de sa dimension commerciale pour lui conférer ce statut de service public qu'elle incarne depuis la désignation du premier médiateur de la République, Antoine Pinay, en 1973.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Merci pour cet exposé très complet.

16. Audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL) (mercredi 1^{er} juillet 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté.

La loi du 28 juillet 2008 a autorisé le gouvernement français à approuver le protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants, adopté par l'Assemblée générale des Nations-unies le 18 décembre 2002. Son article 18 prévoit que le mécanisme national de prévention doit présenter des

garanties d'indépendance et ses experts posséder les compétences et connaissances professionnelles requises.

La loi du 30 octobre 2007 a donc institué le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ; elle a été complétée par la loi du 26 mai 2014. Le champ de compétences du Contrôleur général s'étend à l'ensemble des lieux où se trouvent des personnes privées de leur liberté par décision d'une autorité publique : prisons, mais aussi locaux de garde à vue, zones d'attente, centres de rétention administrative, locaux de rétention douanière, etc., ainsi que les établissements de santé accueillant des patients hospitalisés sans leur consentement. Le Contrôleur général veille au respect de l'ensemble des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Les modalités de votre saisine sont très larges, vous nous les rappellerez.

Merci d'avoir répondu aussi rapidement au questionnaire détaillé que nous vous avons adressé : cela nous a permis de mieux prendre la mesure de votre activité et a alimenté la réflexion du rapporteur. Avant de vous céder la parole, je rappelle que cette audition est ouverte au public et à la presse et fait l'objet d'une captation vidéo et d'un compte-rendu écrit.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Adeline Hazan prête serment.

Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté.-Comme vous l'avez rappelé, le Contrôle général des lieux de privation de liberté a été créé par la loi du 30 octobre 2007, qui a deux sources : l'émergence dans le débat public, à la fin des années 1990, de la question des lieux d'enfermement et surtout des prisons, l'opinion publique prenant conscience de l'ampleur du problème ; et l'obligation internationale découlant de la signature et de la ratification par la France du protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations unies contre la torture de 1984, qui appelait la création d'un mécanisme national de prévention.

Par la loi du 26 mai 2014, le Parlement a élargi les pouvoirs du Contrôle général dans trois directions, en lui confiant le contrôle des retours forcés, depuis la sortie du centre de rétention administrative à la remise aux autorités du pays d'origine ; en instaurant un contrôle sur saisine, à partir des 4 200 requêtes que nous recevons par an ; et enfin en donnant accès aux dossiers médicaux, sous réserve que le contrôleur soit un médecin.

Nous ne contrôlons pas des personnes mais des lieux de privation de liberté, que celle-ci dure une heure, dans le cas d'une garde à vue, ou dix ans : commissariats, postes de gendarmerie, centres éducatifs fermés, établissements pénitentiaires pour mineurs, centres de rétention administrative, hôpitaux psychiatriques, locaux de rétention douanière. La loi de 2007 précise que nous n'intervenons pas sur les litiges entre personnes mais sur les lieux, afin de prévenir les atteintes aux droits fondamentaux et les traitements qui peuvent être assimilés à des traitements dégradants.

Nos quarante contrôleurs, dont la moitié à temps plein, effectuent cent cinquante visites par an en immersion complète durant une semaine, voire deux dans les établissements les plus importants. Pluridisciplinaires, les équipes de cinq à sept contrôleurs réunissent des médecins, des magistrats, des commissaires, des éducateurs qui vérifient le fonctionnement des établissements. Un rapport de constat est remis à la direction de l'établissement, qui peut renvoyer des observations sur des points matériels. Ensuite, le rapport de visite définitif est transmis au ministère compétent - nos correspondants étant les ministères de la justice, de l'intérieur et de la santé, exceptionnellement de l'éducation nationale.

Nous émettons également des avis ou des recommandations publiés au *Journal officiel* sur des sujets transversaux comme la privation de liberté des mineurs ou la situation des femmes. Si nous constatons une violation grave des droits fondamentaux, nous avons la possibilité de formuler des recommandations en urgence, sans attendre le rapport, adressées au ministre puis publiées, le cas échéant avec sa réponse, au *Journal officiel*.

À côté du pôle saisine qui instruit les requêtes - 90 à 95 % émanent de personnes détenues - nous définissons des établissements à visiter en priorité. Sous le mandat de Jean-Marie Delarue, le Contrôle général a visité l'ensemble des 192 établissements pénitentiaires, tous les centres de rétention administrative, les centres éducatifs fermés et les établissements pour mineurs, une partie des quatre mille commissariats et gendarmeries et 30 à 40 % des hôpitaux psychiatriques : j'ai fait de ces derniers la priorité de mon mandat, car des personnes y sont placées sous contraintes, ce qui n'est pas sans poser problème au regard des droits fondamentaux.

Une proposition de loi déposée crée un statut des AAI ; parmi les critères édictés pour garantir leur homogénéité figurent des obligations déjà présentes, pour ce qui nous concerne, dans la loi de 2007 ou issues de notre pratique. Les premières sont la garantie d'indépendance, le mandat de six ans du Contrôleur général, non renouvelable et non révocable, l'incompatibilité avec un ensemble de fonctions dont les fonctions électives, le secret professionnel absolu et la remise d'un rapport annuel au Président de la République. Parmi les secondes, je citerai l'interdiction de manifester des positions personnelles dans nos domaines d'activité, l'obligation de transparence, l'inscription de règles de déontologie des agents dans le règlement intérieur, mon prédécesseur ayant fait établir une charte précise des obligations des contrôleurs, et la transmission d'informations aux juridictions.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je vous remercie. Dans la première partie de votre carrière, vous avez exercé les fonctions de magistrat : d'abord juge de l'application des peines, vous avez ensuite rejoint le tribunal de grande instance de Paris comme juge des enfants. Qu'avez-vous appris depuis que vous êtes Contrôleure générale ? Ne voyez pas malice dans ma question !

Mme Adeline Hazan. - D'abord, j'ai constaté que certains des problèmes déjà existants lorsque j'étais juge de l'application des peines à Châlons-sur-Marne, entre 1980 et 1983, n'avaient pas été résolus, quand ils n'avaient pas empiré. Ensuite, j'ai approfondi ma connaissance des établissements psychiatriques. En matière d'application des peines et de justice des mineurs, nombre de problématiques n'ont pas été résolues. Enfin, si, dans les prisons, les personnes détenues ont davantage de droits que dans les années 1980, les dégradations déjà constatées à l'époque n'ont guère été résorbées. La prise en charge des mineurs délinquants a fait l'objet de plusieurs modifications législatives, mais n'a pas connu de réelle amélioration.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Et si vous redevenez magistrate, verrez-vous les choses différemment ?

Mme Adeline Hazan. - Certainement. Un juge de l'application des peines ou un juge des enfants est parfois amené à visiter les établissements où sont enfermés ses justiciables ; mais les contrôleurs passent quinze jours par mois dans les établissements et moi-même, je m'efforce d'y passer au moins une semaine. À la différence d'un juge, nous y sommes en immersion totale, ce qui nous donne une vision entièrement différente.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je ne dirai pas que tous les magistrats doivent rejoindre le Contrôle général...

Mme Adeline Hazan. - Non, mais ils feraient bien de se rendre plus régulièrement dans ces établissements.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je suis heureux de vous l'entendre dire. Quelles sont vos relations avec le ministère de la justice ?

Mme Adeline Hazan. - Ce sont les mêmes qu'avec les autres ministères. En toute indépendance, j'apprécie la manière dont sont gérés les établissements qui relèvent de ce ministère et vérifie que les droits fondamentaux des personnes y sont respectés. Toute présomption d'atteinte aux libertés et aux droits individuels est signalée.

Nous sommes évidemment le « poil à gratter » de l'administration pénitentiaire. Nous dénonçons des éléments qu'elle perçoit elle-même comme problématiques mais qui s'expliquent par un manque de moyens, auquel cas elle nous entend et prévoit d'éventuels travaux ou modifications. Il nous arrive aussi d'émettre des propositions auxquelles l'administration pénitentiaire ou le ministère de la justice s'opposent, et qui n'aboutissent donc pas. Nous ne disposons pas de pouvoir d'injonction, ce qui est une bonne chose. La spécificité du travail du Contrôleur général est de dire et redire les choses et d'avancer avec un fort volontarisme.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Si vous pouviez attirer l'attention du ministère de la justice sur une situation que je dénonce depuis des années... À Roissy, on dispose d'une salle d'audience, de locaux

pour les avocats, même d'une salle des pas perdus. Or ces installations ne sont pas utilisées : on préfère transporter tout le monde - femmes, enfants et valises compris - en bus, à l'aube, sous escorte de CRS, jusqu'au tribunal de grande instance de Bobigny. Cela coûte cher et n'est pas humain.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Dépendez-vous du ministère de la justice sur le plan matériel ?

Mme Adeline Hazan. - Pas du tout. Nos crédits de fonctionnement et d'investissement proviennent du Premier ministre, non du ministère de la justice. Nous sommes parfaitement indépendants. En rencontrant nos homologues internationaux, j'ai été agréablement surprise de constater que la France est considérée comme un modèle, en partie en raison de cette indépendance du Contrôleur général par rapport au gouvernement, qu'il s'agisse des personnels ou de la logistique. Lorsque l'institution est un démembrement du ministère de la justice ou en dépend pour son fonctionnement, les rapports en sont faussés.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Comment les contrôleurs sont-ils recrutés ?

Mme Adeline Hazan. - Nous sommes extrêmement vigilants à ce que les équipes de contrôleurs soient pluridisciplinaires. Je veille à ce qu'il y ait un équilibre entre le nombre de magistrats, de médecins psychiatres, de médecins de santé publique, d'éducateurs, de commissaires, de gendarmes, de personnes issues de la Marine ou du milieu associatif. Il est important que les contrôleurs aient une connaissance des lieux que nous contrôlons, mais leur diversité représente une très grande richesse pour l'institution. Je favorise les personnes ayant déjà une certaine ancienneté dans leur carrière, c'est-à-dire dix ou quinze ans d'expérience professionnelle, pour leur recul sur les sujets difficiles que nous affrontons.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Comment parviennent-elles jusqu'à vous ?

Mme Adeline Hazan. - Les candidatures peuvent être spontanées, ou répondre à un appel. En décembre, après le départ de deux magistrats, j'ai lancé un appel à candidature sur la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) et auprès du ministère de la justice. Il en va de même dans les autres corps de fonctionnaires. Nous recevons beaucoup de réponses issues de tous les secteurs.

Notre staff administratif est extrêmement léger : un secrétaire général, un directeur des affaires juridiques supervisant sept contrôleurs qui répondent au courrier, un directeur financier et des ressources humaines et un contrôleur chargé de la communication. L'essentiel des crédits de fonctionnement est concentré sur la masse salariale et sur le coût des missions, même si celles-ci s'effectuent à frais réduits et que les dépenses font l'objet d'un examen pointilleux.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Que pensez-vous des modalités de votre association au projet immobilier de regroupement des services du Premier ministre sur le site de Ségur-Fontenoy ?

Mme Adeline Hazan. - Consulté sur l'opportunité de rejoindre l'ensemble Fontenoy, Jean-Marie Delarue avait décliné, position que j'ai reprise. Le Contrôleur général est installé dans un quartier plus populaire que celui des ministères, dans le XIX^e arrondissement de Paris. Les contrôleurs voyagent beaucoup, aussi est-il pratique d'être situé près des gares. Les loyers sont en outre très inférieurs, d'environ 50%, à ceux du VII^e arrondissement. Notre mission étant spécifique, il est intéressant de l'être dans nos locaux, qui sont fonctionnels et simples. Nous recevons des personnes du milieu associatif, qui suivent des personnes en difficulté. Le faire dans un quartier populaire, dans des locaux tout sauf grandioses, est une garantie de crédibilité.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous connaissez la position du Sénat sur l'intégration du Contrôleur général au Défenseur des droits. La personnalité de votre prédécesseur a beaucoup joué contre le regroupement. Cette intégration vous paraît-elle souhaitable ?

Mme Adeline Hazan. - Je ne le crois pas, nos façons de travailler étant tout à fait différentes. Le Défenseur des droits a une mission de médiation en cas de conflit entre un citoyen et une administration. Notre mission est avant tout de prévention ; nous agissons par des visites d'établissements et des propositions pour faire disparaître les éléments négatifs. Nous n'agissons pas en tant que médiateurs. Nous rencontrons des personnes pour analyser ce que leur problème révèle comme dysfonctionnement de l'établissement, et c'est à celui-ci que nous tentons de remédier. L'angle d'attaque est différent. Contrairement à nous, le Défenseur des droits se penche d'abord sur un conflit personnel avant de faire de la prévention. Nous sommes toutefois complémentaires ; certaines personnes saisissent les deux institutions, qui ont signé en 2011 une convention posant le principe d'un croisement des informations. Jacques Toubon et moi nous sommes rencontrés très vite après notre nomination et sommes convenus d'attendre de voir la façon de fonctionner. Récemment, nous avons estimé qu'il n'était pas nécessaire de réécrire la convention, mais qu'une fluidité accrue pouvait s'établir entre les deux institutions. Nous nous sommes répartis les compétences. Par exemple, le courrier d'une personne détenue dénonçant les violences de surveillants est transmis au Défenseur des droits sous réserve qu'il nous informe des suites données. En revanche, s'il dénote des conditions de prise en charge difficiles dans l'établissement, nous considérons qu'il ressort de notre compétence et en informons le Défenseur des droits. Les onze mois d'expérience de l'un et de l'autre montrent que ce fonctionnement ne pose pas de difficultés. Le cœur du métier de Contrôleur général porte sur les établissements pénitentiaires, ce qui disparaîtrait, comme le mode de travail, en cas de fusion. Ce serait regrettable.

Le Sénat, prenant le contre-pied de l'Assemblée nationale, s'est opposé à la fusion de ces institutions et les compétences du Contrôleur général ont été renforcées par la loi de mai 2014. Il serait surprenant que cette institution disparaisse et soit englobée dans l'activité du Défenseur des droits.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous n'avez pas de pouvoir réglementaire.

Mme Adeline Hazan. - Nous n'avons pas de pouvoir d'injonction.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Ni de pouvoir réglementaire. Le statut d'AAI s'impose-t-il ? Les AAI forment aujourd'hui une véritable mosaïque. Une AAI doit réunir plusieurs critères. Vous pourriez être une agence indépendante.

Mme Adeline Hazan. - Souvent, les agences indépendantes ne le sont pas complètement. Sans le statut d'AAI, nous serions assimilés à un service d'inspection. Ce statut d'autorité indépendante découle du protocole facultatif, ratifié par la France.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je suis heureux de vous entendre saluer la qualité du travail du Sénat. Les lieux privatifs de liberté ne sont pas seulement les maisons d'arrêt ni les maisons centrales, mais aussi les commissariats ou les gendarmeries, qui sont très nombreux. Comment procédez-vous ?

Mme Adeline Hazan. - Nos visites sont inopinées ou annoncées. Nous ne prévenons jamais les commissariats. Malheureusement, de rapport en rapport, nous constatons des observations écœurantes sur le mauvais état des lieux et le non-respect des droits fondamentaux. Dans la plupart des commissariats, les cellules de garde à vue sont très dégradées et aucun bureau n'est prévu pour le médecin ou l'avocat, ce qui constitue une atteinte aux droits fondamentaux de la défense ou de l'accès à la santé. Les réponses du ministre, pour ce qui est des moyens, ne nous satisfont pas. D'autres atteintes aux droits pourraient être facilement réduites en cas de volonté politique, comme le fait d'enlever les lunettes ou le soutien-gorge de la personne gardée à vue. Nous sommes obligés de constater que l'impératif de sécurité prime parfois sur l'impératif de dignité des personnes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les conditions de travail des personnels qui en ont la charge ne sont pas faciles non plus.

Mme Adeline Hazan. - Nous dénonçons des conditions de travail indignes dans nos rapports, dans les commissariats comme les établissements pénitentiaires.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous nous avez dit avoir renoncé à toute activité politique. Est-ce indispensable lorsqu'on exerce une responsabilité au sein d'une AAI ?

Mme Adeline Hazan. - La loi y oblige, mais je l'aurais décidé si ce n'était pas le cas. Il me paraîtrait totalement inadmissible que le responsable d'une autorité administrative indépendante puisse exercer un mandat électif ou une fonction dans un parti politique.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il était bon que ce fût dit, car ce n'est pas toujours le cas dans toutes les autorités administratives indépendantes.

Vous avez répondu diplomatiquement au questionnaire adressé que votre rémunération, fixée par contrat, garantissait votre indépendance par rapport à votre corps d'origine. Nous vous demanderons le montant par écrit.

Mme Adeline Hazan. - Nous répondrons, la transparence est totale.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous la pratiquons nous-mêmes !

M. Pierre-Yves Collombat. - Vous avez derrière vous une carrière politique très riche, d'élue, de membre de cabinet. Est-ce une bonne préparation à l'indépendance ?

Mme Adeline Hazan. - Je n'ai pas encore achevé ma carrière professionnelle, déjà assez longue. J'ai été magistrat, responsable de la prévention de la délinquance à la délégation interministérielle à la ville. J'ai occupé deux ans des fonctions en cabinet ministériel et j'ai été députée européenne pendant neuf ans, membre de la commission Libertés civiles, justice et affaires intérieures du Parlement européen. J'ai exercé le mandat de maire d'une grande ville, avec toujours comme fil conducteur la lutte contre les inégalités et le combat contre les discriminations. Tout cela m'a préparée à exercer la fonction de Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Je connais ces sujets, je m'en suis emparée. Être magistrat signifie être garant des libertés. Depuis un an, j'exerce une fonction totalement indépendante d'un engagement politique ; si vous suivez l'actualité, vous saurez que je ne me suis pas gênée pour dire ce que je pense au gouvernement actuel. J'espère que vous avez posé la même question à Jacques Toubon, dont la carrière politique a été beaucoup plus longue que la mienne !

M. Pierre-Yves Collombat. - J'ai toujours trouvé troublant que vous ayez été nommés au même moment...

Mme Adeline Hazan. - Cela ne dépend ni de moi, ni de lui.

M. Pierre-Yves Collombat. - Un des problèmes des AAI est le manque de diversité de leur recrutement. Les carrières sont toujours les mêmes.

J'ai défendu la non-intégration du Contrôleur général au sein du Défenseur des droits, non parce que ces métiers sont différents, mais parce que vous avez affaire à des situations très particulières, et en raison de la place que votre prédécesseur a donné à l'institution. Nous avons un bon

Contrôleur général et voulions le garder. La valeur de votre mission n'est-elle pas la grande particularité des situations rencontrées et votre capacité à dire les choses en toute indépendance ?

Mme Adeline Hazan. - La colonne vertébrale de cette institution et la grandeur de sa mission est la défense des droits fondamentaux dans une indépendance totale. Le volontarisme est nécessaire. Nous nous répétons, de rapport annuel en rapport annuel, jusqu'à ce que la situation évolue. Nous avons ainsi dénoncé l'exclusion des personnes détenues du bénéfice des bourses universitaires. Il y a près d'un an, le ministère de l'enseignement supérieur a enfin décidé d'en accorder. Nous ne lâchons pas jusqu'à faire bouger les choses.

Je partage votre opinion sur mon prédécesseur, mais la loi de mai 2014 qui accroît sensiblement les pouvoirs du Contrôleur général n'a pas été votée seulement sur la personnalité de Jean-Marie Delarue, qui achevait son mandat deux semaines plus tard. Je ne doute pas que les Contrôleurs généraux successifs sauront eux aussi marquer l'institution, et prouver que les cas que nous traitons doivent rester l'objet d'une spécificité.

Le profil des personnes nommées ne me semble pas semblable. Le fait que je sois magistrat spécialisé sur l'application des peines et la justice des mineurs, que je connaisse le fonctionnement interministériel de l'administration, a beaucoup compté dans ma nomination. M. Jean-Marie Delarue était conseiller d'État, c'est un profil assez différent. J'imagine mal que l'on nomme à ce poste quelqu'un qui ne connaît ni la prison, ni l'administration, ni les hôpitaux psychiatriques, ni la garde à vue. Ce ne serait pas gage d'efficacité.

M. Michel Canevet. - Vous formulez des avis. Les ministres sont-ils appelés à répondre ? Retournez-vous sur les lieux visités pour constater l'avancement des travaux, et si oui, en dressez-vous un rapport ? Votre mission, qui consiste surtout à visiter des établissements, de formuler des observations sur l'état du patrimoine et les conditions de fonctionnement, ne rejoint-elle pas celle des inspections générales des différents ministères ?

Votre institution a vu ses moyens croître dans un contexte d'austérité. Avez-vous recruté des contrôleurs supplémentaires ? Visitez-vous des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ? Ces dernières peuvent y être privées de liberté.

M. Claude Raynal. - Avez-vous pu porter un jugement sur l'utilité du travail de votre prédécesseur, pendant six ans ? Vous n'avez pas de pouvoir d'injonction, ce qui constitue une faiblesse, mais un pouvoir d'exprimer une position dans le débat public. Quelle est l'utilité sociale du poste, et quelle est la réponse de l'administration à vos observations, alors qu'une attention particulière est demandée aux ministères en matière budgétaire ?

Mme Adeline Hazan. - Hormis les hôpitaux psychiatriques et les 4 000 commissariats, toutes les catégories de lieux de privation de liberté ont été visitées au moins une fois lors du mandat de mon prédécesseur. Des contre-visites ont débuté avant son départ. Elles concernent actuellement les centres de rétention, les établissements pénitentiaires, les centres éducatifs fermés et les prisons pour mineurs. La deuxième visite d'un établissement conduit à comparer les deux constats, ce qui a été ou n'a pas été fait. Nous mettons sur pied, avec le secrétaire général, un outil de monitoring pour vérifier de façon continue, avec l'administration pénitentiaire, les modifications apportées à la suite de nos recommandations, mois après mois ou semestre après semestre. Cet outil n'a pas pu être élaboré sous le premier mandat, qui a consisté à installer l'institution et effectuer une série de visites. J'ai par exemple demandé à l'administration pénitentiaire de revoir sa circulaire sur le salaire des personnes détenues. Un outil scientifique nous permettra de savoir où en est le projet.

Deux magistrats partis en décembre ont été remplacés. Mon prédécesseur avait obtenu la création de trois postes pour 2015, ce qui était plus que nécessaire car le nombre de saisines a augmenté, les visites sont de plus en plus approfondies, et la loi de 2014 nous a donné de nouvelles compétences, dont le contrôle des retours forcés, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de logistique. Nous travaillons à flux extrêmement tendu.

Un service d'inspection ne se rend pas dans un établissement en immersion pendant huit ou quinze jours. Surtout, il dépend de son ministère de rattachement. C'est la différence fondamentale.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ne faudrait-il pas supprimer quelques inspections générales ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Votre existence découle d'une obligation internationale.

Mme Adeline Hazan. - Absolument. Mon prédécesseur avait lancé le débat sur l'opportunité de notre compétence sur les EHPAD, où certaines personnes font l'objet de mesures de restriction de liberté, contention ou isolement. Cela avait provoqué une levée de bouclier, les personnes n'étant pas entrées sur décision des pouvoirs publics.

M. Michel Canevet. - La décision peut être celle de leurs enfants. Ces personnes y entrent rarement de leur plein gré.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - A l'insu de leur plein gré, disons !

Mme Adeline Hazan. - Il est rare qu'ils s'y opposent complètement, sinon ce serait une violation de leur liberté. Leur état étant souvent intermédiaire, on ne peut considérer que leur consentement est totalement libre. Je reprends cette question. J'en ai discuté avec des responsables d'établissements, les fédérations d'EHPAD. La question a toute sa place dans le débat public, et le Parlement devra sans doute prendre position. Le

Contrôleur général des lieux de privations de liberté a bien assez de travail, mais une instance autre qu'une inspection doit pouvoir entrer dans ces établissements et constater ce qui s'y passe.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Où en sont les procédés techniques de fouille, sachant que certaines installations n'ont jamais été utilisées ?

Mme Adeline Hazan. - La loi pénitentiaire de 2009 a supprimé les fouilles systématiques et n'a autorisé les fouilles qu'en cas de soupçons. Ce point est globalement respecté, même si nous recevons parfois des plaintes. Quant aux portiques de sécurité, s'ils ne sont pas utilisés, c'est qu'ils coûtent extrêmement cher et ne sont pas suffisamment fiables.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Certains sont installés.

Mme Adeline Hazan. - Dans ce cas, il n'est pas normal qu'ils ne soient pas utilisés, étant plus respectueux de la dignité des personnes et plus efficaces.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous n'ignorez pas que s'ils ne sont pas utilisés, c'est en raison du refus des détenus eux-mêmes.

Mme Adeline Hazan. - Cela reste un moyen à mon sens beaucoup plus respectueux et efficace.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je vous remercie.

17. Audition de M. Thierry Le Roy, Président du Conseil supérieur de l'Agence France-Presse (mercredi 1^{er} juillet 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous recevons M. Thierry Le Roy, président du Conseil supérieur de l'Agence France-Presse (AFP). L'article 5 de la loi de 1957 prévoit que ce Conseil examine les infractions de l'AFP à ses obligations, notamment en matière d'impartialité et d'exactitude, dont il est saisi par ses usagers ou les organisations professionnelles de presse. La loi du 17 avril 2015 a élargi ses missions en y ajoutant le pouvoir d'adresser des observations au président de l'AFP et de le convoquer, le suivi de l'activité, de la gestion et de l'indépendance de l'AFP et un rôle consultatif sur le contrat d'objectifs et de moyens. Quel est, au juste, son statut ? Est-il réellement une AAI, comme le Conseil d'État l'a considéré en 2001 ? Ne s'assimile-t-il pas plutôt à un conseil de surveillance de l'AFP ? Les débats au Sénat lors de l'examen de la loi du 15 avril 2015 et les propositions de sa commission des affaires culturelles penchaient vers la seconde option. Je rappelle enfin que cette audition, ouverte au public et à la presse fera l'objet d'une captation vidéo et d'un compte-rendu.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Thierry Le Roy prête serment.

M. Thierry Le Roy, Président du Conseil supérieur de l'Agence France-Presse. - Merci de votre invitation. J'en ai fait part aux membres du Conseil supérieur, qui en ont été comme moi légèrement surpris. Sommes-nous une AAI ? Formellement, tout se passe comme si nous l'étions. En l'absence de critères légaux, ce statut est déterminé par le classement sur une liste tenue par le Secrétaire général du Gouvernement. Nous nous sommes aperçus que nous y figurions lorsqu'il nous a fallu, en application de la loi sur la transparence de la vie publique, procéder à des déclarations d'intérêts et de patrimoine à l'automne dernier. Les autres membres, tous bénévoles, ont trouvé que c'était là une contrainte excessive... Avec les nouvelles fonctions conférées par la loi du 17 avril 2015, notre rôle se rapproche en effet de celui d'un conseil de surveillance. Le sénateur Bonnecarrère avait d'ailleurs proposé de nous fusionner avec la commission financière, idée qui a tourné court.

Le fonctionnement du Conseil supérieur est, depuis sa création en 1957, très modeste : des moyens tenus pour une activité très limitée. En effet, nous n'avons pas l'initiative de notre action. Nous ne pouvons agir que suite à une plainte relative aux obligations de l'AFP, telles qu'elles sont définies par l'article 2 de la loi de 1957. Celles-ci portent sur le contenu de l'information diffusée - objectivité, impartialité, exactitude - mais aussi sur le rayonnement international de l'AFP. Son marché, essentiellement français entre 1945 et 1957, est devenu international, et le développement de l'AFP à l'étranger est d'ailleurs l'une des préoccupations majeures de son président.

Pendant mes quatre années de présidence, nous n'avons guère reçu plus d'une ou deux plaintes par an, et avons donc tenu en moyenne deux réunions par an. Si certaines plaintes étaient anecdotiques, une a particulièrement retenu mon attention. C'était en 2012, et elle provenait du syndicat des journalistes de l'AFP - comme souvent : ceux-ci souhaitent que l'AFP soit meilleure qu'elle n'est, mais nous conjurent, lors de l'instruction, de ne pas la condamner ! L'AFP avait bravé, pour la première fois, l'interdiction de diffuser les résultats de l'élection présidentielle avant la clôture des derniers bureaux de vote, pour ne pas être distancée par ses concurrents qui relayaient les informations diffusées depuis l'étranger. Nous avons jugé que l'affaire était très critiquable, car l'AFP s'était affranchie des recommandations de la Commission de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle, présidée par le vice-président du Conseil d'État, et de la Commission des sondages. L'infraction était patente. Après en avoir débattu, nous n'avons pu faire mieux que d'entourer de motivations très critiques un dispositif qui relaxait entièrement le coupable... Pour beaucoup, en effet, l'AFP est sacrée, et il ne saurait être question de la condamner. Le juge que constitue le Conseil supérieur ne peut donc être trop sévère.

Depuis l'origine, le Conseil supérieur a considéré que les usagers de l'AFP, seuls autorisés par la loi à formuler un recours, sont ses abonnés : il

s'agit donc uniquement des entreprises de presse, non des simples lecteurs. C'est un autre facteur de réduction de notre activité. L'occasion ne s'est pas présentée de modifier cette jurisprudence.

Chaque année, nous auditionnons le président de l'AFP, qui présente son rapport d'activité... Bref, un tableau assez modeste. Je me suis réjoui qu'à l'occasion des travaux sur le statut de l'AFP, le rôle du Conseil supérieur puisse être aussi réformé. J'ai d'ailleurs remis à Michel Françaix, qui a déposé une proposition de loi, ainsi qu'à Philippe Bonnacarrère, une note de deux pages sur ce point, que je vous ferai parvenir.

Les nouvelles attributions prévues par la loi du 17 avril 2015 supposent quelques moyens supplémentaires. Désormais, de nombreuses instances collégiales sont en mesure de jouer un rôle de conseil de surveillance de l'AFP : le conseil d'administration, celui de sa filiale AFP Blue, dotée d'un comité stratégique, la commission financière. Le Conseil supérieur ayant dorénavant des attributions dans le domaine financier, nous risquons d'être en double commande avec plusieurs de ces formations. La loi édicte de surcroît de nombreuses incompatibilités, bienvenues en principe mais qui, en pratique, risquent d'exacerber la concurrence entre ces quatre instances, si elles doivent être constituées de membres différents. Elles compliquent aussi ma première tâche, qui est de préparer la constitution du nouveau conseil d'administration...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Voilà un cas passionnant !

M. Thierry Le Roy. - Ce n'est sans doute pas la plus grosse AAI que vous ayez étudiée...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Certes non ! Votre indemnité s'élevant à 190 euros par trimestre, on ne saurait vous reprocher d'être trop coûteux.

M. Thierry Le Roy. - Notre activité ne justifie pas qu'elle soit plus élevée...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - La loi du 17 avril 2015 vous confie des missions supplémentaires. Vos séances - deux par an - se tiennent dans les locaux du Conseil d'État.

M. Thierry Le Roy. - Il ne nous réclame pas de loyer.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez un pouvoir de sanction. En avez-vous déjà prononcé ?

M. Thierry Le Roy. - Pas pendant mes quatre années en tant que président, mais la chose n'a rien d'inconcevable : les délibérations ont parfois été partagées.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Si vous aviez rendu une décision quasi-juridictionnelle, y aurait-il eu des possibilités de recours ?

M. Thierry Le Roy. - Oui.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Devant le Conseil d'État ?

M. Thierry Le Roy. - Je vois ce que vous voulez dire : en sommes-nous à la bonne distance ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. - C'est extraordinaire ! Vous êtes conseiller d'État, c'est un maître des requêtes qui instruit les dossiers, vous êtes hébergés par le Conseil d'État, et un éventuel recours se fait devant le Conseil d'État... Est-ce bien raisonnable ?

M. Thierry Le Roy. - Le Conseil d'État ne pourra offrir au nouveau Conseil supérieur les moyens de fonctionner.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Que personne n'ait soulevé ce type de question est inquiétant. Le Conseil supérieur de l'AFP sanctionnant l'AFP...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est difficile à comprendre !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Une affaire a fait du bruit il y a peu : quand l'AFP, dans son extrême compétence, a annoncé la mort de M. Martin Bouygues.

M. Thierry Le Roy. - J'y ai pensé. Nous en avons parlé avec la direction de l'AFP, de manière informelle : n'ayant pas été saisis, nous ne pouvions faire plus.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Original ! De plus, les dépenses du Conseil supérieur, pour faibles qu'elles soient, sont prises en charge par l'AFP...

M. Thierry Le Roy. - C'est un problème aussi.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Que des conseillers d'État se soient satisfaits d'une telle situation, cela me laisse pantois.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le Parlement a une part de responsabilité...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il a bon dos !

M. Thierry Le Roy. - Quand la loi a été votée, nous nous sommes demandé quels seraient les moyens nécessaires pour assumer nos nouvelles missions, ne serait-ce qu'un petit local, et surtout qui pourrait les fournir. Le Conseil d'État n'était pas disposé à en faire davantage. Restait l'AFP. Dans ma note au ministère de la Culture, j'ai signalé que nous ne pourrions pas nous accommoder de moyens dépendants de l'organe que nous contrôlons.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Notre rapport vous aidera.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Considérablement ! Vous êtes président d'une AAI, le Conseil d'État lui-même le dit. Dès lors, vous avez dû remplir les déclarations de patrimoine.

M. Thierry Le Roy. - *In extremis* !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Une AAI doit aussi être indépendante des fonctions politiques. Or vous n'avez pas démissionné de vos fonctions de conseiller municipal...

M. Thierry Le Roy. - Je n'ai pas le sentiment que cela pose un problème.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Indépendant, vous l'êtes ou vous ne l'êtes pas. Je suis étonné que vous soyez une AAI.

M. Thierry Le Roy. - Je comprends. Pourquoi a-t-on voulu qu'une instance, qui est un des rouages du système AFP, soit une AAI ? Nous ne sommes pas le CSA.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Dès lors que vous êtes une AAI, il faudrait que votre fonctionnement se conforme à ce statut. Nous sommes face à une contradiction.

M. Thierry Le Roy. - Cette qualification est venue après coup : il n'y avait pas d'AAI en 1957, lorsque le Conseil supérieur a été créé.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Aujourd'hui, vous avez ce statut. La composition de votre Conseil est-elle modifiée par la loi du 17 avril 2015 ?

M. Thierry Le Roy. - Oui. Il compte huit membres, et est composé pour moitié de représentants des journalistes et des entreprises de presse, privées et publiques, d'un membre de la Cour de Cassation, d'un membre du Conseil d'État et - c'est une nouveauté - de deux parlementaires, qui remplaceront un ambassadeur et un préfet honoraires. Nous sommes tout de même indépendants par rapport à l'État et aux groupes de pression des médias ou de la presse - même si le président de France Télévisions est l'un de nos membres. Il fallait trouver une instance qui ne soit pas l'actionnaire, puisqu'il n'y en a pas, ni l'État, ni les clients... Nous ne pourrions jouer ce rôle si notre indépendance était mise en doute. La loi du 17 avril est un progrès sensible.

M. Pierre-Yves Collombat. - C'est étonnant : en écoutant vos homologues, on se demande parfois à quoi ils servent. L'AFP étant le fournisseur en gros des informations, une AAI serait bien utile pour la surveiller. Or il n'y a rien !

M. Thierry Le Roy. - Je suis d'accord, comme en témoigne ma déposition lors de la préparation de la loi. Nous subissons un statut qui ne nous permet pas de faire mieux, puisque nous dépendons des plaintes. La nouvelle configuration change la donne. Tout dépendra de l'ardeur, de la capacité et du talent des membres du nouveau Conseil supérieur. Faut-il le

qualifier d'AAI ? Cela peut se discuter. Mais sa fonction de veille est incontestablement utile. Le nouveau modèle économique de l'AFP résulte d'une négociation à Bruxelles : l'État a obtenu qu'elle soit considérée comme remplissant une mission d'intérêt général, ce qui lui permet de la subventionner. J'espère bien un surcroît d'activité.

M. Pierre-Yves Collombat. - Il y a urgence : ce qu'on appelle les aides au pluralisme sont en fait des aides à l'uniformité ! Les comptes rendus produits par l'AFP de ce qui se passe au Sénat sont parfois étonnants, quand ils ne frisent pas le contresens...

M. Thierry Le Roy. - Les parlementaires ne devraient pas hésiter à protester.

M. Pierre-Yves Collombat. - Nous y passerions notre vie...

M. Thierry Le Roy. - Je vous comprends.

M. Pierre-Yves Collombat. - L'AFP a une position de quasi-monopole et ses dépêches sont reprises dans les quotidiens, parfois *in extenso*.

M. Thierry Le Roy. - En effet, il y a place pour une fonction plus active de vigilance, prévue par la loi. Cela dit, si l'AFP est sans aucun doute en position de monopole sur le territoire français, elle réalise la plus grosse partie de son chiffre d'affaires hors de France, sur un marché parfaitement concurrentiel.

M. Pierre-Yves Collombat. - La concurrence ne garantit pas le respect de la pluralité. Actuellement, tous disent la même chose - c'est ce qui caractérise le système. Voilà qui justifie une AAI, semblable à l'Autorité de la concurrence, pour cette marchandise si spécifique qu'est l'information.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Qui est à l'origine de la loi de 2015 - que j'ai sans doute votée ? Vous devez bien le savoir.

M. Thierry Le Roy. - Pas forcément, étant indépendant de l'AFP comme du ministère de la Culture... À mon avis, la réforme a été enclenchée pour répondre au problème lancinant du financement des investissements de l'AFP, nécessaires pour faire face à la concurrence. Les recettes d'abonnement ne pouvaient croître, car les clients étaient tous représentés au conseil d'administration. Sans capital, l'AFP ne peut emprunter. Elle en était donc réduite à manipuler les abonnements de l'État pour qu'ils constituent une subvention. Résultat : un concurrent allemand a déposé une plainte pour aide d'État devant les instances européennes. Cela a entraîné une négociation de deux ans entre l'État français et la Commission européenne, qui a abouti à la création d'une filiale qui pourra investir grâce à des financements apportés par la Caisse des dépôts et consignations.

Bien sûr, le texte a pris la forme d'une proposition de loi : aucun Gouvernement ne peut se donner l'apparence de réformer l'AFP, ce serait

suspect. C'est à l'occasion de cette proposition de loi déposée par Michel Françaix que la gouvernance a été remaniée, avec la participation active de l'AFP.

M. Michel Canevet. - Existe-t-il des organisations analogues à la vôtre en Europe ou dans le monde ?

M. Thierry Le Roy. - Pas à ma connaissance. Je n'ai pas visité *Associated Press* ni *Reuters*, mais il me semble qu'il s'agit d'entreprises privées commerciales, disposant de capitaux. *Idem* pour les petites agences nationales, généralement privées. Le statut de l'AFP, qui n'est ni une entreprise publique, ni une entreprise privée, dépourvue de capital et indépendante de l'État, est *sui generis*. Du coup, nous manquons de références. Devons-nous nous comporter comme un conseil de surveillance, ou comme un CSA au petit pied ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Merci d'avoir vraiment répondu à nos questions.

La réunion est levée à 18 heures 5.

Mardi 7 juillet 2015

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

La réunion est ouverte à 15 heures 30.

18. Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (mardi 7 juillet 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous entendons aujourd'hui M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Créé par la loi du 17 janvier 1989, le CSA a pour mission de garantir la liberté de communication audiovisuelle en France. La loi du 30 septembre 1986, modifiée à de nombreuses reprises, lui confie de larges responsabilités. L'article 1^{er} de la loi du 15 novembre 2013 a modifié le statut du Conseil en lui conférant la qualité d'autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale. Cette même loi a aussi largement renforcé les compétences du CSA, qui a notamment retrouvé son pouvoir de nomination des dirigeants de l'audiovisuel public.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel était dirigé par un collège composé de neuf membres nommés par décret du Président de la République, mais la loi du 15 novembre 2013 a prévu de réduire progressivement ce collège à sept membres, dont trois désignés par le Président de l'Assemblée nationale et trois par le président du Sénat. Les membres du collège sont désignés en raison de leurs compétences en matière économique, juridique ou technique ou de leur expérience professionnelle dans le domaine de la communication, notamment dans le secteur

audiovisuel ou des communications électroniques, après avis conforme des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat en charge des affaires culturelles statuant à bulletin secret à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Actuellement le collège est composé de huit membres. Le président est nommé par le Président de la République pour la durée de ses fonctions de membre du Conseil. En cas d'empêchement du président, pour quelque cause que ce soit, la présidence est assurée par le doyen d'âge.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Olivier Schrameck prête serment.

M. Olivier Schrameck, président du CSA. - Vous avez rappelé l'historique du CSA. Il est constitutif. Le choix de créer une autorité indépendante, devenue, ainsi que vous l'avez rappelé, autorité publique indépendante, fait suite à l'ouverture des fréquences audiovisuelles et radiophoniques, au début des années 1980. Il avait alors été jugé que la protection des valeurs de droit et la promotion du secteur justifiaient, tant au plan juridique que social et économique, qu'une institution s'intercale entre les pouvoirs publics exécutifs et l'autorité législative qu'est le Parlement. Ce choix, qui n'a jamais été démenti, se situe dans la tradition européenne. Dans le droit de l'Union européenne, elle répond à l'exigence d'indépendance des médias et de la production audiovisuelle, qui irrigue l'ensemble de la directive sur les services de média audiovisuels (SMA), et à laquelle il est explicitement fait référence dans le considérant 94 et l'article 30. Une organisation des régulateurs européens a en outre été créée l'an dernier, l'ERGA (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*), dont le premier acte a consisté en une déclaration d'octobre 2014 qui met l'accent sur les critères garantissant l'indépendance de ces autorités - choix hors des pressions politiques, indépendance économique, autonomie financière, capacité à régler des différends sous le contrôle du juge.

La première fonction du CSA est de garantir les droits et libertés des citoyens que sont les téléspectateurs et auditeurs face aux pouvoirs publics exécutifs et aux groupes de pression, en particulier économiques. Il lui revient également de garantir la sauvegarde et l'équilibre économiques d'un secteur sensible, où l'État est partie prenante à la fois comme autorité normative et comme opérateur économique de marché.

Les principes susceptibles de limiter la liberté de communication audiovisuelle, qui reste la règle, sont énumérés à l'article 1^{er} et, pour ce qui concerne plus spécifiquement le CSA, à l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986. Parmi eux, le principe de dignité humaine ou la sauvegarde de l'ordre public - nous en avons vu une illustration, qui fut au reste contestée, avec les attentats qui ont endeuillé notre pays en janvier dernier.

D'autres missions nous sont également confiées, comme la lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité, certaines s'étendant

à des objectifs sociaux, comme la promotion de la santé publique ou le développement durable.

Surtout, le CSA est chargé de veiller au pluralisme des médias. C'est là une mission essentielle, que nous exerçons par l'édition de recommandations, par le contrôle des chaînes et des stations, dont nous informons mensuellement le Parlement, et par la réglementation des campagnes officielles sur le service public.

En matière économique, la forte présence de l'État tient au fait que le réseau hertzien appartient au domaine public de l'État. J'ajoute que l'économie de l'audiovisuel est encore très réglementée, notamment dans le cadre de l'exception culturelle, ce qui donne lieu à régulation, laquelle s'exerce soit unilatéralement soit par le biais de conventions avec les chaînes et stations. Ajoutons qu'un opérateur puissant sur le marché a pour seul actionnaire l'État : le service public de l'audiovisuel, qui fait partie des acteurs régulés par le Conseil.

Dans sa décision du 27 juillet 2000, le Conseil constitutionnel rappelait que l'objectif à réaliser consiste à s'assurer que les auditeurs et téléspectateurs, destinataires essentiels de la liberté de communication audiovisuelle, soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leur propre décision, ni que l'on puisse en faire les objets d'un marché. Il en résulte toute une série de compétences économiques, qui tiennent à la régulation de l'accès au marché - autorisation des services hertziens, conventionnement des services non-hertziens, déclarations préalables des distributeurs et des services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) - ou à la régulation du fonctionnement - contrôle de la concentration, de l'évolution des programmes, des changements de modèle économique entre payant et gratuit, résolution des litiges.

En matière de gouvernance de l'audiovisuel public, outre la compétence de nomination que vous avez rappelée, nous exerçons une compétence consultative sur le cahier des charges et les contrats d'objectifs et de moyens, à quoi s'ajoute, en vertu de la loi du 15 novembre 2013, une compétence de contrôle et d'évaluation du respect de ces instruments contractuels.

Pour cela, nous sommes soumis, j'y insiste, à un certain nombre de règles de procédure essentielles : consultation des intéressés, *via* des auditions, en général publiques ; études d'impact, qui se sont multipliées en vertu de la législation de 2013 ; principe de la mise en demeure préalable à l'engagement de toute procédure de sanction, affirmé par le Conseil constitutionnel dès 1989 ; exigence de motivation de toutes nos décisions et, comme il va de soi, contrôle du juge. La procédure disciplinaire a été modifiée en 2013, pour être parfaitement conforme aux jurisprudences

constitutionnelle et conventionnelle, par la nomination d'un rapporteur indépendant désigné par le vice-président du Conseil d'État.

En matière d'organisation, vous avez rappelé l'essentiel. Je ne reviens donc pas sur le nombre des conseillers et les conditions requises par la législation. J'indique tout de même que l'implication du Parlement, qui nomme six membres sur sept à la majorité des trois cinquièmes, marque un lien structurel profond avec le pouvoir législatif sans équivalent dans d'autres autorités administratives indépendantes. Le collège est paritaire dans sa composition. Il compte deux juristes ayant l'expérience des affaires publiques, trois professionnels des médias, deux économistes et ingénieurs et un ancien sénateur, Nicolas About, qui fut président de la commission des affaires sociales du Sénat.

Les fonctions de membre du CSA s'exercent à temps plein ; les conseillers sont fortement mobilisés, chacun assurant la présidence ou la vice-présidence de groupes de travail qui, même si un effort de réduction a été consenti en janvier dernier, restent au nombre de dix-neuf, pour couvrir l'éventail des missions du Conseil.

Nous sommes soumis à un triple encadrement déontologique. Des dispositions législatives spécifiques de la loi de 1986 nous interdisent d'exercer dans six secteurs - l'audiovisuel, le cinéma, l'édition, la presse, la publicité et l'ensemble des communications électroniques - non seulement pour la durée de notre mandat mais un an au-delà. À quoi s'ajoute la réglementation relative aux conflits d'intérêt, l'ensemble des dispositions législatives applicables aux autorités administratives indépendantes en vertu de la loi du 11 octobre 2013 et un code de déontologie élaboré par le CSA lui-même. Quant aux collaborateurs, ils font l'objet d'une recommandation de 2008. Représentant 284 équivalent temps plein (ETP), ils sont en majorité hébergés dans la tour Mirabeau, avec d'autres services administratifs - ministère du travail, Inspection générale des affaires sociales, Bureau de recherches géologiques et minières - les autres étant en poste dans nos implantations territoriales, qui revêtent pour nous une très grande importance - 12 comités territoriaux de l'audiovisuel (CTA) en métropole et quatre outre-mer. Nous veillons là aussi à une mutualisation de nos locaux, dans une optique d'économie. Nathalie Morin, chef du service France Domaine, a évoqué, lors de son audition, cet aspect domanial.

En tant qu'autorité administrative indépendante, nous percevons une subvention de l'État sous un titre unique. Nos dépenses de fonctionnement ont diminué de 13 % depuis 2013. Nos dépenses de personnel ont également baissé, bien que nos missions aient été assez considérablement élargies, notamment par la loi de 2013.

Nous sommes attachés à entretenir un dialogue étroit avec les pouvoirs publics exécutifs. Nous avons ainsi des échanges très denses sur l'audiovisuel public ou le régime de financement de la production

audiovisuelle. Nous avons également de nombreux liens avec d'autres autorités administratives indépendantes, notamment l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) ou l'Autorité de la concurrence, *via* des demandes d'avis croisés. Mais cette audition est une occasion précieuse de rappeler que le lien essentiel reste le lien avec le Parlement - qui fixe, depuis la révision de 2008, les règles relatives au pluralisme et à l'indépendance des médias - afin d'honorer au mieux les missions que celui-ci nous a fait la confiance de nous confier. J'ai souligné, dès avant ma nomination, combien je comptais sur les relations avec le Parlement pour orienter et accompagner, en la contrôlant, la démarche du CSA. Cette relation avec le législateur, qui joue aussi le rôle d'évaluateur, est indispensable à la légitimité même du CSA. Ceci s'exprime par de nombreux rapports au Parlement : le rapport annuel, considérablement enrichi par la loi de 2013, qui constitue une évaluation *ex post* de l'activité du Conseil, mais aussi de nombreux rapports à l'initiative du CSA - sur la promotion de la diversité de la société française, sur l'intensité sonore des programmes de télévision, par exemple. La pratique du CSA consiste également à établir de façon systématique un bilan public de l'application de sa réglementation sur les campagnes électorales - nous vous adresserons prochainement celui qui concerne les échéances de l'an dernier. Nous avons également consacré un rapport à la situation des personnes handicapées. Deux autres, enfin, vous ont été adressés en début d'année, l'un sur la concentration dans le secteur de la radio et l'autre sur la radio numérique terrestre. J'ajoute que vous m'offrez l'occasion de me présenter fréquemment devant vous puisque cette audition est la onzième à laquelle le Parlement me convie depuis le début de l'année.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'espère que ce onzième rendez-vous ne sera pas trop répétitif.

M. Olivier Schrameck. - Je ne l'escompte pas.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je vois que nous nous comprenons.

Vous faites partie des grands serviteurs de l'État - l'une des épines dorsales de notre République. Vous êtes doté d'une longue expérience, du Conseil d'État, du Conseil constitutionnel, des affaires étrangères, du Gouvernement. Quel est votre avis sur la multiplication des autorités administratives indépendantes ?

M. Olivier Schrameck. - Dans beaucoup de cas, elles sont nées comme la prose dans la bouche de Monsieur Jourdain. On a fait des autorités administratives indépendantes sans le savoir - et sans nécessairement le vouloir. Au reste, les premiers rapports du Conseil d'État sur la question se donnaient pour but de dénombrer ces autorités. Car si certaines ont été créées volontairement par la loi, ou par le pouvoir réglementaire, d'autres l'ont été par la pratique : un certain nombre de traits caractéristiques agrégés ont fait que l'on a considéré que telle ou telle institution entrait dans cette

catégorie, sans que cela ait été le fruit d'un plan délibéré et d'une réflexion préalable sur le rôle qu'elles devaient jouer : distance par rapport au pouvoir exécutif, dans des domaines essentiels pour les droits et libertés ou dans des domaines où l'État jouait un rôle tel dans la sphère économique qu'une autorité de régulation était nécessaire au respect des équilibres économiques. Car tels sont bien les deux critères essentiels qui peuvent justifier l'existence d'une autorité administrative indépendante. Or, le foisonnement de ces AAI - il en existe une quarantaine - témoigne à lui seul d'un écart à cette aspiration fondamentale. J'ai eu l'occasion, comme membre de la commission Balladur, de me pencher sur ces questions. Nous nous étions alors beaucoup interrogés sur l'opportunité d'en fusionner certaines, et notre réflexion d'alors n'est pas étrangère à la création du Défenseur des droits, tandis qu'à l'inverse, le Conseil du pluralisme qui avait alors été envisagé est resté sans lendemain.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Cela n'est pas vraiment le cas du CSA, mais la composition des autorités administratives indépendantes est marquée, disent certains, par la consanguinité. Le mot est sans doute trop fort, mais disons que leur composition, qui puise beaucoup aux grands corps de l'État, est assez homogène. Après vote du Parlement, il est vrai, assumons-le. Mais en restant ainsi entre soi, ne risque-t-on pas de tourner en rond ? D'autant que les liens se multiplient entre certaines de ces autorités, appelées à collaborer en vertu de dispositions législatives ou par simple bon sens.

M. Olivier Schrameck. - Ainsi que vous l'avez relevé, c'est un reproche qui ne peut être fait au CSA, dont les membres viennent d'horizons très divers.

Ces institutions sont par nature collégiales et reposent sur des principes de droit et déontologiques qui sont profondément ancrés dans les consciences de la haute fonction publique, notamment le respect du secret des délibérés et le devoir de réserve. Ce sont des atouts, je puis en attester, qui ne sont pas négligeables dans la vie d'une autorité administrative indépendante. A l'inverse, s'il est très important de faire appel à des compétences professionnelles, sociales, à une expérience qui ne soit pas limitée à l'expérience administrative, il est vrai que le recrutement de personnalités engagées dans la vie active peut soulever un problème. On leur demande de se consacrer, durant une partie de cette période, à un mandat social ou institutionnel, mais elles peuvent avoir ensuite beaucoup de mal, soit pour des raisons tenant à la législation - j'en ai rappelé quelques-unes - soit pour des raisons pratiques, à renouer avec une carrière professionnelle interrompue.

Oui, il est extrêmement utile que la composition des collèges soit diverse et équilibrée, mais à condition que soient strictement respectés les principes qui fondent la délibération collégiale et que puisse être fait appel à

des personnalités dont la qualité et l'expérience se soient marquées antérieurement et soient encore susceptibles de le faire ultérieurement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Votre souci de la perfection vous honore, mais nos auditions nous ont amenés à ce constat que le recrutement se faisait dans un vivier relativement restreint. Au point que nous nous demandons comment certains membres des collèges ou certains présidents parvenaient à faire autant de choses en même temps. Je n'oublie pas que vous avez siégé à la commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique, qui a conclu à la nécessité du non cumul pour les parlementaires. Mais les autorités administratives indépendantes ne sont pas concernées. Ses membres ont sans doute des qualités exceptionnelles que nous n'avons pas ?

M. Olivier Schrameck. - Je rappelle que les membres du CSA ont obligation de se consacrer exclusivement à leurs fonctions, lourdes et astreignantes. Il nous est seulement permis de dispenser, à l'occasion, un enseignement non rémunéré et de nous livrer à ce qui entre dans les œuvres de la propriété littéraire ou artistique, en vertu d'une exception très généralement reconnue dans notre droit.

Les membres du CSA se consacrent donc exclusivement à leur mission. Ils sont soumis non seulement au devoir de réserve et au respect du secret des délibérations mais n'ont de surcroît pas le droit de s'exprimer sur des affaires à l'instruction. Autant dire que d'une certaine manière, ils font retraite - même si cette retraite est très active.

Au-delà, il est vrai que les fonctions, dans certaines autorités administratives indépendantes, ne sont pas à plein temps. La question peut se poser d'un cumul d'activité au sein de la fonction publique - dans le respect de la réglementation existante - mais ce que j'ai dit tout à l'heure de la difficulté de faire appel à des personnalités du secteur privé ou social pendant une période longue - gage d'indépendance - et à plein temps, peut aussi justifier que l'on permette la poursuite d'une activité. J'entends bien que cela pose souvent des problèmes délicats, touchant à la question des conflits d'intérêt. On voit bien par exemple, dans le fonctionnement de telle ou telle autorité compétente en matière financière, que beaucoup de questions se posent sur les réseaux et relations que d'aucuns peuvent entretenir avec d'autres. Il y a là des équilibres délicats qui rendent difficile la généralisation de la référence singulière que constitue le CSA.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'ai coutume, au cours de ces auditions, de poser la question suivante : vu le nombre de conseillers d'État qui siègent dans les autorités administratives indépendantes, ne pourrait-il y avoir difficulté en cas de recours devant le Conseil d'État ? Je ne vous mettrai pourtant pas sur la sellette, car c'est un reproche qu'il est difficile d'adresser au CSA, vu les conclusions de l'arrêt du 17 juin 2015 sur Paris Première.

M. Olivier Schrameck. - Voilà bien un des rares avantages de ma situation...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le CSA est désormais non plus autorité administrative indépendante, mais autorité publique indépendante. Pourquoi ce changement de statut ?

M. Olivier Schrameck. - Il est inspiré par une mutation que vous n'aurez pas manqué de relever et qui veut que depuis la loi de 2003, qui a modifié, en particulier, le statut de l'Autorité des marchés financiers (AMF), par fusion d'institutions existantes, est apparue une nouvelle génération d'autorités indépendantes, ainsi que l'a analysé la doctrine, portant un certain nombre de novations dignes d'intérêt. La fongibilité des crédits en est une. À l'intérieur de la dotation allouée par l'État - dans le programme 308 « Protection des droits et libertés » pour ce qui nous concerne - les gestionnaires que nous sommes ont la possibilité de faire la part aux priorités du moment. Si, par exemple, on nous demande un très grand nombre d'études d'impact dans une période définie, nous pouvons imputer un certain nombre de crédits d'études en dépenses de fonctionnement, sans faire appel à des recrutements supplémentaires qui engageraient nos finances sur la durée, au-delà des exigences du moment.

Le deuxième avantage, c'est que le collège prend ses responsabilités. Il fonctionne un peu comme le conseil d'administration d'un établissement public - sans tutelle, dans notre cas. Pour moi, le fait que cette responsabilité collective et solidaire ne se limite pas au traitement des affaires sur le fond mais s'étende également à l'orientation et à la gestion de l'institution me paraît une bonne chose - sachant que les questions de financement ne sont que le décalque de ses priorités.

Dernière remarque enfin, qui pourra vous surprendre mais est pourtant, croyez-le bien, profonde et authentique : cela rend le contrôle plus rigoureux, plus étroit et plus efficace, car à un comptable du Trésor, qui n'est occupé qu'à temps partiel au contrôle de l'institution, se substitue une agence comptable, composée d'une équipe de quatre personnes et coordonnée par un agent comptable, une contrôleuse des finances publiques en l'occurrence, qui vérifie l'ensemble des comptes issus de la direction administrative, financière et des systèmes d'information et pousse à une modernisation de la comptabilité, pour favoriser une comptabilité patrimoniale et une comptabilité dite de destination, laquelle fait mieux apparaître les fonctions actuelles et à venir de l'institution que ne le fait la comptabilité analytique classique, beaucoup plus statique.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Si je comprends bien, outre que vous êtes désormais doté de la personnalité morale, vous avez plus de latitude sur l'usage de la dotation. Mais le contrôle parlementaire en est rendu plus difficile. On connaît le montant de la subvention, mais on ne sait pas ce qu'il en sera des dépenses.

M. Olivier Schrameck. - Dans la réponse à votre questionnaire, nous vous avons livré la totalité des chiffres dont nous disposons. Et nous faisons

le même exercice lorsque nous sommes interrogés, chaque année, par la commission des finances, dans le cadre de la préparation de la loi de finances. Dans les formulaires que nous renseignons, nous essayons d'être aussi précis que possible tant en ce qui concerne l'utilisation de nos ETP que pour la fixation de nos crédits de fonctionnement - 14,85 millions d'euros -, ainsi que sur le chiffre de ce qui nous revient de l'extérieur en complément de la dotation de l'État - 88 000 euros. Loin de nous l'idée de garder quelque chiffre que ce soit par devers nous.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous en avez fait la démonstration dans votre réponse au questionnaire. Mais ma question était d'ordre général. Le fait est que le contrôle des commissions des finances du Parlement est rendu plus difficile par le passage au statut d'autorité publique indépendante.

Envisagez-vous une mutualisation des fonctions dites « support » du CSA ?

M. Olivier Schrameck. - Nous mutualisons au niveau territorial. À Caen, Dijon et Toulouse, nous avons ainsi mutualisé les locaux des CTA avec les directions régionales de l'action culturelle (DRAC). À Lyon, nous occupons une partie des locaux administratifs de la préfecture.

Pour le reste, les fonctions du CSA sont extrêmement spécialisées. Elles sont essentiellement techniques - liées à l'octroi, à la gestion et au contrôle des fréquences -, économiques - liées aux études d'impact -, juridiques, enfin, puisque le CSA s'exprime à travers des décisions de droit, soumises, ainsi que vous l'avez rappelé, au juge administratif. Nous développons également une activité internationale spécifique, à travers le rôle que nous jouons au sein de réseaux. Je rappelle qu'outre la présidence de l'ERGA, le CSA assure le secrétariat du réseau des régulateurs méditerranéens ainsi que du réseau francophone. C'est important, tant du point de vue des droits et libertés que de notre capacité à exporter notre savoir-faire.

En matière de gestion, nous mutualisons de plus en plus de marchés publics avec les services du Premier ministre, pour tous nos déplacements, par exemple. Nous passons systématiquement, quand nous avons une dépense à faire, par une procédure de marchés négociés communs comme celle de l'UGAP (Union des groupements d'achats publics).

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le passage au statut d'autorité publique indépendante a-t-il facilité vos négociations budgétaires avec l'État ?

M. Olivier Schrameck. - Il est trop tôt pour faire un bilan. À la suite du vote de la loi du 15 novembre 2013, il a été convenu, avec les services de Bercy, de prévoir une période intermédiaire de préparation, sur l'année 2014. Nous ne sommes donc passés sous le nouveau régime, qui suppose une gestion *via* le logiciel Chorus, que depuis le 1^{er} janvier 2015. Et nous sommes

encore dans le cadre de la discussion budgétaire, dont nous ne sommes pas acteurs, même si, ainsi que l'a souligné Marc Guillaume lors de son audition, nous faisons partie du petit nombre des autorités indépendantes qui peuvent avoir accès à des conférences budgétaires.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Avez-vous été contrôlé par la Cour des comptes ?

M. Olivier Schrameck. - Nous l'avons été à trois reprises, mais pas récemment.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Si j'en crois vos réponses à notre questionnaire, vos dépenses de communication sont modestes - 100 000 euros en 2014 sur un budget, hors masse salariale, de 14,5 millions d'euros - mais elles ont doublé en quatre ans.

M. Olivier Schrameck. - La dépense moyenne est de 70 000 euros sur quatre ans. Il est vrai qu'elle est passée, entre 2013 et 2014, de 0,07 à 0,1 million. C'est certes une augmentation significative, mais qui s'explique par l'organisation, en octobre 2014, d'un grand colloque intitulé *L'audiovisuel, enjeu économique*, qui a été clôturé par le Président de la République, et que nous avons entièrement organisé, sans rien déléguer. Le 9 décembre de la même année, nous avons également organisé, au collège de France, un colloque intitulé *Des écrans pour les jeunes*, autour des grandes thématiques de l'évolution de la communication audiovisuelle parmi ce public. Cela dit, nous nous efforçons de limiter au maximum nos dépenses de communication. Le grand colloque de cette année, sur le thème de la diversité, sera ainsi organisé, le 6 octobre prochain, dans les locaux mêmes du CSA, par souci d'économie.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Cela étant, si j'en crois l'écho qu'ont reçu vos communications au cours des six derniers mois, vous n'avez pas besoin de consacrer à ce chapitre un important budget : il suffit que vous vous exprimiez publiquement...

M. Olivier Schrameck. - Dois-je le prendre comme un compliment ?...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Absolument, car la lecture de ces excellentes déclarations est fort roborative, et j'invite d'ailleurs mes collègues à s'en imprégner.

Vous avez indiqué à la commission d'enquête que 4,4 millions d'euros correspondaient à des prestations externes relatives à des « *missions du CSA (études, contrôles des programmes, projets informatiques et contrôle des mesures y compris TNT, RNT, etc.)* ». Or, toujours selon la réponse transmise, « *les prestations externes concernent les loyers, les charges locatives, les travaux d'entretien et de réparation, les contrats d'assurance et les rémunérations des prestataires techniques* ». Pouvez-vous nous expliquer ce dont il s'agit

exactement et pourquoi cette dépense qui « *touche le cœur de métier* » du CSA, selon vos propres mots, est considérée comme une prestation externe ?

M. Olivier Schrameck. - Il y a, comme vous le mentionnez, deux sources de dépenses. Tout d'abord, tout ce qui relève du pôle immobilier, et en particulier des loyers, qui représentent 6 millions d'euros - une somme importante. Nous avons réussi à réduire d'un million d'euros les coûts de location de notre siège parisien, ramenés de 575 euros à 431 euros le mètre carré. Nathalie Morin a souligné que cela ne soulevait aucune observation de la part de France Domaine. Par ailleurs, lorsque, dans un souci de mutualisation, nous nous installons dans des locaux administratifs, nous n'exposons plus que les dépenses locatives. Avec la bascule de quatre des CTA de la métropole dans le giron administratif commun, nous avons ainsi réalisé d'importantes économies.

La seconde source de dépenses vient des prestations externes, auxquelles nous faisons appel le moins possible pour les études d'impact, dont nous préférons garder la maîtrise dans le souci d'éviter les conflits d'intérêt - bien que quand la charge se révèle trop importante, nous devons déléguer, tout en assurant un contrôle. En revanche, nous sommes contraints de recourir à des prestations de cabinet, par exemple pour la signalétique, qui fait partie des missions que le Parlement nous a confiées pour la protection du jeune public mais nous coûte très cher - près de 240 000 euros par an. Nous avons également la responsabilité d'établir des baromètres, soit par nous-mêmes, soit en coopération, comme cela est le cas pour le baromètre de l'équipement des foyers en télévision, essentiel pour la question du basculement de la bande des 700 MHz en cours d'examen devant le Parlement. Ce baromètre est financé de façon tripartite par le ministère de la culture, l'Agence nationale des fréquences et nous-mêmes. C'est d'ailleurs une pratique que nous essayons de généraliser avec d'autres services administratifs ou autorités indépendantes. Si bien que le nombre d'études que nous prenons en charge à titre exclusif est minoritaire.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Comment expliquer que près de la moitié de l'effectif de vos collaborateurs soit sous contrat à durée indéterminée (CDI) de droit public ?

M. Olivier Schrameck. - Ils sont au nombre de 146, en effet. C'est un véritable problème - qui ne tient en rien à la qualité des intéressés, auxquels je tiens à rendre hommage. Les contrats à durée déterminée qui se muent en CDI installent ces collaborateurs dans une situation spécifique au sein de l'institution. Alors que la quarantaine de nos fonctionnaires détachés sont sous un régime statutaire qui leur permet de changer régulièrement d'affectation, il n'en va pas de même des collaborateurs en CDI. Nous avons donc mis en place une politique de mobilité et de promotion, récemment favorisée par une décision du 12 mai dernier, qui a refondu notre organigramme. Ce processus est en cours, et a permis des promotions méritées. En revanche, la pratique d'échange de personnels en CDI entre

autorités administratives indépendantes reste difficile. La tentative que nous avons engagée avec l'Autorité de la concurrence s'est rapidement heurtée à des limites. Nous avons également des contacts avec le Défenseur des droits, mais il reste que le détenteur d'un CDI ne bénéficie pas des mêmes garanties de mobilité qu'un fonctionnaire statutaire. On touche par là du doigt ce paradoxe de la fonction publique qui veut que le statut soit gage de liberté, tandis que le contrat est une contrainte.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous nous avez communiqué le montant des traitements et rémunérations servis aux membres du CSA et à son président. Ces montants varient-ils beaucoup selon les autorités, sachant que les responsabilités assumées peuvent être sans commune mesure ? Considérez-vous que ceux du CSA correspondent aux responsabilités exercées ?

M. Olivier Schrameck. - Il m'est difficile de porter une appréciation sur la rémunération d'autrui. Ce que je peux dire, c'est que celle dont bénéficient les membres du collège du CSA n'est pas sans soulever les difficultés que j'ai indiquées : des professionnels engagés dans une carrière où ils sont reconnus pour leurs compétences se voient allouer un traitement net de 9 000 euros mensuels. C'est sans doute beaucoup au regard de bien des situations, mais dans le monde des médias, cela peut poser problème. Quant au travail accompli, j'ai rappelé qu'il l'était à plein temps et j'ai dit la diversité des compétences des membres du collège, garanties par l'autorité qui les désigne.

Quant à moi, au regard de ma situation antérieure de président de section au Conseil d'État, je n'ai tiré aucun avantage des responsabilités qui m'ont été confiées. Et je n'ai droit, par ailleurs, d'exercer aucune autre activité, ce qui me paraît parfaitement justifié compte tenu de la lourdeur de la charge.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le régime indemnitaire est important - quelque 80 000 euros au-delà du traitement.

M. Olivier Schrameck. - Pour les membres du collège, l'indemnité est de 50 500 euros.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce ne sont pas exactement les chiffres que j'avais en tête.

M. Olivier Schrameck. - Ils perçoivent quelque 76 000 euros, ce qui correspond à un traitement hors échelle à la lettre F, et un complément de rémunération fixé, ainsi que le précise l'article 5, par la loi et le règlement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Faut-il le considérer comme un gage d'indépendance, eu égard à leur origine professionnelle ? Vous nous avez indiqué que certains membres du collège ont exercé des fonctions importantes dans le monde de l'audiovisuel, avec des revenus à l'avenant, ce qui peut poser problème quand ils acceptent de siéger au CSA.

M. Olivier Schrameck. -Je pense que cela peut présenter un problème substantiel, d'autant que des incompatibilités professionnelles s'appliquent durant une année ; parmi les trois membres du CSA qui ont quitté le collège, l'un, issu de la fonction publique, est revenu dans son corps d'origine, et les deux autres, qui touchent la mesure compensatoire en matière de rémunérations, n'ont pas été en mesure de retrouver une activité professionnelle.

Par ailleurs, s'applique ensuite une période de deux années durant laquelle les conflits d'intérêt sont très normalement contrôlés au titre de l'article L. 432-12 du nouveau code pénal.

Le problème serait encore aggravé si, comme il en avait été question, et comme c'est le cas pour une institution qui va se présenter devant vous en la personne de sa présidente, ces incompatibilités s'appliquaient *a priori ex ante*, et interdisaient à des personnes appartenant à ces milieux d'intégrer l'institution en cause - mais je ne vais pas parler en lieu et place de Mme Marais.

C'est pour moi, en tant que président de l'institution, une préoccupation car le rôle de régulateur peut comporter un effet de césure en cours de parcours. Je ne crois pas qu'il serait bon que ce rôle soit confié uniquement aux plus jeunes, ni aux plus anciens.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Si j'ai bien compris, ce n'est plus possible au-delà de soixante-cinq ans...

M. Olivier Schrameck. - On ne peut plus être nommé lorsqu'on a dépassé l'âge de soixante-cinq ans mais, comme l'article 5 de la loi le garantit, on peut et on doit poursuivre ses fonctions au-delà, dans le cadre de son mandat.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Toutefois, dans ce type d'expérience professionnelle, cela peut devenir un réel problème.

M. Olivier Schrameck. - De mon point de vue, oui.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Estimez-vous que le CSA pourrait absorber d'autres autorités administratives indépendantes ? J'ai lu un certain nombre de vos déclarations...

M. Olivier Schrameck. - Vous me permettez tout d'abord de dire que le terme d'absorption est très loin de ma réflexion, et encore plus de ma vision de ce que pourrait être l'avenir des autorités administratives indépendantes.

En réalité, un certain nombre de questions ont été posées. J'en distinguerai trois.

La première concerne les rapports entre le CSA et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), dont certaines fonctions communes sont très importantes. Elles tiennent au fait

que le monde des communications électroniques est un, et que s'applique le principe de neutralité technologique, d'ailleurs explicitement souligné par l'article 1^{er} de la loi de 1986, selon lequel, quelle que soit la nature des services audiovisuels numériques, ceux-ci ont vocation à relever de la même autorité, indépendamment du canal de diffusion qu'ils empruntent.

D'autres problèmes nous sont communs, comme la question du basculement de la bande 700, à laquelle j'ai déjà fait référence, le principe de neutralité du Net, le règlement des différends entre les distributeurs et les éditeurs en ligne, ou le marché de gros en amont de la radiodiffusion, etc.

Le Président de la République a fait une déclaration valant position de principe le 2 octobre 2014 ; il a même parlé d'intégration progressive, invitant les ministres concernés à lui soumettre des rapports : je n'ai pas d'information sur la rédaction de ceux-ci. Je ne peux que le constater.

En ce qui concerne le CSA et la Haute Autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI), nous n'avions absolument rien demandé à cet égard, mais un rapport qui avait marqué, le rapport de Pierre Lescure, avait proposé que le CSA puisse reprendre un certain nombre des attributions de la HAODPI. Nous avons simplement remarqué que nous étions prêts à en reprendre certaines, si telle était la décision des pouvoirs publics, notamment au regard des capacités importantes et remarquables de veille et d'observation des marchés du numérique assurées par la HADOPI, et pour entrer plus aisément en contact avec quelques grands acteurs du numérique qui pourraient mettre en œuvre une politique de conventionnement favorable à la création culturelle française et européenne. Nous avons également relevé que nous n'étions pas prêts à prendre en charge, même indirectement, le travail d'une commission qui a pour objet de surveiller le comportement des individus, ce qui n'est absolument pas conforme à l'équilibre et à l'inspiration des tâches du CSA. Les pouvoirs publics ont renoncé à cette perspective. Dont acte !

Quant à la troisième question, mentionnée par certains plus à titre de crainte que de projet, le CSA n'a assurément pas vocation à être un régulateur d'ensemble du Net, mais à rester celui des services audiovisuels au sens le plus moderne et le plus numérisé qui puisse être, le cas échéant. Le numérique englobe aujourd'hui toutes les activités. De façon générale, il me semblerait imprudent, peut-être même pour nos droits et libertés, qu'un seul organisme puisse exercer des fonctions de régulation dans un domaine aussi vaste et dont la croissance est quasiment exponentielle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le CSA publie beaucoup de rapports, vous l'avez indiqué. Ceci résulte de la réponse que vous nous avez transmise. De plus en plus de ces rapports sont publiés à l'initiative du CSA. J'en reviens en partie à un propos antérieur : pensez-vous que la multiplication des prises de position publiques du CSA soit souhaitable ?

M. Olivier Schrameck. - Les pouvoirs publics nous y invitent en grande partie. Tout d'abord, l'article 18 de la loi qui fixe le contenu de notre rapport annuel mentionne qu'il nous incombe de proposer les adaptations législatives et réglementaires qu'appellerait l'évolution de notre environnement. C'est ce que nous avons fait à nouveau depuis le rapport publié en 2013 sur l'exercice 2012, première année durant laquelle j'ai exercé mes responsabilités. Ceci a été poursuivi les années suivantes.

Ce même article 18 comporte une autre disposition, dont nous n'avons jamais usé jusqu'à présent, qui consiste à donner un avis sur la répartition de la contribution à l'audiovisuel public, et sur la répartition des ressources publicitaires.

Par ailleurs, le rapport nous a invités à faire un bilan de notre activité. Enfin, la loi de 2013, en particulier - mais ce n'est pas la seule - a multiplié les demandes de rapports qui doivent être adressés au Parlement, et en particulier aux commissions parlementaires chargées des affaires culturelles. Je veux parler en particulier des rapports sur les modifications et applications annuelles des cahiers des charges et contrats d'objectif et de moyens s'agissant du secteur public de l'audiovisuel, et du rapport de la situation de ces mêmes sociétés publiques au bout de quatre années d'exercice du mandat de leur dirigeant.

Le Parlement, à chaque fois qu'il a prévu une étude d'impact, l'a assortie d'une consultation publique, qui constitue en quelque sorte, dans le monde des médias, un rapport, si j'ose dire, *urbi et orbi*.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Revenons-en à des problèmes d'actualité : la loi organique du 15 novembre 2013, relative à la l'indépendance de l'audiovisuel public a rendu au CSA son pouvoir en matière de nomination du président de France Télévisions, de Radio France et de l'audiovisuel extérieur français, France 24.

Du fait de cette décision, ces nominations ne sont plus soumises pour avis aux commissions parlementaires. Considérez-vous que cette forme de nomination soit une avancée en termes de transparence démocratique ?

M. Olivier Schrameck. - En ce qui concerne votre observation sur le rôle des commissions parlementaires, il s'agit, comme vous le savez, de l'application d'une décision du 13 décembre 2012 du Conseil constitutionnel relative au Haut Conseil des finances publiques, qui interdit, lorsqu'une autorité administrative ou judiciaire exerce un pouvoir de nomination, que celui-ci soit soumis à l'avis d'une instance parlementaire. Nous ne sommes pas responsable des conséquences de cette décision, ni même à l'origine de celle-ci. Le législateur a prévu que, dans un délai maximal de deux mois suivant sa nomination, la nouvelle présidente ou le nouveau président d'une société publique de l'audiovisuel vienne présenter son rapport d'orientation, c'est-à-dire le projet qu'elle ou qu'il propose pour son mandat.

En ce qui concerne le mode de nomination, le CSA a toujours dit qu'il s'estimait prêt à exercer à nouveau la compétence que, sous une forme quelque peu différente, avec des règles nouvelles, le législateur lui a à nouveau confiée après l'interruption de la loi de 2009. Mais quant aux choix de la procédure, il s'agit bien évidemment d'une question politique, sur laquelle le CSA n'a pas lieu de se prononcer.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Lorsque ces nominations ont été soumises pour avis au Parlement, la procédure mise en place par la loi de juillet 2010 fixait les conditions précises de procédure pour en assurer une réelle transparence. Un délai minimum de huit jours était ainsi prévu entre la proposition de nomination et l'audition publique par les commissions. Quelles règles avez-vous fixé, qui puissent équivaloir à une telle transparence, pour la désignation par le CSA des présidents de ces sociétés ?

M. Olivier Schrameck. - Tout d'abord, nous avons strictement appliqué la loi et la jurisprudence constitutionnelle. La loi a prévu de se fonder sur un projet stratégique, qui a mis en place des conditions préalables d'appréciation de compétences et d'expérience. Nous avons mis en œuvre une procédure que nous avons annoncée par des communiqués de presse successifs, qui ont conduit à un choix très largement ouvert : à la différence des cas précédents, il y a eu, s'agissant de Radio France, douze candidats ou candidates et, s'agissant de France Télévisions, trente-trois.

La question s'est posée de savoir si nous devons rendre publics les noms et les auditions elles-mêmes. En ce qui concerne les noms, nous avons - et c'est la seule différence entre Radio France et France Télévisions - adopté une démarche légèrement différente pour France Télévisions, dans la mesure où plusieurs des candidats qui pouvaient se réclamer d'une très grande compétence et d'une très grande expérience nous ont fait savoir que la condition de leur candidature était que leur nom ne fut pas rendu public par le CSA.

Parmi les sept candidats auditionnés par le CSA, trois d'entre eux, que je ne puis naturellement citer, en ont notamment fait la condition même de la poursuite de leur démarche de candidature.

En ce qui concerne les auditions, nous avons été contraints par la décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2000, qui indique très clairement qu'il n'est pas possible de rendre les auditions publiques dès lors que - et je me permets de citer cette décision - « *ne serait plus assurée en pareil cas l'entière liberté de parole tant des candidats que des membres du Conseil eux-mêmes, condition nécessaire à l'élaboration d'une décision collégiale éclairée, fondée sur la seule prise en compte de l'intérêt général et du bon fonctionnement du secteur public de l'audiovisuel dans le respect de son indépendance* ».

Le Conseil constitutionnel a même relevé que « *la publication intégrale de ces auditions et débats pourrait porter atteinte à la nécessaire sauvegarde du respect de la vie privée des personnes concernées* ».

Nous sommes tout à fait conscients du problème et, dans une déclaration collective, les huit membres du CSA, le 4 juin 2015, ont à la fois marqué qu'ils assumaient complètement le choix qui avait été le leur, qu'ils n'avaient subi aucune pression et que les délibérés s'étaient déroulés dans la plus totale indépendance, selon une procédure collégalement acceptée, mais qu'une réflexion pouvait assurément être utilement ouverte sur des voies de publicité plus larges, qui pourraient concerner le nom des candidates et candidats, les auditions - à condition que le Conseil constitutionnel ne soit pas conduit à s'y opposer - voire des auditions publiques de tiers intéressés, notamment de différents acteurs de l'audiovisuel.

Nous demandons à cet égard au législateur, selon notre démarche habituelle, de nous indiquer une voie à suivre, et nous pensons qu'il y a lieu de rechercher un équilibre entre le compte rendu, qui est une condition importante de la vie démocratique, et la prévention de toute pression qui pourrait déformer l'appréciation collective que le législateur nous a chargés d'élaborer.

Nous estimons par ailleurs qu'il convient de faire appel à une gamme suffisamment large de compétences et d'expériences.

Je me permets de noter que, même si les rémunérations des sociétés publiques de l'audiovisuel n'ont rien à voir avec celle des autorités administratives indépendantes, nous nous heurtons malheureusement au même problème vis-à-vis de responsables reconnus et compétents des médias ou de secteurs annexes, comme les télécommunications, qui sont extrêmement réticents à l'idée de diviser leur rémunération par deux, trois, quatre, voire plus, pour exercer des responsabilités publiques, aussi éminentes et essentielles pour le pays fussent-elles.

C'est là aussi, me semble-t-il, une question d'équilibre et c'est, je crois, au législateur qu'il incombe de déterminer cet équilibre, auquel le CSA se tiendra strictement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez fait référence au communiqué du 4 juin 2015, que j'ai sous les yeux, intitulé : « *Nomination à France Télévisions : un choix assumé, un débat pour l'avenir* ».

On comprend ce que signifie le choix assumé mais, s'il y a débat pour l'avenir, c'est que la situation actuelle pose problème, sans quoi le communiqué n'aurait pas lieu d'être !

M. Olivier Schrameck. - Le débat qui a eu lieu repose à la fois sur des problématiques que je viens de reprendre, dont j'ai exposé la justification, et sur un certain nombre de procès d'intention, qui m'ont même conduit à parler de déstabilisation devant la commission de l'Assemblée nationale.

Le Conseil constitutionnel a lui-même évoqué les différentes pistes que je viens de mentionner, mais ses membres ont ajouté, je les cite : « *Nous*

attirons toutefois l'attention sur le risque, réel, de dissuader des candidatures particulièrement intéressantes pour le bon fonctionnement de l'audiovisuel public, et de mettre en cause la précision, l'authenticité et, finalement, la sincérité des débats. Nous mesurons la difficulté à renforcer la transparence sans fragiliser l'indépendance ». Transparence et indépendance sont un couple précieux, mais qu'il est difficile, parfois, d'unir dans la durée !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Ce pouvoir de nomination doit-il vraiment être confié à une autorité administrative indépendante ? Personnellement, je ne le pense pas. Contrairement au Gouvernement, l'autorité administrative indépendante n'est pas responsable de ses décisions devant le Parlement. Cette question mérite d'être étudiée attentivement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Même s'il s'agit de l'application de la loi...

M. Olivier Schrameck. - Madame la présidente, ce principe a été appliqué depuis la Haute Autorité de la communication audiovisuelle. Un principe tout à fait différent a été utilisé entre 2009 et 2013. Je répète qu'il s'agit là de choix du Parlement, et qu'il ne revient pas au CSA de revendiquer ou de refuser de mettre en oeuvre quoi que ce soit en la matière.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Certes, mais vous pouvez nous dire quelles sont les difficultés auxquelles vous êtes confrontés. Le Parlement prend parfois des décisions sans en réaliser les conséquences. On est dans une situation un peu particulière : votre expérience est utile, et la commission d'enquête désire vous entendre sur ce point précis.

M. Olivier Schrameck. - Je pense qu'une réflexion serait utile sur la répartition de l'accompagnement de la gouvernance des sociétés publiques. Il revient au Gouvernement, sous le contrôle du Parlement, d'exercer ses activités d'actionnaire et d'autorité de tutelle.

En revanche, le législateur a beaucoup insisté, tout récemment encore, fin 2013, sur la nécessité que le CSA puisse rendre compte au Parlement de l'activité des sociétés publiques de l'audiovisuel, et ce pour une raison fondamentale : le service public de l'audiovisuel est défini par la loi de 1986 modifiée comme la référence de toutes les qualités que le Parlement souhaite voir porter par le secteur audiovisuel. Il a pu lui paraître important, en tant qu'autorité régulatrice, que le CSA en atteste, d'où la série de rapports qui lui sont demandés.

Or, ceux-ci ne portent pas simplement sur les aspects programmatiques des sociétés de l'audiovisuel. En effet, dans la mesure où ils touchent les contrats d'objectifs et de moyens, ou les résultats des sociétés de l'audiovisuel, ils touchent également à des problèmes qui concernent la gestion des ressources humaines ou la gestion de ressources financières.

Il y a, là aussi, un équilibre entre les différentes compétences qui se trouvent exercées : compétence de nominations, qui ne touchent pas que les dirigeants, mais aussi les membres des conseils d'administration en nombre non négligeable - quatre ou cinq selon les sociétés ; évaluation *ex ante*, à travers les études d'impact et les modifications ou conclusions projetées des contrats d'objectifs et de moyens - il en est un fort important en cours de négociations à Radio France ; évaluation *ex post*, à travers les bilans annuels ; exécution des cahiers des charges et des contrats d'objectifs et de moyens ; rapport annuel général prévu par l'article 18 de la loi.

C'est un ensemble qui comporte des problèmes d'articulation et d'équilibre. Je crois que l'expérience des sociétés de l'audiovisuel public elles-mêmes, telles qu'exprimée par ses présidentes et présidents, est importante en l'espèce. Ont-elles ou non vocation à être accompagnées par une pluralité d'acteurs, au sein desquels l'autorité régulatrice a naturellement une place importante, où doit-on se trouver dans le cas classique du dialogue entre une autorité de tutelle et une société publique ? Pour l'instant, le législateur a considéré que les sociétés publiques consacrées à la communication audiovisuelle étaient dans une situation particulière, qui devait conduire à préserver au maximum l'autonomie et la largeur de compétences aujourd'hui reconnues à l'autorité régulatrice. Il pourrait en aller différemment si le législateur en décidait ainsi.

Je reconnais bien volontiers qu'il reste des ajustements à opérer en ce qui concerne le suivi de l'accompagnement multiple réalisé par l'autorité de régulation, les corps de contrôle et l'ensemble des administrations chargées de la tutelle : je veux évidemment parler du ministère de la culture et de la communication, du ministère de l'économie et des finances, et notamment de la direction du budget, comme de l'Agence des participations de l'État. Il y a là une pluralité d'acteurs qui invite à la réflexion.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Ce débat ne constitue pas le fil rouge de notre commission d'enquête, mais force est de reconnaître qu'on est passé d'un système où l'on reprochait à l'exécutif politique d'avoir la haute main sur la désignation des présidents de ces sociétés audiovisuelles publiques à un système où l'on a confié cette responsabilité à une autorité publique indépendante, en pensant que cela ne poserait pas de problèmes. On se rend aujourd'hui compte, sans vouloir faire de polémiques, que les débats qui ont suivi certaines nominations sont de même nature, voire pires, que ceux ayant concerné la désignation de M. Pflimlin, qu'il s'agisse de celle de Mme Ernotte, de la décision du Conseil d'État du 17 juin 2015 relative à LCI, ou de la revente de la chaîne Numéro 23. Vous en êtes d'ailleurs conscient : dans le cas contraire, vous n'auriez pas réagi de la manière dont vous l'avez fait.

Vous allez certes nous donner votre sentiment sur l'accumulation et les difficultés liées à ces trois dossiers, mais il s'agit d'une responsabilité collective. Vous l'avez souligné, le législateur a voté des lois. Nous voyons

bien, ici, au Sénat, comment les textes arrivent, s'accumulent, et la difficulté à trier le bon grain de l'ivraie parmi les projets de loi, voire les propositions de loi.

Aujourd'hui, le CSA est sur la sellette en raison des dossiers que je viens de citer. J'aimerais donc connaître votre sentiment à ce sujet. Nous ne sommes pas devant un tribunal, mais devant une commission d'enquête, qui travaille sur la question des autorités administratives indépendantes. Comment le président du CSA pense-t-il sortir de cette situation ? Une autorité administrative indépendante et, encore plus, une autorité publique indépendante, pas plus que la femme de César, ne peut être soupçonnée. Vous le savez mieux que quiconque, pour avoir servi l'État depuis toujours.

Cela signifie qu'il existe en la matière un dysfonctionnement. Je n'emploie pas d'autres termes : ce serait discourtois, et je ne dispose pas de tous les éléments pour qualifier la situation, mais cela révèle un problème.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je voudrais aller dans le sens du rapporteur, en reformulant toutefois les choses : je ne suis pas sûre qu'il faille parler de simples « ajustements ». On doit aussi se poser certaines questions de fond dans cette affaire.

Vous nommez en effet des dirigeants que vous allez contrôler. Le conflit d'intérêts qu'on avait pointé au niveau de l'État, on l'a déplacé vers le CSA ! Une autorité de nomination peut-elle se confondre avec une autorité de régulation ?

M. Olivier Schrameck. - Je vais essayer de répondre aussi complètement que possible à ces questions.

Permettez-moi tout d'abord d'insister sur le fait que les trois questionnements que vous avez soulevés sont de nature totalement différente. Tout au long de l'année, le CSA prend des dizaines de décisions plus ou moins importantes, en moyenne une quarantaine chaque semaine, dont certaines très attendues - attributions ou retraits de fréquences, etc. Ces décisions ne donnent lieu ni à polémiques, ni à contestations hors de cercles limités ou directement touchés.

Vous avez mentionné trois difficultés. Je les ai déjà rencontrées depuis deux ans et demi, et je vais les détailler l'une après l'autre.

En qui concerne la première, sur laquelle nous avons déjà échangé quelques observations, je rappelle que le principe qui consiste à confier la nomination aux membres d'un collège d'une autorité indépendante - Haute autorité de la communication audiovisuelle, Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL), puis CSA - remonte à 1982 et a été mis en œuvre de 1982 à 2009, avant d'être remis en vigueur en 2013. Il n'y a donc, à cet égard, aucune surprise, mais il existe cependant peut-être quelques nouveautés.

En premier lieu, puisque vous avez bien voulu vous-même relever que j'ai été pendant assez longtemps un observateur voire parfois un acteur de la vie publique, permettez-moi de vous dire qu'il existait un certain halo d'incertitudes sur la responsabilité pleine et entière qui reposait sur les membres du CSA. On faisait fréquemment référence au fait que d'autres influences - politiques, économiques - pouvaient jouer, et les très nombreuses démarches effectuées par des candidats pouvaient supposer que leurs interlocuteurs n'étaient pas les seuls membres du CSA.

Cette fois, nul ne peut contester, je pense, que les choix qui ont été réalisés par le CSA l'ont été exclusivement par les membres du CSA, conformément à la loi, dans le seul respect de leur conscience et, comme ils l'ont affirmé dans le communiqué de juin dernier, en dehors de toute pression, qu'elle soit politique, économique ou sociale. L'éclairage diffère donc. C'est un premier point.

En second lieu, je rappelle qu'entre 2009 et 2014, quinze lois successives ont augmenté les pouvoirs du CSA - seize si l'on compte la loi organique. Le CSA d'aujourd'hui n'est donc pas le même que celui d'hier.

Ce n'est pas non plus le même paysage audiovisuel. Nous avons désormais affaire à 240 chaînes conventionnées ou déclarées, à 22 chaînes hertziennes, 15 gratuites, 7 payantes, ou à 549 stations de radio, sans compter les services de média à la demande, les webradios, les web télévisions et les différentes fonctions que nous avons aujourd'hui à exercer.

L'environnement a complètement changé, et l'on peut observer, indépendamment de ces affaires, qui n'ont pas toujours été du meilleur aloi, que la présence du CSA est sans cesse plus intense. Cela s'explique notamment du fait des compétences additionnelles que le législateur a accepté de lui confier.

Jusqu'à présent, j'ai pu le constater en prenant mes fonctions, le contrôle de l'audiovisuel public était à mes yeux assez paradoxalement bien moindre que le contrôle du secteur privé. Avec le secteur privé, c'était pratiquement le CSA qui fixait les règles, notamment via les conventionnements ou la surveillance des déclarations.

En revanche, pour le secteur public, il y avait peu d'examens et peu de contrôles. Nous venons de créer un département consacré au secteur public au sein de la direction des programmes, mais jusqu'alors, lorsqu'on examinait l'organisation du CSA, on voyait que sur 293 agents que comportait le tableau des effectifs, ceux qui s'occupaient à temps plein du secteur public se comptaient sur les doigts d'une main.

C'est un paradoxe, car la loi met aujourd'hui le secteur public de l'audiovisuel, dans ses articles 43 et suivants, au cœur même des fonctions, des missions, des références et des modèles de la communication audiovisuelle. Prévoir un régulateur qui ne s'occupe pas d'abord de l'audiovisuel public me paraît donc comporter une certaine contradiction.

Ces trois changements peuvent expliquer que le contexte a pu substantiellement changer, une fois la compétence des nominations à nouveau dévolue au CSA, en 2013. On est passé d'un système de droit commun relevant de la responsabilité du Président de la République, en vertu de l'article 13 de la Constitution, quel que soit l'organe concerné, à un système reposant sur neuf, puis sur sept personnes.

C'est la loi : les nominations ont été le fait de neuf puis de huit personnes, respectivement pour Radio France et France Télévisions, sans aucune interférence ni pression d'une autorité ou d'une autre. Or, une autorité, ou un groupe - fût-ce un groupe d'intérêts -, privé d'influence, peut éprouver un certain mécontentement.

En ce qui concerne LCI, l'affaire n'est pas de même nature. C'est le Parlement qui a explicitement confié, par une modification de l'article 42-3 de la loi, le pouvoir au CSA de faire passer un service de télévision du payant au gratuit ou du gratuit au payant. Jusqu'à présent, c'était considéré, en vertu de la jurisprudence du Conseil d'État, comme une condition substantielle que le CSA n'était pas habilité à modifier.

Nous avons donc réalisé une première application de la loi. Celle-ci a reposé sur des auditions, des échanges, sur des études d'impact de plus de cent pages rendues publiques, et sur des motivations. Il se trouve que l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a décidé que ce n'était pas suffisant au regard de ce qu'a voulu le législateur, estimant qu'il fallait procéder en deux temps, c'est-à-dire réunir tout ce matériau à travers des études et des consultations pour élaborer l'étude d'impact puis, à nouveau, rouvrir un débat contradictoire non seulement avec les demandeurs, mais également avec tout tiers intéressé et, à leur choix, sous forme d'auditions ou de contributions. Je signale que tous ceux qui se sont manifestés à propos de l'étude d'impact de la bande 700 ont préféré l'audition à la contribution.

Il s'agit d'une procédure infiniment plus lourde, en deux temps et deux volets, qui se trouve mise en œuvre par l'application de la décision de l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État, si le législateur confirme cette interprétation. Elle va rendre infiniment plus lente et plus difficile la mise en œuvre des d'études d'impact, je me permets de le faire remarquer.

C'est un problème de procédure. Nous n'avons pas compris ainsi la volonté du législateur ; nous avons cherché intensément dans les travaux préparatoires : nous n'y avons trouvé aucune indication de cette intention.

Toutefois, la méthode employée par le CSA, à travers les études d'impact, n'a pas été en elle-même contestée. Ces études économiques, programmatiques et éditoriales ont fait l'objet d'un débat public, mais n'ont nullement été mises en cause pour le sérieux et l'approfondissement de ses analyses.

Nous réexaminerons les dossiers de LCI, Paris Première et peut-être aussi, si elle le demande, de Planète Plus, selon les mêmes méthodes, et avec

la procédure redoublée que nous a prescrite l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État.

En ce qui concerne la chaîne Numéro 23, je voudrais être extrêmement clair sur deux points.

En premier lieu - et je me permettrai une seconde et dernière fois de me citer moi-même - lorsque j'ai été entendu par les commissions des affaires culturelles des assemblées avant même d'être nommé, j'ai dit que la diversité ne saurait, dans mon esprit, se résumer à une chaîne qui s'en prévalait.

En second lieu, les choix ont été réalisés en mars 2012, mis en oeuvre en novembre 2012, et l'ouverture de ces chaînes a eu lieu le 12 décembre 2012. Je n'exerçais aucune responsabilité au CSA à ces différentes dates, et je ne me considérais pas comme ayant vocation à en exercer. J'ai trouvé comme legs du collègue précédent les décisions que je viens de mentionner.

J'ai toujours entendu le président de la chaîne Numéro 23 dire publiquement qu'il n'avait aucune intention de revendre à court terme la chaîne qui lui avait été attribuée. Il l'a répété à plusieurs reprises, et en plusieurs lieux : je puis donc le répéter ici.

Face au contrat annoncé, le CSA a usé des deux voies qui lui sont ouvertes par la loi. La première concerne la vérification des modifications de contrôle opérées en application des alinéas 1 et 2 de l'article 42-3 de la loi. Elle a débouché sur la saisine par le directeur général, en vertu de l'article L. 42-7, du rapporteur indépendant du Conseil d'État, lequel a, presque immédiatement, dans un délai inférieur à 48 heures, notifié les griefs, notamment au vu d'un pacte d'actionnaires, à la société Numéro 23. Il rendra son rapport public très prochainement, comme la loi le prévoit, en laissant un délai minimal de quinze jours, qui ressort des travaux préparatoires, afin qu'il puisse en être discuté par les parties, en particulier lors d'une séance publique au cours de laquelle le rapport sera présenté, la décision étant prise ultérieurement.

Il s'agit du seul cas dans la loi où la mise en demeure ne soit pas prévue. La sanction, le cas échéant, si elle est proposée, est votée par le collège et directement applicable, et constitue un retrait de fréquence.

La deuxième voie est celle de l'agrément ; elle est prévue par le cinquième et le sixième alinéa du même article 42-3.

Les travaux préparatoires sont muets sur les conditions dans lesquelles le CSA doit attribuer ou ne pas attribuer un agrément. Il ne saurait être automatiquement délivré dans un sens ou un autre. Ce n'est pas une politique de guichet, mais d'appréciation.

Nous attendons à ce stade le rapport des services du CSA - mais je ne le connais pas plus que vous - et l'étude d'impact en cours d'élaboration. Il apparaît que l'ensemble des critères qui sont énumérés par les articles 29, 30-1 et 31 de la loi sont susceptibles d'être appliqués.

Nous verrons quelle sera la consistance de l'étude d'impact qui sera élaborée par le CSA ; il va de soi qu'elle sera soumise à la procédure dont je viens de parler, en vertu de la décision de l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État.

Nous ferons en sorte de rendre publique cette étude d'impact le plus rapidement possible, mais la multiplicité des études d'impact auxquelles nous devons procéder, qui touchent en même temps Numéro 23, les décisions relatives à LCI, Paris Première ou d'autres, les conséquences considérables du basculement de la bande 700 et de l'extension des services haute définition liés à l'adoption de la compression MP4, les demandes très nombreuses dont nous sommes saisis par des chaînes concernant W9, D 17, D 8, Chérie 25, font que la charge du CSA est considérable. Cette charge, je vous en donne ici l'assurance, sera menée avec le plus grand sérieux, la plus grande minutie, et dans le respect le plus scrupuleux de la loi.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Vous avez rappelé que le CSA avait fait l'objet de quinze modifications législatives entre 2009 et 2014. Il y a là une responsabilité collective, tant de l'exécutif que du législatif. Je doute que l'on puisse continuer à travailler efficacement à ce rythme.

Nous nous étonnons de la multiplication des autorités administratives indépendante, dont la création est souvent approuvée par le Parlement, mais l'on peut aussi s'étonner du nombre de modifications législatives qui interviennent. C'est une remarque que nous nous faisons les uns et les autres très souvent.

Pour en revenir aux questions récentes qui font débat dans les médias, ce qui est normal s'agissant d'audiovisuel, la presse, que nous lisons, même si c'est parfois sans enthousiasme, a mis en cause des fuites à propos d'un prérapport sur la gestion de M. Pflimlin. Ces fuites posent un certain nombre de problèmes. Il faut donc trouver des solutions qui permettent de sortir cette situation, je le dis avec mesure !

M. Olivier Schrameck. - Monsieur le rapporteur, c'est un problème difficile et sensible, et je comprends parfaitement que vous l'abordiez de front. Vous êtes en droit d'attendre que je fasse de même.

Je dirai que l'histoire du CSA et des organismes qui l'ont précédé a été ponctuée de fuites. Certaines ont même touché au secret des affaires. À partir du moment où vous confiez une responsabilité à un organisme collégial et qu'il ne s'agit pas de personnes formées comme de futurs magistrats administratifs, comptables ou judiciaires, sur un certain nombre de principes, ou d'individus - je ne vise personne - dont le métier a consisté pendant des dizaines d'années à se faire la recherche et l'écho d'informations, le risque existe plus au CSA qu'au Conseil constitutionnel ou à l'Assemblée générale ordinaire du Conseil d'État.

Depuis le 24 janvier 2013, date à laquelle j'ai commencé à exercer mes responsabilités, il y a eu deux exemples de fuites - et non des moindres.

Le premier a concerné un rapport que je n'avais même pas encore vu, qui a été élaboré au sein d'un groupe de travail sur la situation de France Télévisions. L'affaire a été reprise selon la procédure habituelle, examinée par le groupe de travail, puis par le collègue ; elle a donné lieu à un rapport, qui a pu être critiqué, mais dont je remarque qu'il a été la référence de beaucoup, en particulier en réponse à certaines attaques du président Remy Pflimlin lui-même.

Le second exemple découle d'un certain nombre d'articles de presse, qui ne peuvent guère laisser de doute sur la provenance des informations qui y sont dévoilées, et a trait au vote qui a eu lieu lors de la désignation de la présidente de France Télévisions.

Je n'ai jamais menacé qui que ce soit de poursuites judiciaires, mais je dois relever que l'article 5 de la loi garantit strictement le secret des délibérations, qui est même protégé par la loi du 16 novembre 2013, qui rappelle que sa transgression est strictement prohibée et punie par le code pénal.

En outre, je rappelle que l'article 40 du code de procédure pénale peut conduire le président, sur demande d'un membre ou de plusieurs d'entre eux, à saisir le juge si la fuite provient d'un de leurs collègues.

Si je peux répondre intégralement de tous mes actes et de toutes les procédures auxquelles je participe, dans le secret des délibérations, je ne suis qu'un membre d'un collège dont j'exerce la présidence, et je n'ai ni autorité, ni vocation à surveiller les conversations, quel qu'en soit le canal, de tel ou tel de mes collègues.

Je n'ai jamais eu d'informations me permettant d'identifier la source de ces indications, vraies ou fausses. Noter une indication n'est assurément pas en confirmer la véracité : c'est simplement en caractériser la nature. Au regard du respect du secret des sources prévu par le législateur, je n'ai personnellement aucun moyen d'user d'une quelconque procédure qui permette d'empêcher ce type de phénomène, au-delà de l'autorité purement morale que l'on voudrait bien me reconnaître.

Faut-il renoncer à une obligation parce qu'en de très rares circonstances, mêmes si elles sont significatives, elle ne paraît pas avoir été observée ? Je ne le pense pas. Je crois qu'elle doit être réitérée, et je fais confiance, par principe et par raison, à la conscience de mes collègues, comme à celle des collaborateurs du CSA, pour respecter la loi.

Il faut se garder d'attacher une importance exagérée à des faits isolés. Cela me rappelle un raisonnement d'une tout autre nature, souvent opposé à l'action du CSA, qui consiste à lui demander pourquoi il contrôle avec une minutie la protection de l'enfance ou de l'adolescence, ou le pluralisme politique, puisque tout est possible et permis sur les réseaux sociaux. Je caricature, mais c'est le même type de problématique : nous devons veiller aux principes et nous assurer de leur respect chaque fois que

c'est possible. C'est essentiel, et il y va de la nature et de la portée de la délibération collégiale. Je crois que cette délibération collégiale, au sein du CSA, a beaucoup apporté et continue à beaucoup apporter. Qu'il y ait eu des incidents, c'est incontestable. Ils ne sont pas limités à la période dont j'ai eu la responsabilité. Cela ne doit pas conduire à des conclusions générales négatives.

M. Pierre-Yves Collombat. - Monsieur le président, vous nous avez dit que l'environnement du CSA avait totalement changé. Vous excuserez le caractère primaire de mon observation, mais mon impression de téléspectateur est que si le paysage est certes plus encombré, il n'est pas forcément plus divers, et ce qui peut être compris s'agissant de chaînes privées, qui visent d'abord à faire de l'argent, est plus étonnant s'agissant de l'audiovisuel public. Sur le plan culturel, quand on passe les chaînes en revue, on reste souvent sur sa faim !

Vous avez affirmé que vous veilliez à la diversité des programmes. J'aurais souhaité que vous veilliez aussi au pluralisme, non pas seulement en répartissant les temps de parole au moment des élections. En matière culturelle, il s'agit d'un problème bien plus large. Ce n'est qu'une impression, mais vous me direz si vous la partagez ou non.

Pour prendre le problème par un autre bout, j'ai l'impression que les choix s'opèrent entre des personnes qui ont finalement toutes le même profil. Pour vous, c'est une question de compétences, d'expérience, etc., mais on a surtout un sentiment d'uniformité, là où on aurait attendu plus de variété.

Cela me fait penser à la justification que François Léotard avait fournie lorsque TF1 avait été privatisée au profit de Francis Bouygues, qui constituait soi-disant le « mieux-disant culturel ». Je crains que ce ne soit une formule de rhétorique qui entre peu dans les choix qui sont arrêtés. Je souhaite me tromper complètement ; si c'est le cas, vous me rassurerez complètement, je n'en doute pas !

M. Olivier Schrameck. - Je crois que, derrière votre intervention, se profilent deux préoccupations majeures, la diversité et la qualité. Les deux sont liées dans votre esprit, me semble-t-il.

La diversité est un problème constant auquel nous nous heurtons. Je rappelais tout à l'heure que nous y consacrerons un colloque cette année. Il s'agit d'un outil de promotion des médias. J'ai parfois employé la formule suivante, ces dernières semaines : « Pour mieux rassembler, il faut plus complètement ressembler ». Un des problèmes que connaissent les médias vient de ce que certaines catégories de la population, même si je n'apprécie guère de tronçonner une population en catégories - classes d'âge, conditions sociales ou d'habitat - ne se reconnaissent pas toujours vraiment dans les émissions qui leur sont proposées.

C'est pourquoi nous avons élaboré un prérapport, que nous avons soumis à une procédure contradictoire auprès des chaînes de télévision, qui

sont en train de faire leurs observations. Nous publierons donc un rapport supplémentaire, que nous vous adresserons sur ce sujet, car nous le pensons extrêmement important.

Nous ne pouvons avoir, s'agissant de la représentation de la diversité au sein des programmes des chaînes, qu'un pouvoir de stimulation et d'incitation. Nous entrons dans la semaine du 14 juillet. Nous avons enregistré un message, à l'initiative de notre collègue Mémona Hintermann-Afféjee, ainsi libellé : « Nous sommes la France », qui sera reproduit tout au long de la journée, ainsi que sous des formes de rattrapage tout au long de la semaine, et qui sera également présent sur le site du CSA. Il sera étendu, pour la première année, à toutes les radios - et elles sont très nombreuses - qui veulent bien s'y associer.

Cela marque bien nos limites, car nous n'avons ni l'argent pour financer ces séquences, ni la force juridique pour les imposer. Sans doute d'ailleurs une méthode unilatérale ne serait-elle pas très satisfaisante.

Par ailleurs, lorsque nous nous heurtons à certaines anomalies, nous nous devons de rappeler que la loi nous a confié le pouvoir d'intervenir une fois la diffusion opérée, par crainte, bien évidemment, que nous soyons tentés d'exercer le moindre pouvoir de censure. Ce n'est nullement notre état d'esprit, mais le principe posé par la loi est cardinal.

En ce qui concerne la diversité même des chaînes et des stations à laquelle vous avez fait référence, c'est incontestablement en soi un facteur positif que d'offrir au public une gamme aussi large que possible de programmes. Cela soulève des difficultés, notamment les distinctions entre télévision payante et télévision gratuite, qui sont l'un des grands sujets des médias d'aujourd'hui. On pense en particulier aux retransmissions des manifestations sportives. Il est vrai qu'il peut y avoir des effets de doublon ; on peut avoir l'impression, face à certaines chaînes ou certaines stations dites « généralistes », « mini-généralistes » ou « semi-généralistes » - les spécialistes ne sont pas avares de termes - que la profusion n'est pas nécessairement une garantie de richesse et de liberté de choix.

J'ai personnellement insisté sur le fait qu'il y a, dans l'évolution des médias d'aujourd'hui, en particulier la télévision, un phénomène qui peut être inquiétant dans le passage d'une télévision de l'offre séquencée, programmée, dans sa diversité affichée par les différentes chaînes, à une télévision à la demande, façonnée selon les penchants antérieurement exprimés par les téléspectateurs, en particulier par l'application d'algorithmes plus ou moins complexes, susceptibles d'enfermer et de cloisonner ceux-ci dans des goûts supposés être les leurs, par nature et dans la durée, en les privant de l'ouverture, de la curiosité intellectuelle et de l'envie de voir ce qu'ils n'ont pas eu immédiatement la tentation de regarder.

Vous avez tout à fait raison : la profusion n'est pas une garantie en elle-même. Elle doit s'allier à un souci de qualité. Cette interrogation, vous

l'avez aussi souligné, est au centre de nos réflexions sur la télévision publique. Je rappelle qu'en 2014, nous avons rédigé un rapport particulier sur la programmation culturelle à la télévision publique. « *L'été et la nuit* » est le titre de l'étude assez connue d'une personnalité sur la tentation de remplir ses obligations à des moments de faible écoute. On la retrouve chez beaucoup de nos interlocuteurs, en particulier dans des radios ou des chaînes musicales.

Nous devons sans cesse nous focaliser sur des problèmes qualitatifs plutôt que quantitatifs. C'est la raison pour laquelle la régulation me semble irremplaçable, car la réglementation ne peut fixer que des quotas généraux, permanents, stables, lesquels donnent lieu à des tentations d'évasion dans leur application concrète, alors que la régulation, réactive, interactive, immédiate, mobile, permet un véritable dialogue, fut-il un dialogue *a posteriori* qui permette d'orienter pour le futur les politiques des différentes chaînes et stations.

Reste que nous devons respecter la responsabilité éditoriale des chaînes et des télévisions. Si nous souhaitions nous faire programmeurs à la place des programmeurs, il nous serait justement reproché d'aller au-delà de nos pouvoirs d'autorité administrative indépendante.

Quant à la diversité des dirigeants, on a tendance à se focaliser en particulier sur le dirigeant principal de telle ou telle société, ou de tel ou tel groupe. Il existe des compétences variées - gestion financière, humaines, économique - des compétences de programmation, d'antenne, d'information. Le rôle d'un groupe important, quel qu'il soit, est de faire se réunir et s'agréger, pour la plus grande qualité possible des programmes, ces différentes compétences.

La désignation d'un président ou d'une présidente à la tête d'un grand groupe ne vaut pas garantie pour la programmation de telle ou telle des chaînes du bouquet de ce groupe.

M. Pierre-Yves Collombat. - On a quand même l'impression que c'est un jeu des chaises musicales ! Ce sont toujours les mêmes qui se partagent les responsabilités. C'est un vrai problème.

Y a-t-il une différence entre l'audiovisuel public et le privé ? Qu'est-ce que cela aurait d'extraordinaire pour l'audiovisuel public que d'autres règles que celle de l'audience ou du marketing influent sur le choix de la programmation ?

Il ne s'agit pas uniquement de faire respecter la loi dans le secteur privé ! La commission de la concurrence est là pour s'en occuper ! C'est bien parce qu'il s'agit d'un domaine particulier que l'audiovisuel bénéficie d'une instance spécialement chargée du sujet. Veiller au respect des règles de la concurrence n'est pas un problème spécifique à l'audiovisuel ! Les fréquences sont un bien public : c'est bien là le fond du débat...

M. Olivier Schrameck. -Certainement.

Le débat que vous soulevez est d'une telle ampleur qu'on ne peut y apporter que des éléments de réponses.

Tout d'abord, je note que l'un des reproches essentiels qui a été fait à la désignation de la future présidente de France Télévisions est qu'elle n'a pas exercé de responsabilités équivalentes dans l'audiovisuel public ou privé. Cela démontre que le réflexe général a été précisément contrebattu par le CSA, qui a voulu choisir une personnalité dont les qualités étaient incontestables, et qui, précisément, apportait une expérience nouvelle dans le métier. Il a été rappelé à cette occasion que M. Meheut n'exerçait aucune compétence dans l'audiovisuel lorsqu'il a reçu les responsabilités qui sont les siennes au sein du groupe Canal Plus, pas plus que M. Le Lay au sein du groupe TF1. Par conséquent, allier la compétence et la diversité n'est absolument pas contradictoire : c'est un argument qui pourrait être versé au débat qui a eu lieu ces dernières semaines.

En ce qui concerne l'évaluation de la qualité, je me permets de me référer au projet stratégique de Mme Ernotte, qui a été rendu public. Celle-ci insiste sur la nécessité de privilégier le « qualimat » sur l'audimat, et de mettre en œuvre un baromètre de satisfaction.

Pour ce qui est des chaînes privées, il m'est plus difficile de vous répondre : comme vous le savez, les chaînes gratuites dépendent des ressources publicitaires. C'est d'ailleurs l'un des éléments fondamentaux de la problématique, qui a été débattu à propos de LCI, de Paris Première, et de Planète Plus.

Pas plus que dans un autre métier, on ne peut s'improviser dans une fonction aussi difficile que celle de responsable d'un groupe de l'audiovisuel, mais je crois comme vous que cette sorte de fonctionnement en vase clos, qui peut transparaître à travers le discours de certains acteurs - je ne parle pas que des éditeurs - n'est pas nécessairement un gage de qualité, de renouvellement, ni d'innovativité dans la durée. La création culturelle est très largement fondée sur l'innovation, ce que reflète, en ce qui concerne France Télévisions, le diagnostic porté par la future présidente de ce groupe.

M. Jean-Louis Tourenne. - Quelle appréciation portez-vous sur les programmes, sur leur nature et leur contenu, ainsi que sur les éventuels conflits d'intérêts entre des sociétés qui sont l'objet de grandes commandes de l'État et qui possèdent des chaînes importantes dont la diffusion est extrêmement large ? Cela conduit-il à des perversions et à des dérives en matière de programmes que vous êtes capables d'apprécier, voire de corriger ?

Je comprends que la réponse puisse être difficile ; malgré tout, c'est une question permanente qui se pose sur la possibilité de disposer de grands médias, tout en étant dépendant de l'État pour d'autres activités.

En second lieu, pensez-vous que vos missions seraient moins efficaces et que leur exercice serait moins aisé si, au lieu d'être installés à Paris, vous vous trouviez à Rennes, Brest, Limoges ou Montpellier ? Quelle est la raison qui exige que vous soyez à Paris ? Quelle en est la plus-value, alors que vous pourriez participer à l'aménagement du territoire, et connaître un autre terrain que celui que vous fréquentez habituellement ? Vos missions en seraient-elles plus difficiles ?

M. Olivier Schrameck. - Ce sont là deux questions très différentes.

La première a trait au problème général des cumuls au sein des médias et en dehors des médias. Cette question a connu des législations successives. La dernière remonte à 1994. Elle a régi ce que l'on appelle le « plurimédia » ou « transmédia », et les cumuls de responsabilités. Il existe des plafonds de concentration aussi bien en matière de télévision, quant au nombre des chaînes - sept -, ou quant à l'importance de l'audience, qu'en matière de radio. C'est l'objet d'un rapport transmis récemment au Parlement. Le problème a été débattu à plusieurs reprises dans la vie publique de savoir si certaines activités étaient ou non conciliables.

Vous me permettez de vous répondre sur ce point que c'est une question éminemment politique, et que le CSA n'a vraiment pas à se prononcer sur la capacité d'un groupe implanté dans les médias à s'engager dans d'autres activités : il sortirait complètement de ses compétences !

M. Jean-Louis Tourenne. - Ma question n'était pas celle-là !

Je comprends fort bien que ce ne soit pas de votre responsabilité, ni de votre compétence, mais ressentez-vous vous-mêmes une certaine influence sur le contenu des programmes et sur ces programmes eux-mêmes du fait de ces concentrations ?

M. Olivier Schrameck. - Ma réponse va peut-être vous décevoir, mais je ne puis en donner d'autres : la question n'a jamais été délibérée au sein du collège du CSA. Aucun fait précis ne nous a conduits à nous interroger sur cette question.

Si c'est mon opinion personnelle que vous me demandez, je suis forcé, tout en ayant conscience d'être devant une commission d'enquête, de respecter le devoir de réserve lié à mes fonctions. Je ne peux, en tant que président du CSA, me livrer devant vous à des appréciations à caractère purement personnel.

En ce qui concerne la territorialisation, il existe des raisons objectives pour qu'il existe un établissement principal en région parisienne. Cela tient tout simplement au contact physique et concret avec l'ensemble de nos interlocuteurs. Les pouvoirs publics, qui sont très importants pour nous, sont installés en région parisienne. L'ensemble des sièges des grandes sociétés nationales de radio et de télévision le sont également. D'ailleurs, notre implantation à Issy-les-Moulineaux, qui est limitrophe du XV^e

arrondissement, nous permet d'être voisins d'un certain nombre de sociétés, comme l'Institut national de l'audiovisuel (INA), France Médias Monde, Eurosport, Orange, Bouygues, qui pratiquent des activités semblables ou voisines de la sphère de la régulation qui est la nôtre.

En revanche, je suis persuadé que le CSA ne doit rester, ni dans les faits, ni en image, comme une institution parisienne. C'est une institution des territoires. C'est pourquoi, depuis que j'ai pris mes responsabilités, j'ai porté constamment l'accent sur l'importance du rôle des comités territoriaux de l'audiovisuel. Mon souci, avec le directeur général et le directeur général adjoint, est d'accroître sans cesse leurs compétences et leurs moyens.

Je vous en donnerai comme exemple le fait que nous venons de leur transférer, outre les compétences en matière de radio locale, les compétences en matière de télévision locale. Tout ce qui est territorial, dans le monde de la radio et de la télévision, doit relever au premier chef des comités territoriaux de l'audiovisuel. Nous venons d'abandonner une pratique qui avait cours jusqu'à présent, qui permettait de contredire une décision du comité territorial de l'audiovisuel, de l'inviter à en prendre une nouvelle, différente de la première, et conforme à l'orientation que nous lui donnions.

Chacun doit détenir ses propres responsabilités. Le principe veut que c'est le comité territorial de l'audiovisuel qui décide. Il le fait dans plus de 95 % des cas. Lorsqu'il y a une différence d'appréciation, qui peut parfaitement s'expliquer du fait d'une contradiction entre une optique locale et une optique nationale de la régulation, le CSA doit prendre ses responsabilités, évoquer l'affaire et décider de ce qui lui paraît approprié.

M. Jean-Louis Tourenne. - Je voudrais que vous preniez conscience du fait que l'argument que vous venez d'employer relève de la logique qui préside à toutes les concentrations ! Cette nécessaire promiscuité aboutit inévitablement à rassembler autour d'un même pôle tous ceux qui doivent travailler ensemble. Avec cette logique, il faudrait que toutes les mairies quittent leur commune pour s'installer près du ministère de l'intérieur, parce qu'il existe de nécessaires voisinages...

M. Olivier Schrameck. - Je sais que je ne vous apprendrai rien, mais le législateur a voulu que les comités territoriaux de l'audiovisuel soient des échelons déconcentrés du CSA : ce ne sont pas des mairies ! Si le législateur décide de créer des conseils régionaux, des conseils départementaux, et des conseils communaux de l'audiovisuel, cette décision sera appliquée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Toutefois, cela se produit souvent au détour de tout un tas de textes. La difficulté est de tout rassembler et d'avoir une vue globale des choses.

M. Michel Canevet. - Assurant le suivi des crédits du programme 308 pour la commission des finances, je voudrais évoquer quelques questions financières et matérielles.

Vous avez rappelé que le budget du CSA avait diminué de 13 % depuis 2013 ; cela correspond à l'effort qui est demandé à l'ensemble des administrations publiques, aux collectivités locales et à beaucoup d'autres partenaires : il faut en effet que l'argent public soit géré avec la plus grande rigueur possible.

Or, j'observe qu'en ce qui concerne l'exercice 2015, le budget du CSA augmente assez significativement, passant de 35,7 millions d'euros en 2014 à 38,1 millions d'euros en 2015, s'agissant des crédits de paiement. Comment justifiez-vous cette augmentation importante ?

Le rapporteur a par ailleurs évoqué un certain nombre d'articles parus dans les médias dans différentes affaires. Vous avez bien voulu nous apporter un certain nombre d'explications sur les dossiers en cours. Je me rappelle, l'année passée, qu'un hebdomadaire satirique paraissant le mercredi avait évoqué la manière dont s'opéraient vos déplacements en province. Pourriez-vous nous apporter des explications à ce sujet ?

Enfin, disposez-vous d'un cabinet ? Si tel est le cas, de combien de personnes est-il composé ? Quelles sont ses fonctions précises ?

M. Olivier Schrameck. -L'augmentation dont vous parlez est optique : elle tient à notre transformation en autorité publique indépendante, qui nous conduit à acquitter la taxe sur les salaires. C'est une mesure d'ordre décidée dans le cadre de la négociation budgétaire.

En ce qui concerne les deux déplacements dont il a été question, il s'agit de déplacements qui, l'un pour des raisons liées à une prise de parole nécessaire, pour laquelle je suis malgré tout arrivé avec une demi-heure de retard, et l'autre pour des raisons d'éloignement, rendaient l'utilisation de la voiture de service dévolue aux besoins du président dans l'exercice de ses fonctions parfaitement justifiable et financièrement équilibrée par rapport à des frais de location ou de taxi, à mes yeux comme à ceux de la direction générale. Je souligne que je n'utilise bien entendu ce véhicule que dans l'exercice strict de mes fonctions.

En ce qui concerne le cabinet, je relève tout d'abord que c'est un problème de choix des affectations à l'intérieur du tableau des emplois. Cela n'a rien à voir avec la problématique que je connais un peu, et sur laquelle j'ai écrit quelque peu, des cabinets ministériels, pour lesquels on ajoute des ressources supplémentaires en faisant appel à des compétences extérieures de la fonction publique, ou même d'ailleurs.

En quoi consiste-t-il, ce fameux cabinet ? Il comporte un directeur de cabinet, comme c'était le cas pour MM. Bourges et Baudis. J'ai pensé qu'il était utile qu'un fonctionnaire des services de très grande qualité vienne me secondar, car l'expérience publique m'a appris que le lien entre l'administration et le collaborateur personnel du président est très important pour la connaissance de l'administration dans sa diversité et sa qualité. Ce cabinet compte également un chef de cabinet pour organiser les très

nombreuses manifestations auxquelles nous participons, un conseiller ou une conseillère pour la communication, qui est d'ailleurs la même que pour mon prédécesseur, et de grande qualité, enfin un chargé de mission, qui m'aide à rassembler la documentation nécessaire aux prises de parole que je suis conduit à effectuer en général plusieurs fois par semaine.

J'ajoute que, par rapport à d'autres autorités, le milieu des médias est très particulier. Je dois avoir des contacts permanents avec l'ensemble des pouvoirs publics et des médias. Quant à la communication, comment imaginer que le CSA puisse être privé d'un conseiller ou d'une conseillère chargée de la communication ?

M. Claude Raynal. - Vous avez évoqué à l'instant les télévisions locales. On a l'impression que ce modèle est aujourd'hui à bout de souffle. Dans le Sud, Télé Toulouse vient de fermer, après les chaînes locales de Montpellier et de Marseille. Certains acteurs émettent vaguement la volonté de reprendre les fréquences, sans qu'un modèle ne se dessine aujourd'hui très clairement. Pensez-vous qu'il en existe aujourd'hui un permettant de faire vivre les réseaux de télévision locale ou est-ce derrière nous ?

S'agissant du rôle du CSA en matière d'éthique, je trouve, à titre personnel, qu'il existe une grande variété de chaînes par rapport au passé, mais je trouve les chaînes d'information en continu aujourd'hui extrêmement critiquables du point de vue déontologique. Les choses vont de plus en plus vite et les informations sont de moins en moins contrôlées. On assiste à une course effrénée, dont l'impact est considérable sur les réseaux sociaux, qui servent de relais. Cela renvoie une image très négative et maintient une chape de plomb sur le pays. Quand on regarde CNN ou la BBC, où les informations sont justes, on n'a pas cette impression. Étudiez-vous cette problématique ? Quelles règles éthiques demandez-vous à ces chaînes d'appliquer ?

M. Olivier Schrameck. - Les télévisions locales sont d'une très grande importance, et la place qu'elles occupent me frappe à chaque fois que je me déplace sur le territoire.

C'est un monde économiquement très instable, qui connaît beaucoup de disparitions, mais aussi beaucoup de naissances. Depuis le début de l'année, nous avons fait quatre appels d'offres. À chaque fois, des candidats ont été susceptibles d'être retenus, mais toutes les procédures ne sont toutefois pas allées à leur terme.

Récemment, en Île-de-France, la renonciation à une fréquence par le groupe NRJ a donné lieu, dans un premier temps, à treize puis à onze candidatures. Nous avons passé toute une journée à auditionner les candidats, qui montraient des ambitions, des vocations et des appétits divers et variés. Il ne faut donc pas être trop pessimiste.

En revanche, il faut avoir conscience de la très grande fragilité de ces télévisions locales et, en particulier, de leur dépendance, au centre des débats

à propos de Télé Toulouse, par rapport aux collectivités publiques qui les soutiennent plus ou moins : elles sont, elles aussi, aujourd'hui frappées par les contraintes des finances publiques - vous le savez mieux que quiconque.

L'appétit et le dynamisme demeurent, mais l'environnement est de plus en plus difficile. Je voudrais, sur ce point, insister sur la préoccupation qui s'est fait jour au sein du CSA concernant une meilleure coordination entre les stations régionales, qui comportent parfois des antennes départementales de France 3, et les chaînes de télévision locale. Il existe parfois de très bons exemples de coordination, mais aussi une certaine ignorance, voire des affrontements feutrés.

Il ne faut cependant pas renoncer à soutenir les télévisions locales, qui sont fondamentales pour faire vivre les territoires. Accepter leur repli, c'est s'inscrire dans une optique générale à laquelle je sais à quel point votre Haute Assemblée est hostile, à juste titre.

La problématique à propos de laquelle vous posez une question a été très présente dans l'étude d'impact concernant LCI. J'ai d'ailleurs noté des déclarations de dirigeants de TF1 qui ont fait savoir que, s'ils présentaient au CSA de nouveaux projets, ce serait dans une optique éditoriale différente. C'est une marque du débat que vous venez de soulever.

Il est sûr que l'absence de recul, la recherche de recettes publicitaires, la concurrence des réseaux sociaux, sur laquelle les intéressés insistent beaucoup, fait qu'il existe une tentation d'information à tout prix. Celle-ci peut être à nos yeux, dans certains cas, déviante.

Un contentieux devant le Conseil d'État est en cours, et je ne sais ce que celui-ci dira, mais nous avons affirmé que, pour une chaîne publique, montrer les derniers instants d'un policier assassiné et faire entendre ses cris de grâce était attentatoire à la dignité humaine - même s'il nous a été répondu que CNN ou Al Jazeera faisaient la même chose.

Nous avons pensé qu'indiquer la présence de personnes que ne connaissaient pas des assassins dans des locaux qu'ils occupaient, ou de personnes susceptibles d'être prises en otage, montrer un assaut dont risquait de dépendre la vie d'autres personnes pouvait constituer une atteinte à la préservation de la vie d'autrui, à la sauvegarde de l'ordre public, ou encore à la dignité de la personne humaine.

Nous n'avons pas entendu beaucoup de voix, en dehors du CSA, s'élever pour le dire ! Cela ne nous désoriente pas, mais nous confirme dans la vocation singulière et peut-être irremplaçable du CSA, qui est d'attirer l'attention sur les déviances et les anomalies possibles, heureusement rares, susceptibles de se manifester. Nous le faisons dans l'exercice de notre responsabilité collective, et sous le contrôle du juge.

Même si aucun sondage n'est paru sur ce point, cela peut correspondre à une sensibilité du public, pour lequel la responsabilité

éditoriale, tout comme pour nous, est fondamentale. Ce qui différencie une chaîne de télévision, quelle qu'elle soit, quel que soit le type d'informations qu'elle produit, d'un réseau social sur lequel on poste des messages ou des vidéos, c'est la responsabilité éditoriale, qui consiste à analyser, à étudier, à sélectionner et à présenter les informations que l'on diffuse !

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Le fait que vous estimiez que le CSA ait été assez seul à réagir à propos de certains comportements des (chaînes d'information en continu à la suite des attentats terroristes constitue un message clair.

Toutefois, le CSA a les moyens d'agir, qui sont prévus par la loi. Ceux du Parlement sont relativement limités, y compris vis-à-vis de chaînes publiques comme France 3, lorsqu'elles vomissent sur le Sénat ! Même si vous avez réagi à ce sujet, on ne peut pas dire que les réactions de la Haute Assemblée vis-à-vis de la chaîne ont été suivies d'un quelconque effet !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Monsieur le président, je vous remercie d'avoir répondu à nos interrogations.

M. Olivier Schrameck. -Merci à vous.

La réunion est levée à 18 heures 13.

Mercredi 8 juillet 2015

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

La réunion est ouverte à 14 h 40.

19. Audition de Mme Marie-Françoise Marais, présidente de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) (mercredi 8 juillet 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous entendons Mme Marie-Françoise Marais, présidente de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi), créée par la loi du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la création sur Internet, dite Hadopi I, qui la qualifie d'autorité publique indépendante. Cette loi instaure la réponse graduée en matière de lutte contre le piratage sur Internet, en particulier par des outils d'échange *peer-to-peer*, et en confie l'application à la nouvelle Hadopi. Cette dernière reprend les missions précédemment dévolues à l'Autorité de régulation des mesures techniques (ARMT) créée sur une initiative sénatoriale par la loi du 1^{er} août 2006 relative aux droits d'auteurs et aux droits voisins dans la société de l'information.

L'Hadopi comprend deux organes distincts. Le collège d'abord, composé de neuf membres nommés par le Conseil d'État, la Cour des comptes, le Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique, les

ministères concernés et le Parlement. Il est renouvelé par tiers tous les deux ans et présidé par vous-même, magistrate à la Cour de cassation, élue par le collège. Celui-ci met en œuvre les missions confiées par la loi à l'institution à l'exception de la réponse graduée. Le deuxième organe est la commission des protections des droits (CPD), présidée par Mme Mireille Imbert-Quaretta, composée de trois magistrats respectivement issus de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes. Cette commission, indépendante du collège, a la responsabilité de la réponse graduée.

Vous nous exposerez les missions de l'Hadopi définies par la loi du 12 juin 2009 et précisées par la loi du 28 octobre 2009 relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur Internet, dite Hadopi II.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marie-Françoise Marais prête serment.

Mme Marie-Françoise Marais, présidente de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet. - Merci de me recevoir. Ces rencontres sont toujours très enrichissantes car elles nous obligent à approfondir la réflexion sur notre institution et à préciser les voies que nous devons explorer.

Tout d'abord, je voudrais revenir sur les raisons qui ont poussé à la création de l'Hadopi. Les pouvoirs publics ont estimé qu'ils ne pouvaient se désintéresser du piratage qui prenait une ampleur sans précédent : ils devaient réagir, mais pas n'importe comment. Une période de maturation était nécessaire. Comment en effet réagir face à un phénomène qui ne concernait pas les délinquants habituels mais des personnes qui, par ailleurs, respectent les lois et qui, pour certaines, n'avaient même pas conscience de les enfreindre ? Il n'y avait à l'époque en droit qu'une seule incrimination pour les sanctionner : la contrefaçon, qui est punie de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende. Ces sanctions n'étaient bien évidemment pas adaptées à la problématique du téléchargement illégal.

La loi de 2006 disait que tout abonné à Internet devait veiller à ce que ses connexions ne serve pas à des usages illicites, mais cette obligation n'était assortie d'aucune sanction. Face à ce vide juridique, le législateur a souhaité confier à une autorité administrative indépendante (AAI) le soin de surveiller les comportements des internautes. Il a alors été envisagé une riposte graduée : cette autorité pourrait prononcer des amendes mais aussi couper l'accès à Internet après trois mises en demeure. Le Conseil constitutionnel en a jugé autrement, estimant que si la propriété intellectuelle était un droit fondamental, ce qui nous réjouit, la liberté d'expression et la liberté d'opinion lui prévalaient : or une coupure d'Internet portait atteinte à ces libertés. Ainsi, seul le gardien naturel des libertés, à savoir le juge, devait avoir le droit de prononcer une telle sanction.

C'est pour cette raison que nous sommes passés d'une « riposte graduée » à une « réponse graduée » et que l'Hadopi a conservé le pré-pénal,

et acquis la faculté de renvoyer les dossiers devant le juge. En outre, grâce au Sénat, nous avons reçu la mission d'encourager le développement de l'offre légale, ce qui intéresse nombre d'utilisateurs. Enfin, nous sommes chargés de l'observation étant donné du peu d'informations dont nous disposons. Nous devons également publier des indicateurs et réguler les mesures techniques.

Le 8 janvier 2010, quand j'ai poussé pour la première fois la porte des bureaux que le ministère de la culture mettait à notre disposition, il n'y avait que quelques bureaux, des chaises et un vieil ordinateur. J'étais bien seule. Il a fallu construire cette autorité à partir de rien. La première recommandation que nous avons faite le 1^{er} octobre 2010 représentait un véritable exploit. Il a fallu quatorze décrets et deux années pour être réellement opérationnels. Voilà donc quelle fut la naissance de l'Hadopi.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Merci pour cette présentation très intéressante.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - En quoi l'existence de l'Hadopi est-elle utile ? Pourquoi ne serait-elle pas absorbée par le CSA ? En quoi considérez-vous qu'une autorité indépendante est utile ?

Mme Marie-Françoise Marais. - Je me suis posé cette question à de nombreuses reprises. Cela dit, l'Hadopi existe par la volonté du législateur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Et si le législateur décidait de la supprimer, qu'en penseriez-vous ?

Mme Marie-Françoise Marais. - Je n'ai pas d'états d'âme. Notre existence n'a pas été facile. On parlait régulièrement de nous supprimer, de nous transférer, de nous fusionner... Difficile d'avancer dans de telles conditions.

Sommes-nous légitimes ? Tous les présidents des AAI que vous allez auditionner vous répondront par l'affirmative. Chaque autorité a un objet spécifique, un métier particulier. Pour notre part, notre identification est forte. Avant même notre création, certains tiraient à boulets rouges sur cette future autorité. Mais cette identification montre l'attachement des pouvoirs publics au droit de la propriété intellectuelle et il s'agit d'un atout auprès de nos interlocuteurs étrangers.

En outre, nous avons un réel effet bouclier : notre exposition est telle que nous parons les coups pour les administrations centrales. Enfin, nous protégeons les données personnelles des particuliers. La commission de protection des droits (CPD) est totalement indépendante de l'Hadopi afin de protéger les données personnelles sensibles. Je comprends l'obsession de la présidente de la CPD qui veille à une étanchéité parfaite. Les ayants droit qui constatent une infraction n'ont pas accès aux données personnelles. On a craint à une époque une faille lors du recueil des adresses IP : la CPD a demandé une expertise et l'expert auprès de la Cour de cassation a estimé que le système en place était robuste.

Victoria Espinel, conseillère du président Obama, défend une tout autre logique. Aux États-Unis, les intrusions du législateur sont perçues comme une atteinte à la liberté. C'est pourquoi la réponse graduée y est mise en œuvre par une association. L'approche française est totalement différente : un système privé serait considéré par nos concitoyens comme un petit arrangement entre amis.

Enfin, la lutte contre le piratage et le développement de l'offre légale me semblent complémentaires, mais pourraient néanmoins être dissociés et confiés à d'autres. J'ajoute que l'Hadopi compte 52 personnes, ce qui en fait une très petite administration.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les petits ruisseaux font les grandes rivières.

Mme Marie-Françoise Marais. - Certes, mais une taille réduite est le gage d'une plus grande réactivité, adaptée aux évolutions de notre temps. Une fusion avec le CSA ne le permettrait sans doute pas. Bien entendu, le législateur peut concevoir d'autres systèmes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous estimez que l'Hadopi sert de bouclier, mais cet argument est difficilement recevable : chacun doit assumer ses responsabilités. Le délitement de l'État n'est pas une bonne chose pour la République.

Dans de nombreux domaines, l'État est amené à utiliser des données personnelles et il le fera de plus en plus à l'avenir, dans le cadre de ses missions institutionnelles. Faut-il une autorité indépendante pour que les données personnelles de nos concitoyens soient protégées ? Cette question mérite d'être posée.

Mme Marie-Françoise Marais. - Je n'ai pas la prétention de dire qu'un service de l'État serait incapable de le faire à notre place. Mais nous sommes confrontés à de forts antagonismes entre les ayants droit, les intermédiaires techniques - fournisseurs d'accès Internet (FAI) et hébergeurs - et les divers utilisateurs. Le législateur a voulu une autorité indépendante mais une autre forme juridique était et reste envisageable.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pour que vive l'Hadopi, il faut des moyens et du personnel. La subvention de l'État a régulièrement diminué. Pouvez-vous nous en dire plus ? Vous avez constitué un bon matelas au départ et vous le consommez depuis quelques années.

Mme Marie-Françoise Marais. - Nous avons subi une première diminution de notre budget en 2012, avec 10 % de crédits en moins, ce qui nous a conduits à réduire drastiquement nos dépenses en internalisant des services et en réduisant les frais de communication et de représentation.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Dans votre dernier rapport, il est dit que vous exécutez de manière élevée votre budget, ce qui est positif. Ce n'est pas le cas de toutes les autorités indépendantes.

Mme Marie-Françoise Marais. - L'année 2012 fut bénéficiaire, ce qui a alimenté le fonds de roulement. En 2013, nous avons subi une réduction de 32 % : nous avons connu notre premier résultat déficitaire et il nous a fallu prélever environ 1,6 million d'euros sur notre fonds de roulement. En 2014, les crédits ont encore diminué de 20 %.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - D'après mes informations, vous avez subi une diminution de 51 % en trois ans.

Mme Marie-Françoise Marais. - C'est exact. En 2014, nous avons eu un deuxième résultat déficitaire et nous avons à nouveau ponctionné notre fonds de roulement à hauteur de 2,5 millions.

Cette année est catastrophique, avec des moyens réduits encore de 20 %.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Sans compter le gel de 7 % appliqué à tous les opérateurs.

Mme Marie-Françoise Marais. - J'ai tiré le signal d'alarme. Même les rapporteurs de la loi de finances ont noté que ces réductions ne permettaient plus d'assumer toutes nos missions.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Il faut dire que des coups de rabot uniformes ne se justifient pas. Bercy pourrait proposer des solutions plus sophistiquées.

Mme Marie-Françoise Marais. - Nous avons été contraints de licencier quatre personnes, de ne pas remplacer cinq départs et de ne pas renouveler deux CDD. Nous référant aux préconisations de l'inspection générale des finances, nous disposons de deux mois de fonds de roulement.

Je ne sais pas si vous vous rendez compte des conditions de travail de nos agents. Ils sont extrêmement stressés, ne sachant pas quel sera l'avenir de cet organisme. Pourtant en quarante ans d'activité professionnelle, je n'ai jamais rencontré des agents aussi motivés. Je leur tire mon chapeau. Le travail qu'ils accomplissent mérite le respect.

Pour le budget 2015, nous n'avions pas été associés aux discussions. Pour 2016, nous sommes dans la boucle dès le départ. Nos prétentions sont modestes mais nous devons arriver à faire vivre notre institution.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Avez-vous été contrôlés par la Cour des comptes ?

Mme Marie-Françoise Marais. - Pas encore. En revanche, nous envoyons nos comptes financiers au ministère de la culture.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous êtes indépendants, mais totalement dépendant de la négociation avec l'État.

Mme Marie-Françoise Marais. - Je suis très indépendante. Le doyen Gélard disait qu'une autorité administrative doit avoir les moyens d'exercer

ses fonctions de façon satisfaisante. Je tire donc le signal d'alarme car 2015 est une année noire pour notre institution.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le doyen Gélard estime qu'il faudrait supprimer 80 % des AAI.

Mme Marie-Françoise Marais. - J'espère que l'Hadopi sera dans les 20 % restantes. En parfait accord avec Mme Mireille Imbert-Quaretta, présidente de la CPD, nous avons réduit nos budgets. Mais cette diminution drastique affecte à présent le fonctionnement de l'institution et le moral du personnel.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il est normal que le capitaine se préoccupe de l'équipage. En dépit de votre statut d'autorité publique indépendante, l'État ne vous a pas facilité la tâche puisque la nomination de trois membres de votre collège sur neuf a tardé entre fin 2013 et mi 2014.

Mme Marie-Françoise Marais. - J'ai tiré le signal d'alarme à plusieurs reprises car nous ne pouvions pas fonctionner correctement, malgré le quorum. Nous avons enfin obtenu satisfaction, au bout de six mois, après une alarme vigoureuse pour ne pas dire une mise en demeure avant que d'autres instances interviennent.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Si le Gouvernement est convaincu de la nécessité de votre action, c'est une curieuse méthode de réduire régulièrement votre budget et de ne pas nommer les membres de votre collège.

Mme Marie-Françoise Marais. - J'ai bon espoir que les relations s'améliorent à l'avenir.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quel est le bilan que vous dressez de votre action contre le piratage ? Le mécanisme de la réponse graduée donne-t-il satisfaction ? Où en est le développement de l'offre légale accessible ?

Mme Marie-Françoise Marais. - Les résultats doivent être examinés à l'aune des objectifs fixés. L'Hadopi n'est pas faite pour éradiquer le piratage. D'autres actions sont utilisées, comme la fermeture de sites ou les poursuites en contrefaçon. Indépendamment du *peer-to-peer*, le téléchargement en direct est monté en puissance. Nous avons été un des premiers à nous en préoccuper et j'ai demandé à Mme Mireille Imbert-Quaretta de se pencher sur la question. Son rapport a donné lieu à un autre rapport commandé par le ministère de la culture pour déterminer les moyens opérationnels à mettre rapidement en place. Des chartes ont été signées pour assécher les ressources publicitaires des plateformes illicites. Une autre charte devrait bientôt voir le jour pour assécher les paiements. Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) présente désormais sur son site les plateformes d'offres légales. Nous avons nous-mêmes créé une plateforme recensant les sites manifestement illicites. Les personnes qui

cherchent des oeuvres introuvables peuvent nous interroger : nous leur donnons l'information ou répercutons ces demandes sur les producteurs. Nous regrettons notre peu de pouvoir en matière de mesures techniques de protection (MTP). Nous avons rendu trois avis, mais nous souhaiterions faire plus.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous prononcez plus de quatre millions de premières recommandations : comment faites-vous ? A la dernière étape, après la deuxième recommandation et la délibération, vous ne transmettez que 200 cas au parquet. L'entonnoir est vraiment étroit.

Mme Marie-Françoise Marais. - Les ayants droit nous saisissent après avoir constaté une infraction et ils nous transmettent une adresse IP. La CPD traite environ une demande sur deux. Elle demande aux FAI d'identifier la personne qui détient l'adresse IP : dans 88 % des cas nous obtenons une réponse. La CPD envoie alors une première recommandation.

Mme Mireille Imbert-Quaretta a développé pour la réponse graduée une sorte de *process* pédagogique. La deuxième recommandation ne concerne plus que 10 % des personnes qui ont déjà reçu un mail, ce qui ne veut pas dire que les 90 % restants ont arrêté de télécharger de façon illégale. Mais beaucoup de gens ne savent même pas qu'ils ont recours à des sites illégaux. Leurs enfants le savent, mais se gardent bien de les éclairer...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - On nous dit qu'il y aurait 70 000 saisines par jour. C'est énorme !

Mme Marie-Françoise Marais. - C'est bien le cas. J'ai ma liberté de parole ; je vous raconterai donc ma conversation avec la fille d'un ami. Sachant qu'il lui arrive de télécharger, je lui ai dit : cessez de considérer qu'avec Hadopi, c'est « pas vu, pas pris » ! Lorsque l'on aime la création, il faut la défendre, non l'affaiblir. Cet ami m'a dit ensuite que sa fille avait changé de comportement. Ce n'est pas parce que je ne vois pas de gendarme que je roule à plus de 50 kilomètres à l'heure en agglomération. La réponse graduée est efficace.

Certains disent que le piratage augmente. En nombre, oui, mais pas plus vite que le nombre d'internautes. Les Nordiques ne piratent pas ? Chaque peuple à sa façon de réagir et je crains que les Français ne soient pas un modèle en cette matière. Nous essayons de changer cela par tous les moyens, chartes ou développement de l'offre légale.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je suis heureux qu'un haut magistrat comme vous n'adhère pas au « pas vu pas pris ».

Mme Marie-Françoise Marais. - C'est dans mes gènes !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Mais on peut lutter contre les addictions ou le braconnage sans AAI... La structure bicéphale n'a-t-elle pas occasionné des blocages graves ?

Mme Marie-Françoise Marais. - Il y a eu des périodes difficiles, mais nous arrivons aujourd'hui à des résultats surprenants. J'ai organisé en dehors des cas où elles sont de droit - budget, avis - des réunions avec la CPD, qui montent en puissance. Mais le bicéphalisme a occasionné des frictions, c'est vrai.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Des blocages ?

Mme Marie-Françoise Marais. - Pas totalement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Des freins, donc.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pouvez-vous nous donner des exemples ?

Mme Marie-Françoise Marais. - Nous avons demandé l'accès à des données qui étaient considérées comme une chasse gardée. En matière budgétaire, la CPD voulait réduire le fonds de roulement à zéro.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Y a-t-il un obstacle à se passer de cette bicéphalie ?

Mme Marie-Françoise Marais. - Les sanctions et les données personnelles sont des domaines extrêmement sensibles. Cela nécessite un système informatique protégé et séparé des autres missions de la Hadopi. Je dois saluer l'expertise de la direction de la protection des droits, qui dépend de la CPD. Ce n'est pas une boîte noire, mais il est arrivé que l'étanchéité soit telle que l'on ne savait pas ce qui s'y passait. Les rapports se sont bien améliorés.

Mme Agnès Canayer. - Je vous pose la question comme parlementaire intéressée par le rôle de protection des droits des AAI et comme la mère de deux adolescents qui sont bien au fait de ces questions... De quels moyens disposez-vous pour anticiper ? Quel est la part du temps que la Hadopi consacre à chacune de ses deux missions, répression et sensibilisation ?

Mme Marie-Françoise Marais. - Nous avons des chercheurs en informatique - je n'en fais pas partie... Ce sont des équipes très jeunes qui réalisent des études sur la manière de répondre aux nouvelles technologies, non pour éradiquer mais au moins pour faire diminuer le téléchargement illégal. La pédagogie est essentielle : dans un des ateliers que nous organisons, à l'un de ses camarades qui copiait sur lui, un gamin a dit : « tu me voles mon droit d'auteur ! » C'est déjà bien ! Le droit d'auteur est très délicat à comprendre. J'ai quarante ans de carrière derrière moi, durant lesquelles j'ai beaucoup travaillé sur cette question, mais certains magistrats n'en maîtrisent pas les tenants et les aboutissants. L'observation est très importante pour construire un discours adéquat pour les jeunes. Nous avons lancé une campagne de communication autour de la phrase : « la création de demain se défend aujourd'hui. » Mais cela coûte cher et nous n'avons pas pu la renouveler. Nous ne pouvons tout résoudre en quelques années : si c'était

si facile, ce serait déjà fait. Une précision : nous consacrons 60 % de notre budget à la réponse graduée, 25 % à l'observation et 15 % à l'encouragement de l'offre légale.

M. Pierre-Yves Collombat. - Je me souviens du débat préalable à la création de l'Hadopi : certains voulaient sévir tandis que les autres ne voulaient pas toucher à un Internet d'essence divine. Mon impression, c'est que la configuration de la Haute Autorité, avec son budget faible, son organisation bicéphale, ses contraintes procédurales fortes, a été précisément le moyen trouvé pour ne pas choisir, de s'en tenir à une mesure intermédiaire. Suis-je très éloigné de la réalité ?

Mme Marie-Françoise Marais. - Mon impression est un peu différente : un équilibre a été recherché qui tient parfois du grand écart ! Penser qu'Internet est le lieu de la liberté absolue est dépassé, mais les utilisateurs veulent un accès aux créations bon marché - voire gratuit. Dans le même temps, il faut alimenter la création. Nous avons défriché, tenté des actions, certaines ont fonctionné, d'autres non. Mais nous avons fait avancer la conscience que la création de demain se protège aujourd'hui - sauf chez les *geeks* invétérés, bien sûr.

M. Pierre-Yves Collombat. - Je ne critique pas votre travail ; c'est un constat que je fais pour les AAI en général : elles peuvent être un bon moyen de ne pas réellement décider.

Mme Marie-Françoise Marais. - La création d'une AAI se justifiait dans ce cas, où nous avançons à l'aveugle. Tout était tellement nouveau. Il fallait inventer de nouveaux moyens de répression et de sensibilisation, car nous n'avions à notre disposition, dans l'arsenal existant, que la contrefaçon, or je n'ai jamais vu de juge prononcer trois ans fermes pour un téléchargement indélicat. Nous devons comprendre le mécanisme. La loi ne peut pas changer tous les trois mois...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Mais si !

Mme Marie-Françoise Marais. - Oui, vous avez raison. C'est ma pratique à la Cour de cassation qui m'induit en erreur. La loi Hadopi ménage une réelle souplesse, autorise d'autres actions que la répression.

M. Michel Canevet. - Votre budget a diminué et vous avez réalisé des économies. Vos moyens de départ étaient-ils surdimensionnés ? Proposez-vous des améliorations à la riposte graduée ? À quels audits internes ou externes avez-vous procédé ?

Mme Marie-Françoise Marais. - Des investissements étaient nécessaires au démarrage, notamment pour notre système d'information. Nous ferons un bilan de la riposte graduée dans notre prochain rapport annuel. Vous remarquez que nous continuons à vivre avec beaucoup moins : c'est que nous avons réduit nos actions. Nous avons fait le maximum avec

moins ; nous aurions pu faire mieux avec plus. Le budget de départ n'était pas surdimensionné.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - La commission de la culture a présenté ce matin un rapport sur l'Hadopi, dénonçant un taux d'encadrement trop élevé, des parachutages, des recrutements trop politisés, un défaut de management qui explique un *turn-over* important. Les organisations représentant les auteurs telles que le Bureau de liaison de l'industrie cinématographique (Blic), le Bureau de liaison des organisations du cinéma (Bloc), la société civile des auteurs-réalisateurs-producteurs (ARP) ou l'Union des producteurs de films (UPF) dénoncent, dans une lettre à la ministre, le travail de la Haute Autorité. Quoique circonspect à l'égard de la presse, surtout parisienne, je lis que « le cinéma réclame la peau d'Éric Walter ». Cela peut s'expliquer par la nature même de votre travail ; mais cela mérite une réponse.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - Nous parlons du rapport présenté par nos collègues Corinne Bouchoux et Loïc Hervé.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le secrétaire général de l'Hadopi ne parlerait plus de téléchargement, mais de partage, considérant presque qu'il faudrait promouvoir cette pratique.

Mme Marie-Françoise Marais. - Notre encadrement est surdimensionné parce que nous ne sommes pas assez nombreux : nous lui demandons donc beaucoup. Quant à la lettre dont vous parlez, je suis indépendante : que je sois mal aimée, que mon action déplaît à certains, je le comprends très bien. Les articles de presse, on les lit ; on en tient compte ou non avant de prendre des décisions. Mes décisions déplaisent toujours à quelqu'un : je sers donc de *punching ball*. Sur le taux d'encadrement, il y a peut-être une disproportion entre les directeurs et les autres agents ; mais nous devons faire beaucoup avec peu. Je ne comprends pas l'accusation de recrutements politisés : nous travaillons avec des gens de tous horizons et je m'inscris en faux contre cette affirmation.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez indiqué que votre indemnisation était de 3 000 euros par mois. C'est peu, sachant que ce n'est pas un emploi fictif ! Vous êtes aussi magistrat à la Cour de cassation. C'est le cas de nombre de vos collègues. Nous voyons de tout, parmi les présidents d'AAI : de forts revenus, mais aussi des faibles. Considérez-vous votre indemnité comme normale ? Que ce serait-il passé si vous n'aviez pas été haut magistrat ? C'est un réel problème. Au train où l'on multiplie les AAI, il va bientôt falloir doubler ou tripler les effectifs de la Cour de cassation et du Conseil d'État !

Mme Marie-Françoise Marais. - Je suis aujourd'hui à la retraite, mais mener les deux fonctions de front a parfois été difficile. Mes 3 000 euros - bruts - vous effraient ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. - C'est peu, au regard de vos responsabilités.

Mme Marie-Françoise Marais. - Vous me posez une question un peu personnelle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Si pour être président d'AAI, il faut être conseiller d'État, magistrat de la Cour des comptes ou à la Cour de cassation, c'est un problème.

Mme Marie-Françoise Marais. - Je le reconnais.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Même les membres du collège seront difficiles à trouver, même si ces fonctions sont honorifiques.

Mme Marie-Françoise Marais. - En effet.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Votre silence est éloquent.

Mme Marie-Françoise Marais. - Au demeurant, j'ai été très heureuse de ces fonctions. J'ai essuyé les plâtres, défriché le terrain. La suite ne m'appartient pas.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je vous remercie.

20. Audition de Mme Monique Liebert-Champagne, présidente de la Commission des infractions fiscales (CIF) (mercredi 8 juillet 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Mme Monique Liebert-Champagne, présidente de la Commission des infractions fiscales. Vous êtes Conseiller d'État et membre de la Commission des infractions fiscales depuis 2012 en tant que suppléante, puis titulaire depuis 2014 et vous en êtes devenue présidente depuis le 1^{er} avril 2015.

La commission des infractions fiscales a été créée par la loi du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière et elle a été qualifiée d'autorité administrative indépendante (AAI) par l'étude du Conseil d'État de 2001.

La composition de cette commission a été largement revue par l'article 13 de la loi du 6 décembre 2013 relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et vous nous exposerez dans quel sens.

La CIF constitue une garantie de procédure au bénéfice du contribuable puisqu'elle examine les affaires qui lui sont soumises par l'administration fiscale en vue de porter plainte pour fraude fiscale devant l'autorité judiciaire. L'avis rendu par la CIF lie le ministre car elle l'autorise

ou non à porter plainte et il n'est pas motivé - pour ne pas influencer la procédure pénale ultérieure.

Vous nous exposerez dans un propos liminaire les missions de la commission et les procédures suivies.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Monique Liebert-Champagne prête serment.

Mme Monique Liebert-Champagne, Présidente de la Commission des infractions fiscales. - Les manquements aux obligations fiscales sont sanctionnés par des amendes administratives, qui peuvent aller jusqu'à 80 % des droits. Ils peuvent aussi relever de la juridiction pénale et l'article 1741 du Code général des impôts (CGI) autorise les poursuites pénales, dès lors que le contribuable a fraudé sur plus du dixième des droits ou plus de 153 euros. Mais il faut qu'il y ait fraude et l'article vise les contribuables qui se sont « frauduleusement » soustraits aux déclarations ou à l'impôt. Certains comportements sont particulièrement visés, avec des peines maximums plus lourdes : comptes ou contrats à l'étranger, interposition de personnes ou d'organismes établis à l'étranger ; usage d'une fausse identité ou de faux documents, domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger ou tout autre acte fictif.

C'est à l'administration fiscale qu'il appartient de décider si l'affaire de fraude doit être portée au pénal. Elle peut le faire à tout moment de la procédure, qu'il s'agisse de la procédure de vérification en cours ou bien de la procédure devant le juge de l'impôt. Ni l'administration fiscale, ni le juge pénal n'ont à attendre la décision de la juridiction saisie sur le bien-fondé de l'impôt. Il n'y a qu'une restriction, l'avis favorable de la Commission des infractions fiscales (CIF), prescrit par l'article L. 228 du livre des procédures fiscales (LPF).

Qu'est-ce que la CIF ? C'est une commission administrative, qui comprend huit conseillers d'État, huit conseillers maîtres à la Cour des comptes, huit conseillers honoraires à la Cour de cassation, et quatre personnalités désignées par le Sénat et l'Assemblée nationale. Elle siège en 4 formations de 8 membres, et peut siéger en plénière avec tous les membres. Elle examine de 1 000 à 1 100 affaires par an et son taux d'approbation est de l'ordre de 90 à 95 %. Entre 5 et 10 % des dossiers font ultérieurement l'objet d'une relaxe par le juge pénal.

La CIF est une commission administrative composée de magistrats ou d'anciens magistrats ; la plupart d'entre eux ayant exercé des fonctions dans le domaine fiscal. La Chambre criminelle de la Cour de cassation l'a qualifiée d'AAI dès 1991. La CIF est une AAI très différente des autres, c'est une toute petite commission administrative, comparée notamment aux autorités de régulation.

La CIF est saisie à la suite d'une vérification de comptabilité ou d'un examen approfondi de la situation fiscale des entreprises le plus souvent,

mais aussi, depuis 2010, en matière de ce qu'on appelle la « police fiscale ». En cas de présomptions caractérisées d'infraction fiscale, et sans attendre la fin d'un contrôle, l'administration peut saisir la CIF sur la base de ces présomptions caractérisées, et s'il existe un risque de déperissement des preuves.

Il y a un certain nombre de cas dans lesquels la CIF n'est pas saisie : il s'agit de tous les délits susceptibles d'être poursuivis devant les tribunaux sans plainte de l'administration fiscale comme l'escroquerie en matière de TVA ou la fraude aux contributions indirectes et douanières, car la rédaction de l'article L. 228 du LPF ne mentionne pas ces impôts. La CIF n'est pas non plus saisie en matière de délit de blanchiment puisque l'infraction principale est le blanchiment, c'est-à-dire l'obtention d'argent illicite, et le fiscal n'est en l'espèce qu'une conséquence. Enfin, le faux et l'usage de faux ne sont pas concernés car les fonctionnaires les dénoncent par le biais de l'article 40 du code de procédure pénale (CPP).

Quelle procédure suit la CIF ? D'abord, il faut noter que la CIF est saisie d'une fraude, c'est-à-dire des faits qui lui sont soumis. C'est ce qu'on appelle la saisine « in rem ». Elle ne statue pas expressément sur les personnes mentionnées au dossier et le juge d'instruction peut mettre en cause toute autre personne liée à l'affaire. La saisine est communiquée au contribuable sauf en matière de « police fiscale », qui produit ses observations dans un délai de trente jours, et c'est le cas dans à peu près une affaire sur deux. La procédure est contrôlée par le juge judiciaire, la saisine de la CIF étant indissociable de la procédure pénale.

Quel est le rôle de la CIF et pourquoi son existence a-t-elle pu être remise en cause ? Dans tous les pays, c'est un magistrat qui met en mouvement l'action pénale - dans la plupart des cas, il s'agit du parquet, dans des cas plus rares d'un juge d'instruction, saisi par les parties civiles. En matière fiscale, l'administration fiscale ne fait que saisir le juge pénal, c'est au parquet ensuite de décider de l'opportunité des poursuites. En l'occurrence, il y a au préalable une commission composée de magistrats ou d'anciens magistrats, qui sert de filtre. C'est ce qui a fait dire à certains que la commission pourrait disparaître car ils estiment que le juge pénal peut décider seul.

En fait, je pense que c'est une garantie pour le contribuable, mais aussi une garantie pour le juge pénal. Pour le contribuable, c'est l'assurance que l'administration ne saisit pas le juge pour tout fait de fraude puisque l'article 1741 du CGI prévoit qu'il faut que le contribuable se soit « frauduleusement soustrait » à ses obligations fiscales. Mais c'est aussi une garantie pour le juge pénal, qui ne doit être saisi que des affaires importantes, car la justice pénale est très encombrée et coûte cher. La CIF s'efforce donc de cerner par sa jurisprudence ce que sont les affaires de fraude méritant le pénal. Enfin, très rarement, le dossier peut être refusé par la CIF dans des cas qui s'avèrent prescrits ou dans le cas de personnes

désignées par erreur, en général les enfants d'un contribuable qui, lui, a commis la fraude. C'est une garantie pour l'administration fiscale, pour éviter de présenter au juge pénal des dossiers qui seraient voués à l'échec. De toute façon, le débat sur l'existence ou non de la CIF a été clos par le législateur en 2013, qui a maintenu cette commission en élargissant sa composition.

La jurisprudence de la CIF demeure confidentielle, car nous estimons qu'elle ne doit pas être communiquée aux éventuels fraudeurs. Par ailleurs, la CIF demande d'abord un montant minimal de fraude, fixé aujourd'hui à 100 000 euros de droits poursuivis. Pour les sociétés, le respect des obligations comptables est prédominant, mais la CIF examine aussi l'attitude du contribuable, l'opposition au contrôle fiscal étant particulièrement soulignée. Les dossiers d'opposition au contrôle fiscal sont d'ailleurs nombreux parmi les dossiers qui nous sont soumis. L'utilisation de moyens de fraude fiscale est également soulignée par la commission, par exemple avec l'acquisition de logiciels de fraude fiscale qui effacent les opérations en espèces.

Les « montages », c'est-à-dire l'interposition de sociétés, sont bien sûr considérés comme des éléments forts de fraude fiscale, a fortiori si les sociétés ou les comptes sont à l'étranger, et bien sûr dans des paradis fiscaux. On voit d'ailleurs de plus en plus de dossiers de ce type, sans doute selon les prescriptions des assemblées parlementaires - je pense à la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. Je dois enfin souligner que la jurisprudence pourrait évoluer concernant le cumul d'une sanction administrative et d'une sanction pénale, à raison des mêmes faits, se soustraire à l'impôt, de la même incrimination, la fraude fiscale. C'est ce qu'on appelle le principe « non bis in idem ». Longtemps le Conseil constitutionnel a accepté ce cumul à condition que la sanction prononcée ne dépasse pas la peine la plus lourde d'une des deux sanctions et que les procédures ne soient pas poursuivies devant la même juridiction. Mais le Conseil constitutionnel a évolué dans une décision récente du 18 mars dernier, en ce qui concerne le délit d'initié. Et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) risque d'être beaucoup plus sévère dans le cumul des deux sanctions. C'est pourquoi, le rôle de la CIF, qui cantonne la saisine du juge pénal est important. Elle ne résout nullement le problème juridique du cumul des sanctions, qui reste entier, mais elle permettra au moins à la France de justifier du « sérieux » des plaintes de fraude fiscale.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous ne disposez ni d'un budget propre, ni de personnels spécifiques puisque vous utilisez ceux de la direction générale des finances publiques (DGFIP). En évoquant ces points, je ne remets nullement en cause la qualité de vos travaux ni la nécessité d'une instance chargée d'une mission comme la vôtre. Mais faut-il pour autant disposer d'une autorité administrative indépendante pour ce

faire ? À cet égard, vous considérez-vous comme une AAI au sens qu'en donne le Conseil d'État dans son rapport de 2001 ?

Mme Monique Liebert-Champagne. - La Chambre criminelle de la Cour de cassation l'avait évoqué dès 1991. Les personnels et le budget ne font pas partie des critères permettant d'identifier une autorité administrative indépendante. Ainsi, des autorités administratives indépendantes, qui sont d'ailleurs des autorités de régulation, peuvent voir leur budget arrêté par des ministères, à l'instar de la Commission de régulation de l'énergie, dont j'assume d'ailleurs la présidence du comité des sanctions et dont le budget est fixé par le ministère de l'énergie. Il n'y a donc pas de lien entre le budget et l'indépendance. C'est plutôt la qualité et l'autonomie des membres qui fournissent des gages d'indépendance, comme l'atteste la présence de magistrats, en activité ou en retraite. Par ailleurs, celle-ci est également assurée par l'impossibilité pour l'administration de modifier les décisions que ces autorités rendent. Il est ainsi impossible à l'administration fiscale de déroger à l'avis que donne notre commission.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Certes, mais une telle décision ne pourrait-elle pas émaner directement de la DGFIP ?

Mme Monique Liebert-Champagne. - Si la DGFIP conduisait cette démarche, elle serait à la fois juge et partie.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je ne le pense pas, car une telle démarche n'enlèverait rien aux suites judiciaires auxquelles elle pourrait donner lieu. D'ailleurs, votre commission n'est-elle pas elle-même contournée par le parquet qui a la possibilité d'instruire un dossier de blanchiment, voire de fraude fiscale ? N'est-elle pas, à cet égard, contournée dans le cadre de certaines affaires ?

Mme Monique Liebert-Champagne. - La loi le prévoit dans le cas du blanchiment et la dimension fiscale tend à être considérée, dans ce cadre, comme accessoire. À mon sens, dans un grand nombre de dossiers pénaux, il devrait y avoir un volet fiscal. Quand on pense à la lutte contre le trafic de stupéfiants et aux sommes considérables qu'il génère, tout dossier dans ce domaine devrait comporter un volet fiscal systématique.

Dans tous les autres dossiers qui comportent une affaire juridictionnelle en cours, nous sommes saisis du volet fiscal. Le blanchiment représente ainsi une exception, qui est du reste prévue par le législateur. Les infractions douanières n'ont pas été prévues par la loi, laquelle s'avère relativement ancienne, mais elles peuvent avoir d'importantes incidences, comme en matière de terrorisme. En effet, on sait aujourd'hui que les auteurs des attentats terroristes de janvier dernier se finançaient par le trafic de contrefaçons. La douane est ainsi au premier rang des instances concernées par la perpétration de crimes d'une très haute gravité.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Les 42 autorités administratives indépendantes auxquelles nous nous intéressons composent

une véritable mosaïque et s'avèrent très différentes les unes des autres. Les trois mots qui vous désignent sont importants : êtes-vous vraiment une autorité ? Êtes-vous aussi administrative ? Je n'en suis pas certaine non plus ! La nature de votre pouvoir n'est pas réglementaire et ce dernier consiste à transmettre un dossier. Votre pouvoir n'est pas, à proprement parler, conféré par le Gouvernement.

Notre commission considère qu'il s'agit là d'un démembrement de l'État qui échappe au Parlement et a abouti à cette myriade d'autorités administratives indépendantes au fonctionnement hétéroclite. Aussi, il nous importe d'introduire de la clarté dans ce dispositif, quitte à préconiser la fusion des autorités aux compétences connexes, voire similaires. Néanmoins, notre démarche ne remet nullement en cause la qualité des travaux qui sont réalisés par ces autorités ! Un tel statut d'autorité administrative indépendante vous apporte-t-il, en définitive, quelque chose ? Je n'en suis nullement certaine ! Certes, mon propos peut vous paraître quelque peu provocateur, mais je me permets d'insister sur cette question.

Mme Monique Liebert-Champagne.- Comme vous l'évoquez, Madame la présidente, l'ensemble des autorités administratives indépendantes a été créé pour ne pas être sous les ordres du Gouvernement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Il arrive cependant que le Gouvernement cherche à se défausser sur tel ou tel sujet qui ne relève d'ailleurs pas nécessairement du domaine qui est le vôtre ! Je pense plutôt au domaine des communications où une AAI a été créée afin de donner une impression d'indépendance...

Mme Monique Liebert-Champagne.- Je ne suis pas compétente pour évoquer le secteur de l'audiovisuel. Une autorité administrative indépendante n'a pas à se conformer à l'avis d'un ministre et c'est là que réside son principal pouvoir.

Le panorama de ces autorités a beaucoup évolué au fil des années et cette évolution me semble loin d'être terminée. Aujourd'hui, les pouvoirs de sanction sont soit entre les mains d'un ministre, d'une autorité administrative indépendante et des juges. Je pense en l'occurrence au retrait d'agrément susceptible d'être infligé aux taxis. Ainsi ceux-ci peuvent se voir retirer leur licence par le ministère, ils peuvent être sanctionnés administrativement ou déférés au pénal, c'est-à-dire être soumis à trois registres de sanction. Certains estiment que le contrôle d'une profession, exercé aujourd'hui par un ministre, devrait être délégué à une autorité administrative indépendante qui s'apparente à une sorte de pré-juridiction et véhicule l'idée qu'un Gouvernement peut être arbitraire. Une telle conception a notamment présidé à l'instauration de la Commission des infractions fiscales en 1977. D'ailleurs, la création des autorités de régulation, impliquant des ouvertures des marchés à l'instar du secteur du transport ferroviaire ou encore de l'énergie, a permis de mettre en œuvre des

ouvertures à la concurrence indépendamment des opérateurs historiques en échappant, d'une certaine manière, à l'autorité du Gouvernement. Dans les domaines qui m'incombent, notamment comme présidente du comité des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, notre indépendance ne fait aucun doute et je ne pense pas que la situation de mes autres collègues, qui président des instances analogues, diffère. Toute tentative d'interférence avec leur travail ne manquerait d'ailleurs pas de susciter leur courroux !

M. Pierre-Yves Collombat. - Je suis quelque peu surpris. Votre raisonnement semble en effet imparable. Mais le statut de magistrat est-il réellement un facteur d'indépendance, comme vous l'évoquez ? Quelle est, selon vous, l'origine de cette vertu d'indépendance et de son enracinement dans le statut de magistrat ? Ce dernier peut suivre des motivations spécifiques susceptibles de relativiser son indépendance, comme peuvent parfois l'indiquer les conditions qu'on pourrait qualifier de romanesques et qui caractérisent parfois les carrières dans la magistrature. C'est pourquoi la question des conditions matérielles dans lesquelles vous assumez vos missions demeure essentielle. L'indépendance est un combat de tous les jours et implique de réfléchir à la façon dont cette dernière est respectée au quotidien. Et la nomination de magistrats relève également d'un choix bien spécifique qui n'obéit pas nécessairement au principe d'indépendance que vous évoquez !

Mme Monique Liebert-Champagne. - J'imagine que vous n'évoquez pas, dans votre propos, les magistrats du siège, dont l'indépendance est assurée par la Constitution.

M. Pierre-Yves Collombat. - En tant que magistrats du siège certes, mais sans doute guère dans l'exercice au quotidien de leurs pouvoirs de juge !

Mme Monique Liebert-Champagne. - Si la Constitution garantit l'indépendance des magistrats du siège, tous les magistrats du parquet que j'ai pu rencontrer durant ma carrière ont toujours été des personnes indépendantes. Car l'indépendance de la magistrature est aussi une question de culture et la caractéristique d'un magistrat, recruté par concours et les règles très strictes de nomination impliquent des changements d'affectation strictement encadrés par la loi. Au-delà, une culture d'indépendance demeure, dans les juridictions tant administratives que judiciaires, fût-ce même lorsque les magistrats sont en retraite. Certes, il peut y avoir des déviations liées à des personnalités. Néanmoins, je dois indiquer que cette qualité d'indépendance anime l'ensemble des magistrats que je connais personnellement.

M. Pierre-Yves Collombat. - Ce n'est nullement un problème de personnes, mais c'est une culture, comme vous l'évoquiez, c'est-à-dire un certain point de vue sur les choses de la vie. Et ce qui nous frappe, c'est que

cette culture relie ces différentes personnes que vous évoquez et qui ne peuvent par conséquent s'en abstraire !

Mme Monique Liebert-Champagne. - Mais personne n'est indépendant de sa culture !

M. Pierre-Yves Collombat. - Tout à fait, mais recruter des personnes ayant en partage la même culture revient à exclure d'autres points de vue ! L'homogénéité du recrutement des membres des AAI me paraît ainsi devoir être questionnée !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Mon interrogation, quant à elle, porte sur la structure elle-même : faut-il une AAI ? Pouvez-vous nous préciser les incidences de la nouvelle composition de la commission ? Cette dernière, avec quatre sections, doit-elle changer ?

Mme Monique Liebert-Champagne.- Cette nouvelle composition amène deux changements : d'abord, nous accueillons huit nouveaux membres (honoraires) issus de la Cour de cassation ; en outre, nous rejoignent quatre personnalités issues de la société civile, deux nommées par le Sénat et deux par l'Assemblée nationale. Cette modification a été souhaitée par le Parlement en novembre 2013. Je pense que la Commission aujourd'hui est quelque peu pléthorique, mais les personnalités désignées par le Parlement sont de grande qualité et connaissent tous le droit fiscal. Du fait de la faiblesse des indemnités versées aux commissaires, cette extension des effectifs n'a d'ailleurs engendré qu'un coût marginal infime.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Madame la Présidente, je me doute que la question fondamentale du statut de votre commission vous a été posée. Je me souviens du contexte qui avait présidé à sa création. À l'époque, je plaçais des dossiers de fraudes fiscales pour l'un des deux cabinets d'avocats retenus par le ministère des finances. Il y régnait alors une suspicion, selon laquelle le ministère des finances triait les dossiers et déposait certaines plaintes, mais pas d'autres. Une fois votre commission créée, les arbitrages qu'elle a rendus n'ont suscité que peu de débats, soulignant l'assentiment de l'opinion et des professionnels. Certes, nous n'avons pas vocation à passer pour des pourfendeurs du système, mais la composition de votre commission, comme il vous a certainement été rappelé, suscite un certain nombre de questions, du fait notamment de l'homogénéité de son recrutement. Ce qui est important dans votre fonctionnement, c'est que là où vous décidez qu'il n'y a pas matière à poursuite, l'administration est tenue d'obtempérer.

Mme Monique Liebert-Champagne.- C'est en cela que nous sommes une autorité indépendante.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Certes, mais faut-il disposer du statut pour atteindre ce résultat ? Cela n'est nullement évident ! Qu'il y ait une commission spécifique, comme il avait été décidé en 1977, me paraît

amplement suffisant ! Je ne vois pas en quoi l'attribution du statut d'autorité administrative indépendante a modifié votre mode de fonctionnement !

Mme Monique Liebert-Champagne.- La notion d'autorité administrative indépendante a, en fait, deux significations. D'une part, elle désigne une sorte d'administration susceptible de disposer d'un pouvoir réglementaire important, comme c'est le cas pour les autorités de régulation. D'autre part, elle qualifie une structure qui fonctionne épisodiquement, quand bien même celle-ci ne serait pas, à proprement parler, une administration. C'est pourquoi cette notion d'autorité administrative indépendante recoupe deux réalités totalement différentes, à la fois des « administrations » dotées de pouvoirs, à l'instar de l'Autorité de la concurrence ou de la Commission de régulation de l'énergie, qui peuvent aller jusqu'à la structuration d'un marché ou de véritables pouvoirs réglementaires. Mais c'est aussi une sorte de « label » : en ce qui concerne la CIF, ce « label » est lié à l'avis conforme qui lie le ministre. Tant qu'il existera, nous serons qualifiés, par la jurisprudence et la doctrine, d'autorité administrative indépendante. Nous sommes en fait une commission indépendante dont le ministre ne peut passer outre l'avis et il se trouve que la doctrine juridique qualifie cela d'autorité administrative indépendante. Nous ne sommes pas une autorité au sens organique du terme, il s'agit plutôt un label !

M. Jacques Mézard, rapporteur. -L'indépendance de cette commission, depuis sa création, ne souffre aucune objection, la qualité de ses avis est reconnue et je n'ai, personnellement, jamais douté de l'indépendance de vos décisions. En revanche, avec un secrétariat dirigé par un fonctionnaire nommé par le président parmi les fonctionnaires de la DGFIP qui met à disposition quatre agents dont elle assure la rémunération, et des locaux mis à disposition par le ministère des finances, votre commission est-elle réellement indépendante de ce dernier ?

Mme Monique Liebert-Champagne. - Comme je l'ai souligné précédemment, le budget n'a jamais fait partie des critères d'indépendance, et nombre d'autorités de régulation dépendent d'un budget fourni par un ministère.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Il s'agit des critères du Conseil d'État !

Mme Monique Liebert-Champagne. - Ce sont là des critères généralement admis. J'ai d'ailleurs cité le budget de la Commission de la régulation de l'énergie dont le budget dépend du ministère de l'environnement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Certes, mais votre commission a fonctionné bien avant que n'existe la notion d'autorité administrative indépendante, et ce, de manière indépendante, avec des agents et dans des locaux du ministère des finances. Je veux bien que ce soit une question

d'image, mais ce n'est parce que vous êtes reconnue comme une AAI, qu'il s'agit bel et bien d'un label !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est un label qu'il faut décerner avec discernement et il ne faut surtout pas qu'il y ait une inflation d'AAI. Telle est notre idée ! Les exemples étrangers laissent apparaître une moindre profusion. En outre, cette myriade constatée en France échappe au contrôle du Parlement. À ce sujet, votre commission n'échappe pas à cette règle !

Mme Monique Liebert-Champagne. - Le Parlement nous a reconduits.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - En 2013, il est vrai. Mais le Parlement n'a jamais eu de vision globale de ces AAI qui ont pris une place importante dans notre paysage administratif et politique. Or, ces structures sont hors de la tutelle du Gouvernement pas plus qu'elles ne sont soumises au contrôle du Parlement qui ne s'en est jusqu'à présent pas vraiment préoccupé. Il faut regarder avec discernement ce que fait chaque AAI et, je tiens à souligner que cette démarche ne remet nullement en cause la qualité du travail que ces autorités accomplissent dans des secteurs extrêmement différents.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Tout à fait ! Et ce d'autant plus, lorsqu'on connaît les rémunérations qui sont celles de vos membres ! Trouver des personnes compétentes et exerçant par ailleurs des fonctions pour une rémunération de l'ordre de 98 euros par séance ...

Mme Monique Liebert-Champagne. - Et il s'agit du montant brut !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Tout à fait ! J'espère que vous n'oubliez pas de déclarer de telles rémunérations ! Je vais vous livrer mon avis personnel : je considère que la commission est utile, mais que son statut d'autorité administrative indépendante ne me paraît pas pertinent, si ce n'est peut-être une certaine reconnaissance, mais de la part de quelle instance ?

Mme Monique Liebert-Champagne. - Cela m'apporte beaucoup de travail supplémentaire.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Votre interlocuteur naturel demeure le ministère des finances, et nullement les fraudeurs. D'ailleurs, vos décisions font-elles l'objet de recours ?

Mme Monique Liebert-Champagne. - Tout d'abord, un contribuable sur deux fournit des observations à la commission.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce qui n'était pas le cas lors de la création de la commission.

Mme Monique Liebert-Champagne. - Ces observations portent sur le fond des dossiers et ceux des contribuables qui ne produisent aucune observation sont examinés avec plus de sévérité. Mais la procédure suivie

par la suite par la commission relève du dossier pénal et si la commission n'était pas saisie ou venait à délibérer en violation de certaines règles, la procédure pénale pourrait être invalidée.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Donc il n'y a pas de recours contre vos avis !

Mme Monique Liebert-Champagne. - En effet.

M. Michel Canevet. - L'avis est à transmettre à la juridiction pénale, de toute manière !

Mme Monique Liebert-Champagne. - Tout à fait.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -La juridiction pénale est saisie par une plainte du ministère s'il y a un avis favorable de la commission des infractions fiscales.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Mes chers collègues, je pense que nous sommes désormais assez éclairés sur le fonctionnement de cette commission et nous vous remercions, Madame la Présidente, d'avoir répondu à nos questions.

21. Audition de Mme Marie-Eve Aubin, présidente de la Commission des sondages (mercredi 8 juillet 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Mme Marie-Ève Aubin, présidente de la commission des sondages.

La commission des sondages a été créée par la loi du 19 juillet 1977 pour faire respecter le cadre fixé par cette loi en matière de sondages, tant sur les conditions d'élaboration, que de publication ou de diffusion des sondages électoraux.

La commission des sondages n'est pas consacrée par la loi comme une autorité administrative indépendante mais elle est considérée comme telle à la suite du rapport public du Conseil d'État de 2001.

La commission des sondages est composée de onze membres désignés par décret :

- trois membres du Conseil d'État, dont au moins un président de section ou conseiller d'État, président de la commission ;

- trois membres de la Cour de cassation, dont au moins un président de chambre ou conseiller ;

- trois membres de la Cour des comptes, dont au moins un président de chambre ou conseiller maître ;

- deux personnalités qualifiées en matière de sondages et ce depuis 2002.

La commission des sondages exerce un rôle de régulation, dispose d'un pouvoir de vérification et enfin elle peut obliger à des publications. Vous nous détaillerez vos compétences.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marie-Eve Aubin prête serment.

Mme Marie-Ève Aubin, présidente de la commission des sondages. - On peut, de prime abord, s'interroger sur les motifs de l'existence d'une commission chargée des sondages. Comme vous l'avez précédemment indiqué, celle-ci a été créée en 1977 à une époque où l'on craignait que les sondages électoraux, alors fort peu nombreux, n'influent sur la sincérité des scrutins. On le pense d'ailleurs toujours, sans savoir comment s'exerce cette influence car il est impossible d'avoir une élection avec sondage et de la refaire ultérieurement sans sondage, afin d'évaluer les éventuelles différences entre elles. On ne mesure d'ailleurs pas l'influence des sondages sur l'opinion et les électeurs : en effet, ces derniers suivent-ils l'opinion de la majorité des sondés ou, au contraire, se portent-ils au secours des candidats défavorisés par les sondages ? Personne ne le sait ! La prévention des manipulations a ainsi présidé à l'instauration de cette commission laquelle n'était pas, au moment de sa création, une autorité administrative indépendante. Certes, elle en était peut-être une, à l'instar de Monsieur Jourdain qui faisait de la prose sans le savoir, mais sa date de création est antérieure à l'émergence de la notion d'autorité administrative indépendante dans le paysage juridique français.

On peut s'interroger encore aujourd'hui sur la nécessité de cette commission qui n'a pas, à ce jour, été remise en cause. À cet égard, une proposition de loi d'initiative sénatoriale, qui n'a pas été votée par l'Assemblée nationale, visait à lui conférer davantage d'importance et de compétences et à accroître son coût pour la République.

Vous pourriez penser que je demeure sceptique sur l'utilité de la commission des sondages et ce, bien que je la préside depuis deux mandats et que je viens d'être nommée pour un troisième, soit au total pour une durée de neuf années. Cette commission a joué un rôle très important pour réguler l'activité des instituts de sondage qui sont en faible nombre. En outre, les sondages électoraux et politiques ne constituent, au final, qu'une petite partie des activités de ces entreprises. On constate également une grande volatilité des responsables de ces instituts qui passent d'un institut à un autre et sont clairement identifiés par notre commission. D'ailleurs, les problèmes que rencontre la commission proviennent moins des instituts de sondage que de ceux qui achètent les sondages et de leur interprétation.

Je rappelle que le champ de compétence de la commission est limité et concerne les sondages électoraux, c'est-à-dire ceux qui ont un lien direct ou indirect avec une élection, référendums compris, qui scande la vie politique de notre pays. Nous donnons un sens de plus en plus étendu aux liens indirects et surtout, plus l'élection approche, plus la commission

considère qu'un sondage a un lien avec ladite élection. Nous avons ainsi pris l'habitude de contrôler les sondages qui précèdent les élections primaires des partis politiques.

Le nombre de sondages a augmenté de manière significative depuis la création de la commission en 1977. L'élection présidentielle donne lieu, bien évidemment, au nombre le plus conséquent de sondages. Ainsi, l'élection présidentielle de 2002 donna lieu à un peu moins de 200 sondages, tandis que celle de 2012 en a suscité plus de 400, soit plus d'un sondage par jour pendant la période qui a précédé le scrutin. D'autres élections, comme celles européennes, donnent lieu à peu de sondages, tandis que d'autres, comme celles régionales, tendent à générer un flux de sondages de plus en plus important, comme vous avez pu le constater dans la presse.

Le rôle de la commission est de faire respecter un certain nombre de règles par les instituts de sondage qui doivent d'abord se déclarer à la commission. Outre les grands instituts de sondage, d'autres sociétés, de taille plus modeste il est vrai et à l'occasion d'élections plus locales, peuvent être créées. Celles-ci doivent aussi déclarer leur existence à la commission.

S'agissant de la conception des sondages électoraux, notre commission contrôle la qualité des échantillons retenus en appréciant, au niveau sociogéographique leur représentativité : répartition par sexe, par âge, par profession et en fonction du lieu de résidence. Surtout, nous veillons à la représentativité politique des échantillons, qui s'avère une question extrêmement délicate. Les instituts de sondage interrogent leur public sur leur souvenir de votes et ils procèdent à ce que l'on nomme des redressements, c'est-à-dire qu'ils pondèrent les réponses obtenues afin d'affiner la représentativité de leur échantillon. Cette démarche demeure très technique et fournit l'un des objets sur lesquels notre commission exerce son contrôle. Elle veille également à ce que le libellé des questions n'influe pas les réponses qui y sont apportées et que les instituts n'occultent pas les limites de leurs sondages, s'agissant notamment des marges d'erreur. J'ai d'ailleurs été étonnée par un sondage qui a récemment eu lieu en Grèce, et qui a depuis lors été démenti par les résultats du référendum. En effet, celui-ci atteignait un niveau de prévision totalement impossible à obtenir ! Ainsi, les marges d'erreur sont d'autant plus grandes que les scores sont rapprochés.

Quels sont les moyens dont dispose notre commission ? Comme vous l'avez indiqué dans votre intervention liminaire, Madame la Présidente, notre commission compte trois membres titulaires et trois suppléants issus de chacune des hautes juridictions. Son secrétariat général est assuré par l'un de mes collègues du Conseil d'État. En outre, nous disposons d'un secrétariat permanent, assuré par un attaché du ministère de la justice. Hiérarchiquement, nous dépendons - encore faut-il relativiser cette expression puisque nous sommes une autorité administrative indépendante - du ministère de la justice puisque sa nomination procède d'une décision du

garde des Sceaux. En outre, trois experts statisticiens assurent l'expertise de chaque sondage. Ainsi, lorsqu'un institut réalise un sondage, il doit adresser préalablement à la commission une notice technique précisant les modalités de sa démarche.

Quelles sont nos méthodes de travail ? Chaque fois qu'un sondage est publié ou sur le point de l'être, nos experts l'analysent afin d'examiner sa conformité avec la doctrine qui est la nôtre. S'il apparaît que le sondage n'est pas conforme, par exemple parce que l'échantillon est trop peu nombreux, ou parce que les questions n'ont pas été posées dans un ordre convenable, ou encore parce que les redressements politiques ne sont pas conformes, notre arme suprême consiste en une mise au point. Nous convoquons l'institut de sondages pour lui demander de s'expliquer et si ses explications ne convainquent pas la commission, nous publions une mise au point, qui est notre arme atomique en quelque sorte. Cette possibilité fait très peur aux instituts de sondages - les organes de presse n'aiment pas cette mise au point non plus, car ils doivent publier un communiqué indiquant que la commission des sondages a estimé que le sondage n'est pas représentatif, pas fiable.

Si la commission rencontre peu de difficultés avec les instituts de sondage, la situation est plus difficile avec les commanditaires, et notamment avec la presse. Après l'effet de choc recherché par un sondage, la commission des sondages se réunit dans l'urgence - les membres sont généralement convoqués le matin pour l'après-midi - mais la mise au point est publiée dans un petit coin du journal... Mais je vous le répète, les instituts de sondage n'aiment pas ça.

Néanmoins, nous faisons très peu de mises au point, nous procédons beaucoup par recommandations, admonestations, lettres de réprimande. Nous disposons de méthodes assez pacifiques de régulation.

Nous ne pesons pas beaucoup sur le budget de la République : le président et le secrétaire général perçoivent une petite rémunération et les experts sont payés à la vacation. Les membres perçoivent également une indemnité lorsque la commission se réunit, dont le montant a été fixé en 1977. Ces sommes sont prélevées sur le budget du Conseil d'État, je ne sais pas pourquoi.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je ne dirais pas que tout cela est insondable... Ce ne sont pas les quelque dizaines d'euros d'indemnités qui doivent attirer les candidatures à la nomination.

Mme Marie-Ève Aubin. - Encore que ! C'est une commission qui est assez recherchée en raison de l'exotisme de sa mission par rapport au travail habituel des membres des juridictions.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je suis heureux de l'entendre ! La composition de la commission est fixée par décret, on y retrouve des membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de

cassation. Heureusement qu'il y a des conseillers à la retraite : s'ils doivent assurer le travail de toutes les autorités administratives indépendantes, il va falloir les multiplier ! La question qui se pose n'est pas celle de l'utilité de la commission, car on sent bien qu'avec l'évolution du métier des sondeurs et de ceux qui commandent les sondages, il est utile qu'il y ait quelque chose.

Mme Marie-Ève Aubin.- Un gendarme.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Oui car il s'agit quand même de la sincérité du débat politique.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Mais faut-il pour autant que ce soit une autorité administrative indépendante ?

Deux de vos décisions ont fait l'objet d'un recours, examiné par le Conseil d'État. Il y a de quoi saisir la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) : le Conseil d'État examine les recours contre vos décisions, la commission est logée dans les locaux du Conseil d'État, une partie des membres est issue du Conseil d'État !

Mme Marie-Ève Aubin.- L'Europe accepte tout à fait le double rôle du Conseil d'État, qui est à la fois conseiller du Gouvernement et juge de l'État.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Mais la commission des sondages est-elle indépendante du Conseil d'État ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je ne mets pas en doute l'indépendance des conseillers d'État !

Mme Marie-Ève Aubin.- Je comprends bien : il s'agit d'apparence d'indépendance.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Tout à fait. Pour le justiciable qui fait un recours, je ne suis pas sûr que ce soit la meilleure solution. L'indépendance vis-à-vis du Conseil d'État n'apparaît pas du tout évidente. D'autant qu'il y a peu de fonctions support pour votre commission mais celles qui existent sont partagées avec les services du Conseil d'État.

Mme Marie-Ève Aubin.- Il est vrai que nous occupons deux bureaux qui sont mis à notre disposition par le Conseil d'État, mais nous avons notre propre site Internet, nos propres abonnements à la presse - ces postes représentent la majeure partie de nos dépenses.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Oui, ce ne sont pas les frais de déplacements qui vous étouffent !

Mme Marie-Ève Aubin.- En effet, un de nos membres est un professeur d'université venant d'Aix-en-Provence ; ses frais de déplacement lui sont remboursés.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Et vos frais de communication sont réduits au maximum puisqu'ils évoluent entre 889 euros et 3 200 euros

par an, alors qu'il y a parfois des communications sur le fonctionnement de certains sondages qui mériteraient une communication plus ample.

Ma question est la suivante : en quoi est-il justifié que votre commission soit une autorité administrative indépendante (AAI) ?

Mme Marie-Ève Aubin. - Vous voulez dire qu'elle devrait être moins indépendante ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Non, c'est le statut ! C'est à la suite d'un rapport public du Conseil d'État de 2001 que la commission des sondages a été qualifiée d'AAI. Entre 1977 et 2001, vous n'avez pas bénéficié de ce statut et je ne pense pas que cela ait empêché la commission de travailler.

Mme Marie-Ève Aubin. - Non pas du tout, d'ailleurs c'est un statut de pur fait, ce n'est pas juridique.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - En fait, ce statut ne vous apporte rien ? Vous pourriez fonctionner autrement.

Mme Marie-Ève Aubin. - Honnêtement d'ailleurs, j'ai présidé une autre commission qualifiée d'AAI par la loi : en dehors de compliquer la vie des gens, je ne vois pas bien le changement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il y a quand même un aspect très important, c'est que vous avez dû envoyer une déclaration à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Mme Marie-Ève Aubin. - Et j'ai dans un tiroir les déclarations de mes collègues membres de la commission.

M. Pierre-Yves Collombat. - Vu votre fonction, on aurait pu s'attendre à davantage de techniciens des sondages, de politologues au sein de la commission plutôt qu'exclusivement des juristes. Désormais, commenter la différence entre ce qui est prévu par le sondage et ce qui est arrivé est devenu une figure imposée.

Mme Marie-Ève Aubin. - C'est une mauvaise interprétation du sondage : il n'entend pas être prédictif.

M. Pierre-Yves Collombat. - Tout à fait mais c'est devenu un élément de communication. Par exemple, lors des dernières élections départementales, le Gouvernement s'est félicité de prendre une « raclée électorale » moins importante que ce qu'annonçaient les sondages. Le principal problème est le suivant : le sondage est-il fabriqué selon les règles élémentaires de la statistique et avec des redressements corrects par rapport à la vie politique ?

Mme Marie-Ève Aubin. - La commission de sondages a une composition classique qui était celle des commissions administratives d'un certain niveau à une certaine époque. La proposition de loi que j'évoquais précédemment envisageait plus de techniciens en son sein. Je reconnais que

les membres actuels n'ont aucune compétence mathématique ou statistique ; ils s'en remettent à nos experts.

M. Pierre-Yves Collombat. - L'aspect technique de la commission l'emporte sur l'aspect juridique.

M. Michel Canevet. - Il faudra toiletter le règlement intérieur de la commission pour le mettre en phase avec votre pratique.

Mme Marie-Ève Aubin. - À ma honte, j'ai redécouvert le règlement intérieur. Mon expérience au sein de plusieurs commissions est que le règlement intérieur qu'il est demandé de prévoir n'est pas forcément utile.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Pour résumer, la commission des sondages nous apparaît utile pour assurer la sincérité du débat politique. Toutefois, son statut d'AAI est-il nécessaire ? Je n'en suis pas convaincue. Qu'un acte réglementaire et non la loi fixe la composition, la durée du mandat des membres est gênant. Autre question : faut-il diversifier sa composition ? Il faut se la poser. Vos liens étroits avec le Conseil d'État ont été soulignés par le rapporteur.

Mme Marie-Ève Aubin. - C'est la tradition.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Faut-il doter la commission de sondages d'un pouvoir de sanction ? Je n'en suis pas convaincu.

Mme Marie-Ève Aubin. - Nous pouvons toujours saisir le parquet. À ses débuts, la commission des sondages a effectué des transmissions au parquet, notamment pour des sondages rendus publics durant le délai avant le scrutin au cours duquel les sondages étaient proscrits qui était, avant une condamnation de la Cour européenne des droits de l'Homme, de 8 jours avant d'être ramené à vingt-quatre heures. La saisine du juge pénal n'a pas réellement de sens.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Toute personne peut saisir le Procureur de la République dès qu'elle a connaissance d'un délit.

M. Pierre-Yves Collombat. - Un sondage « bidonné » est-il sanctionnable ?

Mme Marie-Ève Aubin. - Par une mise au point de la commission, oui. Récemment, un candidat aux élections locales s'était autoproclamé sondeur en allant interroger les gens sur les marchés puis publiait ses sondages. Nous l'avons convoqué et avons procédé à une mise au point pour indiquer que ses sondages ne valaient rien, ce qui, d'ailleurs, ne l'a pas dérangé outre-mesure.

J'ajoute, à propos des deux recours contre les décisions de la commission des sondages, que l'un avait été introduit par M. Jean-Luc Mélenchon qui, après le rejet du Conseil d'État, avait annoncé vouloir saisir les instances européennes. J'ignore s'il l'a fait. Le second recours était

introduit par M. Raymond Avrillier, ancien conseiller régional de Rhône-Alpes, requérant d'habitude, que nous avons eu plaisir à retrouver à la commission des sondages.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je vous remercie.

La réunion est levée à 19 heures.

Mercredi 15 juillet 2015

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

22. Audition de M. Tanneguy Larzul, président de la Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles (mercredi 15 juillet 2015)

La réunion est ouverte à 18 h 30.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous recevons M. Tanneguy Larzul, président de la Commission centrale compétente en matière de bénéfices agricoles, créée par la loi du 13 janvier 1941, et que l'étude du Conseil d'État de 2001 a classé dans la catégorie des autorités administratives indépendantes (AAI). Vous êtes accompagné de M. Jean-Jacques Genest, administrateur des finances publiques adjoint. Vous nous présenterez le fonctionnement de votre collège, qui est composé de trois magistrats, honoraires ou en activité : un conseiller d'État, qui le préside, un magistrat de l'ordre judiciaire et un conseiller-maître à la Cour des comptes.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Tanneguy Larzul et Jean-Jacques Genest prêtent serment.

M. Tanneguy Larzul, président de la Commission centrale compétente en matière de bénéfices agricoles. - J'espère ne pas vous décevoir : pressenti pour présider cette commission il y a un an, j'ai été nommé juste après sa dernière réunion. Elle ne siègera plus avant novembre 2015. Vous recevez donc un président qui n'a jamais présidé.

Cette commission déjà ancienne, instituée par l'article 1652 du code général des impôts, est compétente pour fixer les éléments retenus pour le calcul du bénéfice agricole forfaitaire. Prévu par les dispositions de l'article L. 64 du code général des impôts, ce régime, qui a failli être réformé par un récent projet de loi de finances rectificative, est réservé à des exploitations dont le chiffre d'affaires se situe en deçà d'un seuil, révisable, qui est actuellement de 76 300 euros, et dont les modalités de détermination sont fixées par les articles L.1 à L.4 et R.1 à R.4 du livre des procédures fiscales. Il permet à de jeunes agriculteurs, en particulier, d'être soumis à un régime fiscal qui peut être avantageux.

Le mécanisme s'appuie sur un découpage départemental et par région agricole, donc parfois infra-départemental. Les commissions départementales établissent le forfait agricole, c'est-à-dire le revenu attendu d'une production, par hectare et par culture, qui permet à l'administration d'établir des bases individuelles. Si ces commissions n'ont pas statué à temps, ou si le résultat fait l'objet d'une contestation par l'administration ou les syndicats agricoles représentatifs - parfois systématique dans certains départements -, la commission nationale est saisie et tient lieu d'instance d'appel.

La composition de la commission centrale est fixée par les textes : outre les trois magistrats, honoraires ou en activité, du Conseil d'État, de l'ordre judiciaire et de la Cour des comptes, siègent aussi, avec voix consultative, deux hauts fonctionnaires de la direction générale des finances publiques (DGFIP), un haut fonctionnaire du ministère de l'agriculture et deux représentants de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA). Ses décisions ne peuvent être attaquées que devant le Conseil d'État par la voie d'un recours pour excès de pouvoir. La commission n'a pas de budget propre : ses coûts, minimes, sont assumés par la DGFIP. L'indemnisation de ses membres, fixée par arrêté, est de 87,05 euros par séance de quatre heures pour le président et de 57,78 euros pour les autres magistrats.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous considérez-vous comme une AAI, hormis le fait que vous avez dû remplir une déclaration de patrimoine ?

M. Tanneguy Larzul. - Une déclaration d'intérêts, bientôt, en effet. Lorsque j'ai reçu votre convocation, j'ai eu un doute - mais le Conseil d'État l'ayant classée comme telle, je ne peux rien objecter. En réalité, les listes sont variables : une quarantaine d'AAI selon l'étude de 2001, les AAI sont également répertoriées sur le site de Légifrance, mais le projet d'ordonnance visant à instituer la parité au sein des AAI, actuellement devant le Conseil d'État, n'en répertorie que 19. Il s'agit de celles que le législateur a lui-même qualifié d'AAI, car c'est cette liste qui a été transmise par le Gouvernement au Conseil constitutionnel, à sa demande, lorsqu'il a examiné la loi relative à l'égalité entre les femmes et les hommes. La jurisprudence du Conseil d'État, plus ouverte, est assez large pour englober notre commission : elle prend des décisions, c'est donc une autorité ; ses décisions, susceptibles de recours devant le Conseil d'État pour excès de pouvoir, sont administratives, c'est donc une autorité administrative, sa composition organique en témoigne. Enfin, elle est indépendante dans son fonctionnement, même si elle est peuplée de fonctionnaires. Je m'efforcerai en tout cas qu'elle le soit.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous n'en doutons pas. Mais sans personnel, sans locaux, avec une assistance technique de la DGFIP, comment cependant pouvez-vous l'être ? Les indemnités des membres sont très modestes, je le concède.

Combien de cas vous sont-ils soumis ? Les recours devant le Conseil d'État sont-ils fréquents, et si oui, vos décisions sont-elles souvent infirmées ?

M. Jean-Jacques Genest, administrateur des finances publiques adjoint. - À ma connaissance, aucune décision n'a été contestée, du moins au cours des dix dernières années. L'année dernière, quatre départements ont fait appel ; les trois années précédentes, ils étaient respectivement 22, 20 et 15.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Y en avait-il davantage autrefois ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Après la guerre, la commission a été très active.

M. Alain Richard. - La Constitution prévoit que le Gouvernement dispose de l'administration et que le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Dès lors qu'une décision engageant l'administration est prise non pas selon la voie hiérarchique mais par une délibération collective, elle peut revêtir un caractère juridictionnel - ce n'est pas le cas de votre commission, sans préjuger de ce que dirait la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) à ce sujet. Vous fixez des normes financières de référence au nom de l'administration : vous êtes bien une AAI, aussi circonscrite soit-elle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Une partie de votre activité est pourtant d'ordre juridictionnel.

M. Tanneguy Larzul. - Elle n'est pas considérée comme telle ; si elle l'était, ce serait une juridiction très singulière. C'est une commission d'essence administrative, de par le processus de désignation de ses membres, son budget, son fonctionnement, sa dépendance à l'égard de la DGFIP. Ce n'est pas une instance d'appel au sens juridictionnel, mais plutôt une instance d'arbitrage et de conciliation. L'État peut choisir la voie hiérarchique, unilatérale, mais aussi l'administration concertée : comme vous l'avez dit, la mise en place d'un régime forfaitaire a nécessité la création de cette modalité de concertation. S'il y a une attrition des contestations, c'est que les règles du jeu sont aujourd'hui bien acceptées. L'existence même d'une voie de recours indépendante est sans doute de nature à rassurer les parties.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le contribuable est-il obligé de d'entrer dans cette procédure ou peut-il toujours opter pour le contentieux fiscal ?

M. Jean-Jacques Genest. - Le contribuable garde toujours la possibilité de faire un contentieux à titre individuel. Il s'agit ici d'une procédure collective : l'appel est fait soit par les organisations syndicales du département, soit par l'administration du département.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'ai lu qu'il y avait un président suppléant qui ne souhaitait pas siéger, et que le Gouvernement n'a toujours pas remplacé, tant il se soucie de votre AAI...

M. Tanneguy Larzul. - J'en fais le constat avec vous. Je ne pense pas que ce soit imputable aux nouvelles règles applicables aux membres des AAI, même si celles-ci peuvent dissuader certaines vocations...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Cela ne m'était pas venu à l'esprit !

M. Pierre-Yves Collombat. - Quel a été le résultat des appels de vos décisions devant le Conseil d'État ? Quel type de décisions prenez-vous ? Sur quoi porte la réforme des décisions des commissions locales à laquelle vous procédez ?

M. Tanneguy Larzul. - Nous n'avons pas trouvé trace de contentieux devant le Conseil d'État. La commission aura sans doute bien travaillé !

M. Jean-Jacques Genest. - Les débats portent sur un tarif : le rendement à l'hectare dans une région agricole donnée. La commission tranche dans la fourchette que constituent les évaluations respectives de l'administration et des syndicats, en fonction des arguments présentés par les deux parties. Elle peut pencher d'un côté, de l'autre, ou prendre une position médiane.

M. Pierre-Yves Collombat. - Comment ? Au doigt mouillé ?

M. Jean-Jacques Genest. - Tous les dix ans, lors du recensement général agricole, l'administration établit un compte d'exploitation type : il s'agit de calculer les comptes d'une exploitation agricole moyenne fictive, viable, dans chacun des 400 à 450 petites régions agricoles, en fonction des charges, du coût des matières premières, des intrants, etc, remis à jour chaque année. C'est un calcul arithmétique dépendant de différents paramètres qui permet de discuter d'égal à égal avec les organisations syndicales.

M. Pierre-Yves Collombat. - C'est donc l'administration qui fixe la norme ?

M. Jean-Jacques Genest. - Ces données évoluent dans le temps et sont établies en collaboration avec les organisations syndicales. Le concours de spécialistes est indispensable, car ce n'est pas l'administration qui peut dire combien de tonnes d'engrais seront nécessaires pour telle ou telle production...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'ai cru comprendre que ce n'étaient pas des organisations syndicales, mais une seule, qui siégeait.

M. Jean-Jacques Genest. - Au niveau central, oui, c'est la FNSEA, même si d'autres organisations siègent dans les départements.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il s'agit donc, sous l'oeil bienveillant du président, d'une négociation entre l'administration et la FNSEA.

M. Tanneguy Larzul. - C'est la lecture que j'en fais.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. - Le régime du bénéfice agricole est applicable aux exploitations dont le chiffre d'affaires est inférieur à 76 300 euros. En reste-t-il beaucoup ?

M. Jean-Jacques Genest. - Il y a environ 200 000 exploitations au forfait et 300 000 qui choisissent le régime réel.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Chiffre intéressant.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le forfait a donc un intérêt bien réel.

M. Tanneguy Larzul. - Cela concerne surtout les jeunes agriculteurs ou les agriculteurs retraités qui continuent une activité réduite. Une micro-population, donc, mais, vu le morcellement, un grand nombre d'exploitations. Le régime du forfait n'est pas aussi avantageux qu'on pourrait croire car on ne peut déduire les charges, qui sont parfois lourdes, notamment pour les jeunes agricultures. D'où le droit d'option entre les deux régimes.

M. Jean-Léonce Dupont. - Est-il utile de continuer sous cette forme ? Quelle valeur ajoutée y a-t-il à être une AAI ?

M. Tanneguy Larzul. - Je pense que c'est utile. Être en marge des circuits de décision de l'administration permet une concertation, une procédure contradictoire, dans une profession où les réactions peuvent être épidermiques. Le nombre de contentieux baisse, j'y vois un gage d'efficacité : l'absence de recours, de frictions, est un signe de succès. Si cette instance était supprimée, le mécontentement s'exprimerait autrement, sans doute par le contentieux, auquel cette commission permet d'échapper pour un coût somme toute modeste.

M. Jacques Mézard. - Qu'est-ce que la commission centrale des impôts directs, dont vous êtes président ?

M. Tanneguy Larzul. - Il s'agit en fait de la commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles. La décision est prise localement, par la commission départementale des impôts directs au sens de l'article 1651 du code général des impôts, présidée par un magistrat de tribunal administratif. La commission centrale, que je préside, n'intervient qu'en appel. Ce sont bien deux étages d'une même fusée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je vous remercie.

La réunion est levée à 19 h 15.

Jeudi 16 juillet 2015

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

23. Audition de M. Victor Haïm, président, et de M. Eric Girard-Reydet, secrétaire général, de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) (jeudi 16 juillet 2015)

La réunion est ouverte à 9 heures.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous reprenons nos travaux ce matin en recevant M. Victor Haïm, président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), la commission ayant souhaité procéder à une revue exhaustive de toutes les autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Un questionnaire détaillé vous a été adressé par notre rapporteur Jacques Mézard et vous y avez répondu.

L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires a été créée par la loi du 12 juillet 1999, codifiée au chapitre I^{er} du titre VI du livre III de la sixième partie du code des transports. Elle est expressément qualifiée d'autorité administrative indépendante. Chargée de contrôler l'ensemble des dispositifs de lutte contre les nuisances générées par le transport aérien, elle a été ainsi la première AAI dans le secteur environnemental, traduisant l'engagement du Gouvernement prendre des mesures de lutte contre le bruit autour des aéroports au moment du chantier de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle en 1997

L'ACNUSA est constituée de dix membres : huit nommés par le Gouvernement et deux désignés respectivement par le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale. Vous nous préciserez les qualités des membres de l'ACNUSA ainsi que les règles de nomination et de durée de mandat.

Vous nous présenterez les compétences de l'ACNUSA qui se rapportent à la lutte contre les nuisances sonores et depuis la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » à la lutte contre la pollution atmosphérique sur et autour des aéroports. Vous nous confirmerez que l'ACNUSA dispose d'un pouvoir de sanction à l'encontre des compagnies aériennes.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Victor Haïm président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires et M. Eric Girard-Reydet, secrétaire général de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, prêtent serment.

M. Victor Haïm, Président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires. - Permettez-moi tout d'abord de vous remercier pour votre invitation qui constitue une première. Il y a eu, par le passé, plusieurs

rapports parlementaires sur les autorités administratives indépendantes pour lesquels nous n'avions pas été auditionnés.

L'ACNUSA a été créée en 1999 et s'occupait alors uniquement de nuisance sonore d'origine aérienne. Son champ de compétences a été élargi en 2010 pour aborder l'ensemble des pollutions liées à l'activité aéroportuaire. L'ensemble de la procédure de sanction lui a également été affecté à cette date, elle ne disposait jusqu'alors que d'une compétence partielle en la matière.

Le collège de l'ACNUSA est composé de dix membres. Trois d'entre eux, dont le président, sont nommés par le président de la République et les présidents des deux chambres. Les sept autres membres le sont par les ministères compétents dans son champ d'activité : transports, environnement ou santé. Il s'agit essentiellement d'experts, de techniciens et non de fonctionnaires généralistes : un psychanalyste spécialiste des effets du bruit, un ancien pilote, un médecin spécialiste du sommeil, un ancien directeur du département acoustique du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) ou un ancien responsable du pôle Modélisation environnementale à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS). Leur mandat est de six ans, non renouvelable. Les membres du collège ne peuvent pas être révoqués mais ils peuvent démissionner. Il peut également être mis fin à leur fonctions si un manquement à l'impartialité ou à l'indépendance était constaté. C'est notamment le cas s'ils ont un lien avec une activité aéroportuaire ou s'ils sont simplement riverains. Chacun prête serment. Le collège est renouvelé par moitié tous les trois ans, ce qui évite le risque de carence. Il ne peut délibérer qu'à la condition que cinq au moins de ses membres soient présents.

Dans le cadre de la procédure de sanction, sept personnes peuvent être associées aux travaux d'enquête. Il s'agit de deux représentants des professions aéronautiques, de deux représentants d'associations de riverains, d'un membre d'une association de protection de l'environnement, d'un représentant d'activités riveraines d'un aéroport et d'un représentant du ministère chargé de l'aviation civile. Toutes ces personnes sont en lien avec les activités concernées par l'ACNUSA. Ils participent aux auditions, font des propositions mais ne n'assistent pas aux délibérations sur les sanctions. Il s'agit simplement d'un éclairage complémentaire et pertinent sur les situations abordées.

Le collège est assisté d'un service, qui comprend onze agents, trois, dont le secrétaire général, étant des fonctionnaires détachés et les huit autres des agents contractuels, recrutés directement par l'ACNUSA. Tous sont placés sous l'autorité du président de l'ACNUSA et sont tenus au secret professionnel.

Les autorités administratives indépendantes sont souvent classées en fonction de leur rôle en matière de régulation ou de leur pouvoir de sanction.

L'ACNUSA remplit les deux rôles. Son activité diffère néanmoins selon le type d'aéroport. Elle dispose de pouvoirs complets sur les aéroports dont le trafic dépasse 20 000 mouvements d'avions de plus de 20 tonnes. Onze aéroports sont concernés auquel il convient d'ajouter celui du Bourget, compte tenu de sa proximité avec celui de Roissy. Ces aéroports sont dits « acnusés ». L'ACNUSA y contrôle les mesures, l'installation des éléments de mesure et les indicateurs. Pour les autres aéroports, l'autorité dispose d'un avis consultatif. Elle intervient comme autorité de contrôle *a priori* puisque tous les plans d'exposition au bruit (PEB) ou tous les plans de gêne sonore (PGS) doivent lui être soumis préalablement ainsi que tous les textes relatifs à des règlements sur des procédures. Tous les plans de protection de l'atmosphère ou les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie lui sont également présentés à partir du moment où ils concernent un territoire où est installé un aéroport « acnusé » ou si ce territoire est impacté par les pollutions atmosphériques d'un tel aéroport. L'ACNUSA rend une quinzaine d'avis par an. Neuf ont déjà été rendus au premier trimestre 2015.

Dans le domaine des nuisances sonores, l'ACNUSA dispose également d'un pouvoir de contrôle *a posteriori*, qui vise les mesures et les installations de mesures. Il s'agit de vérifier si ce que nous avons souhaité est bien mis en place.

Nous disposons enfin d'un pouvoir de sanction visant toute personne exerçant une activité aérienne rémunérée ou non, de personnes au profit desquelles cette activité est rémunérée et des fréteurs. Cette sanction s'impose dès lors que ces personnes ne respectent pas les mesures de restrictions ou les procédures prises par l'ACNUSA. Ces amendes peuvent atteindre 1 500 euros pour une personne physique et 20 000 euros pour des personnes morales. Elle peut même, dans certains cas, être portée à 40 000 euros, en application d'une loi adoptée en 2012 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Il s'agit de manquements qui ne peuvent pas ne pas être volontaires et concernent surtout les vols de nuit. Les contrevenants n'utilisent pas les créneaux qui leurs sont attribués ou ne respectent pas l'interdiction qui les vise spécifiquement quand ils sont trop bruyants. Ces amendes font l'objet d'une décision motivée. Celle-ci est prise à l'issue d'une procédure équitable respectant l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Le montant de ces amendes est versé au budget de l'État. Plus de 40 millions d'euros d'amende ont été infligés depuis la création de l'ACNUSA, dont 3 millions environ en 2014. Le changement de législation abordé tout à l'heure contribue à majorer ces amendes, 2,4 millions d'euros ont déjà été récupérés au premier semestre 2015.

L'ACNUSA intervient également dans les procédures d'arbitrage et de concertation, dans un souci de recherche de transparence. Il s'agit sans doute de sa mission la plus délicate. Nous informons le public, alors que la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ou les aéroports sont plutôt enclins à une certaine opacité. Nous avons du mal à obtenir des informations

sur le trafic des avions. Nous souhaitons que les aéroports se dotent d'instruments de suivi des vols accessibles au public ou que la DGAC les impose, à l'instar de la plupart des pays développés, je pense notamment au Royaume-Uni ou aux États-Unis. Or les aéroports estiment que c'est à la DGAC d'intervenir en ce sens et la DGAC considère qu'il s'agit d'une obligation incombant aux aéroports. Nous veillons dans le même temps à ce que le public puisse avoir accès aux PEB ou aux PGS. Nous participons également à un travail de médiation et de dialogue. Nous sommes ainsi à l'origine des chartes en vigueur au sein des aéroports de Cannes et de Bron. Nous en assurons également le respect.

L'ACNUSA adopte enfin des recommandations. Il s'agit de sa première mission si on consulte le code des transports. Elle les élabore de sa propre initiative ou pour répondre à la demande d'un ministre, d'une commission consultative, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'une commune présents dans une zone impactée par un aéroport. Les recommandations portent sur les sources de la pollution, c'est-à-dire les avions, les procédures au sol ou en l'air et les conditions et modalités d'utilisation des territoires survolés. L'ACNUSA intervient peu dans le premier cas, essentiellement de nature technique et faisant déjà l'objet de discussions aux niveaux national et international. Nous n'avons pas trop notre place dans ce débat. Elle intervient beaucoup plus sur les procédures, notamment sur le survol des communes ou de zones particulières. Sur la question de l'utilisation des territoires survolés, nous sommes confrontés à une double augmentation celle du trafic aérien et celle de la population et donc de l'augmentation des logements. En 2003, l'ACNUSA considérait qu'il y avait 2 millions de personnes survolées en région parisienne. Aujourd'hui ce chiffre s'établit entre 4 et 5 millions de personnes.

Pour accomplir ces missions, nous disposons de moyens d'investigations. Notre budget s'établit ainsi à 1,1 million d'euros affectés aux dépenses de personnel et de 440 000 euros dédiés aux frais de fonctionnement. Ces crédits nous permettent de publier un certain nombre d'études, je pense à celles en 2012 sur le roulage, le bâti ou en 2014 sur les populations vivant dans les PEB. Ces études nous sont utiles faute de transmission d'information par la DGAC et nous sommes donc obligés de les financer, ce qui n'est pas toujours facile.

Nous publions également un rapport annuel, que nous essayons de transmettre le plus rapidement possible. Il contient l'état de nos recherches et nos recommandations. L'administration est tenue d'apporter une réponse écrite et motivée à celles-ci dans les six mois. La DGAC doit notamment justifier son refus de suivre nos recommandations.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - L'ACNUSA est considérée comme une autorité administrative indépendante (AAI). Quelle est votre mission qui

justifierait cette indépendance ? Et de qui devez-vous être indépendant : de l'État ? Des compagnies aériennes ?

M. Victor Haïm. - Outre son affirmation selon laquelle 80 % des AAI devraient être supprimées, M. Gélard a déclaré, lors de son audition, que seules devaient être reconnues comme AAI celles auxquelles l'État a confié pour mission de sanctionner, contrôler et vérifier. Si je reprends cette définition, l'ACNUSA cumule l'ensemble de ces missions, en toute indépendance. Au vu de leur pedigree, ses membres n'attendent rien et sont donc véritablement indépendants.

Je ne revendique aucune indépendance vis-à-vis du Parlement et je protesterais même si elle m'était imposée car c'est la loi et donc le Parlement qui crée les AAI. J'ai demandé à plusieurs reprises ce contrôle. Récemment, j'ai demandé à être auditionné par la commission d'enquête sénatoriale sur le coût de la pollution de l'air. J'ai d'ailleurs été entendu, au cours des douze derniers mois, à ma demande ou spontanément, cinq fois au Sénat et huit fois à l'Assemblée nationale, devant les commissions compétentes ou par des parlementaires. J'estime que nous devons dépendre du législateur qui doit vérifier. Le rapport d'activité est systématiquement envoyé aux commissions permanentes compétentes et aux parlementaires intéressés, soit que leurs circonscriptions sont voisines ou concernées par un aéroport, soit qu'ils se sont intéressés à nos travaux. Le rapport est, de toute manière, accessible sur notre site internet.

Vis-à-vis des administrations, des riverains, des aéroports et des compagnies aériennes, l'indépendance est totale, au point que certains s'en plaignent.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous êtes pourtant logés par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE).

M. Victor Haïm. - C'est exact. Comme l'indiquait Mme Liebert-Champagne et la responsable du service France Domaine lors de leurs auditions, le fait d'être logé n'implique pas une dépendance.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - C'est à nous de l'apprécier.

M. Victor Haïm. - En fait, l'ACNUSA contrôle la DGAC et non le MEDDE qui nous loge au 244 boulevard Saint-Germain. Je n'ai d'ailleurs jamais rencontré, malgré mes demandes, les ministres des transports et de l'écologie, au risque de trop d'indépendance même ! Lors du déménagement du site Fontenoy où nous étions précédemment, j'ai accepté cette solution de relogement, à défaut d'autre solution, en raison de l'économie générée, mais j'ai demandé que symboliquement il y ait une indépendance. C'est le cas : nous disposons d'un étage distinct.

C'est le problème de l'impartialité objective, chère à la Cour européenne des droits de l'Homme. Le fait d'être logé n'influe pas sur notre indépendance comme en témoignent nos rapports et avis.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce n'était pas une critique *a posteriori*.

M. Victor Haïm. - Je sentais plutôt une crainte.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je note que vous avez lu ou regardé avec intérêt nos auditions.

M. Victor Haïm. - Oui, j'ai regardé pour voir. Par intérêt, j'en ai regardé plusieurs.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - N'avez-vous pas le sentiment d'être une caution ?

M. Victor Haïm. - Il ne s'agit pas de paravent ou de délitement de l'État, comme j'ai pu l'entendre. Ce n'est pas le cas avec les AAI et particulièrement pour l'ACNUSA que je connais le mieux. L'ACNUSA n'est pas un paravent pour l'administration mais un censeur, un contrôleur. Je viens dire au Parlement que les riverains des aéroports avec 70 niveaux de bruit et même des avions qui passent la nuit n'ont aucune possibilité de rachat prévue par la loi ; la DGAC ne viendrait jamais vous le dire. J'ai dit devant la commission d'enquête sur le coût de la pollution de l'air qu'en matière de pollution, la DGAC ne respectait pas les textes, étant en retrait sur l'élaboration des textes découlant de la loi. Là encore, la DGAC ne vous le dirait pas.

Les AAI ne sont pas une atteinte à la démocratie mais des garantes de la démocratie. Elles sont nées comme un remède au délitement de l'État ; il faut traiter le mal et non le remède. Les AAI ne sont pas un paravent de l'administration mais répondent à une demande sociale forte et présente partout dans le monde.

Lors d'une autre audition, il a été dit qu'une seule AAI, en matière nucléaire, résultait d'une obligation européenne. Pour l'ACNUSA, un règlement européen exige la constitution d'une AAI. En Belgique, l'État fédéral tente d'en mettre en place une ; des agents de l'ACNUSA se sont rendus sur place Le Royaume-Uni y réfléchit également à la suite du rapport Davies ; je suis d'ailleurs intervenu à leur demande.

La DGAC est une bonne administration, de la même manière que je le pensais comme magistrat fiscaliste de l'administration fiscale. Nous assurons un contrôle dont nous rendons compte au Parlement pour qu'il réagisse.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous êtes un excellent avocat du pouvoir des juges !

M. Victor Haïm. - Je vous remercie.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce n'est pas forcément un compliment dans ma bouche...

M. Victor Haïm. - Un colloque récent organisé par le Conseil d'État portant sur la médiation a montré que c'est un moyen de désengorger les juridictions face à l'explosion du contentieux, qui existe malgré la dématérialisation des procédures. L'AAI est un moyen d'y parvenir avec des garanties extraordinaires.

La commission des infractions fiscales, sans son statut d'AAI, n'aurait pas des membres aussi pointus. C'est la différence avec une commission lambda.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Au rythme de création, en moyenne, d'une AAI par an, les membres des grands corps de l'État ne seront pas suffisamment nombreux pour y siéger.

M. Victor Haïm. - C'est le législateur qui les crée.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - C'est la réponse qui nous est opposée à chaque fois par les AAI. Nous saurons nous en souvenir...

M. Victor Haïm. - Une création par an n'est pas souhaitable. Il faut des principes *a priori* qui président à leur création, codifiés dans un texte avec des règles.

L'ACNUSA n'a pas de membres des grands corps en son sein. On peut donc faire fonctionner une AAI sans les grands corps, même si je considère que c'est un plus pour les AAI. Pourquoi pas des avocats ? Ce serait peut-être gênant pour la suite de leur carrière.

M. Éric Girard-Reydet, secrétaire général de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires. - L'intervention de l'ACNUSA dans les aéroports régionaux pour rencontrer les commissions consultatives de l'environnement répond à une demande des associations. Elles mettent en doute la parole des aéroports et attendent une confirmation de la part d'une autorité indépendante des mesures décidées par les aéroports. Les aéroports sont juges et parties pour décider si le niveau de bruit est excessif. L'existence d'un pouvoir indépendant de la DGAC, des aéroports et des compagnies aériennes est essentielle.

M. Victor Haïm. - Pour les aéroports « acusés » où la pression est très forte, l'ACNUSA dispose de pouvoirs pour répondre aux demandes. Nous sommes allés à Nantes - dont vous connaissez les problèmes -, à Chambéry, à Toulouse et à Bordeaux et nous irons bientôt à Strasbourg, à l'invitation des élus locaux ou nationaux et des riverains. Nous ne sommes pas une seconde administration mais un élément de contrôle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous allons ouvrir une courte parenthèse : vous vous êtes rendu à Nantes, je suppose que c'est pour l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ?

M. Victor Haïm. - Suis-je obligé de répondre à cette question ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Oui. Et qu'avez-vous fait ?

M. Victor Haïm. - Cela vous intéresse, je n'aurais pas dû en parler.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Votre réflexe est important : « vous n'auriez pas dû en parler », mais vous êtes devant la représentation nationale et vous venez de nous dire que vous n'étiez pas indépendant vis-à-vis d'elle !

M. Victor Haïm. - Oui, justement. Je ne suis pas indépendant de la représentation nationale et de ce qu'elle décide, par la loi. Or, la loi précise que l'ACNUSA est compétente s'agissant des aéroports entraînant des nuisances. Lors des débats, en 1999, la question s'est posé de savoir si l'ACNUSA devrait prendre position sur le futur troisième aéroport de Paris. Et lors des débats, vous avez clairement décidé que l'ACNUSA n'était compétente que pour les aéroports existants - et non sur ceux envisagés.

L'aéroport à Notre-Dame-des-Landes n'existe pas encore, il n'y a donc pas de nuisances. Si, par contre, vous m'interrogez sur la possibilité de pérenniser l'aéroport de Nantes Atlantique, dans ce cas je vous renvoie à notre rapport. Nous y avons clairement indiqué que l'analyse de la DGAC souffrait de plusieurs faiblesses, que la contre-analyse réalisée par l'État n'était pas non plus satisfaisante et nous avons demandé à ce qu'une autre expertise neutre et indépendante soit menée pour savoir si le départ de l'aéroport de Nantes Atlantique se justifiait pleinement au regard des motifs allégués.

Je ne vous parle donc pas de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes parce que ce n'est pas de ma compétence, en tant que président de l'ACNUSA.

Ceci dit et par parenthèse, le préfet de région à l'époque était tellement furieux que je ne prenne pas position pour le déménagement qu'il est allé se plaindre à la ministre - ce qui prouve bien notre indépendance.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez indiqué que l'ACNUSA ne dispose pas de moyens suffisants, en particulier pour financer des études solides ; pourtant, cela vous permet de porter un jugement définitif sur de grands projets.

M. Victor Haïm. - Nous avons été saisi de deux rapports, l'une réalisé par la DGAC, l'autre faite par les riverains.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je parle globalement, en-dehors de cet exemple nantais.

M. Victor Haïm. - Le seul grand projet existant aujourd'hui, est celui de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - De manière générale, avec de faibles moyens, vous pouvez quand même porter des jugements très précis.

M. Victor Haïm. - Je pourrais en porter encore plus, si j'avais plus de moyens ! La loi prévoit que l'administration doit donner les documents

demandés et faire les études adéquates. Dans le rapport de l'année dernière, cinq demandes d'études ont été adressées à la DGAC. Sur la base des éléments produits, qui sont examinés avec un oeil critique, l'ACNUSA peut faire des recommandations. Quand l'ACNUSA ne peut pas obtenir certains éléments, nous l'expliquons dans notre rapport : nous expliquons alors que nous aurions souhaité travailler sur telle question, mais que compte tenu des carences en informations, nous ne sommes pas en mesure de le faire.

Par ailleurs, parmi nos membres, on compte un ancien pilote, un ancien directeur d'aéroport, des médecins ; notre équipe, si elle est petite, est également très compétente. Le responsable du pôle bruit, par exemple, comprend un expert près des tribunaux et un ingénieur acousticien.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Est-il toujours expert auprès des tribunaux ?

M. Victor Haïm. - Oui, il a le droit, c'est un agent, mais il n'intervient pas dans les dossiers concernant un aéroport.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - À vous entendre, je me demande si on ne devrait pas créer une AAI pour faire respecter le code de la route !

En décembre 2014, plusieurs associations de riverains ont contesté vos prises de position et ont même exigé votre démission. Pourquoi ? Est-ce préjudiciable au bon fonctionnement de l'ACNUSA ?

M. Victor Haïm. - J'ai effectivement rencontré des difficultés avec les associations de riverains de l'aéroport de Toulouse et des aéroports parisiens. Juste après avoir pris mes fonctions, lors des deux premières rencontres avec des associations de riverains - il s'agissait des aéroports d'Orly et de Roissy - m'ont été adressées deux demandes : premièrement, de fermer l'aéroport d'Orly et, deuxièmement, d'arrêter les avions la nuit à Roissy. Cette position a été réaffirmée très récemment lors d'un colloque, par la présidente de l'Union française contre les nuisances des aéronefs (UFCNA).

J'ai expliqué que lorsqu'on prend des positions aussi extrêmes, il est très difficile d'obtenir quelque chose en regard. L'ACNUSA est certes indépendante, mais c'est une autorité administrative, qui, lorsqu'elle formule des recommandations, a pour ligne d'horizon l'intérêt général, qui ne passe pas par l'adoption de positions aussi extrêmes. Nous n'intervenons pas comme Zorro contre le méchant shérif, c'est-à-dire la DGAC pour lutter contre les méchants brigands, que seraient les compagnies aériennes et les aéroports ! L'ACNUSA est là pour essayer de faire valoir l'intérêt général.

Effectivement, avec quelques-uns, les relations ne sont pas excellentes, mais la plupart des associations de riverains ne souhaitent pas la disparition de l'aéroport voisin mais une réduction des nuisances liées à l'activité aéroportuaire. Ils sont conscients qu'il s'agit d'une richesse pour leur région.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez recours à un prestataire extérieur pour une assistance juridique : pouvez-vous préciser ce dont il s'agit ?

M. Victor Haïm. - Il s'agit des cas de recours contre des sanctions ou même, ce fût le cas avant mon arrivée, pour le licenciement d'un agent. Le président n'est pas nécessairement un juriste et il vaut mieux un prestataire extérieur qui peut, le cas échéant, apporter sa caution. On peut également demander des analyses de la procédure, ce que nous avons fait s'agissant des re-notifications. Nous avons passé un marché avec un cabinet d'avocats.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les décisions de l'ACNUSA font-elles l'objet de beaucoup de recours ?

M. Victor Haïm. - Pas tellement. Une de ces affaires concerne une compagnie aérienne polonaise, Enter Air, qui ne respecte pas l'interdiction des avions très bruyants. Il s'agit d'une grosse affaire, avec 80 dossiers et une amende de l'ordre d'un million d'euros.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez également recours à une assistance dans les relations avec les élus. Est-ce justifié pour une AAI ? Quel est le but recherché ? De justifier l'intérêt de l'ACNUSA ? Vous êtes excellent dans ce rôle !

M. Victor Haïm. - Non, il s'agissait d'une décision de mon prédécesseur de recourir à ce type de « courroie » pour accéder au Parlement et je n'ai moi-même pas de connaissance du monde politique, ni de relations avec des élus. Lorsque je pense qu'il serait intéressant de rencontrer un élu sur certains sujets spécifiques, comme par exemple la péréquation des ressources des communes autour des zones aéroportuaires afin d'aider les plus fragiles, je ne suis pas capable d'identifier les interlocuteurs pertinents. C'est pourquoi, nous passons par quelqu'un qui organise de telles rencontres sans nous remplacer.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je dois confesser qu'il semblerait que je vienne d'être nommée par le Président du Sénat au sein de votre AAI.

M. Victor Haïm. - Je suis étonné car le membre du collège nommé par le Président du Sénat n'a pas terminé son mandat - qui est, vous le savez, irrévocable.

M. Jean-Léonce Dupont. - Vous avez parlé du contrôle *a priori* et *a posteriori* : mais une même autorité peut-elle être à la fois conseil et contrôle ?

De plus, vous avez dit - et nous y sommes sensibles - que le seul contrôle que vous pouviez supporter était celui du Parlement ; mais nous cherchons à savoir comment nous pouvons exercer effectivement ces contrôles sur les AAI. En particulier, le Parlement peut-il être à la fois celui qui contrôle et celui qui nomme ?

M. Victor Haïm. - Lorsque je parlais de contrôle *a priori*, je ne pensais pas au conseil, je pensais aux avis obligatoires. Dans certains cas, l'ACNUSA doit être saisie pour émettre un avis, l'administration ne le suit pas forcément, mais elle le fait en général.

Le contrôle *a posteriori* concerne par exemple les installations de mesure du bruit : nous vérifions qu'elles répondent à nos exigences.

Je ne crois pas que le conseil fasse partie de nos compétences. Le collège de l'ACNUSA formule des recommandations qu'il appartient au Parlement de suivre ou non, mais je ne crois pas que cela pose problème.

Je n'accepte pas uniquement le contrôle du Parlement, mais aussi celui de la Cour des comptes, je crois même que nous avons demandé qu'un tel contrôle soit effectué, mais sans succès je crois, car nous sommes une trop petite structure pour intéresser la Cour des comptes.

Enfin, nos décisions, et notamment nos sanctions, sont soumises au contrôle du juge.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Quel sont les profils des personnalités nommées au collège par les présidents des assemblées ?

M. Éric Girard-Reydet. -L'Assemblée nationale a nommé une inspectrice générale de l'administration qui remplaçait elle-même une autre inspectrice générale de l'administration. En ce qui concerne le Sénat, il s'agit d'un psychanalyste, spécialisé dans les effets du bruit et de gêne sonore. Il a une qualification d'urbaniste. Il a été nommé en 2012 pour six ans. Nous n'avons pas eu connaissance d'un éventuel empêchement. Votre éventuelle nomination apparaît donc étonnante.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je vais regarder cela plus en détail.

M. Jean-Léonce Dupont. - Les autorités administratives indépendantes reposent en partie sur le principe d'impartialité objective, idée à laquelle nous sommes sensibles. Deux membres du collège sont nommés par les présidents des deux assemblées qui sont elles-mêmes chargées du contrôle de cette autorité. Estimez-vous que ce pouvoir de nomination du Parlement est compatible avec son pouvoir de contrôle ? Je précise qu'il s'agit d'une question d'ordre général, qui concerne toutes les AAI.

M. Victor Haïm. - Je suis peu sensible à ce principe d'impartialité objective, qui n'est, à mon sens, qu'une apparence d'impartialité. Je suis plus sensible à l'idée de l'impartialité réelle. Celle-ci repose sur l'absence d'intérêt dans un champ d'activité donné. Les parlementaires ne sont pas sensibles à la question de l'apparence. Je ne suis donc pas choqué par le processus de nomination. Je suis moi-même nommé par le Président de la République, sans que je le connaisse.

M. Éric Girard-Reydet. - Dans le cas de l'ACNUSA, seuls deux membres sur dix sont nommés par les présidents des assemblées. Leur poids respectif au sein du collège est donc d'un dixième. Cela ne nuit pas à la capacité de contrôle du Parlement.

M. Pierre-Yves Collombat. - Estimez-vous disposer de moyens de contrainte suffisants. Il se dit qu'un certain nombre de compagnie préfèrent payer des amendes plutôt que de modifier leurs horaires de vol. Est-ce une légende urbaine ?

Ma seconde question portera sur l'indépendance réelle ou objective dont vous faites état. Je suis frappé de constater que dans toutes les auditions menées dans le cadre de cette commission d'enquête, la plupart de nos interlocuteurs s'estiment indépendants parce que juges de formation. Ils seraient ainsi oints du saint-chrême de l'indépendance. Je pense pourtant que pour faire carrière, il convient de prendre certaines précautions...

M. Victor Haïm. - Concernant votre première question, c'est effectivement une réalité. À mon arrivée en 2012 j'ai souhaité que les amendes soient portées de 20 000 à 80 000 euros. La DGAC a freiné et le montant a été fixé à 40 000 euros. Pour certaines compagnies, ce montant n'est pas dissuasif. Je remarque en outre que les pilotes qui ne disposent pas de créneau sont autorisés à décoller par les autorités de contrôle. Cette situation n'est pas satisfaisante. Ce que je souhaite aujourd'hui c'est que la DGAC impose le respect des créneaux de nuit. Ensuite, certaines compagnies peuvent assumer ces amendes et ne viennent même pas se défendre devant l'ACNUSA. Je pense notamment aux compagnies du Golfe dont les ressources ne sont pas limitées. Pour Air France, 40 000 euros représentent le bénéfice réalisé sur plusieurs vols...

Sur le second point, la question est simple mais la réponse est compliquée. Montaigne disait de la coutume qu'elle était une violente et traîtresse maîtresse d'école mais qu'ensuite nous l'acceptons. Il en va ainsi de l'indépendance et du métier de juge. Si je n'étais pas indépendant en tant que président d'une AAI, je serais resté juge. J'aimais mon métier et jamais je n'aurais accepté de devenir un lampiste répondant aux ordres.

M. Pierre-Yves Collombat. - Je ne parlais pas pour vous mais en général. Les juges, à mon avis, sont de différentes natures.

M. Victor Haïm. - Vous avez raison. Je regarde à partir de mon propre cas. Ce que je dis des juges correspond à mon avis à la réalité pour beaucoup d'entre eux, étant précisé que les membres du Conseil d'État ne sont pas des juges. Ils conseillent l'État et n'ont pas le statut de magistrat administratif. Mais il existe une telle tradition d'indépendance à l'égard du pouvoir au sein du Conseil d'État, que ce serait déchoir en la trahissant. Les valeurs y sont très fortement ancrées et donnent une certaine hauteur. Quant à moi ou à mon prédécesseur, nous n'envisageons que la retraite et ce n'est

pas à 71 ans que nous allons entamer une carrière. J'ai servi l'État en tant que magistrat administratif, du mieux possible. Ensuite, tout cela se termine.

M. Michel Canevet. - Je vous prie de bien vouloir m'excuser pour mon retard : nous installions ce matin le groupe d'études sur l'aviation civile.

Vous avez indiqué tout à l'heure avoir demandé à être reçu par les ministres compétents, qui n'ont pas donné suite. Cela m'étonne et témoigne du peu de considération que les ministres portent à cette AAI.

Dans votre rapport d'activité du 13 avril 2015, vous demandiez une révision urgente des missions de l'ACNUSA : pouvez-vous nous en dire plus ? Enfin, pensez-vous que la privatisation réalisée et à venir des aéroports soit quelque chose de positif ? Vos missions portent-elles sur l'étude de la pollution atmosphérique en raison du développement du trafic aérien ?

M. Victor Haïm. - En ce qui concerne les ministres, je pense que c'est une question d'emploi du temps : j'ai été reçu par les cabinets des ministres et j'ose espérer qu'ils font remonter les informations aux ministres.

Je ne demande pas un accroissement des missions de l'ACNUSA mais de pouvoir ester en justice car selon la jurisprudence du Conseil d'État, je ne peux pas faire appel de décisions qui annulent par exemple une sanction infligée par l'ACNUSA à une compagnie aérienne. Or je ne pense pas que la DGAC le fasse à ma place. J'avais fait passer une proposition en ce sens, prévoyant la possibilité d'ester en justice et d'intervenir dans les litiges, je crois que ce serait très utile.

Pour le reste, on demande surtout plus de considération pour les riverains sans pénaliser le transport aérien.

En 2010, la compétence de l'ACNUSA a été étendue à l'ensemble des pollutions liées à l'activité aéroportuaire - ça, c'est la théorie. En pratique, on ne s'occupe pas de la production de gaz à effet de serre par les avions en vol.

La deuxième limite concerne la pollution de l'air intérieur dont l'ACNUSA ne s'occupe pas, en raison de ses moyens limités mais aussi de la surveillance constante de cette problématique par d'autres organismes, en particulier l'inspection du travail.

Concernant les autres pollutions, des eaux, des sols, nous avons fait faire une étude afin de savoir de tels contrôles étaient effectués autour des aéroports. Il apparaît que les administrations de l'État effectuent un contrôle très poussé sur la pollution des eaux et des sols - contrairement à la pollution de l'air. Par ailleurs, les mesures prises par les aéroports et qu'il est possible de contrôler sont relativement suffisantes. Le collègue a donc décidé que, compte tenu de l'intervention déjà importante de la part de l'État, l'ACNUSA n'avait pas de besoins particuliers supplémentaires.

A priori, la privatisation d'un aéroport en modifie la gouvernance ; celui qui achète souhaite réaliser des bénéfices, et il ne le fait pas dans

l'intérêt général. J'imagine que la privatisation a également un impact sur les relations avec les riverains. La protection de l'environnement ne sera peut-être pas une priorité en raison de son coût. Je m'inquiète donc un peu des conséquences de la privatisation, mais je ne peux pas vous donner une réponse claire à cette question.

On a prévu d'organiser un colloque en début d'année prochaine, avec les aéroports déjà privatisés et les associations de riverains pour essayer d'avoir une idée plus précise des conséquences de la privatisation. En effet, j'ai des préjugés sur ce sujet, donc je veux pouvoir l'étudier, pour ensuite envisager ce qui peut être mis en oeuvre.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez dit que certains aéroports laissent décoller des avions en sachant pertinemment qu'ils commettent une infraction. Je trouve cela tout à fait anormal ; c'est assez original, qu'un aéroport, surtout lorsqu'il s'agit d'un établissement public, laisse décoller des avions, sachant qu'ils commettent une infraction, et qu'une AAI prononce des sanctions dans la foulée, en indiquant que la sanction ne peut pas être au maximum car le pilote n'était peut-être pas au courant ! Notre système confine à l'absurde.

M. Victor Haïm. - Je tiens à préciser un point : ce n'est pas l'aéroport qui laisse décoller, mais les contrôleurs aériens, c'est-à-dire l'administration. Lorsque je demande à l'administration de mettre en place des moyens d'informations du contrôleur pour qu'il prévienne, on me répond que ce n'est pas possible. On m'oppose des arguments techniques très difficiles à parer. Mais je compte bien réussir !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Mais il y a aussi des aéroports parfaitement au courant : l'aéroport, la DGAC, tout le monde est d'accord pour faire décoller, ou du moins tout le monde connaît la situation. C'est tout de même assez original !

Dans une époque où l'on adore la transparence - surtout pour les autres et moins pour soi -, vous avez répondu au questionnaire adressé que votre rémunération était fixée par l'arrêté du 3 juillet 2000, modifié par l'arrêté du 12 novembre 2004 et l'arrêté du 6 juillet 2011 fixant la rémunération des fonctions de président et de membres de l'ACNUSA. En-dehors de ces excellentes références, cela fait combien ?

M. Victor Haïm. - Cela représente, indemnités comprises, un peu moins de 8 000 euros, soit moins que ce que je gagnerais en tant que président d'une juridiction - pas beaucoup, sinon je n'aurais pas accepté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Et vous n'êtes pas à la retraite ?

M. Victor Haïm. - Non.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je vous remercie. Pour ce qui concerne ma nomination, il s'agit d'une autre commission.

24. Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) (jeudi 16 juillet 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous poursuivons nos travaux avec M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP).

L'architecture du système coopératif de distribution de la presse vendue au numéro a été fixée par la loi du 2 avril 1947, la loi Bichet, qui a mis en place une instance d'autorégulation, le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP), doté de la personnalité morale et où siègent vingt membres représentant tous les acteurs de la distribution.

Pour répondre à de graves difficultés de fonctionnement, la loi du 20 juillet 2011, issue d'une large concertation avec le secteur, a introduit une régulation bicéphale en mettant en place l'ARDP. Enfin, la loi du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse conforte l'indépendance de l'autorité et renforce ses prérogatives à l'encontre du CSMP. Vous nous présenterez dans le détail l'évolution de vos compétences, de vos règles de fonctionnement et de vos ressources.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Roch-Olivier Maistre prête serment.

M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP). - En plus d'être, dans le champ de la régulation économique, l'une des plus petites autorités indépendantes, l'ARDP présente des caractéristiques très particulières.

La presse s'est, pour des raisons historiques, dotée d'un dispositif de régulation original. La distribution a été fixée au sortir de la guerre par la loi Bichet de 1947, toujours en vigueur ; l'objectif était de préserver la pluralité de la distribution, d'éviter le monopole dont Hachette avait bénéficié avant et pendant la guerre, sans pour autant mettre en place un monopole public. Le principe retenu était celui de la liberté de distribution : un éditeur de presse peut choisir de se distribuer seul, mais si la distribution est groupée elle est assurée par des messageries détenues par les éditeurs eux-mêmes, afin d'en garantir l'équité. Le système était régulé par les professionnels à travers le CSMP qui associe les éditeurs, les dépositaires, les diffuseurs, les messageries et les syndicats professionnels.

Tout a bien fonctionné jusqu'à la crise de la presse écrite qui a commencé dans les années 1990. La profession a alors été bouleversée par l'émergence de la presse magazine, alors que le nombre de titres de la presse nationale et la vente au numéro entraient dans une phase de baisse tendancielle. On vend chaque année 5 milliards de numéros contre 7 milliards il y a quinze ans. L'émergence du numérique a aggravé la situation.

La presse s'est retrouvée dans une situation de crise, conduisant la principale messagerie de presse, Presstalis, au bord du dépôt de bilan, dans un contexte de concurrence exacerbée avec l'autre messagerie, les Messageries Lyonnaises de presse (MLP). Paralysé par sa composition endogame, le CSMP s'est trouvé dans l'incapacité de résoudre les litiges. Un grand nombre d'entre eux étant portés, sans forcément en relever, devant le Conseil de la concurrence, les États généraux de la presse réunis en 2008 ont demandé au président de cet organisme de préparer un rapport sur la réforme et la régulation du secteur. Le schéma proposé était classique : créer une autorité administrative à part entière, comme pour la télévision ou les télécommunications, dans le but de mettre fin à l'autorégulation de la profession.

En 2011, le législateur a préféré un dispositif à deux niveaux. D'abord, le CSMP, qui est une personne morale de droit privé, se voit confier les missions de prendre des mesures générales pour toute la filière et de réguler de manière précontentieuse les différends entre les acteurs. Ensuite, au-dessus ou à côté de ce CSMP, une autorité administrative indépendante composée de trois membres a pour tâches de rendre exécutoires - ou pas - les décisions du CSMP et de le suppléer, le cas échéant, dans le règlement des litiges. C'est un système singulier, fort différent de ceux qui sont en place dans l'énergie ou les transports.

Seconde caractéristique, ce dispositif est sans conséquence budgétaire pour l'État. Le budget annuel du CSMP (2,5 millions d'euros), est exclusivement financé par la profession ; quant à l'ARDP, ses ressources proviennent d'une contribution des messageries de presse. Son budget ne dépasse pas les 120 000 euros annuels : nous n'avons pas de locaux, le CSMP nous prêtant sa salle de réunion ; pas de services propres, l'intégralité du travail étant effectuée par les trois membres du collège avec un secrétariat général assuré à temps partiel par une auditrice du Conseil d'État ; et pas de charges de fonctionnement, nos seules charges étant constituées par les indemnités de ses membres et par des dépenses de conseil juridique, car nos mesures de régulation suscitent par nature des contentieux, portés devant la Cour d'appel de Paris.

Avec quatre ans de recul, et à l'approche de la fin de mon mandat, qui expire en octobre, ce système a-t-il rempli sa mission ? J'ai la faiblesse de penser que oui.

D'abord, nous avons pris nos fonctions dans un contexte difficile, avec une baisse irréversible de la vente au numéro. Presstalis était alors placée sous administration judiciaire. À la fin 2014, l'entreprise avait rétabli son petit équilibre et à l'issue de son plan de redressement, en 2017, elle aura perdu la moitié de ses effectifs. Les MLP sont elles aussi de nouveau à l'équilibre. Les baisses de coûts ont été massives. Au deuxième niveau, les dépositaires de presse, c'est-à-dire les plates-formes régionales qui assurent la distribution des titres vers les diffuseurs, ont engagé un schéma directeur

qui prévoit une baisse de plus de 50 % de leur nombre. Enfin, le système d'information commun aux deux messageries, prévu par la loi, est en cours de déploiement. Les relations entre Presstalis et les MLP sont apaisées. La rémunération des diffuseurs a été revalorisée par une délibération du CSMP et de nous-mêmes. Au total, nous avons pris une vingtaine de décisions de régulation fortes, qui ont engendré des contentieux, tous gagnés devant la Cour d'appel de Paris. Notre action s'en est trouvée confortée.

Quelles sont les perspectives ? Dans le schéma actuel, chacun - État, régulateurs, professionnels - joue son rôle. L'État porte la politique d'aide à la presse ; il est représenté par un commissaire du Gouvernement au sein du CSMP. Le régulateur a retrouvé sa fonction, après la paralysie dont était affligé le CSMP en 2011 : désormais, il prend des initiatives. Enfin, les professionnels sont pleinement associés au dispositif, ce qui est normal.

Le système a légèrement évolué avec la loi d'avril 2015, qui est centrée sur l'Agence France Presse (AFP) mais dans laquelle le législateur a inséré quelques dispositions plus générales. Le balancier a été déplacé vers l'ARDP, qui bénéficie désormais d'un droit d'initiative : son président peut demander l'inscription d'un point à l'ordre du jour des réunions du CSMP et amender ses décisions, alors que le dispositif précédent n'admettait que la pleine validation ou le rejet. Elle s'est aussi vu confier, comme nous le souhaitions, la mission d'homologuer les barèmes des messageries. En effet, ces tarifs sont le résultat d'une stratification ancienne, pas toujours en phase avec les coûts, en particulier pour la presse quotidienne nationale, et, surtout, donnent lieu à des pratiques qui appellent une attention particulière. Nous commencerons ce travail en 2016. Enfin, le législateur a estimé que, pour incontestable que soit déjà notre indépendance, il valait mieux que la régulation soit supportée par le budget de l'État. L'ARDP émergera par conséquent à partir de 2016 au programme 308 qui relève du Premier ministre. J'ai vu le Secrétaire général du Gouvernement à ce sujet. Pour autant, nous n'aurons toujours pas de locaux ni de personnel en propre : notre secrétariat sera mutualisé avec d'autres autorités indépendantes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je vous remercie à la fois pour votre clarté et pour la réponse écrite apportée par vos services. L'utilité du travail réalisé n'est pas en question, mais cela justifie-t-il l'existence d'une autorité indépendante ? En quoi l'État ne peut-il pas intervenir directement ? Ce secteur très particulier reflète la propension bien française à produire des dispositifs compliqués.

Vos ressources provenaient auparavant du secteur de la presse, elles viennent désormais directement de l'État. Qu'en est-il de votre indépendance ?

Enfin, ces prérogatives élargies que la loi du 17 avril 2015 vous attribue, les avez-vous demandées ?

M. Roch-Olivier Maistre. - L'ARDP n'était pas particulièrement demanderesse, mais c'est un débat omniprésent : l'État a consenti des efforts budgétaires considérables en faveur du secteur de la presse. Les aides à la presse ont presque doublé à une certaine période. Une part importante étaient dirigées vers la distribution, que la presse quotidienne nationale n'était pas en mesure de financer. Enfin, l'État a dû renflouer Presstalis.

Il est par conséquent naturel que l'État demande à chacun de prendre sa part. Il y a déjà des mécanismes de solidarité interprofessionnelle, la presse magazine finançant par exemple le déficit de la presse quotidienne nationale ; demander à la profession de revoir ses barèmes était naturel. Or il est très difficile pour le CSMP de le faire de sa propre initiative, bien que nous l'ayons demandé par plusieurs avis : les éditeurs, qui y siègent, restent évidemment l'arme au pied. Dans ces conditions, la seule solution viable était d'élargir les compétences de l'ARDP. Les messageries seront tenues de transmettre leurs barèmes au CSMP pour avis motivé, après quoi ils seront validés par l'ARDP.

L'État était présent dans le dispositif bien avant la création de l'ARDP. Vous avez mentionné le commissaire du Gouvernement qui siège au CSMP. C'est au moment de la crise de la presse, et devant l'incapacité du système à s'autoréguler, que l'État s'est retrouvé payeur. Il ne pouvait pas pour autant piloter en direct le secteur, eu égard au principe de liberté de la presse. C'est pourquoi la solution d'une autorité indépendante de structure légère a été retenue. En bons technocrates, nous avons d'abord trouvé ce système assez singulier ; mais à l'usage, il m'apparaît sage, car chacun y joue son rôle et assume ses responsabilités : l'autorité administrative pèse sur le système de régulation pour l'inciter à agir. Je travaille en partenariat avec le CSMP ; lorsque j'é mets une recommandation dans un avis public, celui-ci peut s'en prévaloir pour agir. C'est à mon sens un système équilibré, fin et intelligent.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ces propos vont faire rougir de plaisir le législateur... Mais qui paye décide, et l'État a mis beaucoup d'argent pour sauver ces entreprises. En quoi son intervention serait-elle illégitime ?

M. Roch-Olivier Maistre. - C'est un secteur d'entreprises privées, financées par des deniers privés, qu'il s'agisse des vendeurs, des dépositaires ou des messageries. L'État ne finance qu'une partie.

M. Pierre-Yves Collombat. - C'est bien l'État qui décide des aides à la presse ! Incidemment, on peut s'interroger sur leur contribution au pluralisme, dans la mesure où les titres les plus aidés disent tous à peu près la même chose... Pourquoi y a-t-il deux messageries ? Tous les éditeurs passent-ils par elles ? J'ai cru comprendre que non.

M. Roch-Olivier Maistre. - La loi Bichet autorise les éditeurs à choisir une distribution indépendante. C'est l'option retenue par la presse quotidienne régionale...

M. Pierre-Yves Collombat. - ... qui, elle aussi, reçoit des aides.

M. Roch-Olivier Maistre. - Elles sont d'une autre nature. Globalement, c'est un système très raffiné. Le *Parisien* a, un temps, eu recours à une distribution indépendante. Mais, dès lors que la distribution est groupée, la loi impose un système de messageries majoritairement détenues par les éditeurs. Quant aux relations entre les deux messageries, Presstalis exerce un monopole sur la presse nationale et détient 60 % de la presse magazine tandis que les MLP ne distribuent que les magazines.

Pour le régulateur, l'enjeu est d'organiser la convergence entre ces deux acteurs. Cela passe d'abord par le système d'information commun - un éditeur n'est pas obligé de faire distribuer tous ses titres par une messagerie, et certains travaillent avec les deux. Ensuite, un système de péréquation a été mis en place entre les MLP et Presstalis en faveur de la seconde, en raison des surcoûts propres à la distribution de la presse quotidienne d'information générale. Ce n'est pas pour autant un système nationalisé : la convergence se justifie par la volonté de réduire les coûts de distribution, en cohérence avec les équilibres du marché français de la presse.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous qualifiez ce système de raffiné, nous sommes en effet au comble du raffinement. Selon vous, son fonctionnement actuel est positif. Vous aurez bientôt un membre de l'Autorité de la concurrence dans votre collège...

M. Roch-Olivier Maistre. - Vous êtes mieux informé que moi.... Le collège devra désigner un membre.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pourquoi, dans ce cas, l'Autorité de la concurrence ne pourrait-elle pas faire directement votre travail ?

M. Roch-Olivier Maistre. - Le rapport Lasserre de 2009 préconisait un schéma classique où l'ensemble de la régulation serait assuré par une autorité indépendante. La question s'est à nouveau posée en 2015, mais le Parlement a considéré que les éditeurs et tous les acteurs devaient assumer leurs responsabilités. Je ne puis mettre en cause ce choix, qui a été confirmé en 2015.

De plus, j'ai cru comprendre que l'Autorité de la concurrence, dont la barque était déjà bien chargée, estimait que les litiges de presse, très complexes, devaient plutôt relever d'une régulation sectorielle spécifique, en bonne intelligence avec elle. Il faut, à mon sens, respecter l'héritage de la loi de 1947 qui plaçait les professionnels en première ligne, tout en évitant une étatisation du système. Cela les oblige à être en mouvement et, de fait, la gouvernance de Presstalis a été entièrement repensée pour être désormais assurée par de véritables managers. En la matière, la régulation sectorielle a pleinement rempli sa mission.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pourquoi ne pas aller au bout ? L'Autorité de la concurrence va bientôt nommer une personnalité qualifiée

pour siéger au sein de votre collègue. Cela représente sinon une tutelle, à tout le moins un regard de l'Autorité de la concurrence sur votre fonctionnement.

M. Roch-Olivier Maistre. - Nos actes de régulation ne relèvent pas toujours du droit de la concurrence, loin de là. Nous devons non seulement veiller à l'équilibre économique général du secteur, mais aussi mettre en place le cahier des charges du système d'information commun, mais aussi fixer les modalités du préavis qu'un éditeur doit désormais remettre lorsqu'il ne souhaite plus travailler avec une messagerie, mais aussi instaurer la péréquation financière entre les deux messageries...

De plus, la loi prévoit des renvois automatiques : saisie d'un litige de presse, l'Autorité de la concurrence doit saisir l'ARDP pour recueillir son éclairage. Il m'arrive, inversement, de solliciter l'Autorité de la concurrence.

En adjoignant un quatrième membre à notre collègue - que nous n'avions pas demandé, mais que nous accueillons volontiers - le législateur a souhaité, dans la perspective de notre travail sur le barème, nous assurer les services d'une personne plus familière des problématiques de rémunération d'un service.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Comme tous les présidents d'autorité indépendante que nous avons entendus, vous vous prévaliez du législateur ; or ce qu'une loi a fait, une loi peut le défaire ! Nous avons devant nous un système de poupées russes. Quel est votre sentiment de professionnel sur la multiplication de ces autorités ? Le législateur accorde une telle confiance au Conseil d'État, à la Cour de cassation et à la Cour des comptes, qu'il n'y aura bientôt plus de membres de ces corps à y placer.

M. Roch-Olivier Maistre. - Il est vrai que l'ARDP se compose d'un magistrat de la Cour de cassation familier des questions d'arbitrage, d'une conseillère d'État versée dans le droit de la concurrence, et de moi-même, qui suis issu de la Cour des comptes, et ai rempli de nombreuses missions sur le sujet. Notre qualité de magistrats est une garantie d'indépendance, et notre parcours est un gage de qualité.

De plus, à titre personnel - je le précise parce que la chambre de la Cour des comptes à laquelle j'appartiens contrôle des autorités indépendantes -, j'estime qu'il ne faut pas tout attendre de ces autorités. L'ARDP en est l'exemple type, qui assume des fonctions de régulation sans pour autant se substituer à l'État. Il appartient au Parlement de voter la politique des aides à la presse et de contrôler leur exécution. À elle seule, la régulation ne peut pas tout résoudre, et certainement pas les problèmes que pose l'émergence du numérique.

Le transfert par l'État d'une partie de ses compétences à des personnes morales - autorités indépendantes, agences, établissements publics - a été une sorte de mode ; il reste que la pertinence de ce transfert est prouvée. Désormais géré par un établissement public, le Louvre est un

musée florissant. Les autorités administratives indépendantes ont leurs vertus.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce propos pourrait nous servir de conclusion, si je n'avais une question supplémentaire. Vous avez mis en avant la qualité des membres du collège, à laquelle le caractère sensible du secteur n'est peut-être pas étranger. Le poids des quotidiens nationaux ne détermine-t-il pas un traitement spécifique ?

M. Roch-Olivier Maistre. - Le soubassement des aides à la presse est leur contribution au pluralisme. On pourrait très bien estimer que l'État n'a pas vocation à intervenir, mais le modèle économique des titres de presse provoque nécessairement des déséquilibres. Des quotidiens comme *Libération* ou *La Croix* peinent à drainer des recettes publicitaires, et par là à assurer leur équilibre financier. C'est ce qui justifie l'intervention étatique.

De plus, le système mis en place au lendemain de la guerre avec les Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP) est particulièrement sophistiqué. Chaque matin, à la même heure, un titre de presse est distribué jusque dans les villages les plus reculés. Cette prouesse logistique présente des coûts fixes considérables : dès lors, la réduction continue du nombre de titres de presse qui financent ce système creuse inexorablement le déficit. Faire peser celui-ci sur les titres nationaux eux-mêmes entraînerait des faillites immédiates. Un grand nombre de ces titres ont des actionnaires, et non des moindres. De là la problématique du barème, et la mission difficile à assurer les années prochaines.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quand on voit le tour de table capitalistique de certains titres, y compris ceux qui nous donnent le plus de leçons, on se pose des questions !

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

25. Audition de M. Gérard Rameix, président, et de M. Benoît de Juvigny, secrétaire général, de l'Autorité des marchés financiers (AMF) (jeudi 16 juillet 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous accueillons Gérard Rameix, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), et Benoît de Juvigny, secrétaire général. L'AMF, créée par la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003, est issue de la fusion du Conseil des marchés financiers (CMF), de la Commission des opérations de bourse (COB) et du Conseil de discipline de la gestion financière (CDGF). L'article L. 621-1 du code monétaire et financier dispose qu'il s'agit d'une autorité publique indépendante, dotée de la personnalité morale et habilitée à prendre des sanctions disciplinaires et pécuniaires. L'AMF n'est pas soumise au pouvoir hiérarchique du ministre, même si un commissaire du Gouvernement,

désigné par le ministre chargé de l'économie, siège auprès de ses formations sans voix délibérative. Elle a pour mission de veiller à la protection de l'épargne investie dans les instruments financiers, à l'information des investisseurs et au bon fonctionnement des marchés d'instruments financiers. Elle apporte son concours à la régulation de ces marchés aux échelons européen et international. Le collège est composé de seize membres. Vous êtes nommé par décret du Président de la République, après avis des commissions des finances des deux assemblées. Votre mandat, de cinq ans, est non révocable et non renouvelable. En revanche, le mandat des autres membres peut être renouvelé une fois.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Gérard Rameix et Benoît de Juvigny prêtent serment.

M. Gérard Rameix, président de l'AMF. - Le modèle français distingue la régulation prudentielle qui relève de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et la régulation de marché qu'exerce l'AMF. La première consiste à vérifier la sécurité du système financier, de protéger contre un effacement du système ou contre une défaillance individuelle. Il s'agit donc de veiller à la compétence des dirigeants, de surveiller les ratios de bilans et que les systèmes de contrôle interne fonctionnent correctement.

La seconde est plus microéconomique, sa culture d'origine est plus consumériste, pour protéger les investisseurs individuels et institutionnels. Elle a la responsabilité de protéger l'épargne investie en vérifiant les informations fournies concernant les instruments financiers ; elle contrôle la gestion d'actifs - c'est-à-dire les professionnels qui gèrent l'argent des particuliers, qui représentent des sommes parfois colossales, sous la forme de fonds monétaires, de fonds obligataires, de fonds d'actions, etc. Elle intervient également sur les infrastructures de marché qui appartiennent les ordres pour réaliser les transactions.

Le modèle dominant dans le monde est bien d'avoir deux pôles. L'Allemagne est un des rares pays à avoir créé un organisme de régulation unique : la BaFin. La plupart des autres pays, Italie, Espagne, Royaume-Uni, États-Unis ont adopté comme nous un modèle séparé. La dualité de notre système n'empêche pas des représentations croisées qui facilitent l'action conjointe, puisque le gouverneur de la Banque de France est représenté au collège de l'AMF : Robert Ophèle, prend une part très importante au fonctionnement de l'AMF et je siège au collège général et au collège de résolution de l'ACPR. Ces dernières années, nous avons été associés à la gestion des risques systémiques et nous travaillons en étroite liaison avec la Banque de France, l'ACPR et le ministère de l'économie et des finances.

L'AMF est une institution indépendante des structures de l'exécutif, même si le Fonds monétaire international (FMI) nous reproche parfois la présence du directeur général du Trésor qui assiste à nos réunions sans pouvoir de vote. Nous travaillons en étroite liaison avec le Gouvernement

sur les textes européens ou législatifs, en lui apportant notre expertise. Quant au règlement général de l'AMF, le pouvoir est partagé : nous en délibérons, et il revient au ministre de le rendre obligatoire. En revanche, les décisions individuelles relèvent de nos seuls services. Benoît de Juvigny, notre secrétaire général, nommé par le président après avis du collège, dirige l'ensemble des équipes, soit 450 personnes. Il rapporte les dossiers au collège, qui prend en toute indépendance les décisions les plus importantes. Il s'agit par exemple d'agréer les fonds d'actifs - les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) -, de contrôler leur documentation juridique et commerciale, ou encore d'agréer les acteurs de la gestion d'actifs, de viser les documents que publient les sociétés cotées. En matière d'offre publique d'achat, nous devons accepter les termes de cette offre et surveiller les informations données au marché. En cas de contentieux, le juge peut être le Conseil d'État ou la Cour d'appel de Paris sous le contrôle la Cour de cassation.

La surveillance des marchés pour éviter les infractions ou les anomalies mobilise entre le quart et le tiers de nos moyens. Notre secrétaire général a le pouvoir de lancer des contrôles sur des établissements ou des prestataires de services d'investissement et d'ouvrir des enquêtes en cas d'abus de marché (utilisation d'informations privilégiées, manipulation de cours, fausses informations...). Un rapport est présenté au collège ou à une commission spécialisée qui décide d'une procédure de sanction ou d'un renvoi au parquet. La commission des sanctions reprend ensuite l'affaire et prononce ou non une sanction sous le contrôle des juges susmentionnés. Ce pan important de notre activité fait l'objet d'une réflexion intense, sous l'influence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil constitutionnel qui ont décidé de mettre fin à la dualité des poursuites qui existait depuis plus de vingt ans.

Notre dispositif de médiation pour les plaintes individuelles est en plein essor, et notre action internationale est importante. Les sujets de régulation financière se traitent en effet au niveau mondial dans des instances comme le *Financial Stability Board* (FSB) qui est une sorte d'émanation du G20 ou l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), qui est l'union mondiale des régulateurs de marché. La quasi-totalité des règles que nous appliquons s'inscrit désormais dans un cadre européen que nous contribuons à élaborer, en prenant place dans les instances d'experts qui préparent, interprètent et formulent des standards.

Nous devons veiller à maintenir nos compétences et nos moyens à la hauteur des techniques et des risques que nous sommes en charge de réguler. Figure aussi sur notre agenda la dernière étape de la mise en application des décisions du G20 en 2008-2009, avec notamment la compensation obligatoire pour toute une série de produits dérivés, jusque-là traités de façon bilatérale, ou la transposition de la directive sur les marchés d'instruments financiers (MIF 2), notamment sur le *trading* haute fréquence

et la transparence du marché. Enfin, nous travaillons sur l'union des marchés de capitaux qui doit déterminer la politique de la Commission européenne pour les prochaines années.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je tiens à vous remercier d'avoir répondu de manière très complète au questionnaire que nous vous avons envoyé. Votre statut d'autorité publique résulte d'une obligation européenne qui interdit toute régulation privée des marchés financiers. Mais trouve-t-on dans les autres pays européens des autorités qui ont la même marge d'indépendance que l'AMF ?

M. Gérard Rameix. - En principe, oui. Curieusement, aucune des directives arrêtées depuis trente ans n'est consacrée exclusivement à l'organisation de la régulation de marché, ce qui explique que dans certains pays le régulateur soit seul, alors qu'il peut faire partie d'une autorité plus vaste dans d'autres. Les situations varient selon la culture de chaque pays. Les Allemands ont la BaFin, qui est autonome juridiquement. En matière réglementaire, ils appliquent les directives du Gouvernement allemand, alors qu'en France, nous ne représentons pas le point de vue des autorités publiques.

Au Royaume-Uni, Tony Blair a commencé par créer la *Financial Service Authority* (FSA), énorme régulateur provenant de la fusion de la quasi-totalité des pouvoirs de régulation, prudeniels et de marché. Elle a été séparée en deux instances, après la crise de 2007 : la *Prudential Regulatory Authority* (PRA) et la *Financial Conduct Authority* (FCA) qui ressemble beaucoup à l'AMF. Les modèles espagnols et italiens sont également assez proches du nôtre. Ce modèle d'un régulateur indépendant en termes d'agencement de ses moyens, de prise de décisions individuelles ou de détermination de ses règlements domine en Europe.

Au niveau mondial, les grands principes de l'OICV s'imposent, parmi lesquels l'autonomie du régulateur et l'attribution de moyens suffisants à ses missions. Notre modèle est très ancien, puisque la COB a été créée très tôt. Le FMI a été chargé par le G20 de faire des revues par pays afin de vérifier que le système de régulation fonctionne correctement. Une critique qui nous est adressée concerne la présence d'un haut fonctionnaire de Bercy dans notre collège, bien qu'aucune règle ne l'interdise. Autrefois, le représentant du ministère n'assistait effectivement qu'aux débats généraux. Notre modèle fonctionne cependant très bien.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - En quoi la personnalité morale vous est-elle utile ?

M. Gérard Rameix. - Lorsqu'on l'a créée en 2003, l'AMF devait organiser un pôle unique de régulation de marché, alors qu'il existait auparavant deux instances, dont une seule, le Conseil des marchés financiers (CMF), disposait de la personnalité morale et d'une autonomie financière très large. Le Conseil d'État a décidé de nous donner l'appellation d'autorité

publique indépendante, parce que nous avons reçu la personnalité morale. Cela nous habilite à agir en justice...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - ... sans que l'autorité de l'État soit engagée.

M. Gérard Rameix. - On y gagne en clarté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Votre budget est plus important que celui des autres AAI, financées pour la plupart par le budget général, alors que vous bénéficiez de taxes affectées. Si la loi fixe le principe et les modalités des droits fixes que vous percevez sur les opérations financières et opérateurs, vos recettes dépendent néanmoins de l'état des marchés financiers. Elles ont ainsi diminué de 25 % entre 2008 et 2010. Comment gérez-vous ces variations ?

M. Gérard Rameix. - La COB avait déjà un budget autonome dans les années 1980. Le système de recettes dépendait d'une part d'un dispositif assis sur les actifs sous gestion au 31 décembre de l'année précédente, qui variait en fonction des cours de la bourse, et d'autre part des opérations financières. Ce second type de recettes était beaucoup plus instable. Par exemple, lors du développement de la bulle financière, grâce aux grandes fusions dans le domaine du pétrole, de la communication ou de la banque, les recettes ont été considérables, au-delà des besoins annuels. Inversement, le système était déficitaire dans les phases de ralentissement du marché. Le système a gagné en stabilité. Pour faire face à l'attrition des recettes liée à la crise et au besoin d'accroître les moyens de l'AMF, Jean-Pierre Jouyet et Thierry Francq ont engagé une réforme pour stabiliser les recettes grâce à l'introduction d'un droit sur la capitalisation boursière des entreprises de plus d'un milliard d'euros. Néanmoins, entre 2009 et 2011, nous avons enregistré des déficits considérables que nous avons gérés selon le principe des vaches maigres et des vaches grasses, nos dépenses étant assez stables car elles dépendent essentiellement des effectifs. Le plafonnement de recettes mis en place l'an dernier par le ministère, qui équivaut à un prélèvement sur notre fonds de roulement, ne peut que nous inquiéter.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce n'est pas très « prudentiel » que les recettes dépendent ainsi des fluctuations des opérations financières. D'autant que vos dépenses ne font qu'augmenter au fur et à mesure que s'accroissent vos compétences. Votre masse salariale s'est ainsi accrue de 30 % entre 2010 et 2015.

M. Gérard Rameix. - C'est le résultat d'une politique déterminée. Lorsque Jean-Pierre Jouyet est arrivé à la tête de l'AMF, la faillite de *Lehman Brothers* avait plongé le monde de la régulation dans le désarroi, d'où une volonté d'augmenter nos moyens et de réaffirmer l'importance du pôle prudentiel. C'est la démarche dans laquelle s'inscrit la mise en place d'une supervision unique au niveau européen. Nous avons davantage recruté, en privilégiant les profils spécialisés, et nous avons amélioré nos moyens

informatiques. En 2014, notre masse salariale a légèrement diminué, parce que la reprise d'activité de la finance a provoqué des départs. Nous devons fidéliser ou remplacer des cadres, qui viennent en général du privé et y retournent au gré de la conjoncture du monde que nous régulons.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ces allers et venues entre le privé et l'AMF posent-ils problème ?

M. Gérard Rameix. - Absolument pas. C'est au contraire une nécessité absolue, même si nous prenons des précautions. L'AMF a besoin de compétences très spécialisées que l'on ne trouve pas forcément dans l'administration, par exemple pour veiller au respect des normes comptables internationales IAS.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - N'y a-t-il pas un problème quand ils repartent dans le privé ?

M. Gérard Rameix. - Chaque pays a sa culture. Au Royaume-Uni, on pratique le *gardening leave*, qui impose un délai de six mois à l'employé avant de reprendre une activité dans le secteur financier, mais il peut ensuite travailler chez celui qu'il contrôlait. Nos règles sont beaucoup plus strictes, elles sont applicables pendant une période de trois ans et nous vérifions que chaque agent qui démissionne n'a pas passé de marché avec l'entreprise qui l'a recruté et surtout qu'il ne l'a pas contrôlée. Le monde de la finance est suffisamment vaste pour cela. Nous devons nous montrer attractifs ; nos employés doivent se soucier de leur avenir.

M. Benoît de Juvigny, secrétaire général de l'AMF. - Dans le respect des règles de déontologie, nous veillons à ce que nos employés ne nous quittent pas pour des secteurs qu'ils auraient contrôlés à l'AMF. Il est intéressant que des anciens de l'AMF rejoignent les services de *compliance* des sociétés de gestion ou des banques. En termes de ressources humaines, c'est un mouvement classique. L'enrichissement de la place est une valeur ajoutée du *business model* ressources humaines de l'AMF.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pouvez-vous rester concurrentiel par rapport aux rémunérations du privé ?

M. Benoît de Juvigny. - C'est évidemment difficile. Certains de nos collègues ont rejoint l'AMF par intérêt pour notre travail, parce que les régulateurs occupent une place spécifique dans le monde de la finance, en acceptant des sacrifices salariaux.

M. Gérard Rameix. - J'ai été secrétaire général pendant de nombreuses années, avant de quitter l'AMF pendant trois ans et de revenir comme président en 2012. J'ai été frappé par le nombre d'experts qui ont été recrutés. Avec la crise, certaines personnes très compétentes ont trouvé un intérêt à passer quelques années chez le régulateur. Cette tendance pourrait néanmoins s'inverser.

M. Pierre-Yves Collombat. - Votre mode de fonctionnement n'est rien moins qu'intrigant. Responsable de la Caisse des dépôts, ministre, secrétaire général de l'Élysée..., de grands artistes sont venus œuvrer chez vous, tous certainement indépendants dans leur tête. Il existe un entre-soi de la finance. Quel intérêt y a-t-il à ce que vous soyez une autorité publique indépendante ? Vous pourriez très bien gérer des intérêts privés sans bénéficier d'une labellisation publique. De quoi ou de qui êtes-vous indépendant ?

M. Gérard Rameix. - Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre question. Nous sommes indépendants par rapport à l'État, c'est-à-dire du pouvoir exécutif. Même si elle a ses limites, cette indépendance est réelle : en particulier, il n'y a aucun doute sur les grandes décisions individuelles. Nous sommes également indépendants par rapport au milieu régulé, car au sein de notre collège siègent des personnalités nommées par des canaux variés, avec des points de vue différents. Chacun aborde les problèmes avec sa sensibilité particulière...

M. Pierre-Yves Collombat. - Ils pratiquent tous le même métier...

M. Gérard Rameix. - Non !

M. Pierre-Yves Collombat. - Avez-vous dans votre collège des gens plus sensibles à la défense de l'emploi ? Les différences que vous percevez ne valent que dans l'entre-soi. Vous avez une responsabilité écrasante, en particulier sur le taux de chômage ou la solidité du système financier. Les avis ne pourraient-ils pas être plus diversifiés ?

M. Gérard Rameix. - Je ne comprends pas bien le rapport que vous établissez entre le secrétaire général de l'Élysée, la Caisse des dépôts et l'AMF.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Il y a quand même un nom qui revient à l'esprit.

M. Pierre-Yves Collombat. - La carrière de Jean-Pierre Jouyet pour être brillante n'en est pas moins particulière.

M. Gérard Rameix. - La personne nommée par la Cour de cassation et M. Thierry Philipponnat, qui était dirigeant de *Finance Watch*, n'ont pas le même point de vue au sein de notre collège. Nous avons une responsabilité écrasante mais j'espère qu'elle ne m'écrase pas et ce n'est pas pour autant que nous déterminons le taux de chômage ! Ce n'est pas ma mission, je ne suis pas ministre de l'économie et des finances, je ne représente qu'une toute petite partie de la politique économique.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il y a un gouffre entre la réalité des dossiers que vous traitez au quotidien et la vision de nos concitoyens, pour qui la bourse, c'est la protection des intérêts des épargnants. Cela reste-t-il une de vos missions fondamentales ? Je pense en particulier à l'épargne populaire.

M. Gérard Rameix. - Oui, même si nous ne protégeons que l'épargne qui est investie dans les produits financiers (assurance vie, actions, obligations...) et pas l'épargne placée sur un livret A. Nous ne faisons pas autre chose que protéger ceux qui épargnent en veillant à informer chacun de l'état des marchés, sur la situation de l'entreprise et des risques encourus. Nous avons multiplié nos interventions directes auprès de ceux qui subissent des préjudices liés aux dysfonctionnements du système financier. Ainsi, notre médiation est fréquemment couronnée de succès, les banques acceptant le plus souvent de suivre notre recommandation. Jean-Pierre Jouyet a créé une direction des relations avec le public qui organise des visites mystères dans les réseaux et dispose d'un fil internet. Il s'agit là d'actions concrètes.

La méfiance des Français vis-à-vis du monde de la finance me préoccupe. Elle est compréhensible, mais aussi regrettable, parce qu'elle affaiblit notre économie. L'actionnariat des grands groupes français n'est que très partiellement national et insuffisamment stable. Avec notre plan stratégique, nous nous sommes donnés pour objectif de rétablir un climat de confiance, car le système financier est une composante fondamentale de la croissance, même si notre pays se distingue par une forte épargne, pas forcément investie en actions.

M. Pierre-Yves Collombat. - Comment les affaires Dexia ou Kerviel sont-elles possibles ? Le président de Dexia dispensait des leçons de gestion aux responsables des collectivités territoriales, on donnait alors sa banque en modèle. Mais il a fallu que l'État et les collectivités territoriales viennent à son secours. Vous n'avez pas vu venir cette affaire. Croyez-vous que cela puisse se reproduire ?

M. Gérard Rameix. - Dexia est une affaire bancaire qui relève de la régulation prudentielle franco-belge, ce n'était donc pas notre compétence. Des erreurs de gestion arrivent dans le système financier comme ailleurs. C'est fâcheux. D'où notre volonté de multiplier les procédures de contrôle. Une défaillance reste toujours possible. L'affaire Kerviel met en cause un opérateur sur le marché financier qui a échappé au système de contrôle. L'ACPR a sanctionné la Société générale pour cette défaillance de contrôle. Ce n'est pas le seul cas, pas seulement en France, où malgré la qualité des systèmes de reporting, des accidents de *trading* arrivent et des positions audacieuses ont provoqué des pertes colossales. Même si un tel accident est de plus en plus improbable, il peut se répéter.

M. Pierre-Yves Collombat. - Vous luttez contre les délits d'initiés. Que pensez-vous de l'affaire EADS ?

M. Gérard Rameix. - J'ai ouvert l'enquête alors que j'étais secrétaire général de l'AMF. Je suis tout sauf neutre dans cette affaire. Lorsque j'ai présenté les résultats du rapport d'enquête, j'ai indiqué que je partageais les conclusions du collège. Le collège a notifié des griefs contre dix-huit

personnes morales ou physiques. J'ai appris ensuite que la commission des sanctions avait considéré que les preuves étaient insuffisantes. Plusieurs juges d'instruction ont repris le dossier pour aboutir au même chef d'accusation. Le Conseil constitutionnel a jugé que l'on ne pouvait pas poursuivre deux fois pour les mêmes faits. Je m'en tiendrai à cette décision.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les questions posées par notre collègue Pierre-Yves Collombat montrent que tout cela ne donne pas une image très positive du fonctionnement de notre système à nos concitoyens.

Je vous remercie d'avoir répondu très précisément à notre questionnaire en indiquant votre rémunération, qui ne me choque pas du tout puisque l'indépendance est nécessaire à votre niveau de responsabilité. Six personnes représentent le monde de la finance au sein de votre collège. Comment faire en sorte de rendre cette fonction attractive ? Vous avez dû accepter récemment la démission de Monique Cohen, que ses engagements professionnels au sein d'*Apax Partners* mettaient en porte-à-faux avec la loi sur la transparence du 11 octobre 2013 et du décret du 1^{er} juillet 2014. Qu'en pensez-vous ?

M. Gérard Rameix. - Le modèle de gouvernance de l'AMF et la composition de son collège sont originaux. Quinze de ses membres sont employés à temps partiel, je le suis à temps plein. J'ai plaidé pour que les rémunérations attachées à ces fonctions à temps partiels soient significatives, car le travail est considérable. Certaines règles sur la gestion du patrimoine ne sont guère adaptées à une autorité comme l'AMF. Le fait que Monique Cohen co-investisse avec ses clients dans des sociétés non cotées ne me posait aucun problème déontologique. Chacun savait dans le collège que toute sa carrière s'est déroulée dans la finance. Dès qu'un dossier concernait *Apax Partners*, elle ne siégeait pas. La rédaction adoptée ne lui a pas donné le choix : soit elle devait cesser de co-investir avec ses clients, ce qui n'est pas conforme aux pratiques dans son métier, soit elle violait la nouvelle règle. J'ai regretté sa démission : la diversité des provenances des membres de notre collège renforce la pluralité des points de vue. C'est une richesse pour nous, à condition d'être stricts sur les conflits d'intérêts individuels.

M. Jean-Léonce Dupont. - Vous êtes le seul membre du collège à être employé à plein temps. Les autres continuent leur activité professionnelle, qu'ils travaillent au Conseil d'État, à la Cour de cassation, à la Cour des comptes, ou autre. J'imagine que leur rémunération se cumule avec leur rémunération de base.

M. Gérard Rameix. - Tout à fait.

Présidence de M. Pierre-Yves Collombat

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous arrive-t-il d'être consulté par le Gouvernement sur les conséquences éventuelles de la crise grecque, par exemple ?

M. Gérard Rameix. - Ces derniers jours, non. Mais, je participe à plusieurs instances comme le Comité d'évaluation des risques, présidé par Michel Sapin, qui passe en revue tous les deux ou trois mois l'ensemble des risques. Ces dernières semaines, nous avons fait le point sur ce sujet. Dans le secteur que nous régulons, les risques liés à la crise grecque sont très faibles, car il n'y a qu'un ou deux fonds spécialisés concernés et cela pour moins d'un milliard d'euros, par rapport à 1 400 milliards d'euros d'OPCVM. Les banques sont cotées pour la plupart et leur exposition est faible. Comme régulateur de marché, je m'intéresse à l'impact sur la gestion des taux et sur les *spread* entre les obligations d'État. Une remontée des taux dans les pays les plus fragiles aurait des conséquences importantes sur le marché. Les taux bas, destinés à relancer la croissance et l'emploi, comportent un risque de mauvaise évaluation des risques sur certains actifs et peut conduire, en cas d'accident, à un phénomène de fuite dans les fonds obligataires : une hausse brutale des taux entraînerait une décote du papier obligataire. À nous d'essayer d'éviter les réactions en chaîne.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez rappelé la faible part des Français dans l'actionnariat de nos grandes sociétés. On voit de plus en plus souvent dans les médias, des publicités pour des placements financiers qui mentionnent en petits caractères que l'opération comporte des risques. Quel est votre sentiment à ce sujet ? Même si elle a naguère été décriée par d'éminents responsables, la finance reste un moteur fondamental de notre économie. Comment rassurer les épargnants et leur redonner confiance pour qu'ils effectuent des placements ?

M. Gérard Rameix. - C'est en effet une question centrale, qui n'appelle pas de réponse unique. Les scandales et les crises renforcent la méfiance du public. Néanmoins, il a été démontré que des actions acquises il y a vingt-cinq ans, avec un réinvestissement des dividendes, se seraient révélées un excellent placement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Un placement de qualité, certes, mais dont le rendement est très inférieur à celui des marchés financiers dans d'autres pays ...

M. Gérard Rameix. - Cela dépend, je pensais de quelqu'un qui avait investi dans le CAC 40, mais il est vrai qu'un marché présente toujours un risque de volatilité...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il y a aussi le risque de sortie du CAC 40.

M. Gérard Rameix. - Il demeure que les personnes qui ont eu l'audace d'investir sur les marchés d'actions au lendemain de la crise des *subprimes* ont réalisé des plus-values très substantielles. L'aversion au risque peut être mauvaise conseillère pour certains types d'épargnant.

La mission de l'AMF est d'informer l'épargnant sur le couple rendement-risque de son investissement. Tous n'en tiennent pas compte :

certains renoncent aux gains que peuvent offrir les marchés d'actions par méfiance ; d'autres, poussés par la faible rémunération de l'épargne classique, se tournent vers des produits plus « exotiques ». On a ainsi vu apparaître des propositions d'investissement dans les manuscrits.

L'AMF a lancé une offensive massive contre les options binaires ou les produits des marchés des changes. Des publicités proposent de devenir *trader* en quelques heures. Or, nous avons fait une étude qui montre que même auprès de professionnels sérieux et dûment agréés, l'investisseur avait 90 % de chances de perdre sa mise. Nous avons proposé au ministère de l'économie une réforme législative pour limiter davantage ce type de publicités. Voilà l'un des risques de la période que nous traversons : détourner le public vers des mirages que font miroiter des esprits peu scrupuleux. Nous avons lancé une enquête en coordination avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sur cette offre de manuscrits, très habilement conçue pour échapper à notre compétence.

À cela s'ajoute un autre risque, plus classique, celui que les investisseurs, y compris professionnels, se dirigent vers des obligations plus risquées à la recherche d'une meilleure rémunération, pour découvrir ensuite que la rémunération n'était pas à la hauteur du risque.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Y a-t-il un risque qu'une catastrophe comme celle d'Eurotunnel se reproduise ?

M. Gérard Rameix. - Dans ces conditions, non. Nous assistons en ce moment à de nombreuses introductions à la bourse de Paris : un pôle d'une cinquantaine ou une soixantaine de sociétés se constitue dans les biotechnologies, avec une participation non négligeable des particuliers. Certaines de ces sociétés ne vont sans doute pas survivre, parce que le produit, la technologie n'auront pas été acceptés ou se seront révélés trop risqués. Les seuls conseils que nous puissions donner aux petits épargnants sont de bien se renseigner sur le secteur et de diviser le risque. Nous recevons des courriers poignants de personnes qui avaient investi une partie significative de leur épargne dans de nouvelles sociétés.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je vous ai demandé si le Gouvernement sollicitait votre avis, et vous m'avez répondu par l'affirmative. Est-ce qu'il vous en donne ?

M. Gérard Rameix. - Nous participons au comité présidé par le ministre des finances et il donne son avis. Nous entretenons un dialogue régulier avec la direction générale du Trésor. Enfin, sur les affaires individuelles, nous n'avons jamais été soumis à quelque pression que ce soit. La liberté du collège est totale. Sur la question du concert entre Bouygues et l'État autour d'Alstom, le ministre de l'époque, Arnaud Montebourg, était favorable à une facilitation de la transaction, nous en avons délibéré et nous avons conclu qu'il y avait bien concert.

Sur les questions plus globales comme la régulation du *trading* à haute fréquence, la sécurisation des fonds monétaires, ou les *dark pools*, la transparence des instruments financiers, qui se traitent à Bruxelles ou à l'*European Securities and Markets Authority* (Esma), nous travaillons étroitement avec Bercy. Seules des nuances nous distinguent sur ces sujets : la position française est bien calée. Enfin, nos enquêtes ne font jamais l'objet d'interventions de la direction générale du Trésor ou de tout autre acteur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Avez-vous des moyens d'enquête suffisants, en particulier sur les délits d'initié qui préoccupent beaucoup nos concitoyens ?

M. Gérard Rameix. - Aucun gestionnaire ne vous répondra qu'il a assez de moyens. Il est certain que nous n'avons pas les équipes les plus nombreuses, loin de là, parmi nos homologues. Cependant, quand je suis entré à la COB, à la fin des années 1990, elle n'employait que 220 à 230 personnes et la CMF, 240, pour 450 personnes maintenant. Nous recrutons des spécialistes de la recherche de manipulation de cours, capables de mettre en place des algorithmes de *trading* à haute fréquence. Dans ce domaine, nous sommes l'une des seules autorités en Europe continentale à pouvoir monter un dossier. Nous avons aussi des juristes et des experts de très haut niveau dans cette activité particulièrement technique.

Notre préoccupation immédiate est de convaincre le ministre et le Parlement de nous laisser une autonomie budgétaire avec des ressources garanties. Nous sommes en mesure de gérer les aléas à condition d'avoir de la visibilité.

Dans une période où le marché se porte mieux, nous devons rester attractifs. Le plan de recrutement précédent était très dynamique ; nous avons pris des options plus modérées dans un contexte de marchés déprimés, où nos recettes étaient inférieures à nos coûts. Nous visons environ cinq recrutements de qualité par an.

Il est toujours possible de faire mieux, mais je crois pouvoir dire que l'AMF est respectée dans des instances comme l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) ou l'Esma - même si rien n'est jamais acquis : nos missions évoluent, mais la matière que nous travaillons aussi. Il faut sans cesse se tenir à jour, y compris dans le domaine juridique.

M. Pierre-Yves Collombat, président. Le projet européen de renforcement de la régulation va-t-il aboutir ? Quelle est, selon vous, la tâche la plus urgente ?

M. Gérard Rameix. - Un projet d'union des marchés de capitaux est en cours d'étude, aboutissement des réflexions engagées voici une dizaine d'années pour rapprocher les réglementations des différents marchés. Ce projet témoigne d'une volonté de mettre fin à la posture de gestion du risque adoptée par les régulateurs lors de la crise de 2007-2008, que ce soit en matière de réglementation prudentielle ou de régulation des marchés.

L'Europe et les États-Unis ont alors considérablement durci la réglementation en multipliant les textes ; il me semble désormais qu'un toilettage s'impose. Nombre de directives, conçues de manière très verticale, se contredisent sur certains points. Il faut surtout faciliter l'accès des entreprises aux financements, car ces réglementations leur rendent plus difficile d'accéder aux marchés.

M. Pierre-Yves Collombat, président. - Faut-il donc déréguler ? Sur le *trading* à haute fréquence, la position européenne semble plus rigoureuse que la nôtre. Estimez-vous que nous en ayons assez fait ?

M. Gérard Rameix. - Le diable est dans les détails. Sur le *trading* à haute fréquence, pas du tout. Au contraire, nous nous sommes battus pour que la réforme MIF 2 freine le recours à ces techniques. Au sein de l'Esma, nous travaillons à des textes d'application plus rigoureux. Le bilan coût-avantage du *trading* à haute fréquence est à nos yeux très négatif.

Cependant, la directive « Prospectus » qui détermine la qualité et la quantité d'informations qu'une entreprise doit publier lorsqu'elle fait appel au marché comporte des réglementations redondantes. Dans ce domaine, la France demande les documents les plus longs de l'Union européenne, ce qui n'est pas toujours justifié. Peut-être serait-il judicieux de demander des informations moins détaillées aux entreprises de taille plus modeste.

Tout le monde convient que l'effort de régulation du secteur bancaire a réduit la capacité des banques à jouer leur rôle traditionnel de financement des entreprises intermédiaires. Les grands groupes ont accès aux marchés obligataires internationaux dans des conditions idéales, grâce à des taux très bas et à des marchés très profonds. En revanche, les entreprises de 1 500 à 2 000 salariés se finançaient traditionnellement auprès des banques. Il faut leur proposer d'autres solutions, d'autant que ces entreprises auront, j'espère, bientôt des besoins de financement, si les embauches et les exportations reprennent, que la gestion d'actifs, les marchés financiers, par des augmentations de capital et des fonds de prêts notamment, peuvent apporter.

La France valorise particulièrement le rôle de l'Esma. Notre priorité, au sein de cette institution, est d'améliorer le partage de l'information. Les régulateurs doivent mettre en commun leurs systèmes informatiques pour les harmoniser, avoir recours aux mêmes techniques pour être plus économes dans le recueil des données et plus efficaces dans leur traitement.

M. Pierre-Yves Collombat, président. - Nous vous remercions. La durée de votre audition témoigne de son intérêt.

La réunion est levée à 12 heures 50.

Mardi 21 juillet 2015

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

26. Audition de M. Pierre Cardo, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) (mardi 21 juillet 2015)

La réunion est ouverte à 14 h 40

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

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

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

Selon le même rapport du Sénat, qui est à l'origine de cette indépendance, « *la personnalité juridique et l'autonomie financière sont un gage supplémentaire de l'indépendance fonctionnelle de l'ARAF, qui ne sera plus intégrée à la personnalité juridique de l'État.* » Et d'ajouter : « *l'Autorité de régulation des activités ferroviaires disposera de la sorte du plus haut degré d'indépendance dont*

peut jouir une instance de régulation, ce qui renforcera auprès des acteurs du secteur les garanties d'impartialité des décisions qu'elle sera amenée à prendre. » Le Sénat a apporté de nombreux compléments, tels que le choix comme président d'une personnalité en fin de carrière, qui ne puisse en principe être tenté par une carrière postérieure...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Pierre Cardo. - Les conjoints travaillent souvent à Paris ; les cadres de haut niveau sont souvent installés en région parisienne, avec de

grands enfants, qui poursuivent leur cursus en région parisienne... Le Mans n'a rien de rébarbatif. Mais pour un membre du collège comme Jean Puech, qui habite près de Rodez, ce n'est pas tout près ! Pour les jeunes, au contraire, les loyers sont faibles et la ville est agréable.

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

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

M. Jacques Mézard, rapporteur. - La loi « Macron » a considérablement élargi vos compétences. Pourrez-vous continuer à fonctionner dans ces conditions ? Lors d'une conférence de presse, le 10 juillet, vous déclariez « avoir rarement vu une telle vitesse dans la mobilité », et « qu'il ne fallait pas confondre vitesse et précipitation ». Pouvez-vous nous en dire plus ?

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Pierre Cardo. - Si l'on veut que nos décisions soient respectées, il est important que nous puissions en garantir la qualité et qu'une doctrine

apparaisse assez rapidement afin que chacun des acteurs du secteur s'y retrouve.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nos nouvelles compétences concernant les autoroutes relèvent d'un choix politique que je ne remets pas en cause, mais qui m'a surpris.

L'Autorité de la concurrence aurait-elle dû en être chargée ? Je ne peux pas répondre à cette question.

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

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

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

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

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

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

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

M. Pierre Cardo. - Suivi unanimement par le collègue - comme depuis ma nomination alors qu'il a été renouvelé deux fois - j'ai considéré que le décret était contradictoire avec la loi d'août 2014, beaucoup moins précise que celle de 2009 sur les modalités de présentation du rapport d'activité, le législateur ayant souhaité introduire plus de souplesse. Finalement, le ministère a suivi nos remarques, sauf sur la règle selon laquelle notre silence vaut approbation, que le Conseil d'État a voulu maintenir.

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

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

M. Pierre Cardo. - Oui.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous n'y êtes pas allé de main morte - cela peut rassurer sur ce que peut être une autorité indépendante.

Vous aviez demandé la suppression du caractère contraignant des délais et obtenu de ne plus avoir à consulter le Gouvernement avant toute décision, avis ou recommandation, ni transmettre les pièces.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Pierre Cardo. - Du rapporteur de l'Assemblée nationale.

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

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

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

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

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

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

La chute du fret ferroviaire est due notamment aux travaux menés la nuit, quand les trains de marchandises circulent, et aux diagonales complexes alternant entre réseaux électrique et diesel. Si, en plus, les sillons ne sont pas assurés, les industriels préfèrent le transport routier. La chute du fret ferroviaire s'accroît depuis 2000 alors qu'il est censé être prioritaire.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

27. Audition de M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public (mardi 21 juillet 2015)

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

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

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

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

public puisse participer activement au processus décisionnel, et ce dès le début de la procédure, lorsque toutes les solutions sont encore possibles.

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

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

La CNDP est obligatoirement saisie par le maître d'ouvrage de tout projet d'aménagement ou d'équipement de plus de 300 millions d'euros, public ou privé : autoroute, TGV, port, aéroport, installation nucléaire ou industrielle, stockage des déchets, transport de gaz ou d'électricité, équipement sportif, comme le stade de la Fédération française de rugby. Nous étudierons bientôt un projet du groupe Auchan.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Christian Leyrit. - Sur la décision d'organiser ou non un débat.

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

encore des associations d'élus... Difficile, dans ces circonstances, d'assurer la parité homme-femme.

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

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

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

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

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

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

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

peut y avoir le moindre doute, sauf à porter atteinte à l'ensemble du processus.

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

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

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

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

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

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

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

M. Jacques Mézard, rapporteur. - En effet.

M. Christian Leyrit. - Autre argument : notre financement. Nous n'obtiendrons certes pas de recettes affectées. L'indemnisation du président d'un débat public est plafonnée à 9 200 euros bruts, pour un travail à tiers temps sur un an. Pour un membre de la commission, le plafond est de 6 800 euros bruts - huit fois moins qu'au Québec. Pour le reste, le débat public est financé directement par le maître d'ouvrage. Le secrétaire général du débat est un de ses salariés, ce qui n'est pas satisfaisant. C'est pourquoi je propose que les maîtres d'ouvrage financent collectivement un fonds que la CNDP utiliserait pour organiser des débats, sur le modèle du fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs (Fice), géré par la Caisse des dépôts. Ils y sont tous favorables, car l'économie réalisée atteindrait 15 %. De même, il est incompréhensible que les garants que nous désignons soient indemnisés par le maître d'ouvrage. Il va y être prochainement remédié.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Christian Leyrit. - J'étais alors préfet de Basse-Normandie. Des groupes organisés ont empêché la plupart des réunions publiques. J'ai pris les mesures nécessaires pour que le débat ait lieu, à Caen. Sur le Cigéo, aucune réunion publique n'a pu se tenir, les opposants au débat empêchant même les opposants au projet de s'exprimer. Nous avons donc utilisé d'autres méthodes : débats interactifs sur Internet, partenariats avec la presse locale, conférences de citoyens... Cette dernière méthode, inspirée de ce qui

se pratique dans les pays nordiques, a consisté à former de manière contradictoire dix-sept citoyens, qui n'étaient pas engagés, pendant plusieurs week-ends. Ils ont ensuite rédigé une note douze pages, qui a surpris le président de l'Autorité de sûreté nucléaire par sa pertinence. Preuve que les citoyens peuvent apporter un éclairage pertinent.

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

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

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

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

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

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

Autre problème : entre la conception du projet et sa réalisation, le délai est si long - parfois quarante ou cinquante ans ! - que les conditions ont changé. Or il est très difficile de remettre en cause un projet sur lequel on travaille depuis vingt ans, même quand il ne correspond plus aux besoins. Dans un récent article, intitulé « État de droit et légitimité des décisions », je montrais comment certains citoyens ont le sentiment de n'être jamais entendus. Je ne parle pas de ceux qui s'opposent à toute évolution la société, mais de ceux qui sont de bonne foi. À force de se sentir méprisés, ils sont prêts à utiliser tous les moyens pour empêcher le projet de se faire. L'objet du débat public est que les opposants ne considèrent pas la décision comme

illégitime. Ils défendent parfois des intérêts légitimes ! Pendant le débat, très sensible, sur Cigéo, le maître d'ouvrage a été très maladroit. Même s'il avait raison, il s'est mis dans son tort en annonçant qu'il continuait à avancer sur le projet. Aujourd'hui, il faut co-construire l'intérêt général : prenons plus de temps pour prendre les décisions, elles en seront plus riches. Jean-Pierre Duport, ancien préfet de la région Île-de-France, faisait remarquer combien les ingénieurs de RFF avaient évolué après avoir été confrontés aux citoyens au cours des débats publics. C'est une excellente chose.

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

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

M. Christian Leyrit. - Au moment de l'enquête publique, tout est déjà décidé.

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

M. Christian Leyrit. - C'est rare.

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

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

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

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

M. Jacques Mézard, rapporteur. - D'où l'intérêt de supprimer certaines commissions...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Christian Leyrit. - Parfois...

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

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

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

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

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

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

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Eh oui !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Christian Leyrit. - Dire que des points de vue différents doivent être exposés au citoyen n'est pas faire injure au porteur de projet - je l'ai été pendant des années. Les brillants ingénieurs ne garantissent pas qu'un projet soit le meilleur du point de vue de l'utilité collective. Les territoires aussi ont une expertise.

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

M. Michel Vaspert. - Absolument.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La réunion est levée à 18 h 10

Mercredi 22 juillet 2015

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

La réunion est ouverte à 14 h 36

28. Audition de M. Denis Prieur, président du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)
(mercredi 22 juillet 2015)

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

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

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

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

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

M. Denis Prieur, président du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN). -La brièveté de mon intervention liminaire

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

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

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

Ces dispositions ont consisté pour l'essentiel à transférer du budget du ministère de la défense où ils étaient antérieurement inscrits au sein du programme « Reconnaissance et réparation en faveur du monde

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

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

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

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

Ce choix de la continuité n'est en rien antinomique avec le changement de statut juridique du CIVEN. En effet, les personnels en

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Denis Prieur. - Auparavant, le CIVEN émettait des recommandations et le ministre prenait la décision. D'ailleurs, la grande majorité de ses décisions consistait à rejeter les demandes d'indemnisation, engendrant ainsi un certain nombre de recours contentieux. Ces décisions

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

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

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

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

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

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

lien de causalité entre la présence d'un intéressé dans une zone où ont été conduits des essais nucléaires atmosphériques.

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

M. Denis Prieur. - En effet.

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

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

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

Par ailleurs, la loi ne détermine pas de seuil ni n'établit de présomption irréfragable, car si tel était le cas, il n'y aurait pas besoin d'un comité chargé d'examiner les dossiers. La loi instaure une présomption de causalité qui peut être renversée si le lien entre la situation des personnes et le déclenchement d'une des vingt-et-une maladies n'est pas fermement établi. Le décret d'application de la loi indique clairement que la détermination de la méthode, destinée à établir cette causalité, incombe au CIVEN. Comment le comité a-t-il fait depuis sa création ? Il s'est inspiré des méthodes utilisées notamment aux États-Unis qui ont également pris la décision d'indemniser les personnes exposées à la radioactivité provoquée par les essais. Ces derniers ont ainsi développé un système, qui ne s'adresse pas aux vétérans, mais aux personnes qui exercent des activités les mettant en contact avec les rayonnements ionisants. Cette méthode, qui a été reconnue valide par la communauté scientifique mondiale et par l'Agence internationale de l'énergie atomique, est désignée sous le label de NIOSH-IREP. Elle procède par un calcul de probabilités à partir des données

individuelles, dans lesquelles figurent des données de dosimétrie et une série de paramètres normés, et permet d'assigner à chaque cas une probabilité de causalité, s'agissant notamment de pathologies comme des cancers qui peuvent par ailleurs être considérées comme des maladies « sans signature », c'est-à-dire difficilement explicables par l'imputation d'une seule causalité possible. On ne peut donc raisonner qu'en termes statistiques à partir de données épidémiologiques.

Cette application NIOSH-IREP permet de définir un taux de probabilité et le CIVEN a considéré que, dès que le taux d'imputation d'une maladie à l'exposition aux éléments ionisants atteignait 1 %, la présomption de causalité devait être prise en compte. On n'a jamais de certitude quant à une causalité directe. Cette méthode a eu pour résultat jusqu'à présent que rares sont les cas présentant un taux de probabilité supérieur à 1 %.

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

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

La création ou non d'une autorité administrative indépendante ne relève pas de votre responsabilité. Vous nous avez cependant confirmé que le dispositif antérieur fonctionnait bien et qu'il n'était pas forcément utile, si ce n'est pour le symbole, de le changer ! Le contenu de la loi du 5 janvier 2010 n'a guère été modifié par la loi de programmation militaire pour les

années 2014-2019 et on peut estimer que la situation, qui ne satisfait pas tout le monde, ne devrait pas évoluer. Autre élément, qui ne touche aucunement à mes yeux à votre indépendance : vous disposez d'un secrétariat qui est accueilli à La Rochelle par le ministère de la défense et devriez bénéficier de fonctions support, à la lecture des réponses à votre questionnaire, mises à disposition par ce même ministère et par les services du Premier ministre. Sans enlever à votre souci d'indépendance, la même remarque vaut pour votre statut d'ancien auditeur de l'Institut des hautes études de la défense nationale. Ainsi, on ne peut qu'être interpellé par le hiatus entre le caractère symbolique du statut d'autorité administrative indépendante et la dépendance de votre instance, en ce qui concerne ses fonctions support, soit du ministère de la défense, soit des services du Premier ministre !

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

Une fois que les personnes ont été reconnues bénéficiaires d'une indemnisation, comment évaluez-vous le montant de cette dernière ? La qualité de professeur de médecine confère-t-elle une expertise sur cette question du dédommagement ou celle-ci relève-t-elle d'un acte plus politique ?

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

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

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

M. Denis Prieur. - Nous validons cette estimation si celle-ci ne fait pas apparaître d'erreur manifeste et le versement est effectué au profit de la personne concernée, en lui précisant que cette indemnisation est exclusive de toute autre action qu'elle pourrait engager sur le même motif. Devenir bénéficiaire de ce versement implique ainsi le renoncement à toute autre

action conduite auprès d'autres juridictions éventuelles. Est également déduit du montant versé directement à la personne ce qui a été au préalable octroyé par les autres organismes de sécurité sociale pour faire face aux affections dont souffrent les bénéficiaires du versement. Dans la majorité des cas, nous nous en tenons à l'expertise qui a été réalisée. Cette méthode a-t-elle été contestée ? Je n'ai pas connaissance de controverses au sein de la communauté scientifique sur la validité de cette méthodologie qui repose sur le maniement d'outils mathématiques donnant lieu à un calcul de probabilités.

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

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

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

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

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

Pourquoi ces liens maintenus avec l'État ? Comment le CIVEN peut-il travailler, sinon avec les archives et les documents conservés sur les

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

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

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

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

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'aurai une question plus générale qui concerne l'objet de notre commission d'enquête. Vous êtes membre du collègue d'une autre autorité administrative indépendante. Que pensez-vous de cette évolution qui tend à la création d'un nombre sans cesse croissant d'autorités administratives indépendantes, qui sont au nombre de 42. Que pensez-vous de l'appartenance simultanée aux collèges de différentes autorités administratives indépendantes ? Sans remettre en cause vos qualités professionnelles unanimement reconnues, vous êtes membre de toute une série de comités interministériels, d'autorités administratives indépendantes et de hauts comités d'évaluation. Au-delà de la

reconnaissance de la diversité des compétences de notre haute fonction publique, que vous inspire une telle situation ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Jean-Léonce Dupont. - Je note cependant qu'on y retrouve quelques rigidités, y compris dans la réorganisation et la réimplantation de

ces services. Il me semble tout de même que la finalité est d'obtenir un service public qui reste au service du plus grand nombre, et non une organisation qui réponde aux demandes, y compris personnelles, des acteurs. On pourrait ainsi penser que le recours à une autorité administrative indépendante donne plus de flexibilité dans une organisation efficiente.

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

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

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

29. Audition de Mme Evelyne Ratte, présidente de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) (mercredi 22 juillet 2015)

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

La réunion est levée à 17 h 02

Jeudi 23 juillet 2015

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

30. Audition de M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité des communications électroniques et des postes (ARCEP) (jeudi 23 juillet 2015)

La réunion est ouverte à 9 h 06

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - L'ARCEP a été créée il y a quinze ans sous le nom de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) par la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996. Cette autorité a été mise en place pour

accompagner l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications et pour réguler les marchés correspondants en mettant en œuvre les objectifs que lui assignent le cadre communautaire et le législateur. La loi du 20 mai 2005, relative à la régulation des activités postales, a étendu les responsabilités de l'Autorité, devenue à cette occasion l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

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

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

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

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

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

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

La loi prévoit une régulation conjointement mise en œuvre par le ministre chargé des communications électroniques ou le ministre chargé des postes et l'ARCEP. Nous lançons notamment l'appel d'offres relatif à l'attribution des fréquences suivant un processus de codécision avec le

gouvernement. Nous proposons un dispositif qui est ensuite homologué par le gouvernement. Nous travaillons également avec le gouvernement, de manière moins formelle, notamment dans le cadre de projets de couverture des territoires gérés au niveau national tels que le plan France très haut débit ou le programme des zones blanches mobile. Nous apportons toute notre expertise pour que ces programmes puissent être mis en œuvre.

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

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

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

L'ARCEP comprend également une dimension européenne. 80 % des règles que nous appliquons proviennent du droit communautaire. Nous appartenons à un réseau de régulateurs : l'ORECE, Organe des régulateurs européens des communications électroniques. Une partie importante de nos décisions est contrôlée par la Commission européenne.

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

électroniques et des postes, commission bicamérale, a rendu récemment un avis d'évaluation du travail de l'ARCEP.

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

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

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

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

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le Parlement s'est lui-même imposé ce système, sans nécessairement disposer de tous les éléments pour en appréhender toutes les conséquences. Vous souhaitez le contrôle du

Parlement. Or pour que ce contrôle soit efficient, celui-ci doit disposer de toutes les données, y compris techniques, pour apprécier justement le travail réalisé par les autorités administratives indépendantes (AAI). Ce contrôle se révèle donc particulièrement complexe dans des domaines techniques tels que le vôtre. Ainsi, avez-vous le sentiment que vos interlocuteurs disposent de suffisamment d'éléments, notamment techniques, pour vous poser des questions pertinentes ? Le rapport de la Commission supérieure du service public des postes et des télécommunications semble apporter des éléments de réponse.

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

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

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

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

Pour répondre à votre première question, l'ARCEP se veut pédagogique. Nous avons rendu un rapport annuel d'une centaine de pages et avons souhaité rassembler, dans un document de quatre pages, un descriptif de l'ARCEP et de ses missions. Lors de mon audition à propos de ma

nomination par la commission des affaires économiques du Sénat, un sénateur avait dénoncé le langage technocratique utilisé par l'ARCEP. Je m'étais donc engagé à simplifier au maximum notre langage. Nous veillons à être bien compris et à ce que nos décisions soient lisibles. Par ailleurs, l'ensemble des décisions que nous prenons est soumis à une consultation publique. Notre travail est étudié de près par des associations d'élus ou de consommateurs, par les opérateurs et par les équipementiers. Or les opérateurs de télécommunications sont détenus par des personnes capables de s'exprimer dans les médias. Ainsi, l'ARCEP est soumise à un contrôle médiatique en complément des contrôles démocratiques.

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

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

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

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

Comme la loi le prévoit, nous pouvons abandonner certains secteurs de la régulation dans le cadre d'un processus d'analyse de marché, en lien avec l'Autorité de la concurrence et la Commission européenne. Ainsi, nous avons arrêté la régulation de l'interconnexion des SMS que nous avons

initiée en 2006. Nous travaillons également sur la simplification de la régulation de la télédiffusion. Nous continuerons à alléger au maximum notre régulation, non seulement pour des raisons budgétaires mais surtout en raison d'un degré de maturité plus poussé du marché.

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

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

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

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

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

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

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

La journaliste m'a interrogé sur la loi relative au renseignement. L'ARCEP a été saisie pour avis sur ce projet de loi. Certains observateurs du

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

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

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

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

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

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

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

M. Sébastien Soriano. - Après avoir travaillé dans le cabinet de Mme Fleur Pellerin, au quai d'Orsay puis au sein du ministère de la Culture, j'ai réfléchi à mon avenir. Je ne l'envisageais pas nécessairement dans le domaine public. Les événements se sont déroulés autrement. En tant que

fonctionnaire d'un corps de l'État, je dispose d'un engagement décennal. Je respecterai également les règles de déontologie auxquelles je suis soumis. Cependant, j'ignore si je resterai toujours en France et dans le secteur public.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

subventions. Ce programme est financé par des redevances dues par les opérateurs de télécommunications.

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

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

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

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

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

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

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

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

Le fait de mélanger les sujets relatifs au numérique, à savoir la liberté d'expression, le pluralisme, la vie privée et « la tuyauterie », ne rendra pas notre travail plus efficace. Aujourd'hui, la territorialité constitue la véritable limite à la souveraineté des états et des régulations. En effet, les

acteurs de l'internet sont implantés dans d'autres pays. Il s'avère donc complexe de leur faire respecter nos règles sans avoir à coopérer avec d'autres autorités. À mes yeux, le véritable enjeu d'une bonne régulation du numérique réside en notre capacité à travailler de manière intégrée entre autorités nationales et avec la commission européenne.

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

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

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

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

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

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

M. Sébastien Soriano. - L'ARCEP régule l'interconnexion des SMS depuis 2006. L'interconnexion correspond à la somme que chacun des opérateurs paie lorsqu'un SMS est envoyé d'un opérateur vers un autre. Nous avons constaté que les charges entre opérateurs pouvaient s'équilibrer. Cependant, si l'un d'entre eux décidait de développer l'usage des SMS avec des offres attractives pour les consommateurs, il aurait eu à supporter des charges beaucoup plus importantes que les autres. A travers la régulation de l'interconnexion, nous avons permis la libération des usages. Désormais,

quasiment toutes les offres incluent des SMS illimités alors qu'ils étaient quasiment tous payés à l'unité en 2006.

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

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

31. Audition de Mme Christine Lazerges, présidente, et M. Michel Forst, secrétaire général, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) (jeudi 23 juillet 2015)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

simplement défrayées lors de leurs déplacements à plus de 100 kilomètres au-delà de Paris.

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

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

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

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

Nous interagissons de diverses manières avec l'ONU. La CNCDH mène campagne, avec d'autres INDH, pour que toutes les INDH disposent du même statut et du même rôle dans toutes les agences des Nations unies. La CNCDH intervient lors de l'examen de la France devant le comité contre la torture ou le comité des droits de l'Homme et lors de l'examen périodique universel de la France. Nous participons à des séminaires internationaux sur les modalités de cet examen. Enfin, nous recevons souvent des rapporteurs spéciaux du Conseil des droits de l'Homme.

Nous entretenons également des liens étroits avec le Conseil de l'Europe. Nous avons initié un projet pilote sur le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme. Nous intervenons en tant que tiers au sein de la Cour européenne des droits de l'Homme, notamment pour des affaires concernant une atteinte systémique aux droits

fondamentaux. Nous avons participé dernièrement à une affaire sur la surpopulation carcérale dans laquelle la France a été condamnée. Nous représentons également les INDH devant le Comité des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

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

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

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

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

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

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

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

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

Mme Christine Lazerges. - En effet, elles ne sont généralement pas gérées financièrement et administrativement par un service du

gouvernement. Cela dit, je ne me plains pas de cette situation puisqu'elle ne remet pas en cause notre indépendance.

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

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

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

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

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

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

CNCDH. Il ne m'a pas répondu officiellement à ce sujet. Cependant, vous avez reçu une lettre à ce sujet, dont je n'avais moi-même pas connaissance.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Certains députés ont également utilisé l'excuse du tracass administratif pour éviter d'effectuer leurs déclarations.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La réunion est levée à 11 h 20

Mercredi 29 juillet 2015

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

32. Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente, et de M. Edouard Geffray, secrétaire général, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (mercredi 29 juillet 2015)

La réunion est ouverte à 14 h 40

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Mes chers collègues, nous ouvrons nos travaux aujourd'hui en recevant Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la commission ayant souhaité procéder à une revue exhaustive de toutes les autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'existence de ces autorités est strictement contrôlée par la Cour de justice de l'Union européenne. Nous l'avons vu récemment dans plusieurs affaires concernant l'Allemagne ou la Hongrie : la Cour se livre à un contrôle aussi matériel du fonctionnement des autorités concernées pour vérifier

qu'elles sont bien des autorités administratives indépendantes et pour s'assurer de leur réelle indépendance.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nous avons également innové en ce qui concerne nos outils, car on ne peut pas réguler l'univers numérique aujourd'hui de la même manière qu'il y a vingt ans. Par exemple, au cours des dernières années, nous avons mis au point des « packs de conformité » : il s'agit de sortes d'ombrelles,

négociées entre un secteur et le régulateur, qui abritent l'ensemble des usages de ce secteur acceptés par le régulateur en tenant compte très en amont de la problématique « informatique et libertés ». Ainsi, un « pack de conformité » a été conçu avec les assurances, et un autre au sujet des compteurs communicants, qui seront installés dans toutes les maisons : vivement inquiets que ces compteurs puissent être considérés par leurs différents clients comme des « mouchards », les industriels électriques et électroniques ont demandé à la CNIL que soit élaboré en commun une sorte de code de conduite, grâce auquel les compteurs communicants, parce qu'ils intégreraient les problématiques « informatique et libertés », seraient acceptés par leurs clients. Ces outils nouveaux, beaucoup plus souples et beaucoup plus durables, permettent au régulateur d'entretenir un dialogue avec les responsables de traitement tout au long de l'évolution de la donnée.

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

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

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

Toujours est-il que la CNIL présente la caractéristique d'avoir été la première de ces autorités ; elle possède donc la plus longue expérience de ce statut, dont il est sans aucun doute pleinement justifié qu'il lui soit reconnu - il ne s'agit nullement de faire le procès d'un système. À la lumière de cette expérience, que pensez-vous de l'élargissement continu de la catégorie d'autorité administrative indépendante à une pléthore d'autres organismes ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Comme je vous écoutais, une question totalement spontanée m'est venue à l'esprit : n'avez-vous pas de concertation avec l'État en ce qui concerne les relations avec une structure comme Google ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - Vous comme moi lisons la presse ; nous savons donc quelles sont les orientations générales des pouvoirs publics à l'égard des grands acteurs internationaux, que nous connaissons tous parfaitement. Pour le reste, en tant que présidente de la CNIL, je ne me concerte pas avec les pouvoirs publics pour savoir si je puis ou non dialoguer avec ces grandes sociétés internationales.

S'agissant des relations avec ces acteurs, les autorités des différents pays se coordonnent au niveau européen ; il y a donc bien une coordination, mais entre autorités indépendantes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je ne vous demandais pas si l'État voulait que vous agissiez de telle ou telle façon à l'égard de Google, mais, à l'inverse, si vous jouiez un rôle de conseil au bénéfice de l'État, à tel ou tel niveau.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - Nous jouons, bien sûr, un rôle de conseil ; nous pouvons partager des analyses. Je vais vous faire une déclaration qui va peut-être vous choquer,...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Rien ne nous choque !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. -... mais il me paraît important d'être réaliste : si les autorités administratives indépendantes jouent sur ces questions un rôle particulier, tout à fait distinct de ceux du Gouvernement et du Parlement, rien n'interdit de se parler pour assurer une forme de cohérence. Voyez les Américains : ils sont particulièrement efficaces pour mobiliser tous les acteurs d'une chaîne au service des intérêts de la puissance américaine. Il est donc très important que, sans tomber dans la collusion, qui n'est pas du tout ce que je préconise, nous adoptions une vision globale, étant entendu que chacun doit jouer son rôle.

Mon idée est bien illustrée par ce qui s'est passé il y a quelques mois à propos du projet de règlement européen.

Dans cette affaire, la CNIL est montée assez vite au combat, si je puis dire, contre le projet initial de Mme Reding, alarmée de constater qu'il

conduisait inéluctablement à la centralisation de la régulation entre les mains d'un nombre très limité de pays - Grande-Bretagne, Irlande et Luxembourg - qui auraient attiré l'établissement principal des grands acteurs internationaux de l'internet. Nous avons rapidement fait savoir que ce projet n'était pas raisonnable, non seulement au regard des compétences de la CNIL, mais aussi, de façon plus générale, parce que tout le dynamisme de l'économie numérique aurait été localisé dans un petit nombre de pays. Là-dessus, le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté une résolution épousant ces orientations et apportant une autorité politique aux positions que la CNIL avait défendues en tant qu'autorité administrative indépendante. Il me semble qu'une telle cohérence entre des institutions restant chacune dans son rôle est très productive.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce que vous dites n'a rien qui puisse choquer un parlementaire. La loi relative au renseignement, que du reste je n'ai pas votée, fait référence aux intérêts fondamentaux de la Nation : je ne suis nullement choqué qu'une autorité administrative indépendante défende les intérêts fondamentaux de la Nation ; c'est l'inverse qui serait regrettable !

En ce qui concerne le fonctionnement des autorités administratives indépendantes, il arrive souvent - certes pas toujours - que l'on soit à juste titre interpellé par les processus de nomination des membres des collèges et des présidents des autorités. De ce point de vue, votre situation est un peu atypique - ce n'est pas un défaut -, puisque vous avez été élue par le collège de cette autorité. Quel est votre sentiment sur ce sujet, notamment par rapport à un passé récent ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - Cette particularité renforce bien entendu l'indépendance de la CNIL, pour deux raisons. D'abord, les membres du collège sont d'origines très diverses, puisqu'ils sont choisis par sept autorités de nomination différentes ; sans doute toutes les sept peuvent-elles être d'accord, mais une diversité de sensibilités peut potentiellement s'exprimer. Ensuite, que le président ou la présidente soit élu par ses pairs, et non pas désigné *ab initio* par une autorité publique, est pour l'institution un gage de collégialité et d'indépendance renforcées.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'en viens à un sujet tout à fait différent, à propos duquel c'est moi qui vais peut-être vous choquer...

À l'origine, si je ne m'abuse, vous avez été nommée à la CNIL comme représentante du Conseil d'État.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - J'ai été nommée à la CNIL comme personnalité qualifiée, non pas en tant que représentante du Conseil d'État mais en tant que déléguée générale et présidente du Forum des droits sur l'internet. C'est seulement depuis 2014 que je siége à la CNIL sur le quota du Conseil d'État, pour des raisons qui ne vous ont pas échappé.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je vous laisse juger s'il y a lieu de les expliciter...

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. -Non, monsieur le rapporteur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez été, dans un passé un peu moins récent, directrice adjointe du cabinet de M. Toubon, ministre de la culture. Envisageriez-vous de devenir, en tant que responsable de la CNIL, adjointe du Défenseur des droits ? Ma question est un peu provocatrice !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. -L'existence d'une autorité administrative indépendante spécifique chargée de la protection des données personnelles est prévue par le droit européen ; faire de la CNIL un sous-ensemble d'une autorité plus large poserait donc de sérieux problèmes de ce point de vue.

Peut-être voulez-vous me demander si je suis favorable ou hostile à des rapprochements entre la CNIL et d'autres autorités administratives indépendantes. Je suis évidemment favorable à tout ce qui peut rendre l'action de la puissance publique lisible et simple pour ceux qu'elle concerne.

J'ai le souvenir d'avoir, il y a plusieurs années, défendu devant l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes la notion d'interrégulation. En effet, il me paraît très important d'éviter que chaque autorité administrative indépendante n'élabore un corpus de règles et de normes indépendamment du travail accompli par les autres. Sans doute, chacune s'occupe d'un champ spécifique ; mais l'action d'ensemble doit rester compréhensible par le citoyen et par les acteurs.

Par exemple, en ce qui concerne le traitement de données dans le cadre de la lutte contre le blanchiment, nous avons proposé à l'Autorité des marchés financiers d'offrir aux banques un outil commun. C'est ainsi que nous avons conçu ensemble l'autorisation unique, qui est un facteur de cohérence de la normativité publique.

Reste que, au-delà des outils, on peut évidemment rapprocher des institutions. La CNIL a d'ailleurs conclu des conventions avec le Défenseur des droits ; l'une, relative à la gestion des plaintes, garantit que les citoyens, qu'ils s'adressent à l'une ou à l'autre institution, trouveront sur les mêmes sujets un front uni. Nous sommes également liés par convention avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Il serait un peu excessif d'affirmer que les relations avec d'autres autorités administratives indépendantes font partie de notre quotidien, mais c'est un ordre de questions auquel nous réfléchissons régulièrement.

Je partage le souci d'être plus simple et plus lisible pour les citoyens, parce que notre maquis administratif est insupportable pour certains d'entre eux.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez bel et bien compris quelle est l'une de nos préoccupations. À propos de lisibilité pour nos

concitoyens, il me semble que ce n'est pas en multipliant les structures qu'on sert l'objectif de simplification.

À ceux qui penseraient que la solution réside dans la possibilité pour les membres des autorités administratives indépendantes de siéger dans plusieurs d'entre elles pour assurer une meilleure coordination de l'action de celles-ci, un certain nombre d'entre nous pourraient objecter qu'il existe un risque de consanguinité - certains ont utilisé le terme : le risque que se constitue, je n'ose pas dire une nomenklatura, mais un ensemble de personnalités siégeant de par la loi dans plusieurs autorités, un ensemble constitué, toujours de par la loi, de membres de la haute fonction publique, en particulier du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation. Si l'on retrouve ces personnes dans la plupart des autorités administratives indépendantes et que, de surcroît, elles siègent dans plusieurs d'entre elles, un problème peut se poser ; en tout cas, c'est une question que nous nous posons.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - Il ne me paraît pas souhaitable que les différentes autorités administratives indépendantes s'hybrident mutuellement en désignant des représentants les unes dans les autres, notamment parce que cette pratique rend assez difficile l'identification des responsabilités de chacun. À titre personnel, j'ai toujours été très réservée à ce sujet, à tel point que, lorsqu'il a été question, au cours du débat parlementaire sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, qu'un représentant de la CNIL siège au sein d'une autre autorité, j'ai considéré que cette idée n'était guère compatible avec l'existence de deux institutions disposant chacune d'un territoire clair. Comme vous, donc, je pense que là n'est pas la bonne réponse.

Les différentes autorités administratives indépendantes sont-elles constituées des mêmes gens, en tout cas de personnes puisées dans le même vivier, en sorte qu'il y régnerait une endogamie excessive ? L'entre-soi est un mal français. Nous avons besoin de sang neuf, dans tous les secteurs. Par ailleurs, compte tenu de la complexité croissante de tous les sujets qu'elles traitent, les différentes institutions doivent absolument ouvrir leurs horizons pour faire appel à de nouveaux talents.

Reste qu'en ce qui concerne les magistrats - puisque c'est d'eux que vous avez parlé, monsieur le rapporteur, en mentionnant le Conseil d'État, la Cour des comptes et la Cour de cassation -, le cas de la CNIL appelle une réponse un peu plus nuancée. De fait, les conseillers d'État sont tout de même de bons juristes, si vous me permettez cet auto-*satisfecit* qui n'en est d'ailleurs pas un, puisque cela fait un certain temps que j'ai quitté le Conseil d'État. En outre, les membres des trois institutions que vous avez mentionnées ont une expérience concrète et réelle de l'indépendance, une expérience qui à mes yeux n'a pas de prix, car l'indépendance et la collégialité sont notre quotidien.

Il ne me semble donc pas excessif que, dans une institution comportant dix-sept membres, six d'entre eux correspondent à cette école de pensée et à ce mode de fonctionnement.

Dernier élément : on critique les membres des hautes cours, mais on est bien content de les avoir, dans un certain nombre de cas, pour exercer des fonctions nécessitant une compétence de magistrat. Par exemple, la loi dispose que le droit d'accès indirect, ou DAI, aux fichiers de police, doit être mis en œuvre par un magistrat de la CNIL. Chaque année, nous recevons environ 6 000 plaintes au titre du DAI, qui s'ajoutent aux plaintes du tout-venant. Nous ne pourrions pas remplir cette mission sans les six magistrats de la CNIL.

Autre exemple : pour la compétence confiée à la CNIL en matière de contrôle du blocage administratif des sites faisant l'apologie du terrorisme ou à caractère pédopornographique, tout le monde s'est félicité que la CNIL ait pu désigner un magistrat au sein du collège pour assumer le contrôle démocratique du filtrage par le ministère de l'intérieur.

Il y a un équilibre à trouver ; c'est un peu une réponse de Normand. Une certaine idéologie conduit à ne pas vouloir de ce type de populations, mais je crois que, dans un certain nombre de cas, nous avons besoin de leurs compétences, qui sont utiles. Il faut trouver un équilibre entre ce type de composition et des compositions plus ouvertes, avec d'autres talents, et notamment des talents techniques, économiques, qui correspondent réellement à des besoins de la CNIL.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce qui peut poser d'autres problèmes ; je pense aux conflits d'intérêts possibles ou réels.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - Absolument.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je précise qu'il ne s'agit pas de faire la critique de nos grands corps, dont on connaît la compétence. Nous auditionnons des gens de qualité.

On peut se demander si le vivier ne va pas se vider à force de nommer les membres des grands corps ailleurs que dans leur corps ou de leur permettre de cumuler leurs fonctions dans leur corps et des fonctions au sein d'une AAI.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je ne pense pas que, s'agissant des magistrats de la CNIL, on puisse parler de contrôle « démocratique ».

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - Concernant le filtrage des sites faisant l'apologie du terrorisme, qui est réalisé par une autorité administrative, en l'occurrence le ministère de l'intérieur, l'objectif est qu'il y ait un contrôle démocratique, c'est-à-dire un contrôle extérieur.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le terme « démocratique » me paraît impropre.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. -J'accepte de le remplacer par le terme« indépendant ».

M. Jean-Léonce Dupont. - Je remercie Mme Isabelle Falque-Pierrotin de la clarté et de la qualité de ses réponses.

Loin de moi - et, je pense, loin de nous - l'idée de remettre en cause le caractère adéquat du statut d'AAI pour la CNIL. Cependant, le statut d'AAI ne convient pas à toutes les activités.

L'indépendance est une chose. Le contrôle de la structure en est une autre. Je me demande quelle est la bonne manière de contrôler les AAI, notamment pour les parlementaires. Des parlementaires siègent au sein de la CNIL. Pensez-vous qu'il est possible d'être à la fois membre et contrôleur de l'institution ?

Par ailleurs, il semblerait que, depuis sa création, la CNIL n'ait été entendue que par les commissions des lois - mais je dispose peut-être d'une information insuffisante. Quelle serait, selon vous, la bonne nature du contrôle parlementaire des AAI ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - Je crois que les parlementaires peuvent à la fois contrôler la CNIL et en être membres, parce que la posture n'est pas du tout la même. J'espère que Loïc Hervé, ici présent, ne me contredira pas.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Il n'a pas le droit de prendre la parole !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. -Quatre parlementaires sont membres de la CNIL. Pourquoi leur présence est-elle fondamentale ? Parce que le métier de la CNIL consiste à essayer de sentir le pacte social sur les questions extrêmement complexes qu'elle doit traiter. Il ne s'agit pas de questions purement quantitatives, économiques, techniques, pour lesquelles un expert vous donne la réponse, la vérité. Dans la plupart des cas, il n'y a pas de vérité. Nous essayons de nous approcher le plus près possible de ce que nous estimons être le pacte social sur un sujet donné. De ce point de vue, les parlementaires ont un avantage fondamental : ils sont proches du terrain, des gens. Ce qu'ils apportent à la CNIL, c'est cette connaissance du terrain, cette connaissance quotidienne des personnes. Leur apport est un apport de substance.

Cela n'interdit en rien au Parlement de contrôler l'activité de la CNIL. Nous sommes contrôlés de différentes manières par le Parlement. Vous avez mentionné les auditions. En moyenne, nous sommes auditionnés une trentaine de fois chaque année par les différentes commissions parlementaires : par les commissions des lois, mais aussi par les commissions

des affaires européennes et des affaires économiques. Nous recevons plusieurs types de demandes.

Néanmoins, institutionnellement, nous n'avons pas, malgré nos demandes insistantes, d'occasion annuelle emblématique de nous rendre à l'Assemblée nationale et au Sénat pour présenter nos activités et, le cas échéant, pour répondre aux questions des parlementaires. Depuis que je suis présidente de la CNIL, tous les ans, c'est une sorte de course à l'échalote pour que je puisse présenter officiellement notre rapport annuel aux présidents des deux assemblées. C'est également moi qui demande - sans être toujours entendue, malheureusement - aux différentes commissions permanentes de m'auditionner. Je souhaite que le contrôle de la CNIL par le Parlement soit institutionnalisé, afin que les parlementaires puissent nous dire ce qu'ils pensent de notre action et exprimer leurs attentes à notre égard.

M. Jean-Yves Leconte. - J'ai trois questions, ou préoccupations. Vous avez probablement suivi les débats parlementaires sur le projet de loi relatif au renseignement. Vous connaissez en particulier le sort réservé aux amendements qui visaient à charger la CNIL du contrôle des fichiers pouvant être créés à l'occasion des opérations des services de renseignement. Quel est votre sentiment sur la crédibilité de la puissance publique, après la promulgation de la loi, quant à sa capacité à garantir aux citoyens que les fichiers qui les concernent sont tous correctement contrôlés ?

Il a été refusé que la CNIL puisse avoir accès à un certain nombre de fichiers, dont on peut supposer qu'ils ont été créés, puisque des amendements visant à permettre la transmission d'informations, en particulier concernant les prestations sociales, à des services de l'État, ont été déposés. Dans quelle mesure cela affaiblit-il votre capacité à garantir que la puissance publique respecte les données personnelles des citoyens ?

Ma deuxième question a trait à votre pouvoir de sanction et au financement des AAI. Au fur et à mesure que nous auditionnons ces dernières, nous nous apercevons que certaines sont financées par les prestations qu'elles offrent : à chaque fois qu'une entreprise a le besoin ou le devoir d'interroger une AAI, elle paye. La CNIL, quant à elle, est entièrement financée par l'État. Quel est votre avis sur ce sujet ? Faudrait-il élargir l'assiette, trouver d'autres sources de financement ? Cela menacerait-il votre indépendance ? Cela influencerait-il sur votre capacité à appliquer des sanctions financières et sur le versement au budget de l'État des sommes ainsi récupérées ?

Ma troisième question concerne votre rôle. En réalité, vous en avez deux : garantir aux citoyens que leurs données personnelles sont protégées et s'assurer que les entreprises qui agissent dans ces matières utilisent des procédures garantissant le respect des données personnelles. J'entends quelques entreprises se plaindre que vous privilégiez peut-être un peu trop les citoyens par rapport aux entreprises et que, par conséquent, les

habilitations ou réponses qu'elles attendent de votre part n'arrivent pas à temps, si bien que les solutions sont offertes par des entreprises étrangères. Que pouvez-vous dire sur ce sujet ? C'est la capacité des entreprises françaises à être présentes partout, à offrir leurs solutions de protection des données hors de France, qui est en jeu. Si vous privilégiez trop votre rôle de protection des données des citoyens, au point de répondre trop lentement aux entreprises, celles-ci risquent d'être affaiblies.

On peut également se demander si votre rôle auprès des entreprises doit vraiment être confié à une AAI. Il en va de même de votre rôle dans les négociations internationales, que vous avez évoqué tout à l'heure. Ne serait-ce pas le rôle du Gouvernement de le faire ? Que vous jouiez un rôle en France, c'est ce qu'on attend de vous, mais est-ce votre rôle - au-delà des partages d'expériences, qui sont normaux - de prendre des positions sur la manière dont les données personnelles doivent être protégées dans d'autres pays, y compris hors de l'Union européenne ? Considérez-vous que c'est votre rôle de le faire, ou le faites-vous parce que le Gouvernement ne le fait pas, ou encore le faites-vous en accompagnement du Gouvernement ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - En ce qui concerne la loi relative au renseignement, le fait que nous n'ayons pas obtenu le droit de contrôler les fichiers en aval fragilise-t-il la protection des individus par rapport aux nouvelles techniques de collecte et aux nouveaux fichiers ? La réponse est sûrement oui.

La CNIL a été saisie de l'avant-projet de loi, sur lequel elle a fait un certain nombre de remarques. Elle a notamment souligné que les nouvelles techniques de collecte envisagées constituaient un filet dont les mailles, à ce stade, étaient trop larges. Elle a donc formulé toute une série de propositions de différentes natures pour resserrer les mailles du filet ; ce qui a été fait pour partie par le Gouvernement.

Nous avons également proposé, dans le but d'apporter une garantie supplémentaire, que les fichiers de renseignement alimentés par les nouvelles techniques de collecte - boîtes noires, sonorisations, *IMSI-catchers*, etc. - fassent l'objet d'un contrôle externe. Ces fichiers existent déjà, mais ils vont être alimentés par ces nouvelles techniques de collecte. Aujourd'hui, ils ne font l'objet d'aucun contrôle externe, car ils bénéficient d'un régime extrêmement dérogatoire par rapport aux fichiers publics et de police, que nous contrôlons normalement. Leur acte de création n'est pas rendu public. Leur dossier d'autorisation par la CNIL est extrêmement restreint, notamment sur le plan technique. Enfin, nous ne les contrôlons pas ; je ne peux pas décider d'envoyer une équipe pour contrôler les fichiers de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), ou de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSi).

Bien avant le débat sur le projet de loi relatif au renseignement, dès le début de l'affaire Snowden, nous avons demandé au ministre de

l'intérieur de l'époque d'instituer un contrôle de ces fichiers. Nous lui avons dit que, dans la période nouvelle qui s'ouvrait avec les révélations d'Edward Snowden, il devait apporter des garanties supplémentaires quant au fonctionnement de ces fichiers, qu'il ne pouvait pas se contenter de maintenir le *statu quo*, parce que, sinon, il y aurait des Snowden partout, car il y aurait un risque de défiance à l'encontre de ces fichiers.

J'avais déclaré publiquement qu'il fallait imaginer un contrôle de la CNIL sur ces fichiers. Il s'agirait évidemment d'un contrôle spécifique ; nous nous rendons bien compte que les caractéristiques de ces fichiers nécessitent une vigilance et des modalités de contrôle particulières. Nous sommes capables de nous faire habilitier secret défense ; c'est d'ailleurs le cas aujourd'hui. Nous avons beaucoup avancé dans la préparation d'un éventuel contrôle de ce type.

Le législateur n'a pas souhaité répondre à notre proposition. Dont acte. La responsabilité politique a été prise. Pour notre part, nous resterons extrêmement vigilants quant à la manière dont le Gouvernement et les services mettront en pratique la loi relative au renseignement. En effet, même si sa rédaction n'est pas ambiguë, elle peut être mise en pratique de différentes manières. Il est donc très important que nous puissions, en tant qu'autorité de régulation, être vigilants à l'avenir.

J'ajoute que nous pouvons exercer notre contrôle sur certains fichiers de renseignement ; tous ne sont pas concernés par l'exception au principe du contrôle par la CNIL. Par exemple, nous pouvons contrôler les fichiers du renseignement pénitentiaire.

Pour répondre de manière synthétique à votre première question, je regrette que la loi relative au renseignement ne prévoie pas la mise en place d'un contrôle par la CNIL, mais cela ne nous empêchera pas, à l'avenir, et en coopération avec la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), de faire notre métier en vertu de nos habilitations législatives.

Votre deuxième question portait sur le financement de la CNIL. Nous avons réfléchi à un financement autre que budgétaire. Lorsque j'ai pris mes fonctions, en septembre 2011, il y avait un projet dans les tiroirs de la CNIL. Il s'agissait de travailler sur la notion d'autorité publique indépendante (API) et d'étudier la possibilité de disposer d'une ressource spécifique à partir de laquelle accorder une personnalité morale indépendante à la CNIL. À l'époque, la ressource envisagée était la facturation des déclarations et autorisations. La difficulté est que le régime des formalités préalables va pour l'essentiel disparaître avec le nouveau règlement européen. Par conséquent, je ne vois pas quelle pourrait être la base d'une éventuelle « redevance CNIL ».

En outre, le passage à un tel mode de financement nécessiterait un réaménagement complet de la structure institutionnelle. Le collège de la

CNIL devrait être transformé en une sorte de annuaire ; il ne serait plus un collège « politique » - au sens d'une impulsion politique - se réunissant en séance plénière. Peut-être pourrions-nous y réfléchir à nouveau demain, lorsque le règlement européen sera adopté, mais, aujourd'hui, cela déstabiliserait considérablement l'institution.

La question de l'indépendance de la CNIL se poserait également. Le statut actuel nous garantit - je l'ai dit à plusieurs reprises - une équidistance entre le public et le privé. Il y aurait plus d'inconvénients que d'avantages à monnayer nos avis. L'avantage du statut actuel est que les sanctions sont versées au budget de l'État. Aujourd'hui, leur niveau est très faible, mais il peut être relativement intéressant de conserver le statut actuel pour le cas où elles seraient portées demain à 2 %, voire à 5 %, du chiffre d'affaires mondial des sociétés.

Votre troisième question concernait les deux rôles de la CNIL, et plus particulièrement sa relation avec les entreprises. On entend très souvent ce discours : la CNIL empêcherait les entreprises d'innover et handicaperait par ses délais les acteurs français dans leur conquête des marchés internationaux. Je ne le crois pas du tout. Nous n'avons pas été saisis une seule fois - et ce n'est pas faute d'avoir sollicité ceux qui se plaignaient - d'un projet ou d'une solution qui auraient été rendus plus difficiles à cause de l'inertie de la CNIL.

Je reconnais que, dans un domaine - celui des autorisations de recherche -, nos délais sont trop longs. Cependant, ce n'est pas uniquement de notre fait. L'avis de la CNIL n'est sollicité qu'au terme d'un processus auquel participent successivement plusieurs organismes consultatifs. Les équipes de recherche peuvent ainsi attendre pendant un an l'avis de la CNIL, ce qui constitue effectivement un handicap.

En revanche, pour ce qui est des acteurs économiques classiques, je n'ai pas connaissance de ce que vous dites. Je dirais même que c'est l'inverse. Toutes les études - une enquête Eurobaromètre a récemment été publiée par les institutions européennes - montrent que les clients et les citoyens sont de plus en plus préoccupés par l'utilisation de leurs données personnelles dans l'univers numérique. Même s'ils acceptent de confier leurs données aux acteurs économiques, car ils considèrent que c'est une sorte de fait de la modernité, ils sont un peu inquiets et voudraient avoir de la maîtrise. C'est pourquoi, aujourd'hui, la protection des données personnelles est un argument concurrentiel pour les acteurs. Elle peut leur permettre de souligner qu'ils construisent une relation de confiance avec leurs clients, leurs usagers, parce qu'ils les respectent en respectant leurs données. Cela fait trois ou quatre ans que nous développons cet argument et il commence à être entendu.

Pour vous donner un exemple concret, tous les ans, un grand salon de l'électronique, où sont présentées de nombreuses innovations dans le

domaine des nouvelles technologies, se tient aux États-Unis. Toute une série de *start-up* et d'acteurs français de l'internet des objets se sont rendus à ce salon et ont mis en avant la protection des données personnelles comme argument de vente.

Il ne faut pas que la protection des données personnelles abrite la frilosité de certains. Encore une fois, la protection des données personnelles ne doit pas être excessive. Il est important de trouver un équilibre. La CNIL recherche un équilibre entre la protection des personnes et l'accompagnement de l'innovation. En tant que régulateurs des données personnelles, notre métier est d'élaborer cet équilibre. Si nous le faisons correctement, nous apportons aux acteurs un avantage concurrentiel qui est très déterminant aujourd'hui.

M. Jean-Louis Tourenne. - Sur ce dernier point, je ne suis pas totalement d'accord avec vous. Tout le monde est interpellé par les problèmes de délais qui existent en France. Les formalités administratives exigées des entreprises qui veulent s'installer, qui doivent se reconvertir ou développer leurs activités, sont beaucoup plus longues que dans les autres pays. Cela ne concerne pas simplement la CNIL. Nous devons tous, plutôt que de nous féliciter d'apporter une plus-value, nous interroger sur cet élément essentiel en matière de concurrence internationale et de compétitivité.

Je souhaite vous poser une question plus personnelle. En tant que présidente de la CNIL, vous êtes amenée à vous prononcer en droit, mais aussi en éthique. Or voici ce que je lis sur Wikipedia : « En juin 2007, pour se maintenir à la tête du Forum des droits sur l'internet, dont elle cumulait les postes de présidente et déléguée générale, elle fait passer en force une réforme des statuts. »

J'aimerais que vous fassiez un sort à cette affirmation, qui me paraît un peu dérangement. Je sais qu'elle n'a pas valeur de vérité, car les articles de Wikipedia peuvent être rédigés par n'importe qui, mais il serait utile que vous nous éclairiez afin d'éviter qu'une fausse information ne soit véhiculée.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - Nous devons, collectivement, simplifier les formalités et lutter contre les blocages administratifs. La réponse est oui. À la CNIL, nous nous y attelons depuis trois ans à travers un programme de simplification drastique des formalités préalables. Effectivement, nous ne pouvons pas nous battre au niveau international si nos acteurs sont handicapés par des boulets accrochés à leurs pieds. La CNIL participe à l'orientation générale de simplification des formalités.

J'ajoute que le règlement européen apportera une aide substantielle aux acteurs économiques français dans cette remise à niveau en termes de concurrence, puisqu'il prévoit de soumettre au droit européen tous les acteurs étrangers, qu'ils soient ou non implantés en Europe. Cette disposition, dont on n'a pas beaucoup parlé dans la négociation sur le

règlement européen, remet à égalité de concurrence les acteurs européens, qui sont déjà soumis au droit européen, et les acteurs internationaux proposant des biens ou des services en Europe. Avec la simplification des formalités telle que nous l'opérons à la CNIL et cette disposition du règlement européen, nous remettons les acteurs nationaux et européens à égalité de concurrence avec les acteurs mondiaux.

Quant à votre question plus personnelle, les articles de Wikipedia sont rédigés par toute une série de gens. À l'époque, le Forum des droits sur l'internet possédait un conseil d'orientation et un conseil de surveillance, dont les périmètres étaient différents. Je cumulais en effet les postes de présidente du conseil d'orientation et de déléguée générale, c'est-à-dire opérationnelle au quotidien, de la structure. Les statuts ont effectivement été modifiés, mais il n'y a pas eu de passage en force. La modification des statuts a été votée par l'assemblée générale du Forum. C'est tout ce que je peux dire. Je n'avais même pas connaissance du passage que vous avez cité.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Sur votre parcours au sein de la CNIL, il me semble que la durée du mandat des membres de la CNIL est de cinq ans, renouvelable une fois. Or, si je calcule bien, vous en seriez à votre troisième mandat.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. -C'est exact mais ma situation est quelque peu atypique. J'ai été élue une première fois présidente de la CNIL par mes pairs, en septembre 2011. J'ai été réélue en septembre 2012, parce que l'article 4 de la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits prévoyait expressément qu'une nouvelle élection du président de la CNIL serait organisée « au cours de la première quinzaine de septembre 2012 ».

En février 2014, mon mandat de membre de la CNIL venait à expiration, alors que mon mandat de présidente n'était pas achevé...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Tel était précisément l'objet de ma question !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. -J'ai été désignée cette fois-ci membre de la CNIL par le Conseil d'État, ce qui n'était pas le cas auparavant. La nouvelle commission a procédé à l'élection de son président en février 2014. Sous l'empire de la nouvelle loi, ce mandat est le dernier, je vous rassure...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Madame la présidente, il s'agit non pas de nous rassurer, mais de répondre à une interrogation, car nous nous demandions quel était le processus à l'origine de cette situation que vous avez qualifiée d'atypique.

Je m'explique : si, dans les collèges de toutes les autorités administratives indépendantes, des membres peuvent être nommés ou désignés successivement par des autorités différentes, ce qui fait que leur

mandat est considéré comme nouveau à chaque renouvellement, certains d'entre eux vont pouvoir siéger pendant un demi-siècle, voire parfois plus !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - La règle du non-renouvellement du mandat date de 2004, mais ne s'applique pas aux personnes dont le mandat était en cours à l'époque - ce qui était mon cas. J'ai été membre de la CNIL de 2004 à 2009, mais la règle ne s'applique pas à cette période ; de 2009 à 2014, j'ai exercé mon premier mandat, et, depuis 2014, j'en suis à mon deuxième mandat.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous allez bientôt pouvoir conseiller le président de la Russie pour ses prochains mandats !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - Ce n'est pas moi qui fais la loi, monsieur le rapporteur !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous entendons très souvent cette réponse lors de nos auditions, mais sachez que nous saurons en tenir compte, au moins en ce qui me concerne !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je souhaite aborder le sujet de la vidéoprotection. Comment s'articule le rôle de la CNIL avec celui de la Commission nationale de la vidéoprotection, créée par le décret du 25 juillet 2011 ? Cette commission ne constitue-t-elle pas un doublon administratif par rapport à la CNIL ?

Je crois déjà connaître la réponse à cette question, et c'est pourquoi je souhaiterais que vous m'indiquiez également quels moyens humains vous consacrez aux nouvelles missions de la CNIL que sont la surveillance de la vidéoprotection et la réception des notifications des feuilles de sécurité. Ces moyens sont-ils suffisants ? La CNIL intervient en effet beaucoup, et j'en ai l'expérience. Le nombre d'installations est passé de 30 000 à 600 000, soit une augmentation énorme.

Comment gérez-vous les nouvelles compétences attribuées à la CNIL : procédez-vous en redéployant les moyens existants ?

Ce champ de compétences concerne particulièrement les collectivités territoriales. Les élus font des efforts considérables pour installer des équipements de vidéoprotection sur le domaine public, en accord avec la gendarmerie et tous les services concernés, après toute une série de diagnostics. Or, quand il leur vient l'idée de déclarer leur installation à la CNIL - car nombreux sont ceux qui ne déclarent rien ! -, ils se font « casser » - passez-moi l'expression. Par exemple, des techniques innovantes, comme le système de lecteur automatique de plaques d'immatriculation (LAPI), sont très mal considérées par votre instance.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - Ce sujet est très important et nos concitoyens y sont très sensibles. Une part importante des plaintes que nous recevons portent sur ces questions, car il s'agit de dispositifs visibles qui suscitent énormément d'intérêt, voire d'alarmes.

La CNIL est compétente pour la vidéosurveillance, c'est-à-dire pour les dispositifs installés dans les lieux privés. La Commission nationale de la vidéoprotection est compétente pour les dispositifs installés dans des lieux publics ou des lieux accueillant du public. Par ailleurs, la CNIL exerce un contrôle global sur la vidéoprotection.

Il paraît difficile d'orchestrer un contrôle portant sur 600 000 installations, voire un million d'installations. Sur les 450 contrôles que nous effectuons chaque année, un tiers porte sur la vidéoprotection et la vidéosurveillance, qui se mêlent bien souvent.

Ensuite, la CNIL a signé une convention avec l'Association des maires de France, pour travailler en amont avec les maires qui veulent installer un dispositif de vidéoprotection. Nous leur fournissons une sorte de *kit* des questions à se poser et des réflexes à avoir dans un tel cas. Nous produisons également du matériel pédagogique et des guides. Cette action, loin d'être parfaite, nous permet de répondre à la demande que nous a adressée le législateur, à savoir l'encadrement et la régulation des dispositifs de vidéoprotection.

Sommes-nous suffisamment innovants et modernes face à l'évolution des techniques ? Vous avez mentionné un dispositif sur lequel nous avons pu avoir des différences d'appréciation par rapport aux collectivités locales. Encore une fois, ce n'est pas la CNIL qui rédige la loi : les dispositifs que vous avez évoqués ne s'inscrivent pas dans le cadre de la loi, selon son analyse - mais peut-être a-t-elle tort. Quoi qu'il en soit, le Conseil d'État en jugera...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous êtes bien placée au Conseil d'État !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - Je ne comprends pas votre remarque !

Nous devons intervenir dans le cadre de la loi. Selon notre analyse, un certain nombre de dispositifs ne sont pas fixes et ne sont pas non plus des dispositifs de vidéosurveillance : ils sont nouveaux, et une réponse législative spécifique doit être apportée au problème qu'ils posent. Encore une fois, il se peut que la CNIL se trompe, mais chacun doit prendre ses responsabilités. Quoi qu'il en soit, notre idée n'est certainement pas d'entraver le développement de ces nouvelles technologies qui sont très intéressantes, pour les collectivités locales et un certain nombre d'acteurs.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Elles sont intéressantes pour les gendarmes et pour la police nationale, pas pour les collectivités territoriales ! Ces dernières réalisent et paient l'équipement, mais elles n'ont pas accès aux images. Seules y ont accès, sur réquisition, la gendarmerie et la police nationale. Il me semble un peu fort de café de ne pas pouvoir utiliser ces installations, alors que nous les avons mises en place sur

la voie publique et payées, pour le seul bénéfice des services de l'État. Ce sujet devra forcément évoluer, mais nous en reparlerons !

En revanche, en ce qui concerne les moyens, vous ne m'avez pas tout à fait convaincue !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - Comme je vous l'ai dit, notre équipe de contrôle compte vingt-cinq contrôleurs, dont un tiers environ est affecté au contrôle des installations de vidéoprotection. Ces contrôles sont moins consommateurs de ressources humaines que les autres : en général, une ou deux personnes suffisent, ce qui explique que ces contrôles peuvent s'exercer de manière relativement aisée. Ensuite, l'aspect pédagogique est également important, et nous lui consacrons une partie de nos ressources éditoriales : vous voyez qu'il existe plusieurs types de réponses, qui ne se limitent pas aux seuls contrôles.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pour en revenir aux questions d'indépendance, nous avons vu que le Gouvernement était indépendant vis-à-vis de la CNIL, comme la loi relative au renseignement l'a largement démontré !

J'ai constaté que, lorsque vous étiez vice-présidente de la CNIL, vous aviez accepté une mission du Premier ministre. Pensez-vous qu'il s'agisse d'un exemple à renouveler ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - Voulez-vous parler de la mission sur le racisme et l'antisémitisme ? Je ne sais plus si j'étais déjà vice-présidente à cette époque...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il me semble que si, mais peu importe, car nous avons pu relever bien d'autres exemples. Je profite de votre présence pour vous poser cette question par rapport au principe de l'indépendance des autorités administratives.

Une autorité administrative indépendante peut tout à fait avoir une mission de conseil du Gouvernement et de recommandation dans certains cas. En revanche, vous paraît-il souhaitable que les membres de ces autorités puissent être chargés, à titre personnel, d'une mission par le Gouvernement ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - À part le président de la CNIL, les autres membres du collège ne sont pas des permanents : ils exercent tous des activités professionnelles diverses. Dans le cadre de ces activités, on ne peut pas leur interdire d'accepter une mission du Premier ministre ou d'une autre autorité, à une réserve près : il serait difficile que cette mission porte sur la protection des données personnelles. En revanche, si cette mission porte sur un champ très particulier distinct de celui de la CNIL, elle ne me paraît pas poser de problème, sous réserve du respect de l'exigence de modération.

J'en reviens à la notion d'équilibre : si l'on veut attirer au sein du collège de la CNIL des personnalités compétentes et dynamiques, il ne faut

pas s'étonner que celles-ci soient sollicitées par ailleurs. Il me semble qu'il faut trouver un équilibre, mais c'est possible avec un peu de bonne volonté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Voilà une excellente conclusion.

On peut malgré tout avoir le sentiment que la CNIL souhaite étendre ses compétences. La loi relative au renseignement a été évoquée : dans ce cas, le fait d'accorder de nouvelles compétences à la CNIL non seulement ne m'a pas choqué, mais il m'a paru tout à fait logique. En revanche, jusqu'où faut-il aller ? Lorsque l'on préside une autorité administrative indépendante qui exerce des responsabilités aussi importantes, n'est-on pas amené à vouloir étendre ses compétences - outre celles que le législateur ajoute régulièrement ? Cette tendance peut se concevoir, du point de vue de la technicité et des nouvelles questions qui se posent.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. - La CNIL n'a jamais été demandeuse d'une extension de ses compétences. Pour ne rien vous cacher, elle a été sollicitée sur un certain nombre de points, mais, compte tenu de l'ampleur des tâches qui lui incombent déjà, elle ne s'est jamais trouvée en position de demande.

Personnellement, je suis très opposée à l'idée selon laquelle, en regroupant un certain nombre d'activités, celles-ci sont nécessairement mieux assurées. Dans certains cas, cependant, des synergies peuvent s'établir et il n'est pas « idiot » de confier une nouvelle compétence à une autorité qui existe déjà.

Au risque de vous décevoir, je n'ai pas de position de principe sur ce point. Je ne considère pas, *a priori*, qu'une institution doive nécessairement croître pour être puissante. Ce que l'on demande d'abord à la CNIL, c'est de faire correctement son métier, et nous voyons bien que celui-ci connaît un bouleversement considérable. Nous devons déjà « digérer » cette transformation, et notre priorité n'est pas de partir à la recherche de nouvelles compétences.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -La déconcentration des services de la CNIL dans des antennes régionales a été un moment envisagée. Où en êtes-vous, ce projet est-il abandonné ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. -Je n'y suis pas très favorable. Il faut être cohérent : ces antennes régionales coûteront une fortune ! Ce projet était à l'étude depuis quelques mois lorsque j'ai pris mes fonctions en septembre 2011 : très honnêtement, il ne me paraît pas prioritaire.

En revanche, il faut que nous disposions d'interlocuteurs et de relais, au sein des collectivités locales, des chambres locales et des acteurs enracinés dans le terrain local. Je crois beaucoup plus en cette solution. Construire une CNIL dans chaque région ou département pose un problème de ressources, ne serait-ce qu'au regard des missions qui nous incombent déjà.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Puisque vous avez évoqué les relais locaux, pouvez-vous nous dire si vous disposez de moyens suffisants pour les faire vivre ? Nous rencontrons souvent ce problème : on peut souhaiter non seulement que ces relais existent, mais qu'ils soient efficaces et ne se sentent pas perdus, sinon ce sont des relais morts.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. -.Vous avez tout à fait raison. Un des chantiers importants de la CNIL dans les mois à venir consistera à animer la communauté des correspondants informatique et libertés (CIL) dans les différentes institutions publiques ou privées.

Il existe aujourd'hui environ 15 000 correspondants, mais il en faudrait beaucoup plus ! En effet, ces correspondants seront demain les acteurs centraux de la mise en conformité, qu'il s'agisse des acteurs publics ou privés. Le métier de correspondant informatique et libertés va changer complètement : le correspondant ne sera plus simplement chargé de gérer les formalités préalables et de les alléger, mais il devra être le chef d'orchestre de la culture et des pratiques« informatique et libertés » au sein de son institution.

Nous entretenons d'ores et déjà une relation assez étroite avec ces acteurs, puisqu'il ne se passe pas de semaine sans que nous organisions une séance de formation de ces correspondants à la CNIL ; nous les réunissons une fois par an, un service téléphonique d'appui leur est spécifiquement dédié. Nous sommes donc à leur écoute, mais nous devons faire encore plus, parce que la régulation passera de plus en plus par eux. Le correspondant informatique et libertés joue un rôle clé dans la responsabilisation en matière de protection des données personnelles.

Au niveau des collectivités locales, la situation n'est pas si mauvaise, puisque 75 % des régions, 50 % des départements et 450 collectivités locales importantes ont un CIL. À la différence des administrations centrales, les collectivités locales ont pris le virage. En effet, nous avons beaucoup de mal à avoir des correspondants dans les grands ministères, ce qui est paradoxal. Nous disposons en revanche de ces relais au niveau local et nous devons les traiter encore mieux et leur donner des outils de mise en conformité. Nous sommes en train de bâtir, à l'image de ce que je vous décrivais au sujet du « pack de conformité », des packs de conformité pour les collectivités locales, sujet par sujet.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je confirme que ces correspondants font un très bon travail au sein des collectivités locales. C'est un soulagement pour les élus qu'une personne dédiée soit en relation avec la CNIL et gère toutes les questions relatives aux données personnelles. Cette action mérite vraiment d'être développée.

Je vous remercie de vos réponses très complètes et très intéressantes.

La réunion est levée à 16 h 15

33. Audition de Mme Laurence Engel, Médiateur du livre (*mercredi 29 juillet 2015*)

La réunion est ouverte à 16 h 20

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Mes chers collègues, nous recevons maintenant Mme Laurence Engel, médiateur du livre, poursuivant ainsi une revue exhaustive de toutes les autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Le médiateur du livre a été créé par l'article 144 de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation. En réalité, c'est l'objet de l'amendement n° 651 rectifié présenté par le Gouvernement en séance publique, lors de la première lecture de ce projet de loi devant le Sénat, qui précise que le médiateur du livre est une autorité administrative indépendante. Le ministre Benoît Hamon en justifiait la nécessité par les spécificités du secteur de l'édition. Vous nous en direz certainement plus lors de votre présentation.

Le médiateur du livre exerce une activité de conciliation et de régulation dans des conditions précisées par un décret du 19 août 2014. Il est chargé de la conciliation des litiges portant sur l'application de la législation relative au prix du livre. Il intervient également dans le règlement des différends portant sur l'activité éditoriale des éditeurs publics.

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

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Laurence Engel prête serment.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Madame la présidente, vous avez déjà présenté en partie la fonction que j'exerce et je m'efforcerais donc d'être brève. J'ai été nommée médiateur du livre le 5 septembre 2014. Comme vous le savez, je suis la première à exercer cette fonction et je dispose donc d'un recul assez limité pour esquisser un bilan. Toutefois, après quelques mois d'exercice, il me semble possible d'évoquer le rôle de cette autorité de manière concrète et non plus seulement théorique.

Il me semble important de replacer la création récente du médiateur du livre dans la perspective historique non pas des autorités administratives indépendantes, mais du secteur du livre. En effet, la création de cette fonction avait été évoquée au tout début des années quatre-vingt-dix : un médiateur avait alors été nommé *intuitu personae* pour régler une question. À l'issue de ses travaux, les professionnels avaient évoqué pour la première fois l'hypothèse de l'institutionnalisation de cette fonction. Depuis le début des années 2000, chaque fois que la situation du secteur du livre est évoquée, l'hypothèse de la création d'un médiateur du livre l'est également ; elle a même fait l'objet d'une formalisation juridique assez précise en 2003.

Cependant, la fonction n'a été créée qu'en 2014. Je pense que deux éléments déclencheurs ont joué pour que les professionnels, notamment les libraires, réinscrivent la question à l'ordre du jour.

Premier élément déclencheur : les libraires se sont mobilisés en 2012 pour rappeler les difficultés qu'ils rencontraient : le Gouvernement a alors engagé une réflexion qui s'est traduite par un certain nombre de dispositions législatives, dont celle créant le médiateur du livre, constituant ce que l'on a appelé le « plan librairie » - ce n'est pas le premier et je crains que ce ne soit pas le dernier. Quoi qu'il en soit, un lien a toujours été établi entre la situation de la librairie et la création d'un médiateur, puisque les lois sur le livre avaient toutes pour vocation de préserver le tissu existant de librairies. Or leurs dispositions ne sont pas toujours parfaitement respectées par les professionnels eux-mêmes. C'est pour cette raison que les libraires souhaitaient la création d'un médiateur chargé de veiller à la bonne application de la loi.

Dans le cadre du « plan librairie », les libraires ont reformulé leur demande qui a prospéré davantage qu'elle ne l'avait fait précédemment, parce que les enjeux du numérique ont conduit l'ensemble de la filière, y compris les éditeurs, à se poser un certain nombre de questions sur la viabilité de la loi et la manière de la faire respecter, en particulier la loi du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique - selon moi, c'est le deuxième élément déclencheur. En 2012 et en 2013, ce qui ne s'était jamais vu jusque-là, l'ensemble des acteurs de la filière du livre sont tombés d'accord pour demander la création d'un médiateur pour discuter de l'avenir de la filière et de la bonne application de la loi.

En toile de fond, un exemple s'imposait, celui du cinéma où un médiateur existe depuis une trentaine d'années - vous avez sûrement eu l'occasion de le rencontrer dans le cadre de vos travaux. Le recul dont nous disposons pour évaluer son activité a permis d'observer que son activité ne fluctue pas tant en fonction du nombre de litiges à régler qu'en fonction de leur importance qualitative : selon l'évolution des pratiques, de la vie économique des différents secteurs, le besoin d'une intervention est plus ou moins fort.

La fonction de médiateur du livre, telle qu'elle a été créée dans ce contexte, consiste, premièrement, à résoudre des conflits au niveau préjuridictionnel, puisque sa médiation est subsidiaire, par rapport aux instances professionnelles existantes, mais obligatoire, dans la mesure où elle est un préalable nécessaire avant la saisine du juge - les lois sur le livre comportant en effet des dispositions pénales. Le médiateur du livre n'a que peu de pouvoirs, puisqu'il ne peut adresser d'injonction. Il exerce simplement un pouvoir de recommandation, les parties ayant la possibilité de saisir ensuite les autorités judiciaires.

Deuxièmement, le médiateur ne joue pas uniquement un rôle préjuridictionnel, mais il joue aussi un rôle de régulateur, compte tenu de ses modalités d'intervention. Ce rôle de régulation apparaît dans le cadre du pouvoir de recommandation, qui résulte nécessairement d'un dialogue, dans l'obligation de rendre un rapport annuel d'activité au ministre et dans la possibilité de suggérer des évolutions du cadre réglementaire et législatif qui organise la filière du livre. Il joue donc un rôle d'instance de dialogue à deux niveaux : au sein de la profession et entre les professionnels et les autres organes de l'État, qu'il s'agisse du pouvoir exécutif ou législatif.

Troisièmement et enfin, le médiateur du livre a repris les fonctions de médiateur de l'édition publique, qui existait précédemment. D'une certaine manière, le médiateur de l'édition publique a vu ses fonctions étendues en 2014, pour devenir médiateur du livre. En outre, dans le secteur de l'édition publique, son intervention a été élargie au livre numérique.

Le contexte actuel est marqué par la réflexion portant sur la modernisation de l'action publique et sur une éventuelle redéfinition de ses contours. Il est important que les acteurs publics éditent et publient au format numérique. L'État a décidé de soutenir cette politique de manière consensuelle. De son côté, le médiateur du livre est chargé de résoudre un certain nombre de problèmes qui demeurent.

Le médiateur du livre doit être à disposition de la filière. Il constitue, à mon sens, un outil au service d'un secteur économique.

C'est d'ailleurs toute la logique du « plan librairie » : réactiver ou étendre un certain nombre d'outils mis à la disposition des professionnels du secteur. Ces outils peuvent être de nature économique, comme l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles, l'IFCIC. Ils peuvent également être de nature juridique. Je pense au médiateur du livre, ou encore aux agents assermentés, qui, sur l'ensemble du territoire, peuvent dresser des procès-verbaux constatant l'ineffectivité ou le non-respect des dispositions législatives.

De plus, il faut veiller à ce que les différents outils mis à la disposition de la filière soient bien articulés - je songe aux services du ministère de la culture, au Centre national du livre, le CNL, et à cette nouvelle institution qu'est le médiateur du livre.

Sur cette base, il me semble possible de distinguer trois critères d'appréciation.

Tout d'abord, en créant le médiateur du livre, le législateur a visé un objectif d'efficacité et d'effectivité de la loi. Je le répète, les professionnels constatent régulièrement qu'en la matière, les dispositions législatives ne sont pas strictement appliquées. Parallèlement, dans ce domaine comme dans bien d'autres, les différents acteurs sont placés dans des rapports de pouvoirs très inégaux.

En particulier, les libraires - ce sont précisément eux qui ont demandé la création du médiateur du livre - ne disposent pas, à leurs yeux, de moyens juridiques suffisamment solides pour saisir le juge. Il va sans dire que ces procédures coûtent très cher et exigent beaucoup de temps avant d'aboutir à une solution. Cet outil doit permettre d'assurer la bonne application de la loi, en évitant d'aller jusqu'aux procédures juridictionnelles : nous sommes donc bien face à une logique d'effectivité.

Il ne s'agit pas de retirer à l'État, ou du moins au pouvoir exécutif, une part de ses compétences - je sais que c'est là une question que se pose votre commission d'enquête. Au contraire, le but est d'assurer la bonne application de la loi et, ainsi, d'affirmer le rôle des pouvoirs publics.

Ensuite, les dispositions législatives suivent une logique d'économies. Le questionnaire que vous m'avez adressé consacrait une large part à cet enjeu. Vous le savez, le médiateur du livre dispose de moyens tout à fait restreints. Au demeurant, son action est moins coûteuse que le recours aux tribunaux, qui est rarement la solution la moins onéreuse, étant donné les coûts qu'elle représente en termes de temps et de procédures.

Enfin, la création du médiateur du livre répond à une logique d'adaptation des modes d'intervention de l'État, notamment à l'ère du numérique. Les professionnels du secteur se sont penchés attentivement sur cette question en 2012, à la suite de la loi relative au prix du livre numérique, votée en 2011. Tous les professionnels se posent cette question, notamment dans le secteur culturel.

Les outils de régulation existant dans tel ou tel domaine sont souvent vieux de trente ou quarante ans. Parfois, ils sont même beaucoup plus anciens, notamment dans les secteurs du cinéma et du livre - le CNL et le Centre national de la cinématographie, le CNC, ont été créés au lendemain de la Libération. Aussi, l'interrogation est la suivante : comment préserver ces outils de régulation, gages de l'exception culturelle française, face aux contestations dont ils font l'objet ? À mes yeux, ces dispositifs doivent être revisités à l'aune du numérique.

Le numérique impose de veiller en permanence à l'évolution du fonctionnement des divers secteurs économiques. Ces transformations sont extrêmement rapides. Pour des raisons d'efficacité, on imagine mal revenir constamment sur les textes législatifs ou réglementaires, dans le but d'en réviser tel ou tel point. Ou bien la norme deviendrait largement incompréhensible, ou bien elle se révélerait beaucoup trop précise et, dès lors, assez rapidement inadaptée. Ce sont là, je le sais, des enjeux auxquels le Sénat est attentif.

Tous les acteurs publics se posent la question de la régulation à l'ère du numérique, c'est-à-dire dans un univers extrêmement mouvant.

Dans ce cadre, l'intervention d'un médiateur favorise l'élaboration de textes plus larges, moins précis, fixant un certain nombre de principes

tout en permettant une interprétation co-construite - pardonnez-moi ce barbarisme ! - et débattue avec les professionnels. C'est cette notion de dialogue, de discussion et d'adaptation, fondée sur une vision vivante des textes normatifs, qui a prévalu lors de la préparation de la loi, pour la création du médiateur du livre.

En tout cas, c'est ainsi que j'ai compris la création de cette instance et que j'ai exposé son rôle aux professionnels lors de ma prise de fonctions. De plus, c'est ainsi, pour tirer un premier bilan de ces quelques mois d'activité, que le médiateur du livre a fonctionné dans les faits.

Les professionnels m'assurent que cette instance leur permet de répondre aux questions qu'ils se posent, quant à la manière d'appliquer la loi aujourd'hui et quant aux moyens d'en préserver l'effectivité de manière rapide, productive et souple, ce presque au quotidien.

Le questionnaire de votre commission d'enquête m'a permis de détailler mon activité au cours de ces quelques mois. J'ai été sollicitée pour un certain nombre de petits dossiers du quotidien, ainsi que pour quelques grands sujets qui intéressent l'ensemble de la filière. Celui des offres d'abonnements a déjà abouti. Celui du fonctionnement des places de marché est en cours. Enfin, pour le dossier de l'édition publique, je m'emploie actuellement à formaliser un programme de travail, en lien avec les professionnels et les administrations.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Avant tout, madame la présidente, je tiens à vous remercier de cette présentation.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Permettez-moi de préciser que je n'ai pas, à proprement parler, le titre de présidente, même s'il me flatte beaucoup. (*Sourires.*)

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je vous appellerai donc madame le médiateur, même si, sauf erreur de ma part, vous présiderez bientôt une autre instance.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Je vous avoue ne pas savoir ce à quoi vous faites allusion.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous lisez certainement, comme moi, le *Bulletin quotidien*...

Toujours est-il que vous êtes, en tant que médiateur du livre, un objet administratif assez inédit. En effet, la qualité d'autorité administrative indépendante du médiateur du livre figure non pas dans la loi, mais simplement dans l'objet de l'amendement du Gouvernement par lequel cette instance a été créée, et dans l'argumentaire développé en séance publique par Benoît Hamon, alors ministre délégué à l'économie sociale et solidaire et à la consommation.

Or la loi en question date du 17 mars 2014, époque à laquelle vous dirigiez le cabinet de Mme la ministre de la culture. C'est là le premier constat qui m'interpelle, surtout quant au critère d'indépendance.

La création du médiateur du livre résulte d'un amendement du Gouvernement déposé alors que vous assumiez ces fonctions de directrice de cabinet. Quelques mois plus tard, vous êtes appelée à diriger cette autorité administrative indépendante. Considérez-vous qu'il s'agit là d'un mécanisme d'indépendance ?

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Monsieur le rapporteur, vous le savez, la nomination des membres des AAI est soumise au contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Cette institution peut être appelée à intervenir, si elle relève telle ou telle difficulté.

En l'espèce, les faits ne sont pas contestables : j'étais effectivement directrice de cabinet de Mme la ministre de la culture au moment où la loi a été votée. Je précise néanmoins que je n'occupais plus ce poste lors de la publication des décrets d'application, et que ce n'est pas en tant que directrice de cabinet que j'assume les fonctions de médiateur du livre.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Encore heureux !

J'ajoute que vous avez réintégré la Cour des comptes, où vous avez le grade de conseiller maître.

Je ne sais si ce processus de création d'une autorité administrative indépendante vous interpelle. Personnellement, il me pose problème.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Peut-être vous demandez-vous si j'ai personnellement pu intervenir dans cette nomination, parce que j'avais pour projet de devenir médiateur du livre.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Non.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- J'ai, il y a bien longtemps, prêté serment comme magistrat. Je viens de prêter serment devant vous au titre de cette audition. Aussi, je vous le déclare sous double serment : tel n'était pas le cas.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je m'en doute !

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Par ailleurs, vous pointez le fait que cette autorité administrative indépendante a été créée par le biais d'un amendement gouvernemental. Mais, pour autant, ce dernier n'a pas été voté par le Gouvernement.

Je crois sincèrement aux institutions, y compris avec le formalisme que leur fonctionnement implique. Lorsqu'un texte de loi est voté, c'est par le législateur. En l'espèce, il s'agit bien d'une loi, et non d'un décret pris par la seule ministre de la culture, à l'époque où j'étais sa directrice de cabinet.

Au demeurant, l'historique que j'ai retracé le prouve : la création de cette fonction, dans les formes qui sont aujourd'hui les siennes, est demandée depuis fort longtemps.

L'indépendance des AAI est appréciée au regard des autres éléments constitutifs des pouvoirs publics. Les professionnels qui se tournent vers ces instances doivent disposer de certaines garanties. Si celles et ceux qui peuvent saisir le médiateur du livre estimaient qu'il existe un problème, ils l'auraient, à mon sens, signalé d'emblée.

Parallèlement, la loi fixe d'autres garanties, qui me semblent respectées.

J'ai quelque peu suivi les débats de votre commission d'enquête. Vous semblez considérer que, par principe, les magistrats sont trop liés aux pouvoirs exécutif ou législatif pour exercer d'autres fonctions. Cette question renvoie au fonctionnement même des institutions démocratiques. Le métier de magistrat implique la prestation de serment. Il est tel que le législateur puisse permettre à ce type d'agents publics d'occuper des fonctions de tiers. Ce sont, en l'occurrence, des fonctions de tiers destinées à résoudre des différends.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Madame le médiateur, vous saurez ce que nous pensons en lisant les conclusions de notre rapport...

Cela étant, nous ne faisons en rien le procès de l'indépendance des magistrats. Ce n'est pas du tout l'objet de cette commission d'enquête, laquelle porte sur la multiplication des autorités administratives indépendantes. Quel « plus » ces dernières apportent-elles ? Pour certaines d'entre elles, existe-t-il tout simplement un plus ? Nous nous interrogeons par ailleurs sur les mécanismes de nomination des membres des collèges, des présidents ou médiateurs institués dans le cadre de ces autorités administratives indépendantes.

J'insiste sur ce point, même si ce n'est pas lui qui changera la face du monde. Le médiateur du livre a été créé *via* un amendement déposé, assez tardivement, par le Gouvernement. À ce moment-là, vous étiez directrice de cabinet de Mme la ministre de la culture. Or, dès que vous avez quitté le ministère, vous êtes devenue médiateur du livre.

En l'occurrence, il ne s'agit pas de votre cas personnel, mais d'un ensemble de processus. Manifestement, certaines autorités administratives indépendantes renforcent l'équilibre de nos institutions, apportent un « plus » à nos concitoyens et donnent entière satisfaction. Mais d'autres cas interpellent le législateur, à très juste titre : vous l'avez rappelé vous-même, nous votons la loi. Nous pouvons donc, nous aussi, chercher à savoir si nous avons voté de bonnes lois !

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Monsieur le rapporteur, vous m'assurez que cette question n'est pas personnelle. Néanmoins, c'est bien la forme qu'elle prend...

Sauf erreur de ma part, cette nomination a présenté les garanties exigées par la loi. En l'occurrence, votre interrogation n'est pas liée à la fonction de médiateur du livre.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Certes, mais il est normal que la question soit soulevée et que nous vous la posions.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- J'en conviens tout à fait.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Des questions similaires se posent pour d'autres autorités administratives indépendantes. A-t-on le temps d'exercer des fonctions à la Cour des comptes tout en étant médiateur du livre et, sinon à compter d'aujourd'hui, du moins bientôt, présidente de la commission financière de l'Agence France-Presse, l'AFP ? Il est normal que l'on s'interroge à ce sujet.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Je vous remercie de cette précision, car j'ignorais de quelle présidence vous parliez.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Alors, si je vous l'apprends...

M. Jean-Léonce Dupont. - En direct !

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Non, monsieur le rapporteur, vous ne me l'apprenez pas, mais je croyais que vous évoquiez des attributions permanentes. Cela étant, je peux vous fournir des précisions quant aux fonctions de président de la commission financière de l'AFP.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous êtes aujourd'hui devant nous en tant que médiateur du livre. Il est légitime que nous nous demandions si le mode de fonctionnement que je viens d'évoquer vous paraît le meilleur pour nos institutions. Nous poserons sans doute cette question à d'autres représentants d'autorités administratives indépendantes.

Par ailleurs, la circulaire du 9 décembre 1999 a institué un médiateur de l'édition publique, chargé d'observer l'activité des éditeurs publics, de veiller à la cohérence de leur politique éditoriale et au respect des règles énoncées dans la circulaire du 20 mars 1998. Vous avez à l'évidence repris ces fonctions. En quoi consistent-elles concrètement ?

Je note que, jusqu'en 2014, ces attributions ne relevaient pas d'une autorité administrative indépendante. Ce statut est-il réellement une avancée dans la médiation pour les éditeurs publics ?

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- À mon sens, le statut juridique d'autorité administrative indépendante ne change pas fondamentalement l'exercice de ces missions. En revanche, ces dernières ont acquis un fondement législatif qu'elles n'avaient pas précédemment - elles étaient définies par de simples circulaires.

De plus, ce champ de compétences a été étendu au numérique. Cette modification est importante, même si elle aurait pu être opérée par le biais d'une circulaire.

Vous le savez sans doute, le médiateur de l'édition publique articule son action avec celle des services dépendant directement du Premier ministre, notamment de la direction de l'information légale et administrative, la DILA. Ces structures sont censées intervenir en première instance, pour assurer la cohérence de l'action éditoriale des administrations.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez évoqué la mission de régulation exercée par le médiateur du livre. Mais le suivi du secteur de l'édition ne pourrait-il pas être confié à l'Autorité de la concurrence ?

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Dès mon entrée en fonctions, j'ai pris contact avec l'Autorité de la concurrence pour voir comment nos actions devaient et pouvaient s'articuler.

Lorsque les questions posées au médiateur du livre relèvent du droit de la concurrence, c'est à l'Autorité de la concurrence d'intervenir.

De son côté, le médiateur du livre exerce un rôle très précis. Il n'a pas vocation à résoudre tous les litiges. Il n'intervient que dans les cas relevant des lois de 1981 et de 2011. Ces textes, relatifs au prix du livre, ne traitent pas du droit de la concurrence.

En revanche, divers sujets exigent bel et bien une articulation entre les deux instances. Voilà pourquoi j'ai pris contact avec l'Autorité de la concurrence. Pour sa part, celle-ci m'a assuré que le prix du livre ne relevait pas de sa compétence, et que les sujets en question étaient généralement trop ponctuels pour qu'elle puisse intervenir.

L'Autorité de la concurrence brasse des enjeux extrêmement larges.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous l'avons constaté...

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Dans le domaine que je connais le mieux, à savoir les secteurs culturels, y compris celui des industries culturelles, où les enjeux économiques, même à l'échelle de chaque entreprise, sont assez importants, le constat est unanime : les acteurs économiques transversaux confrontés à ce secteur, banques ou autorités de régulation, connaissent mal les outils de régulation qui lui sont propres. Les échanges s'en trouvent quelque peu compliqués.

L'Autorité de la concurrence elle-même est très attentive à ce que le médiateur du livre n'intervienne pas de manière trop générale et systématique. Mais elle est désireuse d'établir des échanges avec lui, pour alimenter sa propre réflexion.

Dans cet ordre d'idées, je songe aux travaux engagés au titre des abonnements illimités. Dans le secteur cinématographique, l'Autorité de la concurrence a pu intervenir pour réguler le fonctionnement de la carte de

cinéma illimitée. Il fallait veiller à ce que le prix moyen de la séance à laquelle assistent les spectateurs détenteurs de cette carte ne soit pas trop bas par rapport à la rémunération du producteur.

Fait assez rare dans les secteurs culturels, l'Autorité de la concurrence est intervenue pour prévenir d'éventuelles démarches prédatrices. Au sujet de ces abonnements illimités, ou faussement illimités, elle disposera d'une base juridique lui permettant d'intervenir.

Or, pour le secteur du livre, sa première réaction a été d'affirmer qu'elle ne disposait pas de base juridique pour agir au titre du droit de la concurrence.

Ainsi, peut-être sera-t-il possible de raviver le regard porté sur ce secteur particulier.

Quoi qu'il en soit, il faut veiller à cette articulation. Dans un secteur donné, il faut se demander ce que peuvent apporter une autorité administrative indépendante ou, plus largement, un régulateur, et des régulateurs transversaux, tout particulièrement lorsqu'un droit spécifique est en vigueur - c'est le cas pour le livre. Il s'agit d'articuler convenablement les différents pans du droit.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - La parole est à M. Jean-Léonce Dupont.

M. Jean-Léonce Dupont. - Madame Engel, peut-on avoir une idée du volume horaire que vous consacrez à vos fonctions de médiateur du livre ? Ces dernières représentent-elles un cinquième, deux cinquièmes de votre temps de travail ? Votre rémunération de base fait-elle l'objet d'une décharge, ou bien ces divers traitements se cumulent-ils ?

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- La rémunération des magistrats de la Cour des comptes est régie par le statut de la fonction publique. Quant aux primes que ceux-ci perçoivent, elles varient selon leur activité effective. Ces magistrats sont tenus d'effectuer un certain nombre de « vacations » correspondant à leur programme de travail, qu'ils sont libres d'organiser. Certains acceptent de travailler au-delà de ces fonctions de contrôle, ou de siège, pour ce qui concerne les conseillers maîtres. Dès lors, leur rémunération varie en fonction de leur activité.

Il n'y a donc pas de décote...

M. Jean-Léonce Dupont. - Mais il peut y avoir une surcote.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Bien entendu, pour ma part, au-delà de mon activité de magistrat rapporteur ou de magistrat de siège, je n'assume pas de charge de travail supplémentaire à la Cour des comptes, comme responsable de secteur, de section, ou au titre des missions administratives.

Quant au temps effectif que je consacre à mes fonctions de médiateur du livre, je ne l'ai pas décompté de manière précise. J'avais prévu qu'il représenterait environ un cinquième de mon temps de travail total. Néanmoins, tout dépend de la manière dont on le comptabilise. On ne peut appliquer aux cadres des référentiels comptables comparables à celui des 35 heures.

M. Jean-Léonce Dupont. - Certains de vos homologues nous ont assuré qu'ils travaillaient le week-end.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- C'est tout à fait conforme à la réalité.

Par ailleurs, je ne sais si l'on peut comparer cette charge de travail aux fonctions de directeur de cabinet,...

M. Jean-Léonce Dupont. - Ces dernières représentent un travail considérable.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- ... ou aux autres fonctions que j'ai exercées.

Je le répète, j'avais envisagé de consacrer une journée par semaine à mes fonctions de médiateur du livre. Évidemment, il était difficile d'anticiper précisément cette charge de travail avant d'avoir un minimum d'expérience, d'autant que cette instance venait d'être créée.

J'ajoute que ce volume d'activité est susceptible de varier selon les années. Dans une certaine mesure, les professionnels étaient dans une situation d'attente. J'ai perçu qu'ils gardaient de côté un certain nombre de sujets qu'ils souhaitaient aborder. Aussi, j'ai été sollicitée pour trois gros dossiers, qui ont exigé et vont exiger beaucoup de temps. Je ne suis pas certaine que, à l'avenir, des questions aussi larges que l'impact de l'arrivée des abonnements dans la régulation du secteur du livre se poseront tous les ans.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. -. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je me permets de rebondir sur la question de notre excellent collègue Jean-Léonce Dupont. Vous allez très prochainement présider la commission financière du conseil supérieur de l'AFP.

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Je précise qu'il ne s'agit pas d'une activité permanente.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'entends bien. Toutefois, je note que la nouvelle présidente du conseil supérieur de l'AFP a été, précédemment, directrice de cabinet de Mme la garde des sceaux. De telles situations peuvent tout de même interpeller les parlementaires : dans un certain nombre de cas, on cesse d'être membre ou directeur d'un cabinet

ministériel pour devenir *illico* président d'une autorité administrative indépendante...

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Monsieur le rapporteur, j'ai peut-être réagi un peu vivement à votre précédente question. Toutefois, à mes yeux, on ne peut employer le mot *illico*.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ces nominations sont parfois publiées dès le lendemain du départ !

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Tel n'était pas le cas pour ce qui me concerne. J'étais désireuse d'assumer cette mission du fait de mon intérêt pour le secteur culturel, qui ne se limite pas aux fonctions de directeur d'un cabinet ministériel, que j'ai exercées pendant deux ans, aussi importantes soient-elles.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous ne remettons nullement en cause vos compétences en la matière : au regard de votre expérience, elles sont tout à fait évidentes !

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- La commission financière de l'AFP est composée de trois magistrats, auxquels s'ajoutent, jusqu'à présent, deux rapporteurs et des commissaires aux comptes. Elle est chargée d'examiner des comptes de cette agence, ce qui correspond précisément au métier de ses membres.

Un certain nombre de textes indiquent, du reste, que les magistrats de la rue Cambon assument diverses attributions dans les domaines comptables et fiscaux, et qu'ils sont à ce titre tenus de siéger dans telle ou telle instance. La Cour des comptes organise ses travaux en fonction de l'ensemble de ces missions, notamment de toutes celles que le législateur lui confie.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ainsi, en créant de plus en plus d'autorités administratives indépendantes, le législateur doit poser de plus en plus de problèmes au Premier président de la Cour des comptes : il doit faire face à une demande croissante !

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Monsieur le rapporteur, si vous me permettez une touche d'humour, il ne me semble pas que les administrations actives aient le sentiment d'être oubliées par les contrôles de la Cour des comptes...

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

J'en reviens au médiateur du livre. Toutes les fonctions support dont il dispose relèvent du ministère de la culture : son budget, ses bureaux, etc. Ce médiateur n'est-il pas, sous le statut d'AAI, un appendice du ministère de la culture ?

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Les démembrements de l'État constituent une question ancienne, qui se pose pour l'État comme pour

les collectivités territoriales. Bien entendu, elle est extrêmement légitime et importante. C'est le fonctionnement même des pouvoirs publics qui est en jeu.

À mon sens, de tels liens ne remettent pas en cause l'exigence d'indépendance.

En réalité, contrairement à d'autres AAI, le médiateur du livre n'est pas une administration, mais bien un médiateur, presque un tiers *stricto sensu* : pour parler de manière un peu prosaïque, ce sont deux personnes qui interviennent pour réunir les acteurs autour de la table. Il ne s'agit donc pas d'une administration au sens technique du terme.

Bien sûr, il ne serait pas sain que cette instance dispose d'un budget séparé, alors que des moyens supplémentaires ne seraient pas nécessaires.

Je l'ai dit d'une manière qui a peut-être paru un peu naïve. Je crois beaucoup aux institutions et à leur fonctionnement. C'est pourquoi j'ai choisi d'être fonctionnaire. C'est pourquoi je le suis restée, et pourquoi je le suis toujours.

Toutefois, j'en suis consciente, le mode d'intervention des pouvoirs publics exige une réflexion permanente, portant sur le contour des autorités publiques, sur le meilleur moyen d'assurer les services publics.

À ce titre, la création des établissements publics a suscité beaucoup de débats. Si j'en crois mon expérience, je constate que certaines de ces structures sont des établissements au sens concret du terme, tandis que d'autres ont pour mission de gérer des procédures. Cette distinction pose, d'entrée de jeu, un certain nombre de questions quant à la nature de l'intervention de l'État.

Au reste, dans le secteur que je connais le mieux, à savoir celui de la culture, le CNL et le CNC sont bien antérieurs aux autorités administratives indépendantes. Ces centres n'en sont pas moins des formes de démembrement de l'État : il s'agit d'établissements publics gérant des procédures de subvention ou de financement.

Au sujet du livre, l'enjeu qui fait débat depuis un certain nombre d'années et qui, aujourd'hui, se trouve réactivé, avec l'essor du livre numérique, c'est la régulation. L'État, dans toutes ses dimensions, fixe un certain nombre de principes. Il décide d'intervenir pour réguler divers secteurs et développe des outils pour assurer cette régulation. Cette action relève-t-elle ou non du pouvoir exécutif, dans l'acception la plus classique du terme ? Telle est la question soulevée au sujet des autorités administratives indépendantes.

Je le répète, il faut distinguer un ensemble de cas de figure, impliquant éventuellement des transferts de compétences. Dans le cas du médiateur du livre, il n'y a pas de transfert de cette nature. Cette instance a pour vocation d'assurer le fonctionnement d'outils de régulation déjà créés.

L'administration, en tant qu'organe exécutif, n'est pas la mieux à même d'exercer cette mission. À mon sens, la notion de tiers est importante.

Vous m'avez interrogée au sujet de mes fonctions de directrice de cabinet. Je vous avoue que, lorsque j'occupais ce poste, je ne m'étais pas posé ces questions de manière aussi poussée qu'aujourd'hui.

En revanche, j'avais déjà à l'esprit l'adaptation de la régulation, dans le secteur culturel, à l'ère du numérique. Il s'agit là d'une question sur laquelle je reviens sans cesse et que nous avons beaucoup travaillée, d'une réflexion consciente et active, menée par le Gouvernement comme par le législateur.

À ce titre, si le médiateur du livre a été créé par le biais d'un amendement, c'est parce que le Gouvernement n'a pas voulu attendre le projet de loi relatif à la liberté de création, dont l'examen parlementaire ne commence que maintenant.

En tant que médiateur, je vise l'efficacité d'une intervention permettant de garantir l'effectivité de la loi sans nécessairement produire de nouveaux textes législatifs - cette méthode n'est pas nécessairement la plus efficace dans le secteur du numérique.

Il faut assurer le respect d'un principe fixé de longue date par l'État.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pardonnez-moi d'insister sur les conditions de création de cette autorité administrative indépendante. Bien sûr, le législateur est responsable de tous ses votes. Mais un amendement tardif déposé par le Gouvernement ne me semble pas le meilleur moyen de lui communiquer tous les éléments lui permettant d'opérer un choix de qualité.

Même si Jean-Louis Tourenne vient de partir, je me permets de vous poser cette dernière question : envisageriez-vous une délocalisation en province, par exemple à Brive-la-Gaillarde, en Corrèze, où a lieu chaque année la foire du livre ? Je précise qu'une liaison aérienne est assurée, deux fois par jour, entre Paris et Brive... C'est une touche d'humour !

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Monsieur le rapporteur, je vous répondrai brièvement, au risque de relancer vos interrogations. Le médiateur du livre est une instance permanente, mais elle ne correspond pas à un temps complet. Sa délocalisation serait donc un peu compliquée.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pas nécessairement : vous pourriez prévoir, par exemple, une réunion par mois à Brive ?

Mme Laurence Engel, médiateur du livre.- Le souci, c'est que je n'auditionne pas à jour fixe...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous allons conclure sur cette note d'humour, madame le médiateur. Au nom de la commission d'enquête, je vous remercie d'avoir répondu à nos questions.

La réunion est levée à 17 h 10

Mardi 15 septembre 2015

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

La réunion est ouverte à 13 h 35.

34. Audition de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATPV) (mardi 15 septembre 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Créée par la loi du 11 octobre 2013, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a démarré son activité d'autorité administrative indépendante (AAI) en janvier 2014, avec un champ de compétences accru par rapport à la Commission pour la transparence financière de la vie politique qu'elle remplace. Elle est chargée de recevoir, contrôler, avec l'administration fiscale, et publier, dans certains cas, les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts de certains élus, membres du gouvernement, collaborateurs et dirigeants d'organismes publics. Monsieur Nadal, vous nous préciserez l'étendue des prérogatives de votre institution, dont je précise qu'elle est composée de neuf membres, et qu'elle dispose d'un budget de 3,6 millions d'euros et de 23 équivalents temps plein travaillés.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Jean-Louis Nadal et Guillaume Valette-Valla, secrétaire général, prêtent serment.

M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. - Je suis heureux de pouvoir rendre compte pour la première fois de l'activité de notre institution au législateur qui l'a créée, il y a maintenant presque deux ans. Cela me paraît essentiel au regard des principes et des valeurs que nous devons incarner. Notre Haute Autorité est issue de lois récentes qui sont entrées progressivement en vigueur au cours de l'année 2014. À la suite de l'affaire Cahuzac, le législateur a estimé que la transparence était l'un des moyens de restaurer la confiance publique, et a créé la Haute Autorité. Le choix de cette structure juridique n'a pas fait débat, tant il est apparu que nos missions, visant les responsables politiques et publics, devaient échapper par nature à toute emprise partisane, tout en constituant inévitablement une activité administrative. Partout où elles existent, les fonctions de la Haute Autorité sont dévolues à une instance indépendante, qu'elles soient assumées de manière individuelle ou collective. On aurait pu penser les confier à un service administratif rattaché

à ceux du Premier ministre : nous aurions inévitablement perdu en crédibilité. On aurait pu penser à une nouvelle juridiction : même si la Haute Autorité est essentiellement composée de magistrats, nous ne sommes pas des juges, car un déclarant n'est pas un prévenu.

Durant les années 2014 et 2015, j'ai présidé à la création de notre AAI dans des conditions parfois difficiles, mais animé par l'idée que nous devons être à la hauteur des nouvelles prérogatives que le législateur nous avait confiées. En janvier 2014, nous avons reçu plus de 3 000 déclarations papier, et 17 000 autres au cours de l'année, sans disposer d'aucun moyen pour convenablement les traiter, les enregistrer, les instruire, et publier celles qui devaient l'être. Hormis les quatre agents de l'ancienne Commission pour la transparence financière de la vie politique, nous n'avions ni système informatique, ni standard téléphonique pour répondre aux légitimes demandes des déclarants. Cette entrée en vigueur immédiate nous a placés dans une grande insécurité, tout comme les déclarants et en premier lieu les parlementaires qui ont dû redéposer leur déclaration pour le 1^{er} février 2014. Nous en avons tenu compte en acceptant de recevoir après le délai de dépôt des déclarations complétées. Si depuis plus d'un an et demi, notre travail s'inscrit dans le court terme quand il s'agit de recueillir, contrôler et publier les déclarations, nous n'avons jamais perdu de vue notre objectif à plus long terme : renforcer la confiance dans les responsables publics en les contrôlant, mais aussi en les conseillant.

L'obligation faite aux responsables publics de déclarer leur patrimoine date de 1988 en France. La Commission pour la transparence financière n'était qu'une commission administrative et ne disposait que de quatre ou cinq agents ; elle était dépourvue de tout moyen juridique pour contrôler les déclarations de patrimoine qu'elle recevait, à tel point qu'elle était surnommée « la commission des sourds et aveugles ». Un ministre pouvait ainsi déclarer que son grand appartement parisien valait le prix d'une grange dans le Médoc, sans jamais le revaloriser pendant des décennies. En 2013, le législateur a décidé d'élargir le champ des déclarations à la vie publique dans son ensemble : 10 000 personnes sont désormais déclarantes auprès de la Haute Autorité, préfets, membres de cabinets ministériels, membres d'AAI,... Notre Haute Autorité a surtout été dotée de moyens juridiques nouveaux, grâce au concours de l'administration fiscale, qui dispose d'un mois pour nous fournir un avis sur les déclarations de patrimoine que nous lui transmettons. Ce délai est impossible à tenir, dès lors que l'administration fiscale décide de procéder à des vérifications approfondies, ce qui est le cas pour un millier de dossiers. La Haute Autorité peut toujours compléter son information auprès de l'administration fiscale, comme le relevé de cadastre, et lui demander d'exercer pour elle son droit de communication. Lorsque nous constatons qu'un déclarant a omis de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts, ou a fourni une évaluation mensongère de son patrimoine, la Haute Autorité transmet le

dossier au procureur de la République qui jusqu'à présent a systématiquement diligenté une enquête.

Notre courte expérience a montré qu'il était nécessaire de simplifier et stabiliser ce qui doit être déclaré. Certains déclarants sont confrontés pour la première fois à des questions patrimoniales parfois subtiles. Les modèles de déclaration doivent être adaptés sur certains points. Il appartiendra au Gouvernement de le faire. Pour notre part, nous devons continuer à améliorer l'information et l'aide aux déclarants. Nous avons ouvert à cette fin un service de télé déclaration et un numéro d'assistance téléphonique dédié. Notre rapport d'activité comportera également un guide pour comprendre les subtilités déclaratives en matière patrimoniale. Une deuxième amélioration dans l'aide aux déclarants concerne la valorisation du patrimoine immobilier qui constitue pour les parlementaires comme pour l'ensemble de nos concitoyens l'essentiel des biens détenus. Même s'il est difficile de déterminer la valeur vénale d'une grange dans le Médoc, où il n'y a pas de marché, il nous appartient de faire connaître aux déclarants les méthodes qui sont à leur disposition, sans pour autant nous transformer en agents immobiliers. Nous ne cherchons pas à déterminer le juste prix, mais plus modestement à nous assurer de la sincérité et de la cohérence des déclarations, à partir des évaluations que nous communique l'administration fiscale et en discutant avec les déclarants.

Troisième amélioration possible : renforcer l'indépendance de la Haute Autorité dans ses procédures, comme je l'ai déjà suggéré dans un rapport dont nous nous sommes déjà entretenus, Monsieur le rapporteur. Une première option consiste à doter la Haute Autorité de moyens d'enquête propres, de nature à la rendre autonome y compris de l'administration fiscale. C'est ce qu'avait proposé Jean-Marc Sauvé, lors de son audition par la commission des lois du Sénat. La Haute Autorité serait alors seule responsable et garante de la confidentialité des informations qu'elle recueille, car elle en serait la seule destinataire. Deuxième option : maintenir l'architecture institutionnelle partagée entre la Haute Autorité et l'administration fiscale en harmonisant les procédures. En limitant les doublons et les contrôles déclenchés sans information, en donnant à la Haute Autorité latitude de procéder par elle-même aux vérifications les plus courantes, on gagnerait en efficacité. Plutôt que de faire transiter nos demandes de contrôle par l'administration fiscale, nous pourrions nous doter des outils minimaux pour réaliser ces premières démarches.

Notre deuxième mission consiste à prévenir les conflits d'intérêts en détectant les situations où des intérêts privés sont susceptibles d'interférer avec l'exercice d'un mandat ou d'une fonction publics et en proposant, grâce au dialogue, des solutions comme le déport ou la délégation ponctuelle de pouvoirs. Mme Fioraso a ainsi demandé que ses attributions soient modifiées après avoir consulté l'avis de la Haute Autorité. Un autre de nos objectifs est de contrôler le pantouflage des anciens ministres, c'est-à-dire leur

reconversion professionnelle dans le secteur privé, au sortir de leurs fonctions. Toutes les activités de M. Montebourg ont ainsi été examinées préalablement par notre collège qui peut interdire ou opposer certaines réserves à leur exercice.

Enfin, je m'emploie à favoriser notre mission de conseil aux déclarants et aux institutions publiques. Elle consiste à rendre des avis confidentiels sur toutes les questions déontologiques qui peuvent se poser aux responsables publics dans l'exercice de leurs fonctions. De plus en plus d'élus locaux font appel à nous pour bénéficier d'un conseil extérieur et confidentiel qui les sécurise. Nous conseillons également les institutions qui souhaitent mettre en place des outils de déontologie interne - la ville de Paris, par exemple. Nous informons et sensibilisons les acteurs publics par des interventions qui peuvent être en lien avec l'Association des maires de France (AMF) ou le Centre national de formation des fonctionnaires territoriaux (CNFFT). Je viendrai présenter avant la fin de l'année notre rapport d'activité qui est en cours de rédaction, au président de votre commission des lois. Signaler les manquements que nous constatons et démontrer que l'immense majorité des responsables publics se comportent dans le seul souci de l'intérêt général, telle est notre mission.

La Haute Autorité fonctionne comme certaines autres AAI avec un collège qui sert d'organe délibérant et qui adopte toutes les décisions de l'institution. Dans la mesure où elle a été créée récemment, notre institution s'est vu imposer des garanties ambitieuses qui pourraient servir de standard. Son président, nommé selon la procédure définie à l'article 13 de la Constitution, ne peut exercer aucune autre activité professionnelle. Son collège paritaire est composé de deux membres élus par le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes, chaque juridiction élisant un homme et une femme. Deux membres sont nommés, l'un par le président de l'Assemblée nationale, l'autre par le président du Sénat, après approbation des trois cinquièmes des membres de la commission des lois de chaque assemblée. Ces deux membres ont démissionné, l'un en 2014, l'autre en 2015, et nous attendons leurs remplaçants. Les membres du collège sont nommés pour six ans non renouvelables, et leur mandat est incompatible avec toute autre fonction : on ne peut siéger simultanément à la Haute Autorité et dans une autre AAI. Ces dispositions sont de bon aloi pour garantir que l'indépendance de notre institution n'est pas un vain mot. Nous sommes également assistés de rapporteurs - magistrats administratifs, judiciaires ou financiers - qui travaillent à temps partiel. La Haute Autorité dispose de trente agents qui sont pour l'essentiel des fonctionnaires détachés, ce qui fait de nous une petite AAI.

Nous avons bien entendu souhaité accorder une place importante à la réflexion déontologique interne qui doit nous préserver de toute mise en cause dans l'exercice de notre mission. La plupart des règles applicables aux membres, rapporteurs et agents de la Haute Autorité ont été prévues par les

lois sur la transparence de la vie publique et par nos textes internes. Outre la signature d'une attestation sur l'honneur, les membres du collège ont obligation de m'adresser à leur entrée en fonction une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts. Le collège a décidé que les déclarations de ses propres membres devaient faire l'objet d'un contrôle immédiat, spécifique et systématique plus approfondi que celui auquel sont soumis les membres des autres AAI. Les déclarations de situation patrimoniale sont systématiquement transmises à la Direction générale des Finances publiques (DG-Fip) et examinées par deux rapporteurs, eux-mêmes membres du collège, avec les déports qui s'imposent. Grâce à l'analyse des déclarations d'intérêts, nous avons pu établir pour chaque membre du collège les lignes directrices en matière de déport, celui-ci impliquant non seulement de ne pas participer à la délibération, mais aussi de ne pas y assister, ni disposer des documents afférents, ni prendre connaissance de la décision arrêtée. Par exemple, je ne traite pas des dossiers concernant les autorités qui ont procédé à ma nomination au cours de ma carrière, l'ingratitude étant en quelque sorte exigée par la fonction. Je ne traite pas non plus des dossiers concernant les magistrats ou anciens magistrats. Les conseillers d'État ne traitent d'aucun dossier de magistrats administratifs, ni de ceux qui furent leur ministre de tutelle. En pratique, je donne lecture, au début de chaque séance et pour chaque dossier de la liste des membres ne pouvant prendre part à la délibération. Les déclarations de patrimoine et d'intérêts sont tenues à la disposition de tous les autres membres du collège, à défaut de pouvoir être rendues publiques, ce qui serait souhaitable.

Au-delà des procédures, la déontologie suppose un retour sur soi et sur l'image que l'on donne. Chacun d'entre nous a des liens d'intérêts. C'est même indispensable. Pour éviter que cela porte atteinte à notre mission, nous faisons au début de chaque séance un tour de table pour que chacun fasse état des liens d'intérêts qu'il pourrait avoir dans les dossiers du jour. Par exemple, je ne connais pas les dossiers de MM. Toubon et Perben qui furent mes gardes des sceaux et qui me proposèrent à des postes prestigieux, ni celui de Mme Aubry que j'ai conseillée, ni même ceux de leurs collaborateurs ou opposants que je connais. Ces règles sont également applicables aux agents de la Haute Autorité qui doivent en plus remplir des déclarations lorsque je leur ai donné délégation de signature. Même s'il n'a pas voix délibérative, notre secrétaire général ne peut pas consulter les dossiers de MM. Mercier et Vidalies qui furent ses ministres de tutelle. Cependant, il n'existe pas de règles encadrant les activités que les membres des AAI et leurs agents peuvent exercer au sortir de leurs fonctions. C'est une lacune que le législateur pourrait combler.

Les lois relatives à la transparence de la vie publique ont établi la première disposition transversale applicable à l'ensemble des AAI. Elles ont ouvert la voie pour que le législateur définisse des règles minimales applicables à chacune d'elles. Sur le fonctionnement, sur le recrutement, sur la prévention des conflits d'intérêts, il est nécessaire qu'une action soit

entreprise. Qui pourrait le faire mieux que le Sénat qui a lancé le mouvement, il y a trente-sept ans, en inventant le statut des AAI ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. - La transparence de la déclaration de patrimoine des responsables publics est une nécessité, j'en suis convaincu, à condition, cependant de la contrôler et de prendre des sanctions quand elles sont nécessaires. Pourtant, je n'ai pas voté - mon groupe non plus - la loi élaborée dans la panique par l'exécutif après l'affaire Cahuzac. Elle a été mise en application avec les difficultés qu'on connaît et les conséquences qui s'ensuivent. L'immense majorité des responsables publics sont soucieux de l'intérêt général. Il est important de le dire, tout comme il est important que leur image ne soit pas systématiquement dégradée par des excès médiatiques. Comment faire pour qu'il y ait une déontologie de la communication ? Récemment, il y eu des fuites à propos des soixante parlementaires « *en délicatesse* » avec l'administration fiscale. Comment éviter que ce genre d'incident médiatique se reproduise ?

M. Jean-Louis Nadal. - Les médias ont parlé de 60, 100, puis même 300 parlementaires en délicatesse avec l'administration fiscale. J'ai été le seul à réagir, après avoir consulté Claude Bartolone et Gérard Larcher. La Haute Autorité n'est pour rien dans ces fuites que j'ai déplorées publiquement. Je mets au défi quiconque de produire un seul document estampillé HATVP qui aurait fuité. Ces polémiques infondées entretiennent une suspicion malsaine qui fragilise notre travail. J'ai choisi de me consacrer à mes fonctions plutôt que de courir les plateaux télévisés. En deux ans, je n'ai donné que quelques interviews à visée pédagogique, pour expliquer notre mode de travail. Ma ligne de conduite est claire : ne jamais polémiquer, ni m'exprimer sur des cas individuels. Je n'aspire pas à être un commentateur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - A partir du moment où l'on fixe des règles, il est important que ceux qui sont en charge de les faire respecter soient les premiers à les appliquer. La Haute Autorité ne doit prêter flanc à aucun soupçon. Est-il raisonnable d'avoir comme collaborateurs des gens qui viennent directement de cabinets politiques ?

M. Jean-Louis Nadal. - Comme président, je peux choisir mes collaborateurs. C'est une garantie de notre autonomie. Mon choix s'est fait uniquement sur la compétence. Celle du secrétaire général a été constatée de manière impartiale et objective. La procédure de sa nomination est conforme aux textes, malgré la précipitation dans laquelle elle s'est faite lors de ma prise de fonction en janvier 2014 : appel à candidatures à la direction des services judiciaires, et examen des candidatures par le Conseil supérieur de la magistrature. La candidature de M. Guillaume Valette-Valla a reçu un avis favorable. Il était déjà parmi les plus brillants de sa génération, lorsque je présidais le Conseil supérieur de la magistrature. Il fait preuve d'une culture parlementaire avérée et c'est un travailleur infatigable. Ayant largement contribué à l'élaboration des textes d'octobre 2013, il en est le meilleur connaisseur. Il fait également preuve d'une rigueur exemplaire dans sa ligne

de conduite sur les conflits d'intérêts, et il a fait ses preuves comme chef d'orchestre de la gestion administrative. Tout était à construire. Ses qualités de gestionnaire et de budgétaire, ses connaissances des technologies modernes ont été d'une aide précieuse pour enraciner la Haute Autorité dans le paysage institutionnel de notre pays. Je n'aime pas beaucoup les sondages, mais un récent sondage indique que 63 % des Français saluent le travail de la Haute Autorité. Le problème n'est pas celui de l'origine des membres et des agents. La suite de leur carrière est une autre préoccupation. *Quien sabe ?* dit-on en catalan : c'est à vous de poser le curseur.

M. Jacques Mézard, rapporteur.- Ce plaidoyer est émouvant. Cependant, quand un collaborateur de la Haute Autorité a auparavant travaillé en cabinet ministériel, cela peut poser problème non pas à la hiérarchie, mais aux opposants aux dernières lois relatives à la transparence de la vie publique. Pour consolider l'image de la Haute Autorité, ne croyez-vous pas qu'il serait bon que les membres du collège publient leur déclaration de patrimoine ?

M. Jean-Louis Nadal. - Cela a fait l'objet de ma première intervention lors du premier collège. Le Conseil constitutionnel n'autorise pas la publication des déclarations de patrimoine, lorsque les responsables publics ne sont pas des élus. Cependant, tous les membres du collège font une déclaration de patrimoine et d'intérêts, et nous les transmettons à la DG-Fip.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Qu'en est-il de leur publication ?

M. Jean-Louis Nadal. - Y êtes-vous favorable ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'ai préparé une proposition de loi en ce sens.

M. Jean-Louis Nadal. - Je suivrai son parcours avec intérêt. Nous devons exiger autant de nous-mêmes que ce que nous imposons aux autres.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ne faudrait-il pas aussi étendre l'obligation de déclaration et la publication à certains corps qui jusqu'ici n'y sont pas soumis ?

M. Jean-Louis Nadal. - J'y suis favorable. L'exemplarité de l'État doit être incarnée par tous les décideurs et par tous ceux qui sont garants des libertés publiques et des libertés individuelles. Des progrès sont en cours. Le projet de loi sur la déontologie des fonctionnaires clarifie le rôle des uns et des autres. Les hauts fonctionnaires vont devoir déclarer leur patrimoine à la Haute Autorité. La même procédure est en cours pour les magistrats.

Le dialogue est ouvert avec la Commission de déontologie que présidait jusqu'à récemment M. Arrighi de Casanova. Le temps rendra son verdict. Toutes les suspicions seront levées au bout d'un moment.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pour l'instant, le projet de loi patine dans une autre assemblée, ce qui est regrettable. Comment envisagez-vous le contrôle des conflits d'intérêts, lorsque par exemple tel membre du collège d'une AAI se retrouve quelques mois plus tard membre du conseil d'administration d'une grande société ?

M. Jean-Louis Nadal. - La Haute Autorité n'est pas au contact d'activités économiques ou financières comme l'AMF. Le collège est une équipe soudée. Jusqu'à présent, aucun membre de la Haute Autorité n'a été approché par une structure privée, à ma connaissance. Les membres des AAI avaient jusqu'au 1^{er} octobre 2014 pour s'acquitter de leurs obligations déclaratives. Ceux qui ont été recrutés après cette date ont deux mois pour le faire. Notre base recense 597 personnes soumises à l'obligation de déposer une déclaration auprès de la Haute Autorité. Nous avons reçu 80 % des déclarations, et beaucoup sont en cours dans les 20 % qui restent. Aucune injonction n'a été prononcée. Cependant, notre collège a dû définir les AAI qui devaient se soumettre à notre contrôle, sur la base de l'article 11 de la loi relative à la transparence de la vie publique. Pour garantir notre travail, nous avons consulté le secrétariat général du gouvernement qui a exclu du dispositif la Commission de contrôle de l'élection présidentielle qui n'est pas permanente et la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) qui n'a pas de pouvoir de décision. Certaines AAI voulaient être soumises à déclaration, pour asseoir leur statut, d'autres le refusaient...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Est-ce bien au secrétaire général du gouvernement de décider qui vous devez contrôler ? La CNDCH a été retirée de la liste après son intervention et celle du vice-président du Conseil d'État... Et vous aviez dans votre collège une ancienne membre de la CNDCH : est-ce une bonne stratégie quant à l'indépendance de votre institution ?

M. Jean-Louis Nadal. - C'est au législateur d'intervenir.

M. Pierre-Yves Collombat. - Il a bon dos !

M. Alain Richard. - S'il y a doute, la justice tranchera.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - On voit bien l'imbroglio.

M. Alain Richard. - Pourquoi ? Une déontologie s'applique ! Au Conseil d'État, quelqu'un qui s'est prononcé sur une décision administrative ne peut absolument pas siéger ensuite dans la formation de jugement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - On peut parler d'une nomenclatura dans la quarantaine d'AAI sur laquelle nous travaillons : quelques centaines de personnes issues des mêmes corps bien connus. Qu'est-ce que cela vous inspire ?

M. Jean-Louis Nadal. - Le doyen Gélard affirmait que 80 % des AAI devaient disparaître, car certaines structures pouvaient tout à fait

fonctionner sans ce statut et qu'une AAI a pour mission de contrôler, vérifier et sanctionner. La nôtre remplit parfaitement ces missions.

Quant au statut général des AAI, je suis preneur. Quels membres des AAI doivent être soumis à l'obligation de déclaration : ceux qui ont pouvoir déclaratif, ou délibératif, les suppléants, ceux qui sont dans les organes de sanction ? C'est cela qu'il faudrait clarifier.

Quelle est l'utilité sociale et démocratique des AAI dont le nombre semble sans cesse augmenter ? Lorsqu'il s'agit de satellites annexes, leur intérêt est très relatif. En revanche, elles sont essentielles lorsqu'elles se trouvent au coeur de la République. La Haute Autorité dont j'ai la responsabilité a toute sa place car nos concitoyens doivent être convaincus que leurs représentants travaillent dans l'intérêt général. Il faut tordre le cou aux rumeurs dévastatrices. En outre, la HATVP apporte une contribution essentielle à la justice de notre pays. La Commission pour la transparence financière de la vie politique que présidait Jean-Marc Sauvé n'avait aucun pouvoir : en 25 ans, elle n'eut recours à l'article 40 du code de procédure pénale que six fois et jamais aucune suite ne fut donnée à ses saisines. Lorsque la Haute Autorité saisit le parquet sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale, elle publie un communiqué plutôt que de laisser la rumeur enfler.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - C'est la bonne formule.

M. Jean-Léonce Dupont. - La HATVP a été créée après l'affaire Cahuzac. Mais pourrait-elle empêcher une nouvelle affaire de ce type ?

Il m'a fallu procéder à cinq déclarations en quatorze mois : le travail administratif des élus concernés n'est-il pas en train de connaître une légère inflation ?

Enfin, sur quels critères avez-vous accordé votre agrément à trois associations qui peuvent rechercher des informations pour vous ?

M. Gérard Cornu. - L'utilité de votre Haute Autorité est indéniable. Vous avez insisté à juste titre sur l'exemplarité et la transparence, mais comment éviter le voyeurisme et les fuites ? D'ailleurs, d'où viennent-elles ? N'améliorait-on pas la confidentialité en renonçant aux déclarations papier ? Vous encouragez les déclarations électroniques : encore faut-il supprimer les *bugs* qui interdisent toute connexion. J'en ai été victime à plusieurs reprises.

M. Jean-Louis Nadal. - Je ne puis affirmer qu'aucune nouvelle affaire Cahuzac n'éclatera, mais tout sera fait pour l'éviter. Certes, les conventions internationales nous entravent, mais nos moyens d'investigations sont importants et, en cas de doute, nous pouvons saisir le parquet sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale. L'enquête pourra alors découvrir des dysfonctionnements d'une toute autre ampleur que ceux que nous-mêmes avons pu repérer.

Les lanceurs d'alerte ont un rôle important : nous avons agréé Transparency International, Sherpa International et l'Association pour une démocratie directe. Les critères ont été identiques à ceux retenus pour être partie civile devant une juridiction de l'ordre judiciaire : représentativité, budget, cotisations... Ces associations ne nous saisiront qu'après avoir mené leurs propres investigations. Jusqu'à présent, nous n'avons eu aucune saisine, mais il semble qu'une soit en cours. Ces agréments sont accordés à l'unanimité du collège. Il s'agit de protéger les citoyens qui s'intéressent à la chose publique avec responsabilité et loyauté. Nous le faisons sur la base de l'article 25 de la loi relative à la transparence de la vie publique relatif aux lanceurs d'alerte.

Il y a eu dans le passé des fuites et des déchaînements médiatiques. Cette époque est révolue et le passage du papier à la déclaration électronique n'y est pas étranger. Notre pôle informatique, que nous avons modernisé et sécurisé, représente à 10 % du budget total de la Haute Autorité et 60 % des déclarations sont déjà faites par cette voie. Nous dialoguons avec le déclarant pour compléter sa déclaration et parfois le conseiller. L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) a validé notre système informatique qui a également fait l'objet d'un audit par une société indépendante agréée.

Je déplore le voyeurisme et les fuites. Depuis le 13 juillet dernier, les déclarations déposées en préfecture ne font aucune référence à la vie privée : tout ce qui se rapporte aux conjoints, à la famille et aux comptes bancaires est anonyme et l'information est globale. En outre, le ministère de l'intérieur ne nous a pas informés du nombre de consultations de ces publications. Il n'y a pas eu non plus de dénonciations calomnieuses - auquel cas les parquets auraient immédiatement engagé des poursuites avec des amendes atteignant 45 000 euros.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous pouvons présumer que les fuites proviennent de l'administration fiscale.

M. Jean-Louis Nadal. - Je ne dirai rien...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - C'est la meilleure réponse !

M. Jean-Yves Leconte. - Vous avez reçu environ 10 000 déclarations : combien de déclarations chaque rapporteur a-t-il examinées ? Y a-t-il un ou plusieurs rapporteurs par déclaration ? Combien d'entre eux sont des vacataires ?

Votre rôle n'est-il pas proche de celui de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ? Ne faudrait-il pas, à terme, fusionner vos deux institutions ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Tous les déclarants recevront-ils un quitus ? Beaucoup l'attendent encore !

M. Jean-Louis Nadal. - Je signe tous les jours un nombre considérable de quitus que j'accompagne d'un mot de remerciement pour la bonne volonté manifestée par les déclarants, alors que nous étions en pleine période de mise en route des procédures. Tous les déclarants recevront leur quitus. Lorsque les déclarations font l'objet d'un dialogue, nous parvenons à un accord et à une déclaration modificative, possibilité que nous avons créée et qui fait consensus. Le contradictoire existe bien, en ce sens. Mais la HATVP n'est pas une juridiction.

Un rapporteur est nommé lorsqu'un défaut de cohérence est constaté entre la déclaration initiale et l'avis de la DG-Fip ; le dialogue s'engage alors. Le rapporteur est à la disposition permanente des déclarants qui parfois le rencontrent. Lorsque le collège envisage une transmission au parquet, il en informe l'intéressé et recueille ses observations : c'est une manière originale de procéder. Chaque responsable public doit avoir conscience que l'article 40 du code de procédure pénale peut s'appliquer. À ma demande, le Premier ministre l'a rappelé à toutes les préfectures.

Il y a effectivement des synergies entre la CNCCFP et la Haute Autorité. Je souhaite avant tout que la HATVP soit une autorité compétente et fiable. En 2010, l'Assemblée nationale avait évoqué une fusion à l'occasion de l'évaluation des politiques publiques. Le Sénat a estimé qu'elle n'était pas souhaitable. Votre commission des lois avait demandé au Gouvernement de répondre à cette question par un rapport dans un délai d'un an, ce qu'il n'a jamais fait.

Nous disposons de vingt-quatre rapporteurs dont quatre magistrats de la Cour de cassation, quatre de la Cour des comptes et quatre du Conseil d'État. Je ne choisis pas ces collaborateurs qui sont d'une très grande qualité - et qui ne sont pas uniquement des magistrats parisiens, ce qui est une excellente chose.

M. Pierre-Yves Collombat. - Dans son dernier classement, Transparency International place la France derrière Singapour, le Luxembourg et les Bahamas, qui sont des paradis fiscaux. N'est-ce pas surprenant ? Quelle confiance accorder à un certain nombre d'associations ?

Vous nous avez dit que le but de la Haute Autorité était de contrôler, de vérifier et de sanctionner. Mais à lire un article que vous avez signé dans la revue de l'ENA, votre ambition est plus large : « La HATVP participe d'une volonté générale de renforcer la probité publique ». Or cela ne figure pas dans la loi. Ne faudrait-il pas plutôt s'interroger sur les voyages d'un précédent Président de la République sur les yachts de ses amis industriels ou sur les transports de chefs d'entreprises dans les avions présidentiels ? Peut-être pourrait-on aussi s'étonner de certaines nominations qui s'apparentent à du pantouflage. Dans ce même article, vous estimez que la Haute Autorité est « chargée d'appréhender toute une série de situations qui, sans pour autant constituer des infractions publiques, desservent la

poursuite de l'intérêt général ». Nous sommes là à la limite de la morale. Comment concevez-vous votre rôle ? S'agit-il d'une croisade en faveur de la transparence ?

M. Jean-Louis Nadal. - Dans nos démocraties, les fonctionnaires et les politiques doivent être exemplaires. Fils d'enseignant et enfant de la République, je crois en la pédagogie. La HATVP a un rôle majeur à jouer en matière de culture républicaine : la responsabilisation et la probité sont en effet affaire de tous. Et nous distillons cette pédagogie partout où nous en avons l'occasion.

Le législateur a défini le conflit d'intérêts. « Constitue un conflit d'intérêts, toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts privés ou des intérêts publics qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

M. Pierre-Yves Collombat. - Un conflit d'intérêts entre deux intérêts publics : c'est absurde ! Si la prise illégale d'intérêt est bien définie, le conflit d'intérêts l'est beaucoup moins. Désormais, les carrières sont faites de passages incessants entre le public et le privé. Le ministre de l'économie peut aussi se trouver en conflit d'intérêts lorsqu'il doit à la fois veiller à l'intérêt public en tant que tuteur de l'agence des participations de l'État et défendre les intérêts de l'État actionnaire. Comment par la prédication morale venir à bout de pratiques quotidiennes ? Comme l'a dit notre rapporteur, la loi relative à la transparence de la vie politique est née de la panique. Cela pose problème !

Quels sont vos rapports avec les services fiscaux ? Mis à votre disposition, ils sont votre bras armé. Mais, en votre nom, ils effectuent de larges contrôles fiscaux, dépassant le champ des déclarations de patrimoine, incluant le conjoint même marié sous le régime de la séparation de biens...

M. Jean-Louis Nadal. - Vous soulevez un réel problème et des évolutions sont indispensables. Nous entretenons de bonnes relations avec la DG-Fip ; son directeur général, M. Bruno Parent, est venu s'expliquer devant le collègue afin de clarifier les rapports entre nos deux institutions.

Comme le procureur de la République s'adresse à la police judiciaire, qui dispose des pouvoirs d'investigation, je m'adresse à la DG-Fip, qui a des moyens dont je ne dispose pas, la base Patrim, par exemple, pour évaluer les biens immobiliers. La DG-Fip nous adresse un avis que nous comparons à celui du déclarant. En cas de distorsion de plus de 25 %, le dialogue s'instaure qui aboutit, à 98 %, à la délivrance d'un quitus. Cependant, on peut estimer que le problème est celui de l'indépendance.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Car la DG-Fip est soumise au pouvoir politique...

M. Jean-Louis Nadal. - Dans les 48 heures après la nomination d'un ministre, le contrôle fiscal est lancé et nous en recevons le résultat. En

revanche, pour les parlementaires, la suite donnée lorsque nous transmettons des informations nous échappe, au nom du secret fiscal. C'est pourquoi nous avons proposé de rendre la Haute Autorité indépendante en lui donnant un pouvoir d'investigation.

M. Pierre-Yves Collombat. - Je ne conteste ni le recours aux services fiscaux pour établir la véracité des déclarations, ni les vérifications de l'administration fiscale. En revanche, pourquoi invoque-t-elle la Haute Autorité pour procéder à des contrôles fiscaux plus larges, alors qu'elle pourrait le faire de son propre chef ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Comment contester les estimations immobilières que vous faites ? Vous dites que vous parvenez à des compromis avec les déclarants, mais une procédure de recours est-elle prévue ?

L'esprit de la loi est d'éviter que des parlementaires s'enrichissent à l'occasion de leur mandat, non pas de vérifier que les biens immobiliers qu'ils possédaient bien avant d'être élus sont estimés à leur juste prix au jour le jour.

M. Jean-Louis Nadal. - L'évaluation doit être faite au moment de la déclaration car, en fin de mandat, nous examinons la variation du patrimoine. Cette évaluation est agréée ou fait l'objet de négociations. Le déclarant n'a pas lieu de « contester » mais d'expliquer les valeurs qu'il indique, en s'appuyant sur des estimations variées comme celles du notaire ou de l'agent immobilier du secteur. L'évaluation d'un bien repose sur la rencontre d'une offre et d'une demande à un moment donné. On peut se trouver dans des situations atypiques : des manoirs magnifiques peuvent ainsi être invendables. Ce problème sera évoqué dans le rapport que je vais présenter en fin d'année et je suis persuadé que nous parviendrons à une solution.

Pour répondre à Mme Des Esgaulx, non, il n'y a pas de recours.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ces personnes sont donc les seules en France à ne pas pouvoir exercer de recours sur l'estimation de leurs propres biens.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Il est choquant que vous embêtiez quelqu'un qui détient un bien, souvent de famille, depuis des décennies parce que le montant de la déclaration, qu'il a toujours déclaré, ne vous convient pas.

M. Jean-Louis Nadal. - Un rapporteur n'est désigné que si la déclaration initiale et l'estimation de la DG-Fip diffèrent de plus de 25 %. En outre, les investigations de la Haute Autorité n'ont rien à voir avec l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - La plupart des parlementaires ont quand même eu une vérification de leur ISF.

M. Jean-Louis Nadal. - C'est la DG-Fip qui l'a décidée.

M. Pierre-Yves Collombat. - Votre mission est contaminée par l'esprit de l'administration fiscale. Pourquoi vous préoccuper du fait que l'estimation n'ait pas évolué ? Si le patrimoine est revendu et utilisé sous une autre forme, bien sûr, c'est un autre cas de figure. Ce qui vous importe dans votre mission, c'est l'enrichissement anormal au cours du mandat.

M. Jean-Louis Nadal. - Le déclarant peut apporter tous les éléments dont l'administration fiscale ne dispose pas : des photos, l'état des lieux... Au fil du temps et de la discussion, les difficultés s'aplanissent et certaines déclarations de patrimoine sont même revues à la baisse !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Revenons-en à l'essentiel : la loi est faite pour constater, à la fin d'un mandat ou de l'exercice de responsabilités publiques, d'éventuels enrichissements illégaux. L'évaluation du patrimoine en début de mandat n'a donc guère de sens.

La DG-Fip fonctionne sous le contrôle du ministre : lorsque vous déclenchez un processus sous contrôle d'un membre du Gouvernement, vous touchez au politique, ce qui pose des problèmes.

Les délais que vous deviez tenir n'ont pas été respectés car, dans certains cas, l'administration fiscale a procédé à des vérifications approfondies : vous dépendez donc de son bon vouloir. Le Gouvernement qui tenait à ce texte pour des raisons médiatiques ne vous a pas donné les moyens d'assumer vos responsabilités. En outre, le processus de contrôle a pris un temps considérable. Les sénateurs élus en septembre 2014 n'ont toujours rien reçu de votre part.

Ne vaudrait-il pas mieux qu'il y ait une vérification fiscale approfondie et systématique au moment de l'élection ou de la nomination à un mandat public ? Ce serait plus clair pour tout le monde, et gagnerait du temps, mais l'administration dispose-t-elle des moyens nécessaires ?

Peut-être faudrait-il rajouter à la liste actuelle des déclarants les membres des conseils d'administration des principaux médias, y compris la presse écrite...

Vous n'avez pas répondu à la question que je vous ai posée sur le grand pouvoir de certaines AAI, comme l'Autorité de la concurrence qui peut infliger des amendes considérables. Lorsqu'un membre d'un collège d'AAI est également membre du conseil d'administration d'un grand groupe, comment éviter les conflits d'intérêts ?

Dans les corps constitués comme le Conseil d'Etat ou la Cour des comptes, certains passent de la fonction de magistrat à des responsabilités dans un groupe privé, y compris lorsqu'ils ont effectués préalablement une mission dans le même domaine. Puis ils reviennent dans leur corps d'origine, pour ensuite être nommés dans une AAI. Que pouvez-vous faire ?

M. Jean-Louis Nadal. - Il s'est écoulé huit mois entre l'avant-projet de loi et ma nomination : c'est un record. J'aurais souhaité disposer d'un peu plus de temps et d'un *vade-mecum* à l'intention des présidents des AAI.

À la suite de l'affaire Thévenoud, j'ai proposé au Président de la République de vérifier la situation fiscale des ministres préalablement à leur nomination et de délivrer un certificat de régularité fiscale pour les candidats à une élection nationale. Ainsi, aucune suspicion ne serait plus possible. Je vous rejoins donc totalement, monsieur le rapporteur.

Je suis opposé aux renouvellements de mandats dans les AAI et à la nomination dans deux AAI. Je vous précise que je ne suis pas candidat à un autre mandat !

La régulation des conflits d'intérêts permet d'éviter les dérapages : il faut savoir mettre un terme à des situations opaques. La Haute Autorité dispose du levier pédagogique : lorsqu'elle détecte un conflit d'intérêts, elle dialogue avec l'intéressé, et régularise la situation. L'immense majorité des déclarants qui craignent un conflit d'intérêts nous consultent. J'ai ainsi reçu de très hauts responsables que leur situation inquiétait. Notre fonction de conseil est importante. C'est la sincérité qui nous intéresse. Au levier pédagogique s'ajoute un pouvoir d'injonction, si nécessaire publique, et la possibilité d'engager un recours pénal.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous confirmez que la Haute Autorité a un pouvoir d'injonction. Dans son rapport public de 2001, le Conseil d'État estimait que les AAI ne pouvaient pas exercer de pouvoir décisionnel dans des compétences régaliennes. N'est-ce pas pourtant le cas de la Haute Autorité ?

M. Jean-Louis Nadal. - Nous ne sommes pas une juridiction, et les déclarants ne sont pas des prévenus.

M. Pierre-Yves Collombat. - La notion de conflit d'intérêts n'a-t-elle pas été mise sur le devant de la scène pour masquer les trafics d'influence ? Constitue-t-elle un vrai progrès ? Juridiquement, il n'y a pas de sanction possible, et cela évite de parler de ces trafics...

M. Jean-Louis Nadal. - La notion de conflit d'intérêts est devenue plus claire. De manière sous-jacente, on peut y voir l'influence, le favoritisme... - c'est l'ancien magistrat qui parle. Pour la première fois, nous avons un texte sur ce sujet, avec une définition inédite : on la décortique, on l'analyse, on l'exécute, on la clarifie et on la finalise.

M. Michel Canevet. - La Haute Autorité a été créée assez récemment, et peut recourir à différents moyens de l'État. Vos moyens propres sont-ils suffisants ? Comment voyez-vous l'évolution de vos besoins budgétaires ?

M. Jean-Louis Nadal. - Votre question est importante : en 2014, le budget de la Haute Autorité était construit sur le modèle de celui de la

Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations. Mais cela n'a rien à voir ! Le travail est totalement différent, et nous avons démarré avec quatre fonctionnaires en 2014. Notre secrétaire général a déployé une énergie considérable pour recruter un adjoint et des chefs de pôle responsables de la transparence, des conflits d'intérêts, de la communication... Nous sommes désormais trente. Je comprends bien, dans le contexte budgétaire actuel, ne pouvoir obtenir davantage même si le travail est colossal, ce qui nous oblige à faire des choix, afin que le contrôle soit approfondi. En 2016, nous donnerons la priorité aux membres des cabinets ministériels et hauts fonctionnaires, qui n'étaient pas précédemment dans le champ de notre mission. Nous sommes une petite AAI mais je compte sur la prise de conscience publique pour que nos moyens s'accroissent.

Nous demeurons dans nos modestes locaux du 98 rue de Richelieu, loin des lambris de la République : nous nous devons de donner l'exemple. Je n'ai ni appartement de fonction, ni voiture de fonction, ni chauffeur, je circule en taxi et je voyage en classe économique, même sur un vol de 12 h 40 pour la Malaisie. Tous nos fonctionnaires suivent cette discipline stricte et cette rigueur exemplaire - et j'en suis fier.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le non-respect des délais est très gênant pour les déclarants. Le justiciable a l'habitude d'attendre, le déclarant devra prendre la même habitude...

Revenons sur un cas particulier : l'administration fiscale relève en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française des exécutifs locaux. Il semblerait que certains élus fassent de la rétention d'informations. Arrivez-vous à obtenir les informations souhaitées ou des protections particulières font-elles entrave ?

M. Jean-Louis Nadal. - Je suis lié au secret professionnel...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Cette réunion est ouverte à la presse et au public, je comprends M. Nadal...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous allez obliger la commission à se rendre sur place pour vous interroger !

M. Jean-Louis Nadal. - Je vous recevrai avec plaisir.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je viendrai.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Merci, monsieur Nadal, d'avoir répondu à nos questions. Nous avons dépassé le cadre des questions traditionnelles aux AAI, en raison de votre statut particulier. Nos collègues liront vos propos avec intérêt : nombreux sont ceux qui pensaient que le silence de la Haute Autorité valait acceptation de leur dossier. Nous sommes maintenant éclairés sur ce point également.

La réunion est levée à 15h40.

Mercredi 16 septembre 2015

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

La réunion est ouverte à 17 heures.

35. Audition de M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) (mercredi 16 septembre 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous recevons M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS). Créée par la loi du 10 juillet 1991 à la suite de l'affaire des écoutes de l'Élysée, la CNCIS est qualifiée expressément depuis l'origine d'autorité administrative indépendante française. Elle sera remplacée par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), dotée de compétences élargies, par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Vous reviendrez sur le rôle et les compétences de cette nouvelle autorité, dont la nomination du président entraînera l'entrée en vigueur de l'essentiel de la loi relative au renseignement. Deux des trois membres du collège de la CNCIS sont des parlementaires. Vous nous direz comment son président est désigné, afin que nous puissions apprécier son indépendance - question d'actualité ! La CNCIS emploie cinq personnes ; son budget, en 2015, s'élève à 569 000 euros. Vous exposerez le mode de fonctionnement et la composition de cette commission.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Marie Delarue prête serment.

M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. - Les autorités administratives indépendantes ont trois fonctions : réguler certains marchés ou secteurs économiques ; autoriser ou agréer des activités ; contrôler les actes d'agents publics dans des domaines jugés sensibles. La CNCIS, créée par la loi du 10 juillet 1991, répond clairement à la troisième vocation. Elle n'a ni à réguler, ni à décider, mais à donner des avis au Gouvernement. Elle veille au respect des dispositions de la loi qui l'a fait naître, c'est-à-dire à la légalité des interceptions de sécurité pratiquées et en contrôle l'opportunité. La loi de 1991 a marqué le caractère exceptionnel de cette procédure et défini un quota qui ne peut être dépassé à un moment déterminé : il était de 2 190 interceptions en simultané lors de mon entrée en fonction ; il est de 2 700 depuis ce printemps. La commission rend un avis que le Premier ministre est libre de suivre ou non. J'ai toujours écarté l'idée d'un avis conforme, que certains ont pu envisager. Le Gouvernement est le seul responsable dans des domaines aussi particuliers que ceux relatifs à l'ordre public.

Les interceptions répondent à cinq finalités : la prévention de la criminalité de la délinquance organisées ; la prévention du terrorisme ; les atteintes à la sécurité, espionnage et contre-espionnage ; les atteintes aux activités économiques essentielles de la Nation ; les actions de reconstitution de groupements de fait ou de droit dissous par le Gouvernement. Jusqu'à récemment, la finalité la plus importante en volume a toujours été la première, mais on observe un renversement : sur les quatre derniers mois, la prévention du terrorisme a représenté 39% des interceptions, contre 38% pour la délinquance et la criminalité organisées.

Lorsqu'elle est saisie selon la procédure de droit commun, la commission n'a pas de délai pour statuer. En réalité, nous répondons toujours dans les 24 heures, et le plus souvent dans les 7 à 8 heures. Lorsque la demande est présentée en urgence, comme la semaine dernière à 3 heures du matin, nous statuons dans les 45 minutes : les services ne peuvent affirmer que leur activité est bridée par notre contrôle.

La composition du collège est originale puisque les parlementaires, désignés par le président de chaque assemblée, sont majoritaires. L'actuel représentant du Sénat est M. François-Noël Buffet. Le président de la CNCIS est nommé par décret, sur une liste de trois noms arrêté conjointement par le premier président de la Cour de cassation et le vice-président du Conseil d'État. Traditionnellement, le premier nom a toujours été choisi. C'est toujours un magistrat. Un seul était magistrat de l'ordre judiciaire : mon prédécesseur, Hervé Pelletier.

La commission emploie cinq agents dont trois de catégorie C - deux secrétaires et un chauffeur-officier de sécurité, celle-ci étant draconienne dans nos locaux - et deux de catégorie A, magistrats de l'ordre judiciaire. Un quatrième poste de catégorie C créé en 2008 n'a jamais été occupé. Les effectifs sont les mêmes qu'en 1991, alors que le champ d'activités de la commission s'est accrue. Depuis 2006, elle contrôle *a priori* l'ensemble des données de connexion relatives à la prévention du terrorisme, telles que les codes IMSI (*International Mobile Subscriber Identity*) et IMEI (*International Mobile Equipment Identity*) pour la géolocalisation notamment. Depuis le 1^{er} janvier, l'ensemble des données de connexion fait l'objet d'un contrôle, cette fois *a posteriori*. Quant aux demandes de géolocalisation grâce au téléphone, toujours urgentes, nous les contrôlons en temps réel, depuis la loi de programmation militaire du 18 décembre 2013. Notre champ d'activités s'est accru à effectif constant et nous sommes un peu à la peine.

Notre budget est de 569 000 euros annuels, dont 80 % pour les rémunérations. Depuis cinq ans, nous n'avons rien dépensé en investissement. Les frais de fonctionnement s'élèvent à 100 000 euros par an environ. Nous ne devrions pas finir l'année 2015 en rémunérations et en frais de fonctionnement en raison de la création de la CNCTR par la loi du 24 juillet 2015.

Il faut absolument éviter toute interruption du contrôle au moment du passage de témoin avec la CNCTR, faute de quoi je crains que les services ne prennent de mauvaises habitudes. Cela suppose de mettre en œuvre un minimum de services techniques. Nous avons agrandi la salle d'accès aux données d'enregistrement et de transcription, car il faudra demain pouvoir recevoir les données d'autres techniques ; le nombre de postes pourra être porté à huit, afin de tenir le délai légal de 24 heures. J'ai décidé, par anticipation, de créer un embryon d'équipe technique. Nous avons ainsi été rejoints le 1^{er} septembre dernier par un ingénieur mathématico-informaticien, plus à même qu'un magistrat d'apprécier les dispositifs techniques proposés par les services. J'espère que le président de la CNCTR pourvoira au moins un autre emploi de même nature. J'ai également recruté un troisième magistrat judiciaire, arrivé le 10 septembre. J'ai demandé au Premier ministre, et semble-t-il obtenu, dix-huit emplois pour la future CNCTR, sur l'année budgétaire 2016.

Ma seule préoccupation est que l'efficacité du contrôle ne diminue pas. La loi a instauré des dispositifs dont certains sont infiniment heureux, d'autres que je juge insuffisants - je l'ai dit publiquement à l'époque -, ainsi qu'un grand nombre d'éléments techniques à mettre en œuvre. Ainsi en va-t-il des balises, déjà fort utilisées quoiqu'irrégulièrement. Le contrôle, *a priori* et *a posteriori*, des données recueillies permet de vérifier la véracité de l'autorisation demandé et la conformité de l'exécution par les services. En l'état, nous manquons de garanties techniques pour assurer sur les balises, insonorisations, *IMSI catchers* et autres instruments nouveaux un contrôle aussi efficace que sur les interceptions de sécurité.

Dans nos locaux, nous conservons tous les enregistrements, dès qu'ils ne sont pas supprimés - la nouvelle loi a porté le délai de conservation de dix à trente jours -, ainsi que la copie des transcriptions qu'en font les services. Demain, j'ignore quel volume de données sera recueilli par les services, combien parviendront à la CNCTR, ni comment. La période de transition technique imposera un certain bricolage. Je ne veux pas que celui-ci affadisse le contrôle nécessaire sur une surveillance qui porte forcément atteinte à la vie privée.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je veux d'abord vous rendre hommage et vous dire combien vous représentez pour nombre d'entre nous l'exemple de l'indépendance et de ce que doit être le service de la République au plus haut niveau. Vous présidez cette commission depuis plus d'un an : estimez-vous avoir eu les moyens d'assurer la protection de la liberté de nos concitoyens ? Le document que vous nous avez fait parvenir fait apparaître une réduction de votre budget et un accroissement de vos missions.

M. Jean-Marie Delarue. - Merci de votre hommage, auquel je suis très sensible. Longtemps, les effectifs ont été suffisants. Nous n'étions nullement une caricature de contrôle des services, contrairement à ce qu'on a pu entendre. Mais depuis trois ou quatre ans, disent mes collaborateurs,

nous sommes à la peine et manquons de temps ou d'effectifs pour mener notre mission. Notre champ de compétence inclut la visite de la vingtaine de centres d'écoute déconcentrés du Groupement interministériel de contrôle (GIC). Nous voudrions nous rendre dans sept à dix centres par an. En 2014, faute de budget suffisant, ce chiffre a été nettement inférieur, ce qui peut donner aux services l'impression que leur activité est moins suivie. Ces visites sont l'occasion pour moi d'échanger librement avec les fonctionnaires de police. J'ai ainsi appris qu'il s'écoulait six à huit semaines entre la demande du policier de base et son arrivée devant la commission ! Diminuer nos déplacements, c'est diminuer notre capacité d'écoute des services, et notre capacité de contrôle. L'équilibre entre la liberté et la surveillance est un peu atteint.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quel est votre avis sur la présence de parlementaires dans votre collègue ?

M. Jean-Marie Delarue. - Cela a été discuté lors du débat sur la loi sur le renseignement. Dans le rapport annuel rendu en juillet au Premier ministre, l'un de nos membres, par ailleurs président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, se prononce fermement contre la présence de parlementaires. Lorsque j'étais Contrôleur général des lieux de privation de liberté, je plaçais déjà pour que le contrôleur soit contrôlé. Le Parlement est un instrument formidable pour ce faire, par un contact fréquent avec les AAI ou, mieux encore, la présence de parlementaires en leur sein. J'y trouve beaucoup d'avantages, *a fortiori* pour une activité régaliennne. Certains brandissent le risque de fuites : en trente ans, pas une seule ! Les parlementaires de la CNCIS ont été exemplaires.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Votre avis nous intéressait car la présence de parlementaires a fait débat, tout comme l'avis conforme. Pourquoi certains de vos avis ne sont-ils pas suivis, et quelles seront les conséquences, avec la nouvelle commission ? Cette année, le Premier ministre n'a pas suivi votre avis à plusieurs reprises.

M. Jean-Marie Delarue. - On note depuis un an un infléchissement de la politique du Premier ministre à cet égard - je vise la fonction et non la personne. Nos avis défavorables représentent à peine plus d'1 % du total. Plus du quart des demandes sont assorties de commentaires voire de réserves, par exemple le passage d'un délai de quatre à deux mois s'agissant d'un mineur. Les services n'émettent pas de demandes pour de fausses raisons. Il nous arrive de leur demander des précisions, des motivations supplémentaires. Nous les obtenons toujours, ce qui explique en partie le faible nombre d'avis défavorables. Ceux-ci sont émis lorsque les conditions légales ne sont pas remplies ou quand il existe des interrogations sur le bien-fondé de la demande, par exemple lorsque quelqu'un est présenté comme extrêmement dangereux alors que les faits sont anciens.

Jusqu'en 2014, les avis ont presque toujours été suivis. Depuis la fin 2014, un plus grand nombre d'avis défavorables n'a pas été suivi, pour des raisons de conjoncture. Le Premier ministre a par exemple jugé le dossier crédible ou, en opportunité, qu'il fallait répondre à un besoin des services. La situation est particulièrement délicate lorsque la personne suivie par la police administrative fait l'objet d'une saisine de l'autorité judiciaire : soit la demande de surveillance porte sur une affaire complètement distincte, et l'avis peut être favorable, sous réserve des compétences l'autorité judiciaire pour l'affaire dont elle est saisie, soit il s'agit de la même affaire, et l'avis est défavorable. Il arrive que cet avis ne soit pas suivi alors qu'il n'y a aucune hésitation juridique. Lorsque nous estimons que l'autorisation a été donnée *contra legem*, la loi de 1991 nous autorise à adresser une recommandation au Premier ministre pour lui demander d'interrompre l'interception illégale. Cette année, deux recommandations n'ont pas été suivies, ce qui n'avait jamais été le cas depuis 1991. Le Premier ministre prend des risques juridiques et politiques à passer outre ; à lui de les apprécier. Je suis un peu préoccupé par cette évolution.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Compte tenu des évolutions législatives, il paraît indispensable d'avoir un collègue dont l'indépendance est en béton armé. Comme Contrôleur général des lieux de privation de liberté, vous étiez tellement indépendant que notre assemblée a considéré que cette autorité devait rester distincte du Défenseur des droits. Votre personnalité a pesé pour beaucoup dans cette décision. La CNCIS va subir une mutation avec les ouvertures rendues possibles par la loi sur le renseignement - je le dis d'autant plus librement que je ne l'ai pas votée. Cette indépendance est encore plus indispensable. Selon la presse, vous n'avez pas souhaité présider cette nouvelle autorité indépendante. Est-ce exact ?

M. Jean-Marie Delarue. - Le communiqué du Conseil d'État dit la vérité sur ce point. Le mois dernier, j'ai demandé à ne pas figurer parmi les membres proposés par le vice-président du Conseil d'État. Disons que s'il avait voulu penser à moi, je l'en ai dissuadé, parce que je pense que la loi sur le renseignement d'une part, et les techniques de saisine des données d'autre part, ne me donnent pas les garanties d'un contrôle suffisant. Par conséquent, je ne souhaite pas m'y associer. Je respecte cet élan - 80 % des parlementaires ont voté cette loi - mais ne m'y associe pas.

Rien ne sert de créer des autorités administratives indépendantes si leurs membres ne sont pas indépendants. C'est la première vertu de ces fonctions. Il faut pouvoir dire des choses qui déplaisent, sinon on n'apporte rien au pouvoir exécutif et au Parlement. Le Sénat a ajouté, dans la loi d'octobre 2007 sur le Contrôle général des lieux de privation de liberté, des dispositions très précises sur l'indépendance du Contrôleur général : un mandat non révocable et non renouvelable, cela me plaît. Ces conditions sont bienvenues. J'avais souhaité, dans un rapport au Premier ministre sur un

avant-projet de la loi sur le renseignement, que de telles dispositions y figurassent. Certaines y sont. L'indépendance est aussi un état d'esprit. La personne pressentie pour présider la CNCTR présente toutes les garanties à cet égard, j'en ai la conviction. Un autre que moi fera très bien l'affaire.

J'espère que des considérations autres que ma personnalité ont pesé pour décider du sort du Contrôle général des lieux de privation de liberté. La situation des établissements pénitentiaires et des commissariats de police français n'est pas si enviable qu'on se prive d'une autorité indépendante dévolue à cet effet. Je crois avoir dit à votre commission des lois, lors de ma nomination en juin 2008, que quinze ans plus tard, cette autorité pourrait fusionner. Au bout de six ou sept ans, ce temps n'est pas encore venu.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez l'expérience des AAI, pensez-vous qu'il soit possible de conserver une autre activité en même temps ?

M. Jean-Marie Delarue. - Le président de la CNCTR ne peut pas, raisonnablement, exercer d'autres activités. Les parlementaires membres du collège ont bien entendu leur activité. Je suis partagé au sujet des magistrats. Ceux qui sont chargés du contrôle des techniques de renseignements doivent s'y consacrer à plein temps, mais le flux est trop important pour réunir quotidiennement la totalité du collège. J'imagine qu'une formation restreinte examinera les dossiers au quotidien, en appliquant la jurisprudence établie par le collège dans son entier. Difficile de réunir quotidiennement neuf personnes pour donner une réponse sous 24 heures. On ne va pas non plus réunir tous les jours des segments de commission dans des formations différentes, ce serait meurtrier pour la jurisprudence. Les autres activités des membres doivent être restreintes et ne surtout pas faire peser de soupçons de rapprochement avec des fournisseurs d'accès, des opérateurs téléphoniques ou des services de renseignement ou de police. Au président d'être intraitable, pour lui et pour ses collègues.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - On retrouve dans les AAI, très souvent en application de la loi que nous votons, des personnalités issues de la haute fonction publique, du Conseil d'État ou de la Cour des comptes, tous issus de l'ENA, au point que certains parlent de nomenklatura. Certaines personnalités siègent dans plusieurs instances en même temps, par exemple au Conseil supérieur de la magistrature. Est-ce raisonnable ?

M. Jean-Marie Delarue. - Selon vos critères, je fais partie de la nomenklatura.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce n'est pas forcément péjoratif.

M. Jean-Marie Delarue. - J'espère être aussi indépendant vis-à-vis de la nomenklatura que d'autres instances. La vertu d'indépendance se trouve plus facilement parmi les personnes ayant l'habitude d'activités juridictionnelles. À la Cour des Comptes comme au Conseil d'État, on a l'habitude de se prononcer tous les jours en pleine indépendance dans de

multiples affaires. Mais je ne vois nul inconvénient à aller chercher d'autres profils, comme à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) par exemple. L'indépendance est un apprentissage. En repassant mes jeunes années, je peux être critique envers moi-même.

Il est dommage de participer à plusieurs activités simultanément, surtout si elles pèsent sur les choix et réduisent l'indépendance. Les visées politiques de certaines d'AAI compromettent leur indépendance, par exemple quand elles se montrent plus accommodantes avec ceux qu'il faut convaincre pour élargir leur périmètre. Faisons en sorte qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêts. Le législateur doit y veiller, si tel était le sens de votre question.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - C'était le sens de ma question, qui n'était pas neutre, étant donné certaines nominations annoncées.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Il y aurait beaucoup à dire sur le contrôle du Parlement sur les AAI.

M. Pierre-Yves Collombat. - Qui contrôlera le contrôleur ? Beaucoup d'AAI ont été créées en réaction au mieux à un problème, au pire à un scandale. Ce ne sont pas forcément de bonnes conditions de création. Comment réguler et renforcer l'indépendance, alors qu'on n'échappe pas totalement à son milieu ni à sa carrière, même en étant intègre ?

M. Jean-Marie Delarue. - Il n'est pas rédhibitoire pour une loi d'avoir été votée après un scandale ou un problème. La CNCIS est née à la suite d'un scandale, celui des écoutes téléphoniques, et d'un problème, l'absence de dispositif français après deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le 24 avril 1990. Or la loi qui l'a créée est bonne.

Les AAI produisent traditionnellement un rapport annuel, soumis en principe au Parlement. J'ai toujours pu remettre ces rapports au président de chaque chambre et les présenter devant votre commission des lois. C'est un moment d'explication.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - On compte aujourd'hui une quarantaine d'AAI sont une. À ce rythme, il faudra créer un Parlement spécial.

M. Jean-Marie Delarue. - Les AAI doivent éclairer les autorités publiques et le Parlement encore plus que l'opinion. Chaque année, le président du Conseil national des droits de l'homme du Maroc présente son rapport devant le Parlement, qui en débat en séance. Avec quarante AAI, il faut bien sûr différencier les modes de contrôle suivant les intérêts des parlementaires. Certaines AAI, récentes ou portant sur des domaines régaliens ou des marchés importants, peuvent être plus suivies que d'autres. On pourrait créer un office parlementaire dédié pour favoriser un dialogue continu. Les parlementaires membres du collège peuvent également informer leurs collègues. Des parlementaires pourraient, à l'occasion d'un

budget, éplucher de près les comptes d'une AAI. Je souhaite depuis longtemps que le contrôle du Parlement sur l'exécution des lois soit renforcé. Certains parlementaires peuvent aussi se spécialiser, devenir des « censeurs » pour emprunter ce terme au droit commercial. Il faudrait exiger des AAI qu'elles amendent la rédaction de leurs rapports afin que vous puissiez les utiliser en toute intelligibilité. On peut encore améliorer l'organisation du travail parlementaire et favoriser le rapprochement des membres du Parlement avec certaines AAI.

M. Pierre-Yves Collombat. - Les progrès techniques n'incitent-ils pas à changer les méthodes, comme aux États-Unis, où l'on recueille tout un ensemble de renseignements, pas forcément relatifs à la délinquance, sur un ensemble d'individus, pour y trouver ensuite matière à un contrôle social qui n'était pas prévu initialement ? J'ai cru comprendre que vous étiez attentif à la maîtrise de ces nouvelles techniques. Présentent-elles un risque ?

M. Jean-Marie Delarue. - Elles présentent un risque considérable. La loi de 1991 sur les interceptions de sécurité interdit aux services de transcrire des éléments sans rapport avec l'affaire pour laquelle la surveillance a été demandée. Tout ce qui est relatif à la vie privée doit disparaître, ou tout ce qui concerne les relations professionnelles d'un avocat. C'est pourquoi notre commission tient autant à effectuer un contrôle *a posteriori*. Demain, nous accumulerons les données sur encore plus de personnes. Traditionnellement, les écoutes de correspondance représentaient le summum de l'intrusion, le recueil de données téléphoniques n'apportait rien. Aujourd'hui, la géolocalisation en temps réel se fait uniquement sur des données de connexion. La séparation des données que nous accumulons sera de plus en plus difficile.

Ma crainte est que nous ne soyons pas en mesure de vérifier assez tôt que les données qui n'ont pas trait à l'affaire sont soustraites, comme le prévoit la loi. Que se passera-t-il s'il faut attendre de pouvoir retirer une balise d'un véhicule pour que son contenu soit assimilé ? Et si le service ne me transmet que les données concernant l'affaire, alors que la balise contient des données sur une autre affaire pénale ? Tout cela suppose la bonne foi des services. J'y crois, bien évidemment, mais il vaut mieux vérifier, car nous sommes en démocratie. Un bon policier est un policier qui a de la mémoire, dit-on - ce qui suppose des fichiers, dont certains ne sont pas contrôlés par la CNIL. Ils le seront demain. La CNIL devra faire son travail, et la CNCTR disposer des conditions techniques pour faire le sien.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Est-il crédible que certaines activités de renseignement aient échappé au contrôle de la Commission ?

M. Jean-Marie Delarue. - Oui, c'est crédible. Certaines activités qualifiées de « zones grises » étaient illégales et pratiquées à une échelle que je ne peux pas définir, car nous ne les contrôlions pas. Sans doute d'autres écoutes ont-elles pu échapper à notre contrôle. Il est désormais autorisé

de suivre non des numéros de téléphone mais des personnes - l' « objectif », dans notre jargon. Un délinquant bien organisé possède dix numéros de téléphone ! Les services nous demandent d'abord une autorisation pour en écouter trois ou quatre, puis, au fil des écoutes, en ajoutent d'autres, en retranchent certains : ce sont les « listes modifiées », qui ne sont pas soumises au Premier Ministre. Les services du GIC mettent quinze jours avant de savoir si la personne écoutée correspond bien au numéro surveillé. Il est possible que des policiers introduisent dans ces listes modifiées un numéro de téléphone qu'ils souhaitent surveiller, puis le retirent au bout de quinze jours sans que le GIC ni la Commission ne s'en aperçoivent. Les cas doivent être rares ; cela reste crédible.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - La loi sur le renseignement devait légaliser ces pratiques que vous appelez « grises ». La modernisation de nouvelles pratiques grises n'est-elle pas envisageable ?

M. Jean-Marie Delarue. - Dès l'automne 2014, j'avais indiqué au Gouvernement que la loi devait porter non sur les techniques de renseignement mais sur le degré d'intrusion dans la vie privée. Je n'ai pas été suivi. Nous nous trouvons désormais en porte-à-faux, car les techniques qui ne sont pas mentionnées dans la loi sont réputées illégales. Or l'évolution technologique dans ce domaine est galopante. La loi ne mentionne pas les drones. La préfecture de police en a déjà un. Le survol de propriétés privées risque de poser problème, car il me paraît difficile d'assimiler le drone à une technique existante. L'approche choisie par le Gouvernement entraînera le développement de techniques qui nourriront les zones grises, car les services diront toujours en avoir besoin, sans doute avec raison. Le directeur de la sécurité de Google International m'a indiqué qu'il répondrait certainement à la demande de cryptologie de la part des usagers. Cette technique pouvant gêner la prévention de la délinquance, il faudra donc inventer des contre-mesures... J'aurais voulu que le législateur évite de reprendre en permanence ce chantier des évolutions technologiques.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Merci pour vos réponses. Votre audition a mis en avant la nécessité d'un contrôle par le Parlement. On ne peut se contenter d'un rapport annuel d'activité. Je ne suis pas certaine non plus qu'il suffise que des parlementaires siègent dans les AAI. L'expérience montre que les parlementaires qui sont membres de telle ou telle institution la défendent ! La question du contrôle doit se poser lors de l'élaboration de la loi.

La réunion, suspendue à 18h15, reprend à 18h30.

36. Audition de M. Laurent Leveneur, président du Bureau central de tarification (BCT) (mercredi 16 septembre 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le Bureau central des tarifications (BCT) a été créé par la loi du 27 février 1958, qui instituait

une obligation d'assurance pour la circulation des véhicules terrestres : « Toute personne assujettie à l'obligation d'assurance et qui, ayant sollicité la souscription d'un contrat auprès d'une société d'assurance, se voit opposer un refus peut saisir le Bureau central de tarification ». Ce dispositif a progressivement été étendu aux domaines faisant l'objet d'une obligation d'assurance. Vous nous les exposerez et nous parlerez de la réorganisation du Bureau en 1992. Cette structure se compose désormais de quatre collèges établis chacun à parité entre assureurs et assujettis, avec un seul président, issu du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes ou Professeur des universités pour les disciplines juridiques. Le BCT a pour rôle exclusif de fixer le montant de la prime moyennant laquelle l'assureur est tenu de garantir le risque qui lui a été proposé. Il a été qualifié d'AAI par le commissaire du Gouvernement dans une décision du Conseil d'État du 19 janvier 1998 « SNC-Grand littoral », qualification reprise par le rapport du Conseil d'État de 2001.

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

M. Laurent Leveneur, président du Bureau central des tarifications. - C'est un mécanisme assez intelligent qui a été mis en place par la loi de février 1958. L'obligation d'assurance en matière de responsabilité civile automobile repose sur les assujettis, automobilistes ou motocyclistes. Or en France, la liberté contractuelle a valeur constitutionnelle. Il fallait combiner l'obligation d'assurance avec ce qui restait de liberté contractuelle. L'assujetti garde le libre choix de l'assureur, parmi les 300 entreprises agréées dans notre pays, sans compter celles de l'Union européenne. Quant à l'assureur, il a la liberté de contracter ou non avec tel assujetti, le refus d'assurance pouvant être légitimement opposé par des compagnies d'assurance à des personnes qui souhaitent souscrire des contrats. Le législateur a donc prévu le cas des personnes qui ne trouveraient pas d'assureur. C'est ainsi qu'est né le BCT, avec pour seul rôle de fixer la prime moyennant laquelle un assureur à qui la souscription du contrat a été demandée sera tenu de le souscrire. Le Bureau fixe donc dans un dossier individuel une prime individuelle pour un contrat individuel.

Le système a fonctionné pendant des années de manière satisfaisante, si bien qu'il a été reproduit en 1978 en matière d'assurance sur les constructions, lorsque la fameuse responsabilité civile décennale a été rendue obligatoire, puis en 1982, lorsque le législateur a généralisé l'obligation d'assurance en matière de catastrophe naturelle, en 2002, lorsqu'il a imposé aux médecins l'obligation de s'assurer, et l'an dernier, quand ont été créées de nouvelles obligations d'assurance en matière d'habitation : responsabilité des copropriétaires, responsabilité civile des syndicats de copropriétaires, responsabilité civile des locataires.

L'organisation du Bureau a été remodelée en 1992. Jusque-là, l'administration du ministère des Finances assurait le secrétariat et

l'instruction des dossiers ; depuis, le monde de l'assurance (Fédération française des sociétés d'assurance et le Groupement des entreprises mutuelles d'assurance) fournit les moyens, locaux ou secrétariat. Les membres du Bureau sont nommés par arrêté ministériel et ne sont pas rémunérés. Il n'y a aucun argent public dans cet organisme, pas de sanctions, ni de primes. Le Bureau se contente de rendre des décisions individuelles pour des assurés qui n'arrivent pas à trouver d'assureur à cause d'un profil de risque élevé. Pourquoi avoir créé cet organisme ? Sans doute parce qu'il évite à l'administration de s'impliquer dans des décisions parfois difficiles, préservant ainsi la hiérarchie qui remonte jusqu'au Premier Ministre.

Le Bureau a très bien fonctionné jusqu'en septembre 2014, moment où a été mise en application la loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique, et notamment son article 11 qui fait obligation aux membres des AAI de présenter une double déclaration de patrimoine et d'intérêts, à l'instar de ce que font les élus. Le BCT n'est qualifié d'AAI par aucun texte législatif, mais par le rapport du Conseil d'État de 2001. Face à l'obligation de rendre leur double déclaration au 1^{er} octobre 2014, nos membres, tous bénévoles, ont estimé que la mesure était disproportionnée. Ils ont surtout considéré qu'ils n'entraient pas dans la catégorie des représentants de la vie publique, car ils traitaient de dossiers individuels de manière confidentielle, et 77 des 82 membres du Bureau ont préféré démissionner. Depuis...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - C'est l'apprentissage de la solitude !

M. Laurent Leveneur. - Il est délicat de recruter de nouveaux membres, au point que la nouvelle formation qui devait statuer en matière d'habitation n'a pu être mise en place, faute de volontaires pour y siéger. Travailler bénévolement, sans même le remboursement des frais de déplacement, avec obligation de déclarer ses revenus sur les cinq dernières années, car la prescription fiscale doit bien être de trois ans...

M. Pierre-Yves Collombat. - Pouvant être prolongée de sept ans...

M. Laurent Leveneur. - Une personne du Bureau m'a indiqué qu'elle peinait à faire sa déclaration patrimoniale car elle a acheté son appartement il y a 25 ans et n'avait pas conservé toutes les factures des travaux accomplis depuis. Les organismes professionnels estiment qu'ils n'ont pas à faire peser de telles obligations sur leurs membres, et les associations de consommateurs souhaitent aussi revenir à une situation plus normale.

Une proposition de loi a été déposée l'an dernier par le doyen Gélard et par Jean-Pierre Sueur, qui constatent qu'il n'y a aucune liste des AAI, si bien que lorsqu'on prend une mesure concernant le régime juridique de ces AAI, le champ d'application du texte est incertain. C'est tout à fait le cas pour la loi du 11 octobre 2013 : certaines AAI ont dû y échapper alors qu'elles étaient concernées et inversement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Comment faire, alors ?

M. Laurent Leveueur. - Il n'est pas simple de dresser une liste des AAI. Cependant, quand le législateur édicte une mesure les concernant, il faudrait prendre le soin de renvoyer à un décret énumérant les organismes concernés. Cela a été fait, à juste titre, dans l'article 8 de la loi du 11 octobre 2013 qui impose des obligations en matière de gestion de valeurs mobilières aux membres et présidents des AAI opérant dans la vie économique. On ne peut pas mettre toutes les AAI dans le même sac : d'une part celle qui est dotée d'un pouvoir de recommandation et d'édiction de normes, d'un pouvoir de sanction, parfois important, et d'autre part le Bureau central, chargé de fixer une prime dans un dossier individuel, décision qui ne s'impose même pas à celui qui l'a sollicitée, car l'assujetti reste libre de préférer aller chercher un assureur en Irlande ou en Pologne, s'il le souhaite ! Il faut cibler la législation. Elle ne peut s'appliquer à toutes les AAI.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous aurions pu vous auditionner comme expert juridique. Vous considérez-vous comme une AAI ?

M. Laurent Leveueur. - Pas au sens de la loi du 11 octobre 2013. Cette qualification qui nous a été donnée peut se justifier par le fait que les membres du Bureau sont nommés par arrêté ministériel. Notre organisme est indépendant, car il ne dépend pas d'un pouvoir hiérarchique, comme c'est le cas dans l'administration.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - L'administration se décharge en quelque sorte sur le Bureau d'un certain nombre de problèmes, dites-vous. Considérez-vous que ce soit la meilleure solution ?

M. Laurent Leveueur. - Si l'État ne peut pas faire fonctionner un organisme comme le nôtre sans le charger de contraintes excessives, il faudra peut-être trouver une autre solution. Ce n'est pas si simple. Depuis 1958, les décisions ne s'imposent pas aux assujettis qui les ont sollicitées, mais aux assureurs qui risquent de perdre leur agrément s'ils ne s'y plient pas. On pourrait envisager un autre système de médiation ou de conciliation. Ce serait sans doute moins efficace.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Avec quatre-vingts membres, le Bureau n'est-il pas une usine à gaz ?

M. Laurent Leveueur. - Chaque formation est constituée de douze titulaires et de douze suppléants.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Tout ce monde pour trouver un assureur à des personnes privées, parfois simplement pour leur véhicule ?

M. Laurent Leveueur. - En 2002, quand l'assurance a été rendue obligatoire en matière de responsabilité civile médicale, le Bureau a eu un rôle essentiel, alors que les choses se passaient très mal. Il a aidé à régler le problème. Nous avons traité des centaines de dossiers individuels, dont plus de mille la première année.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - De qui devez-vous être indépendant ?

M. Laurent Leveneur. - De l'administration du ministère des Finances. Un commissaire du Gouvernement assiste aux séances. Il n'impose aucune décision.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le BCT est financé par les sociétés d'assurance ?

M. Laurent Leveneur. - Nos membres sont bénévoles. Comme président, je touche une indemnité de 9 120 euros par an, versée par le Trésor. Les fédérations de sociétés d'assurance assument les frais de fonctionnement du secrétariat.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les sociétés d'assurance sont les seules à devoir exécuter les décisions que vous prenez. Or ce sont elles qui vous financent. Les recours sont rares : deux sur les cinq dernières années.

M. Laurent Leveneur. - En pratique, les recours émanent des assujettis qui jugent les primes trop élevées.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il n'en reste pas moins que votre financement est assuré par les sociétés d'assurance qui doivent se plier à vos décisions.

Les membres de votre collège ont démissionné, considérant qu'il était excessif d'imposer une déclaration de patrimoine à des bénévoles. J'imagine que vous avez exposé la situation à qui de droit.

M. Laurent Leveneur. - Le ministre de l'Économie et des Finances a été tenu au courant.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'ai lu dans la presse professionnelle que votre AAI pourrait être dispensée de l'obligation de déclaration, grâce à la loi Sapin II, attendue pour la fin de l'année. Avec ce projet de loi, le Parlement déciderait que vous n'êtes plus une AAI ? S'il suffit de démissionner pour échapper à l'obligation de déclaration ! Ce n'est pas une motivation juridique d'une qualité exceptionnelle.

M. Laurent Leveneur. - Je ne connais pas la teneur exacte du projet de loi. Il faudrait surtout s'inspirer de l'article 8 de la loi du 11 octobre 2013, en déclarant que sont soumises à déclaration les AAI énumérées par décret. D'autres organismes ont sans doute eu le même genre de difficultés. Je ne crois pas qu'il suffise de dire qu'on n'est pas une AAI.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il n'empêche qu'une modification est en préparation pour répondre à vos vœux dans un texte de loi.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Êtes-vous certain d'être une AAI ? Ne devriez-vous pas être indépendant des assureurs plutôt que de l'État ?

M. Laurent Leveur. - Dans la qualification d'AAI, l'adjectif « indépendante » doit être rapproché d'« administrative » : normalement, ce qui est administratif n'est pas indépendant, puisque le Premier ministre dispose de l'administration. Ce n'est pas le cas des AAI, qui échappent au pouvoir hiérarchique. C'est pour cela que l'Autorité de la concurrence peut infliger une sanction sans recevoir aucune instruction du Premier ministre.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Avez-vous besoin des instructions du Premier ministre dans le champ dans lequel vous exercez ?

M. Laurent Leveur. - Certainement pas.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous pourriez fonctionner sans être une AAI. Vous rendez des services évidents à la profession.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Que fait le commissaire du Gouvernement ?

M. Laurent Leveur. - Il assiste aux séances, il en rend compte, et il peut demander une deuxième délibération.

M. Pierre-Yves Collombat. - Le problème vient de ce qu'il y a obligation d'être assuré. L'indépendance devrait être vis-à-vis des compagnies d'assurance, pour veiller à ce qu'elles ne fixent pas des primes exorbitantes, etc. Quant à savoir si tout cela mérite de faire des déclarations de patrimoine, c'est une autre affaire.

M. Laurent Leveur. - Les décisions sont prises par des collègues paritaires ; un conseiller d'État, à la Cour de cassation, à la Cour des comptes ou encore un professeur d'université est garant de leur l'indépendance. En ce qui me concerne, je suis totalement indépendant face aux sociétés d'assurance.

M. Jean-Léonce Dupont. - Vos propos sont extrêmement intéressants. Vous avez dit qu'une autorité administrative n'est pas indépendante par nature. L'appellation autorité administrative indépendante contient donc en elle-même une contradiction dans les termes ! Nous nous sommes souvent interrogés sur l'indépendance réelle des AAI. En l'espèce, nous ne sommes pas sûrs que le BCT soit une AAI ; en revanche, nous sommes certains qu'il est indépendant. Il est donc indispensable qu'un commissaire du gouvernement y siège, pour savoir ce qui s'y passe !

M. Pierre-Yves Collombat. - La prime pour s'assurer contre les catastrophes naturelles est souvent si élevée que les assurés ne peuvent la payer. Or, ces personnes n'ont commis aucune faute, autre que de se trouver au mauvais endroit, dans une commune dont le maire n'a pas mis en place de PPRI, et d'avoir été frappés par des inondations à répétition. Comment gérer la différence entre le risque réel pour l'assureur et la capacité pour l'assuré de payer de la prime ?

M. Laurent Leveueur. - Le bureau de la section catastrophe naturelle a été très peu saisi, une fois tous les deux ans tout au plus, d'où la démission collective, que je comprends. Vous évoquez la tarification catastrophe naturelle. La législation est peu claire en ce domaine. La prime catastrophe naturelle est fixée règlementairement : il s'agit d'un pourcentage de la prime de base de l'assurance incendie des habitations.

M. Pierre-Yves Collombat. - Pour les entreprises, le problème est tout autre.

M. Laurent Leveueur. - Non, il s'agit toujours d'un pourcentage de la prime de base. Mais certains assureurs refusent de souscrire le contrat d'assurance incendie de la maison, de l'entreprise, de l'hôtel... Dans le Sud-Ouest, des hôtels se sont vu opposer des refus d'assurance, sur le risque catastrophe naturelle. Néanmoins, jusqu'à présent, tout le monde a réussi à se faire assurer, même si la prime de base est plus élevée que dans des zones où il n'y a pas de risque de catastrophes naturelles.

M. Pierre-Yves Collombat. - Les tarifs deviennent vite prohibitifs alors que ces personnes n'y sont pour rien. Pourquoi ne pas lier le montant de la prime aux efforts que font les gens pour se protéger ? Le rapport entre prime, risque et responsabilité n'est pas clair et je n'ai pas le sentiment qu'on ait envie d'y remédier.

M. Laurent Leveueur. - Jusqu'en 1982, le risque catastrophe naturelle était jugé inassurable. Une fois la garantie catastrophe naturelle sur les contrats rendue obligatoire, les choses ont évolué dans le bon sens. Nous avons d'ailleurs très peu de saisines pour les catastrophes naturelles, même si elles se sont multipliées depuis les récentes inondations dans le sud de la France. Il n'y a cependant pas de refus massifs des assureurs, comme c'est le cas pour la responsabilité médicale. Les gynécologues-obstétriciens notamment ont du mal à s'assurer et les primes sont parfois prohibitives.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez dit que certaines structures n'étaient pas considérées comme des AAI et mériteraient de l'être. À qui pensiez-vous ?

M. Laurent Leveueur. - À l'université, on qualifie d'AAI des structures qui ne figurent pas dans le rapport du Conseil d'État en 2001, sans doute parce qu'elles n'existaient pas encore. Plus précisément, j'ai longtemps fait partie de la Commission des clauses abusives : cet organe publie des recommandations qui sont suivies à la lettre par les professionnels. Ses membres sont nommés par arrêté ministériel et un commissaire du gouvernement y siège. Pourtant, cette commission n'est pas considérée comme une AAI.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Merci pour cette excellente audition.

La réunion est levée à 19h10.

Jeudi 17 septembre 2015

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

La réunion est ouverte à 9 heures 05.

37. Audition de Mme Jeanne Seyvet, Médiateur du cinéma (jeudi 17 septembre 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous recevons Mme Jeanne Seyvet, Médiateur du cinéma. Créé par l'article 52 de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, codifié aux articles L 213-1 à L 231-8 du code du cinéma et de l'image animée, le Médiateur organise une conciliation préalable« pour tout litige relatif à l'accès des exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques et à l'accès des œuvres cinématographiques aux salles, ainsi que, plus généralement, aux conditions d'exploitation en salle de ces oeuvres ». Vous intervenez donc en cas de position dominante ou de situation restreignant ou faussant la concurrence. Le décret du 9 février 1983 précise cette fonction. Son titulaire est nommé par décret après avis de l'Autorité de la concurrence, signé par le ministre de la concurrence et le ministre chargé du cinéma, pour un mandat de quatre ans renouvelable. Il est issu du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes. Vous avez été nommée par décret le 7 octobre 2011 en remplacement de M. Roch-Olivier Maistre, démissionnaire.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Jeanne Seyvet prête serment.

Mme Jeanne Seyvet, Médiateur du cinéma. - Le Médiateur du cinéma est une autorité administrative indépendante d'un genre particulier : elle opère dans le domaine de la conciliation, dans un secteur régulé par des politiques publiques très actives, pour des litiges entre exploitants de salles de cinéma et distributeurs de films, avec une distribution sélective. Notre structure est toute petite : je travaille moi-même à temps très partiel, aidée par un cadre A et par un agent de catégorie C, tous deux à temps plein. Le Médiateur n'a pas de personnalité juridique et est rattaché budgétairement au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

Mon rôle de médiation est concentré sur les litiges entre les exploitants et les distributeurs après saisine d'une des parties, de fédérations, du CNC ou auto-saisine. Il existe plusieurs milliers d'établissements de cinéma en France, une centaine de distributeurs et près de 400 films inédits sortent chaque année. La denrée rare, c'est la salle, non le film. La concurrence pour les salles est très forte entre distributeurs, dont certains sont très puissants, et entre exploitants, quelques-uns concentrant là aussi la majorité des entrées. Une typologie plus fine peut être réalisée, par exemple entre salles d'art et d'essai et multiplexes en périphérie de zone urbaine. Les litiges interviennent au moment du placement des films. Le Médiateur a un

pouvoir d'injonction dont il use avec modération, sous le contrôle du Conseil d'État, mais qui est une vraie possibilité de sortir d'un litige après l'échec de la conciliation.

Le Médiateur peut aussi défricher un domaine qui fait l'objet de débats au sein de la profession, comme en 2014-2015 sur les conditions d'exploitation : nombre de semaines d'exploitation, nombre de séances qui sont de plus en plus difficiles à gérer avec la multiplication des sorties. Nous rappelons parfois des règles générales ou des bonnes pratiques qui s'appliquent au-delà du cas particulier, sous la forme de recommandations publiques. Nous intervenons sur l'organisation des avant-premières, des festivals, dont le développement peut poser des problèmes de concurrence, ou sur la diffusion de films de patrimoine. Récemment, nous avons traité de la vente liée, associant un ticket de cinéma et une boisson ou une confiserie, qui a donné lieu à de rudes débats.

Le deuxième volet de notre activité concerne la création ou l'extension des multiplexes sur un territoire, décidée par les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC). Les parties peuvent déposer un recours devant la commission nationale (CNAC). Le Médiateur examine tous les dossiers : s'il estime que l'intérêt général n'est pas respecté, il peut lui aussi déposer un recours contre la décision de la CDAC. Nous le faisons dans 10 % des cas environ. Le flux des demandes d'autorisation ne tarit pas alors que le pays est déjà très bien équipé. L'an dernier, sur 45 dossiers, 39 ont été autorisés. Les villes et communautés urbaines ont intérêt à réfléchir à l'aménagement cinématographique, mais il faut tenir compte de l'aspect économique. Nous expliquons aux élus l'importance de préserver la dynamique des établissements déjà implantés et la diversité des formes d'exploitation sur le territoire : centre-ville ou périphérie, cinéma d'art et essai ou multiplexe, animation autour du cinéma ou zone commerciale. Les engagements de programmation que peut prendre le créateur du multiplexe sont un outil utile, mais il faut éviter que les opérateurs ou les élus ne tombent sous le coup de la politique de concurrence : un accord entre concurrents est prohibé même si la mairie est signataire...

Notre troisième mission concerne les engagements de programmation. La loi impose aux gros exploitants, locaux ou nationaux, de prendre des engagements de programmation pour garantir l'intérêt général et la diversité des oeuvres proposées, afin notamment de limiter la diffusion de *blockbusters* sur un nombre excessif d'écrans au détriment d'autres films. Nous émettons un avis sur les décisions des exploitants que nous publions et transmettons à l'exploitant et au CNC qui est décisionnaire. Cet outil de régulation, bien connu de la profession, est insuffisamment utilisé ; il pourrait être renforcé.

Enfin, nous publions un rapport annuel, qui fait le point sur toutes ces questions.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Votre qualité d'AAI n'est pas reconnue par la loi mais par le rapport du Conseil d'État de 2001. Qu'est-ce qui justifie ce statut ? En avez-vous besoin ?

Mme Jeanne Seyvet. - Le Médiateur prend ses décisions en toute indépendance du Gouvernement et du CNC, bras armé de la politique du cinéma en France. Il est important que cette indépendance soit reconnue, notamment par les agents du CNC, dont nous dépendons pour nos moyens et pour diverses tâches de notre vie quotidienne. Ainsi, nous voudrions faire évoluer notre site Internet, qui est vétuste, mais le CNC a d'autres priorités budgétaires... Nous faisons appel aux équipes du CNC pour des études ou du conseil juridique. L'écoute est globalement très bonne, mais il arrive, notamment lors d'un changement de personnel, que nous soyons obligés de rappeler que c'est Médiateur qui instruit les dossiers. Si aucun texte ne garantissait cette indépendance, le Médiateur serait absorbé par le CNC. Le Médiateur ne consomme pas de crédits publics : toutes ses fonctions support sont mutualisées avec le CNC. Créer une agence indépendante eût été ridicule.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Si votre site Internet est vieillot...

Mme Jeanne Seyvet. - Mais efficace quand même !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Si le CNC ne vous donne pas de moyens financiers, il reste tel quel...

Mme Jeanne Seyvet. - Oui, tout dépend de ses priorités.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Si vous estimez que c'est une priorité pour vous, vous restez sous le couperet d'une décision du CNC. Votre indépendance est relative.

Mme Jeanne Seyvet. - Relativisons, le temps est aux économies...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous supposons que les administrations en réalisaient quelle que soit la période, et nous comptons sur la Cour des comptes !

Mme Jeanne Seyvet. - Je ne critiquais pas mais donnais un exemple tangible de la vie quotidienne.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le CNC pourrait-il exercer vos fonctions ?

Mme Jeanne Seyvet. - Le CNC a des relations très étroites avec la profession et attribue des subventions et des aides pour l'exploitation ou la distribution ; difficile pour lui de se poser en autorité non liée aux parties, à la différence du Médiateur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Pouvez-vous contester l'attribution des subventions du CNC ?

Mme Jeanne Seyvet. - Ce n'est pas du tout dans mes attributions. En cas de contestation, le ministre serait saisi, puis le tribunal administratif.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Avez-vous pour rôle de veiller à ce que la loi et la réglementation ainsi que les règles de concurrence soient bien respectées par les parties ?

Mme Jeanne Seyvet. - Même si je peux être amenée à rappeler la loi et la réglementation en vigueur, l'objectif de la médiation est de sortir du litige avec un accord.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. - Le CNC vous saisit-il directement ?

Mme Jeanne Seyvet. - Il peut le faire, c'est arrivé une fois dans l'histoire du Médiateur, sur les dispositifs destinés aux scolaires.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Si la conciliation n'aboutit pas, avez-vous un pouvoir d'injonction qui s'impose aux parties ?

Mme Jeanne Seyvet. - De fait, les parties suivent nos injonctions. Si ce n'était pas le cas, il faudrait passer par le tribunal pour faire appliquer l'injonction. C'est très rare.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quelles est la voie de recours contre une injonction ?

Mme Jeanne Seyvet. - Le Conseil d'État.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quelles relations entretenez-vous avec le ministère ?

Mme Jeanne Seyvet. - Nous avons des relations régulières mais espacées. Le ministre ne m'a jamais saisie de sujets particuliers durant mon mandat. Il doit être satisfait de cet outil qui facilite les relations. La diffusion des films en salle n'est pas un sujet médiatique ou politique, sauf exception, comme le litige sur les Champs-Élysées, mais le ministère est conscient de son importance au quotidien pour le secteur du cinéma, car cela représente un vrai goulot d'étranglement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - En quoi avez-vous à intervenir dans la création de festivals ?

Mme Jeanne Seyvet. - Nous intervenons sur des sujets précis, comme des litiges entre le distributeur d'un film diffusé dans le cadre d'un festival et l'exploitant de la ville concernée. Ainsi, un exploitant ayant conclu un accord avec un distributeur pour une sortie nationale pourrait s'estimer lésé en apprenant que le film sera présenté en festival et y voir une forme de captation de clientèle. Nous avons été saisis une à deux fois sur le sujet. En général, les festivals ne génèrent pas de litiges. Mais la tension devenant plus importante, les exploitants nous saisissent désormais.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous indiquiez déposer un recours contre 10% des décisions des commissions départementales. C'est considérable !

Mme Jeanne Seyvet. - Ce n'est pas un objectif mais le simple résultat d'un examen au cas par cas.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Les commissions seraient-elles trop permissives ?

Mme Jeanne Seyvet. - Il existe différents cas. Ainsi, une autorisation avait été donnée pour un établissement au ras d'une zone à risque inondable.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Considérez-vous que cela relève de votre compétence ?

Mme Jeanne Seyvet. - Oui, hélas, je dois regarder l'ensemble des critères.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Belle démonstration du délitement de notre pauvre République ! Il y a pourtant une procédure de permis de construire ! Comment expliquer que le Médiateur du cinéma soit compétent en une telle matière ?

Mme Jeanne Seyvet. - Je vous ai donné un exemple très particulier. Les textes me donnent un pouvoir de recours sur l'ensemble des critères. Le marché est tellement équipé que l'implantation d'un nouveau multiplexe peut poser problème, en restreignant la diversité des œuvres diffusées et en éclatant les entrées - ce qui n'apporte rien aux habitants. Il déstabilise la zone et fragilise économiquement les opérateurs des salles d'art et d'essai.

Mes recours sont très nuancés. Souvent je propose que l'opérateur demandeur limite sa programmation et respecte une ligne éditoriale permettant le maintien de la diversité des formes d'exploitation - qui est une exigence du législateur. Les parties prenantes le comprennent très bien, mais les propositions sont souvent insuffisantes : s'engager à ne pas programmer de films élus par l'Association française des cinémas d'art et d'essai (Afcæ), cela ne concerne que 25 petits films par an ! Le véritable enjeu est l'accès aux films d'art et d'essai porteurs, indispensables à la rentabilité des salles art et essai. Jusqu'à présent, les commissions départementales, comme la commission nationale, comptaient peu de personnes compétentes en matière de cinéma, mais elles sont en train d'être réformées. Certaines situations nécessitent un examen fin, dans des territoires très équipés, quand d'autres zones bénéficient sans hésitation de l'arrivée d'un multiplexe. Les décisions des commissions ne sont pas laxistes mais le dialogue doit être nourri entre le CNC, les élus et le Médiateur. C'est grâce à la dynamique des multiplexes qu'on a équipé le pays et poussé les exploitants de salles préexistantes à investir. Notre parc est d'une qualité remarquable, il faut s'en réjouir.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Avez-vous des relations étroites avec l'Autorité de la concurrence ?

Mme Jeanne Seyvet. - L'Autorité nous interroge parfois sur des affaires en lien avec nos missions. À l'inverse, si j'avais connaissance de faits mettant gravement en cause la concurrence, il faudrait que je la saisisse. Ce n'est jamais arrivé, même si nous avons demandé à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) une étude concernant la Réunion, où les interactions entre acteurs sont particulièrement complexes et conflictuelles, les deux principaux exploitants étant également sous-distributeurs.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Serait-il envisageable que l'Autorité de la concurrence soit en charge de la régulation ?

Mme Jeanne Seyvet. - En général, elle nous consulte : elle n'a ni la pratique, ni la compétence.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Cet argument vaut dans tous les secteurs que traite l'Autorité ! Elle n'a pas de compétence spécialisée dans tous les domaines...

Mme Jeanne Seyvet. - Le législateur a récemment décidé d'extraire la partie « cinéma » des CDAC et CNAC du code du commerce pour la rattacher au code du cinéma, car elle relève plus de la politique de régulation du cinéma que de la politique de concurrence.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Franchement, ne serait-il pas préférable que vous soyez rattachés à l'Autorité de la concurrence, y compris pour avoir davantage de moyens ? Cela vous garantirait une véritable indépendance. Quels en seraient les inconvénients ?

Mme Jeanne Seyvet. - Rattacher notre activité de médiation, qui repose sur la confiance, à l'Autorité de la concurrence, me semble difficile. Comme je ne suis pas un juge, on peut tout me dire ! Je réagis pour rétablir ce qui doit l'être et trouver une issue après avoir mis à plat les difficultés.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je comprends, j'ai moi-même fait de la médiation familiale dans une autre vie, quand j'étais avocat...

Mme Jeanne Seyvet. - Le milieu du cinéma est particulier : s'il représente une activité économique à rentabiliser, il reste également attaché aux valeurs culturelles. Souvent la médiation ne relève pas d'aspects concurrentiels mais plutôt de la façon dont il faut valoriser un film pour qu'il rencontre son public.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - J'entends bien, mais la plupart des AAI émettent des avis, comme le Médiateur.

Mme Jeanne Seyvet. - En général, je n'émet pas d'avis : je dois inciter, susciter, explorer tous les types d'accord, aider à rechercher un terrain d'entente. Même si je donne mon avis, les parties s'accordent d'abord

entre elles. Je ne publie mes recommandations que si la situation offre des enseignements plus larges, dissociées du cas d'espèce.

Autre argument qui plaide pour une proximité avec le CNC : nous avons absolument besoin de ses bases de données, comme celles des bordereaux d'entrées des exploitants. Si l'on veut économiser l'argent public, on ne peut doubler de tels outils.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les distributeurs et les exploitants ne vous demandent-ils jamais d'intervenir auprès des chaînes de télévision ?

Mme Jeanne Seyvet. - Ce n'est pas de notre compétence.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Mais les accords avec les chaînes de télévision ont des conséquences sur la fréquentation des salles...

Mme Jeanne Seyvet. - C'est la période d'exclusivité en salle, surtout la sortie nationale et la première semaine, qui sont cruciales et calibrent le succès d'un film, davantage que la négociation avec les chaînes de télévision - qui n'a aucune influence sur ces premiers jours, sauf peut-être les émissions de critiques de films.

M. Jean-Louis Tourenne. - J'apprends, dans le cadre de cette commission d'enquête, que les AAI ont un pouvoir très important par leurs avis et leurs décisions, et qu'elles dessinent grandement le paysage administratif, politique et culturel de notre pays. Ce qui m'inquiète, c'est la parenté qui se dessine entre elles. Cela ne favorise-t-il pas un schéma de pensée unique qui conduit à prendre des décisions allant toujours dans le même sens, bloquant toute créativité et inventivité ?

Les multiplexes mettent en péril les salles art et essais, dites-vous. Pourtant, ils sont souvent implantés en périphérie, et fréquentés par des ruraux, qui en tirent un vrai bénéfice. Pourquoi vouloir uniquement protéger ce qui existe ? Le cinéma est une formidable école ! Ne pourrait-on plutôt obliger les multiplexes à diffuser aussi des films d'art et d'essai, afin d'aiguiser l'appétit de cette population rurale et de répondre au souci des élus ruraux de diversifier leur offre culturelle ?

Mme Jeanne Seyvet. - Il n'y a pas d'uniformité de pensée ou de méthode au sein des AAI. Je n'ai pas de relations avec les autres médiateurs, nous n'en avons guère le temps. C'est plutôt une mosaïque d'autorités.

Je n'ai aucun *a priori* sur les multiplexes : j'ai vécu dans des zones tant rurales qu'urbaines, et fréquenté toutes sortes de salles. En zone rurale, et notamment en montagne, il existe même des cinémas itinérants.

La loi de 2014 a rajouté dans les objectifs de la politique du cinéma le maintien et la protection du pluralisme non seulement des oeuvres mais aussi des formes d'exploitation, qui correspondent à des types de programmation très différents. Les multiplexes projettent plus ou moins de films d'art et d'essai, tout l'enjeu est de savoir où ils sont implantés. Quand

ils sont en situation de quasi-monopole, il est important qu'ils présentent une diversité de films, et cette obligation pourrait être renforcée. Mais dans des zones bien équipées, d'autres assurent mieux cette mission, en organisant des animations spécifiques autour de petits films pour les faire connaître et donner envie de les voir : c'est tout le travail des salles d'art et d'essai. Il faut respecter ces différentes formes d'exploitation qui ont leur public, et examiner au cas par cas les demandes des multiplexes pour ne pas déstabiliser certaines zones.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Qui contrôle les engagements souscrits ?

Mme Jeanne Seyvet. - Je réalise un bilan annuel dont une partie est publique, et le CNC reprend la négociation et peut prononcer des sanctions. Les engagements de programmation sont un outil de régulation difficile, mais trop peu utilisé.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. - Je suis maire d'une commune rurale de 4 000 habitants et j'ai de grandes difficultés à organiser une semaine du cinéma avec des distributeurs, car louer un film est extrêmement cher. Pouvons-nous vous saisir ?

Mme Jeanne Seyvet. - Oui, vous pouvez nous saisir si vous êtes exploitant en régie directe. Il faut d'abord sérier les problèmes : quels types de films recherchez-vous, exclusivités ou films de patrimoine ? Avec quels distributeurs, dans quelles conditions économiques ? Nous pouvons ensuite organiser une réunion de conciliation.

Depuis quatre ans, nous avons accompagné, par notre médiation, la mutation du numérique qui a touché le secteur du cinéma, en complément de l'effort du CNC - et du pays tout entier - pour aider à l'équipement des salles. Les négociations entre les exploitants et les distributeurs autour des frais de copie virtuels prévus par la loi ont été difficiles. Les pratiques des distributeurs et des exploitants ont évolué et cette période redoutée s'est finalement bien déroulée grâce aux comités de concertation du CNC et à notre médiation.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Effectivement, il n'était plus possible pour une petite salle d'obtenir de films sans passer au numérique...

Mme Jeanne Seyvet. - Le numérique permet des multiprogrammations sur un seul écran, ainsi qu'un accès aux différentes versions. Nous avons aussi accompagné l'évolution de la *Dynamic Range Control(DRC)*.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est effectivement un bouleversement. Merci d'avoir répondu si directement à nos questions.

38. Audition de M. Jean-François Mary, président de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) (jeudi 17 septembre 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous recevons M. Jean-François Mary, président de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), instance composée à parité de représentants de l'administration de l'État et des professionnels de la presse et présidée par un membre du Conseil d'État. Les représentants des entreprises et agences de presse sont désignés sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives. Le président et les autres membres sont nommés par arrêté du ministre chargé de la communication pour un mandat de trois ans renouvelable. M. Jean-François Mary a succédé en mars 2014 à M. Pierre Bordry à la présidence de cette commission chargée de délivrer un avis relatif aux bénéficiaires du régime économique de la presse - tarifs postaux et fiscaux -, de reconnaître la qualité de service de presse en ligne (Spel) et de proposer l'inscription sur la liste des entreprises ayant le statut d'agence de presse.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-François Mary prête serment.

M. Jean-François Mary, président de la Commission paritaire des publications et agences de presse. - Je préside la commission paritaire depuis le 8 mars 2014. En raison de la nature des décisions prises, elle a été considérée comme une autorité administrative indépendante (AAI) au terme du processus qui trouve son origine dans le rapport du Conseil d'État qui en dresse la liste. Cette qualification ne découle d'aucune loi ni décision juridictionnelle.

La CPPAP n'a pas de personnalité morale. Elle fonctionne avec le soutien de l'administration, en particulier de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), sans que cela entraîne de conséquences directes. La Haute autorité pour la transparence de la vie publique a estimé qu'elle entrait dans le champ de la loi de 2013 et soumis ses membres aux obligations déclaratives qui en découlent.

La commission est une autorité administrative, indéniablement. Est-elle indépendante ? Elle a pour originalité d'être constituée à parité de représentants de l'administration et du monde professionnel. Historiquement, on a considéré que la presse devait être aidée au nom du respect de la libre communication des idées et des opinions, non par l'administration seule, mais associée aux professionnels. À la Libération notamment, des commissions du même type décidaient de l'attribution de ces aides. Le paritarisme a des conséquences sur l'indépendance puisque les représentants des professionnels défendent les intérêts de leurs mandants et que l'administration se représente elle-même. Elle reste indépendante dans la mesure où le président, qui ne représente que lui-même, tranche en cas

d'égalité entre les voix. On constate que la confrontation des points de vue, la dialectique du débat peut faire évoluer les positions des uns et des autres.

Nous sommes une porte d'entrée, un sas ouvrant droit aux aides économiques à la presse. Le régime distingue les aides générales (taux de TVA à 2,1 % ; délivrance d'un certificat aux publications selon des critères réglementaires de périodicité, d'information, de formation et de récréation du public dans un cadre d'intérêt général ; allègements postaux) des aides plus ciblées, notamment vers les publications d'information politique et générale qui contribuent au débat démocratique et citoyen. Il s'agit pour nous de dire quelles publications répondent à ces critères. Pour certaines, cela tombe sous le sens ; pour d'autres, la qualification d'information « politique » fait débat, étant donné la diversification des centres d'intérêt de la vie publique. Le mécanisme est similaire pour les services de presse en ligne.

La principale difficulté de la CPPAP est de sélectionner les titres sans commettre d'erreur ni d'injustice. Nous nous appuyons sur un mécanisme de lignes directrices : la commission élabore une doctrine à mesure qu'elle examine les dossiers, fournissant un cadre non réglementaire aux intéressés - un repère et non un carcan. Nous nous en servons mais il ne nous oblige pas. Les publications différentes ne sont pas obligatoirement écartées.

Nous sommes une autorité administrative indépendante selon la jurisprudence constante du Conseil d'État car nous prenons des décisions, même s'ils s'appellent « avis ». Si nous refusons la délivrance d'un certificat, les administrations fiscale comme postale ne peuvent pas accorder d'aides. En revanche, en cas de délivrance d'agrément de notre part, les textes autorisent l'administration fiscale à refuser une aide : le système est asymétrique. Enfin, le recours se fait devant le Conseil d'État en cas de refus d'agrément.

M. Pierre-Yves Collombat. - Intervenez-vous dans la répartition des diverses aides à la presse, aides au pluralisme, à la modernisation, *etc* ?

M. Jean-François Mary. - Le Fonds stratégique pour le développement de la presse est une instance totalement indépendante de la CPPAP, la délivrance d'un certificat par celle-ci étant la condition pour que le dossier soit étudié par le fonds.

M. Pierre-Yves Collombat. - Condition nécessaire mais non suffisante.

M. Jean-François Mary. - Absolument.

M. Pierre-Yves Collombat. - C'est pourquoi *Le Monde* touche des sommes folles, quand *Le Monde diplomatique* ne perçoit rien.

M. Jean-François Mary. - Cela ne dépend pas de la CPPAP.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - L'administration fiscale est-elle tenue par vos avis ?

M. Jean-François Mary. - Elle n'est pas tenue par nos avis positifs, mais par nos avis négatifs.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez précisé dans votre réponse au questionnaire que votre fonctionnement était pris en charge par un bureau dédié au sein de la DGMIC. Les crédits budgétaires ne sont pas individualisés, hormis pour la rémunération du président. Vous n'avez donc aucune autonomie de moyens.

M. Jean-François Mary. - Aucune.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Cela ne pose-t-il pas un problème d'indépendance ?

M. Jean-François Mary. - Mon rôle est d'organiser la confrontation des points de vue, d'organiser un vote et, le cas échéant, de trancher. Il est très fréquent que des propositions de refus de l'administration soient combattues par l'autre partie. J'ai la faiblesse de penser que l'absence de moyens propres n'a pas d'influence sur l'indépendance de la commission - mais je conçois qu'on puisse penser autrement !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - En effet. Que pensez-vous de la multiplication du nombre d'autorités administratives indépendantes ?

M. Jean-François Mary. - J'appartiens à une maison, le Conseil d'État dans sa formation administrative, qui pense que les AAI sont trop nombreuses et a souvent estimé que les missions de certaines pourraient être exercées par l'administration. La CPPAP est à l'extrême limite de la sphère des autorités administratives. L'État préfère ne pas être en première ligne. Il est tout à fait concevable de regrouper la commission et d'autres autorités, comme le Fonds stratégique pour le développement de la presse.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je me demande comment le Conseil d'État arrive à faire face, quand nombre de ses membres se retrouvent à siéger dans quantité d'AAI. Votre vie doit être terrible !

M. Jean-François Mary. - Les membres du Conseil d'État doivent en permanence arbitrer entre leur fonction, qu'il ne s'agit pas d'abandonner - le contentieux, en ce qui me concerne - et les multiples sollicitations. J'essaie de faire les deux aussi bien que possible.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous êtes président de section à la Cour nationale du droit d'asile.

M. Jean-François Mary. - Je ne le suis plus dans les faits. J'ai informé la Cour nationale du droit d'asile que ce n'était plus possible, compte tenu de mes activités.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous êtes membre titulaire de la Commission des infractions fiscales, autre AAI. C'est le législateur qui l'a

voulu, direz-vous. Certes, et nous en tirerons, je l'espère, toutes les conclusions. Nous n'entendons en audition que des personnalités compétentes, bien sûr, mais c'est à se demander, avec une pointe de provocation, si le Conseil d'État, la Cour des comptes et, dans une moindre mesure, la Cour de cassation n'ont pas pris le contrôle de la République !

M. Jean-François Mary. - Mes fonctions à la tête de la Commission paritaire pourraient être assurées par quelqu'un qui ne soit issu ni du Conseil d'État ni de la Cour des comptes. Il faut montrer à l'extérieur que le président de cette commission n'est pas suspect de liens avec un quelconque intérêt public ou privé. J'essaie de ne pas exercer une présidence dormante, loin de là, mais je n'instruis pas moi-même les dossiers.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - L'activité de cette commission génère des dossiers contentieux.

M. Jean-François Mary. - Ils sont jugés par le tribunal administratif de Paris.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ne prenez pas ma remarque comme une perfidie - on connaît la déontologie du Conseil d'État - mais il peut paraître original que le Conseil d'État statue sur des décisions prises par l'un de ses membres en exercice !

M. Jean-François Mary. - Nous avons régulièrement ce débat. La Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg s'est prononcée dans l'arrêt Procola contre Luxembourg. Le Conseil d'État, dans sa formation consultative, donne un avis sur des textes qu'il peut être amené à examiner ensuite au contentieux. Cela se justifie par le cloisonnement - argument parfois difficile à entendre pour le public, je le conçois. En matière de presse, les affaires viennent en première instance devant le tribunal administratif de Paris, dont les membres ne sont certainement pas impressionnés par le fait que la commission paritaire soit présidée par un conseiller d'État.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous comprenez le sens de ma question, d'autant plus que vous êtes rapporteur général de la commission de déontologie de la fonction publique hospitalière.

M. Jean-François Mary. - La présidence par un membre du Conseil d'État est une garantie d'indépendance. On estime, à tort ou à raison, qu'un membre du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes examine les affaires sans se laisser influencer. C'est la théorie de l'apparence. Nos missions pourraient être exercées par d'autres.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les membres des AAI sont tenus de faire une déclaration de patrimoine et d'intérêts. Ce n'est pas le cas des membres du Conseil d'État.

M. Jean-François Mary. - Ni d'aucun magistrat - sauf quand ils siègent dans une AAI.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ne parlons pas du Conseil constitutionnel...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le président d'une autorité administrative présente toutes les garanties d'indépendance dès lors qu'il publie sa déclaration d'intérêts et de patrimoine. Cela ouvre davantage le champ.

M. Jean-François Mary. - Sans doute.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous comprenez ces questions. Vous êtes également membre titulaire du Comité de l'abus de droit fiscal...

M. Jean-François Mary. - Ça, non !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - On ne prête qu'aux riches...

Avec la multiplication des AAI, peuplées de membres de corps constitués, soumis à l'obligation de déclaration d'intérêts et de patrimoine, on en arrive à dépasser certaines limites. Ce n'est bon pour aucune de nos institutions.

M. Pierre-Yves Collombat. - À l'époque de la création de la CPPAP, les choses étaient claires : la presse papier était le principal diffuseur d'informations d'opinions, avec quantité d'organes de presse différents, exprimant des opinions très différentes. Aujourd'hui, on a beaucoup de titres, mais tous disent plus ou moins la même chose ! Il faut se tourner vers Internet pour trouver une information différente. Or les aides vont essentiellement à la presse papier, et, de surcroît, pas uniquement à la presse d'opinion. *In fine*, on assiste à une financiarisation extraordinaire de la presse. À la Libération, il existait une presse d'opinion et non une presse pour formater l'opinion. Ne pensez-vous pas que dans le contexte actuel, vos missions n'ont plus grand intérêt ? Ne faudrait-il pas ventiler différemment les aides, non à la presse mais à l'expression d'opinions ? Une haute autorité pourrait s'en charger.

M. Jean-François Mary. - Je comprends votre préoccupation. Une partie de notre activité intéresse les services de presse en ligne. Nous jouons le même rôle de sas d'entrée, selon des critères semblables à la presse papier, liés à l'information, à l'expression des opinions, au respect d'exigences déontologiques. Les aides accordées aux Spel, sans être de même ampleur, deviennent significatives. Ils bénéficient du même taux de TVA réduit et peuvent demander de l'aide au fonds stratégique pour le développement de la presse. Un régime d'aide dédié aux Spel se dessine, non seulement pour ceux qui dépendent de journaux, mais aussi ceux qui sont autonomes. L'expression du pluralisme est plus marquée sur Internet que dans la presse traditionnelle.

M. Pierre-Yves Collombat. - C'est une évolution récente.

M. Jean-François Mary. - Absolument.

M. Pierre-Yves Collombat. - Le problème de fond est que l'essentiel des aides sont indirectes, *via* les tarifs postaux et la TVA. Des avancées ont eu lieu sur celle-ci. Mais les aides aux tarifs postaux vont à des publications qui amusent les gens sans être d'un apport considérable à la formation d'une opinion raisonnée chez nos concitoyens. Je verrais d'un bon œil l'atténuation, par votre organisme ou un autre, de l'impression bizarre qu'on a à la lecture de la liste des subsides à la presse. Plus celle-ci est conventionnelle, plus elle reçoit d'aide ! Une autorité administrative indépendante pourrait ici avoir son intérêt.

M. Jean-François Mary. - La réorientation des structures est envisageable. L'état actuel des textes nous contraint à admettre des publications « assurant des missions de formation, d'information et de récréation du public dans un intérêt général ». Je partage en grande partie votre opinion. La notion d'information politique et générale, instituée en 1997 pour cibler davantage les aides, relève de la même démarche. Il faut d'autres modifications. La ministre de la culture et de la communication, Mme Fleur Pellerin, a des idées sur la question, à en croire ses propos dans la presse. Elle souhaite privilégier la connaissance et le savoir. Mais une nouvelle autorité administrative indépendante ne pourra rien mettre en oeuvre si les textes ne sont pas changés.

M. Pierre-Yves Collombat. - Et la financiarisation ? On aide des organes de presse générateurs de revenus - je ne parle pas d'influence politique - pour leurs propriétaires. Le paysage n'a plus rien à voir avec celui de la Libération. Il est temps de repenser les textes.

M. Michel Canevet. - Il existe d'autres autorités administratives indépendantes exerçant dans le domaine de la presse : l'Autorité de régulation de la distribution de la presse, le Conseil supérieur de l'AFP, le Conseil supérieur des messageries de presse... N'y aurait-il pas intérêt à les regrouper, afin de simplifier et de clarifier leurs rôles ?

M. Jean-François Mary. - J'ai dit mon ouverture intellectuelle à toute forme de regroupement, mais ces organisations exercent des fonctions différentes les unes des autres. Je suis circonspect devant les projets trop amples. Il ne s'agit pas de constituer un ministère *bis*.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il y a déjà l'Autorité de la concurrence !

M. Jean-François Mary. - À partir de quand atteint-on un seuil, dans la multiplication et le grossissement des AAI, tel que l'équilibre est rompu et que l'on bascule dans un autre système ? Le Sénat exprime une préoccupation légitime, mais il faut éviter de reconstituer de gros machins.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous préférez les petits machins ?

M. Pierre-Yves Collombat. - Il s'agit d'avoir des machins qui servent à quelque chose et ne soient pas des paravents faisant croire à la concurrence

ou au pluralisme. Quand on lit la liste des aides à la presse, on prend peur. Plus d'1 milliard d'euros d'aides directes et indirectes, un pur scandale ! Il doit y avoir moyen de réorganiser cela de façon plus tonique pour la démocratie. Je sais que l'argent va à l'argent, mais ne confondons pas liberté de la presse et liberté de l'argent dans la presse.

M. Jean-François Mary. - Nous admettons des publications pauvres, notamment les Spel. On n'a pas idée du nombre de titres qui ne sont pas adossés à des groupes financiers.

M. Pierre-Yves Collombat. - Le bénéfice qu'ils peuvent tirer de l'agrément est minime compte tenu du mode de répartition de la somme globale d'aides.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Merci d'avoir nourri notre réflexion.

La réunion est levée à 11 h 05.

39. Audition de M. Jean-Luc Harousseau, président, M. Dominique Maigne, directeur, et Mme Véronique Chenail, secrétaire générale, de la Haute autorité de santé (HAS) (jeudi 17 septembre 2015)

La réunion est ouverte à 13 h 40.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous recevons M. Jean-Luc Harousseau, président, M. Dominique Maigne, directeur, et Mme Véronique Chenail, secrétaire générale, de la Haute autorité de santé (HAS). Créée en 2004, la HAS est une autorité publique indépendante à caractère scientifique. Sa vocation est d'assurer un accès pérenne et équitable aux soins grâce à l'évaluation des produits de santé, des pratiques professionnelles et de l'organisation des soins. Ses trois missions sont l'évaluation médicale, l'amélioration de la qualité des soins et l'information des publics. Depuis 2005, plus de dix modifications législatives ont élargi ces missions. Le projet de loi de modernisation de notre système de santé, en cours d'examen, apporte de nouveaux élargissements. La HAS dispose de l'autonomie financière et son budget est arrêté par le collège. Ses dépenses ont été, en 2014, de 50,7 millions d'euros, contre 61,6 millions d'euros en 2010. L'origine de ses ressources a également été modifiée.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Luc Harousseau et M. Dominique Maigne prêtent serment.

M. Jean-Luc Harousseau, président de la Haute autorité de santé. - Vous avez bien résumé nos missions et rappelé notre statut d'autorité publique indépendante à caractère scientifique. Ce statut nous impose une exigence de rigueur scientifique, qui se traduit par une méthodologie bien précise : nous nous entourons d'experts pour prendre nos décisions. Notre

indépendance est fondamentale, vis-à-vis de l'industrie pharmaceutique comme des différents ministères de notre secteur, qu'il s'agisse du ministère de la Santé ou des Finances et des représentants des professionnels de santé et des malades.

Rigueur scientifique et indépendance, donc, constituent notre code génétique. Avec la crise du Mediator, notre fonctionnement est devenu plus difficile, car nous devons choisir des experts à la fois compétents et n'ayant pas de liens d'intérêt avec l'industrie pharmaceutique. Cela a pu nous exposer à des critiques de la part de scientifiques. Certaines sociétés savantes refusent de collaborer avec nous car elles estiment que nos critères de sélection sont trop rigides. À l'inverse, certains conflits d'intérêts peuvent nous échapper, ce qui nous expose à des recours devant le Conseil d'État, comme ce fut le cas en 2011. Nos procédures méthodologiques ralentissent notre travail, aussi.

Nous sommes très attachés à notre statut d'autorité publique indépendante à caractère scientifique. Nous présentons chaque année notre rapport d'activité aux commissions des affaires sociales du Sénat et de l'Assemblée nationale. Presque chaque projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) confie une nouvelle mission à la HAS : c'est que vous savez que vous pouvez compter sur notre avis. Beaucoup de professionnels cherchent aussi à recueillir notre validation.

Depuis le début de mon mandat, en 2011, nous faisons des efforts pour contrôler nos dépenses, en particulier les frais de fonctionnement. Ainsi, nous préservons nos capacités d'investissement, à dotation budgétaire constante. Nous avons toutefois demandé que son niveau ne baisse pas, car cela menacerait à terme notre activité. Outre la limitation des personnels, nous avons regroupé nos activités, qui étaient réparties entre deux sites, sur un seul emplacement, toujours à Saint-Denis. Le déménagement, qui aura lieu en novembre, sera source d'économies substantielles sur notre loyer. Pour autant, notre dotation ne doit pas diminuer, sans quoi l'avenir de notre institution serait menacé.

Je préside notre collège, constitué de huit membres : deux sont nommés par le Président de la République, deux par le Président du Sénat, deux par celui de l'Assemblée nationale et deux par celui du Conseil économique, social et environnemental. Il est renouvelé par moitié tous les trois ans. Les mandats sont de six ans. Le prochain renouvellement doit intervenir en 2017, sauf si la loi Santé en décide autrement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Votre financement est assuré presque entièrement par l'assurance maladie. Cela vous donne-t-il vraiment l'autonomie financière prévue par la loi ? Comment négociez-vous votre budget ?

M. Jean-Luc Harousseau. - Nos ressources provenaient aussi d'une taxe sur la promotion de l'industrie pharmaceutique, ce qui posait quelques

problèmes éthiques. De plus, le produit de cette taxe était très variable et non prévisible. La crise du Mediator a eu le mérite de conduire à une clarification : la dotation actuelle, plus simple, regroupe les dotations de l'État et de l'assurance maladie. Notre fonds de roulement, abondé il y a quelques années par un produit exceptionnel de la taxe, est encore important, mais il ne suffira pas plus de deux ou trois ans - et ceci à condition que la dotation ne baisse pas. En effet, aujourd'hui, nous dépensons plus que la dotation qui nous est attribuée.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous êtes assis sur un tas d'or, ce qui facilite vos négociations. Lorsque vous aurez mangé vos économies, comment ferez-vous ?

M. Dominique Maigne, directeur de la Haute autorité de santé. - La question se pose dès à présent. Avec 400 collaborateurs, un budget de 55 à 60 millions d'euros, nous prenons des engagements dans la durée qui se traduisent par des perspectives triennales. Nous avons saisi le ministre de la santé, *via* la direction de la sécurité sociale et la direction générale de l'offre de soins, qui ont avec nous un dialogue en lien avec Bercy. Notre dotation est mentionnée (sans être individualisée) dans le cadre plus large de l'ONDAM. Il n'y a donc pas de négociation. Nous avons alerté nos directions techniques sur le fait que les engagements pris cette année peuvent avoir des conséquences jusqu'en 2018.

M. Jean-Luc Harousseau. - Nous avons assumé de nouvelles missions à effectifs constants, voire en diminution, et sans dotation budgétaire supplémentaire : tout s'est fait par redéploiement interne. Ainsi, la mise en place d'un site d'information sur la qualité des soins dans les hôpitaux, ou encore l'évaluation médico-économique des produits de santé, qui nous a été confiée par le PLFSS de 2012, ont nécessité une réorganisation complète de nos services.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Estimez-vous avoir les moyens d'accomplir correctement vos missions ?

M. Jean-Luc Harousseau. - Nous avons accepté des missions supplémentaires sans moyens supplémentaires. Le projet de loi Santé en discussion nous confiera celle d'évaluer les stratégies diagnostiques et thérapeutiques efficaces, ce qui accroîtra encore notre charge de travail. Nous sommes donc inquiets. Il faut chercher des mutualisations avec d'autres institutions sanitaires. Ainsi, nous nous rapprochons de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux, que nous allons héberger. À l'expiration de son groupement d'intérêt public (GIP), nous souhaitons que nos personnels soient mutualisés. Suite à une enquête de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), certains rapprochements ont aussi été envisagés, par exemple avec des institutions telles que l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de

santé et médico-sociaux, l'Institut national du cancer ou le Haut conseil de la santé publique, qui travaillent sur des sujets proches.

M. Dominique Maigne. - Le projet de loi Santé en cours d'examen prévoit treize nouvelles occurrences de saisine de la HAS, parfois pour des missions lourdes. Avec le *big data*, les capacités à interroger les bases de données médico-administratives deviennent de plus en plus importantes. Nous n'avons donc pas les moyens, actuellement, d'assumer toutes les missions que le législateur souhaite nous confier. La réduction des dépenses effectuées depuis 2011 a été de 12 %, et a porté, par exemple, sur la communication mais aussi sur la recherche ou le soutien à des sociétés savantes et des collèges professionnels. Nous avons donc besoin d'un socle budgétaire revu et de financements pour les missions nouvelles. Une rebudgétisation s'impose.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'ai été rapporteur d'une commission d'enquête qui se penchait notamment sur les dérives des thérapies alternatives. Pourquoi certaines thérapies, ou pseudo-thérapies, n'étaient-elles pas évaluées par la HAS ? Par manque de moyens, d'experts, ou par volonté de ne pas y mettre le nez ?

M. Jean-Luc Harousseau. - Notre programme de travail annuel émane essentiellement des directions du ministère, de l'assurance maladie, des sociétés savantes et des industriels. Nous offrons aussi aux associations de patients la possibilité de nous saisir. Enfin, nous pouvons nous autosaisir. Les choix sont donc difficiles. Nous avons traité en priorité la médecine conventionnelle classique, qui évolue très vite et fait courir plus de risques aux patients.

Nous sommes une autorité scientifique, qui travaille sur la foi de preuves. Il nous est difficile d'évaluer des thérapies qui ne reposent pas sur des concepts ou des publications scientifiques. Les dirigeants des sociétés d'homéopathie, par exemple, ne nous ont jamais fourni de données scientifiques probantes. La HAS ne s'est donc pas prononcée, même si les membres du collège peuvent avoir, bien sûr, leur avis personnel.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il serait déjà bon de faire savoir que vous ne considérez pas ces thérapies comme scientifiques.

M. Dominique Maigne. - La sécurité sanitaire peut être un angle d'attaque. Nous avons recommandé, par exemple, l'encadrement ou l'interdiction de certains actes de médecine esthétique, ou des échographies à visée non médicale. Mais en l'absence de données, il est difficile de rendre un avis. Ainsi en matière de médecine esthétique, notre avis a-t-il été censuré par le juge administratif, au motif qu'il était davantage fondé sur une conviction que sur des données.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'en déduis que ce ne sont pas les préoccupations premières du ministère. Cela ne m'étonne pas. Vous dites qu'il est difficile de trouver des experts compétents qui n'aient pas de liens

avec des laboratoires pharmaceutiques. C'est compréhensible. Comment faites-vous ?

M. Jean-Luc Harousseau. - La question se pose depuis le début. En arrivant, j'ai souhaité qu'on s'y penche de nouveau. Tous les experts doivent nous remettre une déclaration publique d'intérêts. Pour en encadrer l'évaluation, nous avons produit il y a un an un guide, précis et souvent sévère. Cela génère des difficultés et prend du temps. Aussi souhaitons-nous renforcer notre collaboration avec les sociétés savantes, qui pourraient nous aider à sélectionner des experts. Une structure interne, présidée par un professeur d'université d'une grande rigueur morale, supervise les questions d'éthique dans l'expertise. Un comité de déontologie et de gestion des conflits d'intérêts, présidée par un conseiller d'État, réunit des juristes, des représentants des patients et des médecins ; il est interrogé en cas de difficultés. Enfin, si un membre de la commission est en conflit d'intérêts, il doit se déporter. La sévérité de nos règles peut blesser certaines sociétés savantes : tel grand professeur s'étonne de se voir suspecter de conflit d'intérêts... Pour nous, c'est un poids considérable.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les contentieux en matière de certification font-ils peser un risque financier sur la HAS ?

M. Dominique Maigne. - Il y en a très peu. Je n'en vois qu'un, à vrai dire, concernant un grand centre hospitalier universitaire (CHU), et qui n'a pas prospéré. Souvent, un recours gracieux suffit à dissiper les malentendus. Nous certifions 2 650 établissements de santé en France. Nos décisions ne doivent pas télescoper les procédures devant les tribunaux de commerce. Au besoin, nous suspendons notre certification.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les rémunérations des membres du collège ne sont pas négligeables, cela peut se comprendre. Continuent-ils à avoir d'autres activités ?

M. Jean-Luc Harousseau. - Le président l'est à plein temps. Au départ, certains membres ont conservé quelques activités cliniques, surtout des consultations. Il n'y en a plus qu'un dans ce cas, qui travaille énormément, le week-end notamment, pour préparer les réunions de sa commission.

M. Dominique Maigne. - Les fonctionnaires peuvent être mis à disposition, par l'Éducation nationale s'ils sont professeurs d'université, ou par l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris (AP-HP). Évidemment, leur rémunération est proportionnée : ils ne perçoivent que 600 euros par mois de la HAS.

M. Jean-Luc Harousseau. - Je conserve, pour ma part, quelques patients au centre anticancéreux de Nantes.

M. Pierre-Yves Collombat. - Quels sont les buts et les méthodes de l'évaluation médico-économique ?

M. Jean-Luc Harousseau. - Dès le PLFSS pour 2008, elles ont porté sur les grandes stratégies de santé publique, notamment concernant le dépistage. Il s'agit d'évaluer le rapport entre le coût et l'efficacité.

M. Pierre-Yves Collombat. - En quel sens ?

M. Jean-Luc Harousseau. - Il y a deux stratégies possibles pour le dépistage du cancer du sein, par exemple : dépistage organisé ou individuel. Nous avons trouvé que le dépistage organisé était plus efficace. Depuis 2012, nous évaluons aussi les produits de santé. Un médicament nouveau est généralement plus cher que l'ancien. Le surcoût est-il justifié par un meilleur résultat ? C'est ce que nous évaluons. Les techniques viennent d'Angleterre. Parfois, elles servent à fixer le prix du médicament. Elles n'interviennent pas, toutefois, comme en Angleterre, pour limiter le remboursement. Ce travail, débuté en 2014, est de très grande qualité. Nous devons le rendre plus lisible et publier les avis de la commission aussitôt après son vote définitif.

L'impact budgétaire doit être aussi pris en compte. Ainsi, le Sovaldi, un nouveau traitement de l'hépatite C, a coûté des centaines de millions d'euros à l'assurance maladie, au point que les parlementaires ont décidé, dans le PLFSS pour 2015, de plafonner certaines dépenses si les entreprises n'y participaient pas. Mais il est si efficace que ce coût peut sembler acceptable.

M. Pierre-Yves Collombat. - C'est le nœud du problème. Comment arbitrer entre efficacité et coût ? Le choix est de nature éthique. Je pense en particulier aux maladies rares. Quels sont les critères de décision ? Sont-ils économiques ? En fait, il s'agit d'un choix politique.

M. Jean-Luc Harousseau. - Cancérologue, j'ai été amené à prescrire des médicaments très chers qui ont bouleversé le pronostic des malades. Ce qui compte le plus, c'est l'intérêt du malade. Mais certains médicaments sont très chers et peu efficaces. Vous avez fait allusion à des maladies rares mais potentiellement très graves. Le rôle de la commission de transparence de la HAS est de savoir quel service rend le médicament, si son prix élevé est justifié : si le médicament sauve des vies, la réponse est oui.

Début septembre, le *National Health Service*(NHS) britannique a supprimé du Fonds spécial pour le cancer une vingtaine de médicaments dont certains sont très utiles, en raison de leur coût. En France, on ne pratique pas un tel rationnement pour des raisons budgétaires. En revanche, l'évaluation médico-économique sert à fixer le juste prix et à dire aux laboratoires pharmaceutiques qu'ils vont parfois trop loin. Il faut réfléchir à l'utilisation qui est faite de ces médicaments : l'essentiel, c'est que tous les malades qui en ont besoin aient accès aux médicaments adaptés. Il faut parfois faire des choix. En raison du coût du Sovaldi, il a fallu hiérarchiser les urgences, faute de pouvoir traiter tous les malades tout de suite. Le rôle de la HAS est de développer les paramètres les plus précis possibles pour quantifier les faits cliniques et définir le rapport coût-efficacité. Si les firmes

ne sont pas raisonnables sur les prix, on peut aboutir à une impasse. Il faut aussi déterminer des critères de choix des médicaments pour sélectionner les malades qui en ont véritablement besoin. Plus la recherche progresse, plus les médicaments coûtent cher : c'est une vraie question, notamment en cancérologie et en virologie.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. - Quel est le statut des 400 personnels de la HAS : fonctionnaires détachés ou contractuels ? Comment vous situez-vous au niveau européen ou mondial, par rapport à vos homologues ?

M. Dominique Maigne. - La HAS a pour spécificité d'avoir favorisé la logique professionnelle et d'avoir recruté des professionnels issus des secteurs dans lesquels elle a des missions. Tous ont des contrats de travail, comme le prévoit un décret de 2003 relatif aux agences sanitaires, ce qui n'empêche pas que certains soient détachés en tant que fonctionnaires.

M. Jean-Luc Harousseau. - Nous sommes l'institution qui a le champ de missions le plus large dans le monde. Le National Institute for Health and Care Excellence (NICE) britannique exerce des missions proches des nôtres, mais nous sommes les seuls à certifier les établissements de santé. Notons que le NICE dispose d'un budget bien plus élevé que le nôtre, et sous-traite en outre une partie de ses évaluations à des structures académiques.

Nous avons peu de relations avec les institutions américaines, étant donné la différence de nos systèmes sanitaires, mais des rapports privilégiés avec nos homologues anglais et allemands, avec des réunions annuelles. Surtout, nous sommes les plus actifs dans le réseau européen d'évaluation des produits de santé, qui associe toutes ces institutions. La HAS a été à l'initiative d'un regroupement destiné à homogénéiser les méthodes d'évaluation - sachant que nous n'intervenons pas sur l'autorisation de mise sur le marché, qui relève de l'Agence européenne des médicaments. Enfin, nous avons développé, avec succès, grâce à une dotation budgétaire européenne, les évaluations précoces qui consistent à travailler avec les industriels pour leur indiquer comment développer leur médicament pour aboutir à une mise à disposition rapide. Il y a également un réseau européen de la qualité des soins ; là aussi, nous avons été leader.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les dialogues précoces figurent dans le projet de loi Santé.

M. Michel Vaspert. - En tant que médecin, vous pensez avant tout aux patients, avez-vous dit, ce qui est tout naturel. Nous aussi, nous pensons avant tout à nos concitoyens. Mais la position de la France me semble curieuse. Nous avons tous intérêt à avoir le meilleur médicament possible pour apporter le meilleur soin possible au patient, or la prescription étant libre, on n'avancera guère si l'on se contente de renégocier le prix quand un médicament est jugé moins bon. Il continuera à être prescrit, et à être remboursé !

M. Jean-Luc Harousseau. - Vous prêchez un convaincu, monsieur le sénateur.

M. Michel Vaspert. - Inspirons-nous donc, avec intelligence, du système anglais.

En Bretagne, je préside un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), comme beaucoup d'élus locaux. Nous avons un réel problème de sur-médication des personnes âgées. Cela relève-t-il de votre autorité ?

M. Jean-Luc Harousseau. - Je ne suis pas sûr que le système anglais soit un exemple à suivre, quand il aboutit au rationnement et à priver les malades de médicaments très efficaces. La collectivité n'a pas à rembourser un médicament qui est moins bon que d'autres qui existent : en théorie, dans le code de la sécurité sociale, un produit qui n'apporte pas d'amélioration par rapport à ce qui existe doit être moins cher, mais il est admis. Je milite pour une évaluation purement comparative des médicaments : si le nouveau médicament est meilleur, on le prend ; s'il est égal, il doit être moins cher ; s'il est moins bon, on le refuse. La ministre a confié une réflexion sur ces sujets à Dominique Polton, économiste de la santé ; nous verrons ce qui sera proposé.

Nous ne sommes pas les seuls à faire un usage excessif des médicaments, et notamment des somnifères, dans les EHPAD. La HAS s'est penchée depuis 2007 sur le problème de la consommation de benzodiazépines chez les personnes âgées, car le mauvais usage des médicaments entraîne deux conséquences : des dépenses de santé injustifiées et des effets secondaires qui peuvent être graves, comme des troubles de la conscience ou des chutes. Nous produisons des recommandations, des fiches de bon usage des médicaments, nous certifions les logiciels d'aide à la prescription et à la dispensation. Nous travaillons notamment sur la conciliation pharmaceutique, pour éviter qu'un patient ne se voie prescrire des médicaments antagonistes. Ces recommandations sont-elles suivies d'effet ? Malgré notre rapport de 2007, la consommation de benzodiazépines n'a que très peu diminué...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Avez-vous des relations directes avec les patients ?

M. Jean-Luc Harousseau. - Nous avons des relations privilégiées avec les associations de patients agréées. Outre la rédaction d'ouvrages destinés aux usagers et le site d'information sur la certification des établissements de santé, nous allons créer une commission d'information des usagers. Nous menons une réflexion sur la décision partagée, qui vise à mieux associer le patient aux décisions le concernant. Enfin, siègent dans nos commissions des usagers qui sont considérés comme des experts à part entière : même défraiement, mêmes contraintes en termes de déclaration d'intérêts, sachant que certaines associations de patients sont financées par

l'industrie pharmaceutique. La commission de la transparence, qui évalue les médicaments, et celle qui évalue les dispositifs médicaux vont désormais comporter elles aussi des représentants des patients ; le décret vient de paraître, nous nous en réjouissons.

La réunion est levée à 14 h 50.

Mardi 29 septembre 2015

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

La réunion est ouverte à 15 heures

40. Audition de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, président de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République (mardi 29 septembre 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous reprenons nos travaux en accueillant M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, président de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale pour l'élection du président de la République, à la tête de laquelle il a officié en 2007 et en 2012. Il est accompagné de Mme Catherine Bergeal, secrétaire générale du Conseil d'État.

Votre audition est intéressante à plus d'un titre. En effet, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale a été créée par le décret du 8 mars 2001. Elle n'est explicitement prévue par aucune disposition législative, organique ou constitutionnelle. Il s'agit d'un organe temporaire mais la qualité d'autorité administrative indépendante lui a été néanmoins reconnue par le rapport public du Conseil d'État de 2001.

Elle a pour mission de veiller à ce que « *tous les candidats bénéficient de la part de l'État des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle* ». Elle transmet d'office à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques les irrégularités portées à sa connaissance susceptibles d'affecter les comptes de campagne des candidats. Ses décisions sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État.

Au-delà, nous aimerions connaître votre analyse, en tant que vice-président du Conseil d'État, sur les autorités administratives indépendantes, l'intérêt de ce statut et les évolutions nécessaires ainsi que sur les modalités du contrôle que vous exercez sur les décisions prises par ces autorités.

On a le sentiment, s'agissant de la qualification d'autorité administrative indépendante, que la doctrine du Conseil d'État évolue dans le temps et selon l'angle d'attaque. Vous nous l'expliquerez, j'en suis sûre.

J'indique que cette audition est ouverte au public et à la presse ; elle fera l'objet d'une captation vidéo et donnera lieu à la publication d'un compte rendu.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Marc Sauvé et Mme Catherine Bergeal, Secrétaire générale, prêtent successivement serment.

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, président de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République. - Vous m'avez invité à présenter devant vous mon expérience de président ou d'ancien président de deux autorités administratives indépendantes (AAI), la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République et la Commission pour la transparence financière de la vie publique. Vous m'avez également prié de porter un éclairage sur l'évolution de la catégorie des autorités indépendantes, à partir, notamment, des résultats de l'étude conduite en 2001 par le Conseil d'État sur ce sujet. J'aborderai successivement ces trois points.

J'ai présidé à deux reprises, en ma qualité de vice-président du Conseil d'État, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République (CNCCEP). Cette Commission a été instituée en 1964 dans la perspective de la première élection du Président de la République au suffrage universel direct. Le décret qui l'institue a été refondu en 2001 et vous avez justement rappelé que ce décret n'a pas de base dans la loi organique du 6 novembre 1962. La Commission nationale de contrôle veille à ce que tous les candidats bénéficient des mêmes facilités de la part de l'État et, d'une manière générale, elle s'assure du respect du principe d'égalité et du bon déroulement de la campagne. Elle a été identifiée par le Conseil d'État, dans son étude de 2001, comme une AAI et elle est répertoriée comme telle sur le site *Légifrance*.

Je souhaite insister sur deux spécificités de cette commission : ses modalités de fonctionnement et ses relations avec les autres autorités impliquées dans l'organisation de la campagne présidentielle.

En premier lieu, le fonctionnement de la Commission nationale de contrôle a ceci de particulier qu'il est intermittent. Par son objet même, l'activité de la Commission est temporellement liée à l'occurrence de la campagne présidentielle ainsi qu'à ses dates d'ouverture et de clôture. Elle oeuvre ainsi, en principe, tous les cinq ans, durant une période d'environ dix semaines. Lors de la dernière campagne, la Commission a été installée le 25 février 2012, soit le lendemain de la publication du décret de convocation des électeurs, et elle s'est réunie à onze reprises entre le 25 février et le 6 mai 2012, puis une douzième fois pour adopter le rapport publié au *Journal officiel*.

Si cette période apparaît relativement courte, elle concentre cependant une forte activité. Il appartient en effet à la Commission d'homologuer les moyens de propagande des candidats, soit leurs affiches et leurs déclarations avant leur apposition sur les panneaux officiels et leur envoi aux électeurs, mais aussi, depuis 2007, les enregistrements sonores de leur profession de foi avant leur diffusion. Tout au long de la campagne, la Commission s'efforce de prévenir, en amont, d'éventuelles difficultés, en prodiguant des conseils et des avis aux candidats. Cet office préventif est facilité par la désignation de mandataires des candidats, qui sont les interlocuteurs privilégiés de la Commission.

Lorsqu'elle détecte des agissements répréhensibles, la Commission ne peut prononcer elle-même des sanctions. Elle dispose toutefois d'une certaine magistrature morale, que j'ai éprouvée à l'occasion des deux élections présidentielles auxquelles j'ai été conduit à participer, pour faire respecter la réglementation applicable et le principe d'égalité entre les candidats. Elle compte en effet, parmi ses cinq membres, des représentants des plus hautes instances juridictionnelles - Cour de cassation, Cour des comptes, Conseil d'État -, d'où sont également issus le rapporteur général et les rapporteurs. Par ailleurs, en cas d'irrégularités, la Commission peut saisir les autorités compétentes, qu'il s'agisse du Conseil constitutionnel, juge de l'élection, ou d'autres AAI, comme par exemple la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, ou encore du procureur de la République, en cas d'infraction pénale.

La Commission est donc une structure bien calibrée au regard de la périodicité et de la nature de ses missions. Je souligne en outre qu'elle est très peu coûteuse. Elle n'a pas de budget propre et ses dépenses éventuelles relèvent du ministère de l'intérieur, mais il n'y en a pas eu jusqu'à présent, et je souligne que ni ses membres, ni son rapporteur général ni ses rapporteurs ne sont, de quelque manière que ce soit, indemnisés.

En second lieu, la place de la Commission nationale de contrôle en fait un acteur utile du bon déroulement de la campagne présidentielle. L'organisation de l'élection du président de la République repose sur l'action combinée de différentes autorités, parmi lesquelles figurent, au premier chef, le Conseil constitutionnel, chargé par l'article 58 de la Constitution de veiller à la régularité de cette élection, mais aussi quatre AAI : le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Commission des sondages, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et, enfin, compte tenu de l'importance prise par les moyens de communication électronique, la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Cette organisation polycentrique exige une bonne coordination entre l'ensemble de ces AAI, dont les compétences sont distinctes, mais imbriquées. La Commission accorde ainsi une importance particulière à la qualité et à la régularité de ses échanges avec ses partenaires institutionnels. Il faut rappeler, à cet égard, que jusqu'en 1981, la Commission était, hormis le

Conseil constitutionnel, la seule institution à intervenir pour la régulation de la campagne. Le paysage institutionnel s'est depuis considérablement complexifié. En matière de régulation de l'audiovisuel, par exemple, c'est désormais le CSA qui se trouve en première ligne. Mais ce que la Commission nationale de contrôle a perdu en responsabilité directe, elle peut l'avoir en partie gagné quand sont soulevés des sujets conduisant à mettre en cause les compétences, l'action et la responsabilité de telle ou telle autorité indépendante.

Au-delà de ce premier cercle, la Commission bénéficie du concours des services centraux et déconcentrés de l'État, en particulier du ministère de l'intérieur et de l'outre-mer ainsi que du ministère des affaires étrangères. Leurs représentants apportent un concours utile à ses délibérations et ils servent de relais efficace, y compris localement sur le territoire national, métropolitain et d'outre-mer, et dans les postes diplomatiques et consulaires.

La réussite de cette coopération à plusieurs niveaux montre qu'en s'en donnant les moyens, il est possible de bien coordonner l'action des différents organes de l'État et de créer des synergies utiles, dans un environnement où «co-travaillent » des AAI, des administrations centrales et des services déconcentrés.

J'en viens à présent à la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP). Cette autorité, créée par la loi du 11 mars 1988, était chargée d'apprécier l'évolution du patrimoine des personnes assujetties par la loi à une obligation déclarative et, le cas échéant, de détecter des enrichissements anormaux. Son champ de compétence, initialement cantonné aux membres du Gouvernement et aux principaux élus locaux, a été étendu en 1995 aux dirigeants des principales entreprises publiques ainsi qu'aux membres du Parlement. Cette commission a été supprimée en décembre 2013, à l'occasion de la création de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique par les lois du 11 octobre 2013.

J'aimerais insister sur deux de ses spécificités : son statut d'AAI, d'une part, et ses conditions de fonctionnement, d'autre part.

En premier lieu, sa qualification d'autorité administrative indépendante n'était pas des plus évidentes. Dans son étude de 2001, le Conseil d'État la classait en effet dans la catégorie des organismes qui *«paraissent, après hésitation, devoir être qualifiés d'autorité administrative indépendante»*. Il relevait en effet que cette commission ne détenait pas de pouvoir de décision et que ses pouvoirs d'investigation étaient très limités. Toutefois, elle pouvait être qualifiée d'AAI *« en raison de son pouvoir de révéler des manquements à des obligations visant à renforcer un contrôle démocratique sur le comportement de la classe politique et qui est à l'origine de la procédure pouvant déboucher sur une déclaration d'inéligibilité des auteurs de ces manquements »*. Cette interprétation extensive de la notion d'AAI découle de la loi elle-même. Le législateur a en effet qualifié d'AAI certains organismes n'ayant pas de pouvoir de décision.

En second lieu, les conditions de fonctionnement de la Commission présentaient, pour dire les choses avec modération, des points forts et des points faibles.

S'agissant de sa composition, les choix opérés par le législateur ont représenté un atout précieux. La Commission comprenait en effet, parmi ses membres de droit, les plus hauts représentants des plus hautes instances juridictionnelles. Elle était composée de trois membres du Conseil d'État, y compris son vice-président, de trois membres de la Cour de cassation, y compris son premier président et de trois membres de la Cour des comptes, y compris son premier président. La Commission était en outre assistée de rapporteurs choisis parmi les magistrats administratifs, judiciaires ou financiers. Cette composition est apparue comme un double gage d'efficacité et d'autorité : efficacité, car ses membres disposaient de compétences juridiques solides, d'une réelle pratique de l'instruction et d'une culture de la collégialité ; autorité, car ils présentaient, par leurs fonctions juridictionnelles, les plus fortes garanties d'indépendance et d'impartialité.

Pour autant, une telle composition n'a pas été une condition suffisante au bon fonctionnement de la Commission. Celle-ci a en effet demandé avec constance et même un brin d'obstination un renforcement de ses pouvoirs, en particulier d'instruction, afin de mieux assurer ses missions de contrôle des déclarations patrimoniales. Des avancées notables ont été permises par les lois du 14 avril 2011 issues, je tiens à le souligner, de deux propositions de loi. Toutefois, celles-ci sont restées en deçà des propositions émises par la Commission.

Enfin, je souhaiterais souligner combien les conclusions auxquelles est parvenu le Conseil d'État en 2001 m'apparaissent toujours actuelles et pertinentes. L'étude conduite par celui-ci en 2001 marque un point d'inflexion dans sa réflexion. Jusqu'à cette date, le Conseil d'État avait fait preuve d'une attitude réservée à l'égard du développement des autorités administratives indépendantes, qui échappaient à la tripartition des pouvoirs théorisée par Montesquieu dans *L'esprit des lois*. Par cette étude, il a officiellement pris acte du poids de cette nouvelle catégorie dans l'organisation générale de l'État. Son essor résulte en effet d'un choix clair et constant du législateur depuis 1978 - je ne remonterai pas à 1957, date à laquelle on a créé une autorité indépendante sans en être pleinement conscients, le Conseil supérieur de l'Agence France-Presse. Ce choix a été entériné par les jurisprudences convergentes du juge constitutionnel et du juge administratif, qui ont reconnu l'originalité et la particularité de cette catégorie juridique.

Quatre conclusions l'étude de 2001 méritent d'être mises en exergue. En premier lieu, si les AAI peuvent être une réponse appropriée à un besoin légitime de régulation économique ou de protection des libertés, elles ne sauraient devenir un mode d'administration de droit commun. Leur création doit être pesée au trébuchet : elle doit nécessairement apporter une plus-

value par rapport aux solutions institutionnelles classiques. Si ces autorités administratives sont qualifiées d'indépendantes, elles n'ont évidemment pas au sein de l'État le monopole de l'indépendance nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général. Il ne saurait y avoir dans leur dénomination aucun *a contrario* dépréciatif pour d'autres institutions. Il faut, avant d'y recourir, démontrer l'existence de besoins particuliers d'indépendance et d'expertise qui ne pourraient être satisfaits par des institutions relevant du pouvoir exécutif ou par le renforcement des compétences des autorités juridictionnelles.

Un recours irréfléchi et immodéré aux AAI serait à cet égard susceptible d'entraver à terme l'efficacité de l'action publique. Un tel recours risquerait d'appauvrir les ressources des autres administrations de l'État, de complexifier d'une manière excessive son organisation et de priver de leviers essentiels d'action le pouvoir exécutif, c'est-à-dire l'autorité politique responsable devant le Parlement - le Souverain. Le recours excessif aux AAI pourrait aussi conduire à renforcer une gestion centralisée des affaires publiques. Et même utilisée à bon escient, la formule de l'AAI crée des besoins nouveaux de communication, de coordination et de pilotage, qui méritent d'être traités avec attention.

Que l'on me comprenne bien : les AAI font désormais partie de notre paysage institutionnel, elles ont acquis droit de cité dans le giron de l'État et personne ne songe sérieusement à les contester dans leur principe ; pour autant, elles ne sauraient remettre en cause les principes fondateurs de l'organisation de l'État et compromettre l'accomplissement de ses missions. Le Conseil d'État a par conséquent déjà émis des avis négatifs sur des projets de création de telles instances. C'est certes un temps où ses avis n'étaient pas rendus publics, mais on en trouve quelques échos prudents dans certains rapports publics rappelant que le Conseil d'État n'a pas estimé devoir donner un avis favorable à la création de telle ou telle autorité - je songe notamment à la première mouture de l'Autorité de sûreté nucléaire, le Conseil d'État considérant que la police spéciale des installations nucléaires est si importante qu'elle ne peut pas ne pas relever *in fine* de la responsabilité d'une autorité exécutive.

En deuxième lieu, il n'est pas apparu réaliste de créer un statut unique d'AAI. Le Conseil d'État s'est efforcé de lever les ambiguïtés qui s'attachent à la nature et au périmètre de cette catégorie, sans chercher à définir un statut commun, mais en montrant, au contraire, la diversité des organisations, des pouvoirs et des moyens. Ces éléments doivent en effet être ajustés pour chaque autorité indépendante en fonction de la nature et de l'ampleur des missions qui leur sont confiées. Cette nécessaire variété n'exclut toutefois pas de reconnaître un socle de règles transversales, garantissant leur indépendance et leur impartialité, dans le respect des exigences constitutionnelles et européennes. Il a ainsi fallu ajuster les statuts

de plusieurs autorités indépendantes à la suite de plusieurs décisions de juridictions suprêmes françaises, notamment du Conseil constitutionnel.

L'ajustement des structures et des moyens doit être mené dans la durée, et non pas seulement lors de la création d'une AAI, afin de prendre en compte l'évolution des pratiques ou des secteurs qu'elle supervise. C'est en particulier le cas des autorités chargées de la régulation d'activités économiques ou financières, confrontées à des transformations très rapides. Par conséquent, les AAI doivent rester des structures flexibles, ajustables à l'évolution des besoins et des pratiques, toujours soucieuses de la plus grande efficacité de l'action publique et de son moindre coût. Ce qui peut parfois exiger des rapprochements, des synergies ou des regroupements institutionnels. Cela a déjà été entrepris, notamment à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008, avec la création du Défenseur des droits, mais on peut considérer que l'on n'est pas arrivé au terme de ces rapprochements.

En troisième lieu, l'essor des AAI a créé des besoins nouveaux de coordination et de pilotage, qui restent aujourd'hui encore insatisfaits. L'éclatement des structures de l'État ne saurait nous dispenser d'une compréhension globale et transversale de l'action publique. Cela suppose de clarifier en permanence l'insertion des AAI dans leur environnement institutionnel. Il faut prévenir le chevauchement des compétences, les risques de redondance et de doublon, les dangers de la contradiction voire de stériles rivalités. Les AAI n'ont pas apporté dans l'État la menace de tels fléaux, mais elles ont tout de même accru leur probabilité, en particulier lorsque leur sont dévolus d'importants pouvoirs de sanction. Cette réflexion d'ensemble doit ainsi conduire les pouvoirs publics à aider les AAI à mieux exercer leurs missions et, si nécessaire à mettre à niveau leurs moyens, tout en renforçant en parallèle la crédibilité des structures classiques de l'État, qui ont parfois été dangereusement appauvries par la création de telles autorités auxquelles a pu être transférée la totalité des capacités d'expertise de l'État.

En dernier lieu, j'insisterai sur l'importance d'un contrôle renforcé sur le fonctionnement des AAI, dans le respect de leur indépendance. Comme l'a souligné le Conseil d'État en 2001, « *indépendance ne saurait signifier irresponsabilité* ». C'est certainement l'un des enseignements les plus importants de ce rapport. Les actes pris par les AAI doivent naturellement pouvoir être déférés au juge, judiciaire ou administratif selon le cas, et respecter les principes d'équité du procès et d'impartialité, chaque fois que des sanctions sont prises et que se trouve en cause le principe de séparation des pouvoirs ou l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Mais, en dehors de ces contrôles juridictionnels qui se sont légitimement développés, il doit exister un contrôle approfondi et régulier par les pouvoirs publics sur la capacité des AAI à assumer les missions qui leur ont été confiées et sur la manière dont ces missions sont exercées. L'indépendance n'exclut ni le dialogue, ni le contrôle. L'insuffisance des

outils actuels a été soulignée par l'Office parlementaire d'évaluation de la législation en 2006 et par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale en 2011. Il y a là, assurément, un vaste chantier de travail.

Sur tous ces sujets, touchant à la création et au fonctionnement des AAI, des diagnostics ont été établis et des préconisations ont été émises qui, je le crois, restent pleinement valides. Si des progrès ont été enregistrés, des avancées nouvelles sont encore attendues, pour renforcer l'efficacité, la cohérence et le suivi de l'action de ces autorités.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Je vous remercie de cet exposé très complet. Votre regard sur les AAI était très attendu par les membres de notre commission.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Merci de votre synthèse, que nous attendions en effet, et qui nous sera très profitable.

L'autorité que vous présidez a été qualifiée d'autorité administrative indépendante par le Conseil d'État, dans son rapport public de 2001. Cette conclusion serait-elle la même aujourd'hui ?

M. Jean-Marc Sauvé. - Le Parlement ayant qualifié d'autorités indépendantes des commissions ou instances qui n'ont pas pouvoir de proposition ou de sanction mais sont seulement dotées d'un pouvoir général de contrôle et de saisine d'autres entités, je pense que la Commission de contrôle de la campagne électorale pour l'élection du Président de la République peut toujours être qualifiée d'autorité indépendante. L'autre question qui se pose est la suivante : depuis l'émergence de nombreuses autres autorités indépendantes, cette commission est-elle encore utile ? S'il fallait en dresser le bilan coût-avantage, je dirais qu'elle est une enceinte permettant de réunir toutes les administrations et autorités indépendantes concernées par l'organisation de l'élection présidentielle. Sachant qu'elle ne coûte quasiment rien à l'État, le bénéfice n'en est pas négligeable. La commission Jospin, appelée à réfléchir, en 2012, à une modification de notre cadre constitutionnel et à l'approfondissement de la démocratie dans notre pays m'avait entendu sur ce sujet et avait approuvé, au moins implicitement me semble-t-il, son maintien. Cela dit, si le Gouvernement, qui est à l'origine de la création de cette commission, en 1964, puis de sa refondation, en 2001, entreprenait de la supprimer, je ne soulèverais pas d'objection de principe et je n'irai pas soutenir que l'élection présidentielle encourt des risques sérieux.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Quelles réflexions vous inspire l'émergence des primaires ? Je pense en particulier au principe d'égalité entre les candidats.

M. Jean-Marc Sauvé. - C'est une question d'autant plus difficile que la Commission ne commence à remplir son rôle que dans la dernière décade du mois de février précédant l'élection, une fois publié le décret portant convocation des électeurs. Il est clair, cependant, que l'organisation des

primaires exerce une influence importante sur la question du financement des campagnes. Le Conseil d'État a déjà été consulté par le Gouvernement, s'agissant des élections municipales, sur la question de l'imputation, sur leur compte de campagne, des dépenses ainsi exposées par les candidats ; la question peut de même se poser pour l'élection présidentielle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Cette commission est un organe temporaire. Est-ce compatible avec la qualification d'autorité indépendante ? Dans son rapport de 2001, le Conseil d'État jugeait le contraire.

M. Jean-Marc Sauvé. - Mais il a classé la Commission parmi les autorités indépendantes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Après des hésitations.

M. Jean-Marc Sauvé. - Il est vrai. Mais il l'a fait nonobstant l'absence de pouvoir de sanction, hors la faculté de saisine du Conseil constitutionnel, voire du Parquet en cas de présomption d'infraction pénale, et nonobstant son caractère intermittent. Si le Conseil d'État devait reprendre cette question à nouveaux frais, il pourrait à nouveau avoir des hésitations et trancher différemment. Mais sachant le respect du précédent qui le caractérise, seules des raisons substantielles pourraient le conduire à changer d'avis. J'ajoute que le fait que le vice-président du Conseil d'État préside cette instance est tout à fait étranger à son classement, dans l'étude de 2001, parmi les AAI.

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

Pourquoi les membres de la Commission ne rendent-ils pas de déclaration patrimoniale ni de déclaration d'intérêts ? Lorsque la Commission se constituera, en 2017, le feront-ils ?

M. Jean-Marc Sauvé. - La Commission n'existe aujourd'hui qu'à l'état virtuel. Seuls le Premier président de la Cour de cassation, le Premier président de la Cour des comptes et le vice-président du Conseil d'État peuvent être identifiés avec certitude comme faisant partie du collège. Les autres membres sont désignés avant chaque élection présidentielle. Cependant, la loi du 11 octobre 2013 est claire et parle d'assujettissement à déclaration de patrimoine et d'intérêts des présidents de collège et des membres des autorités indépendantes. J'ai tendance à penser qu'il faudra se conformer à cette obligation. La Haute autorité pour la transparence financière de la vie publique devra prendre position sur ces questions. En classant la Commission, dans son étude de 2001, parmi les autorités indépendantes, le Conseil d'État n'a fait que se risquer lui-même à donner son interprétation. Le législateur a créé des obligations légales : il appartient à la Haute autorité pour la transparence financière de la vie publique de dire, sous le contrôle du juge, si la Commission est ou non assujettie à la loi du 11 octobre 2013. Pour moi, j'aurais plutôt tendance à répondre affirmativement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - La Commission doit transmettre d'office à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) les irrégularités portées à sa connaissance susceptibles d'affecter les comptes de campagne des candidats. L'a-t-elle déjà fait, notamment en matière d'utilisation par un candidat de moyens liés à l'exercice de son mandat ?

M. Jean-Marc Sauvé. - La Commission n'a jamais eu, sous ma présidence, à dénoncer au Parquet de violation probable ou manifeste des règles de financement. Le fait est que dans le travail de la Commission, la part répressive, qui se traduit par la possibilité de dénoncer une infraction, est moindre que la part préventive, de conseil. Il m'est même arrivé, après avoir été alerté par le rapporteur général de la Commission, d'intervenir l'avant-veille du second tour pour faire savoir au mandataire d'un candidat que si tel agissement envisagé se confirmait, il se heurterait à une prise de position publique de la Commission nationale de contrôle. Nous travaillons dans un laps de temps très bref, au cours duquel nous avons deux réunions hebdomadaires, auxquelles s'ajoute un dispositif de veille permanente. Nous diffusons des messages généraux, et des messages spécifiques lorsque nous avons le sentiment que tel candidat pourrait méconnaître la législation ou s'engager dans un comportement violant manifestement le principe d'égalité entre les candidats. Nous sommes conduits, de même, à émettre des recommandations en matière de presse écrite - l'audiovisuel étant désormais du ressort du CSA.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - En 2012, il y a bien eu constat d'une utilisation de moyens publics par un candidat. Soyons clair, le rôle de notre commission d'enquête est de poser clairement certaines questions. Nombre de nos concitoyens et d'élus locaux comprennent mal que les contrôles sur les comptes de campagne des candidats aux élections départementales ou municipales soient si méticuleux - et il est bien normal qu'ils le soient - tandis que dans le même temps, on voit un ancien président du Conseil constitutionnel déclarer dans ses mémoires que le Conseil a donné sa bénédiction à des pratiques, lors de l'élection présidentielle, qui n'étaient pas des meilleures. C'est là davantage une remarque qu'une question.

Nous avons conscience, au sein de cette commission d'enquête, d'entendre des représentants de la haute fonction publique compétents, qui ont le sens de l'État et des responsabilités, mais nous ne pouvons nous empêcher de constater que les collèges de ces autorités comprennent très régulièrement des représentants du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation. Il est vrai que c'est parfois le législateur lui-même qui en a ainsi décidé, mais il est rare que le Parlement soit à l'origine de la rédaction. Dans les collèges des autorités indépendantes, en excluant les sièges vacants, 544 sièges seraient occupés, au 1^{er} septembre 2015. Parmi les membres de ces collèges, 30 se trouvent en situation de cumul : 27 siègent

dans deux AAI, trois dans trois AAI. On a souvent un sentiment de consanguinité, d'endogamie, d'entre-soi dans le processus de désignation des membres de ces AAI. Sur ces 544 sièges, 167, soit plus de 30% sont occupés par des membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes ou de la Cour de cassation. Sur 42 AAI, seules cinq ne comptent en leur sein aucun membre de l'une de ces trois institutions. La plupart de ceux que nous avons entendus nous objectent que c'est la loi qui l'a voulu ainsi. Dont acte : il faudra que le législateur en tire certaines conclusions. Au demeurant, la composition des AAI n'est pas toujours la conséquence de dispositions législatives.

Je ne mets pas en cause la compétence de ces personnalités, mais il se pose, à mon sens, un problème de fond, vu la multiplication et la diversité de ces autorités indépendantes, vu les pouvoirs qui sont les leurs - ceux du président de l'Autorité de la concurrence sont tels qu'il fait figure de super-ministre.

Sans compter que cela ne doit pas être facile pour vous : comment les grands corps feront-ils face avec la multiplication des AAI? Nous restons parfois admiratifs devant la quantité de travail qu'abattent certains de vos collègues, appelés au four et au moulin, mais cela ne risque-t-il pas, à terme, de poser un problème de fonctionnement aux grands corps de l'État ? Comprenez bien que nous ne sommes pas là pour faire le procès de la haute fonction publique, dont nous connaissons les compétences, mais pour dire ce qui doit être dit.

M. Jean-Marc Sauvé. - Je ne prends pas ces propos en mauvaise part et ne vous répondrai pas en me retranchant derrière l'argument qui veut que le législateur en ait ainsi décidé. Il faut considérer la question des deux côtés, celui des autorités indépendantes et celui des institutions pourvoyeuses.

Pour ce qui concerne les autorités indépendantes, je rappelle ce qu'écrivait le Conseil d'état en 2001, à quoi je souscris pleinement : *« même s'il est indispensable de prévoir un noyau dur constitué de personnalités ayant la culture de l'indépendance et la pratique de la collégialité, il faut se méfier de la facilité consistant à prévoir une composition de collège ne comprenant que des membres des juridictions suprêmes et des corps d'inspection. Outre que le vivier en cause a ses propres limites, une telle orientation serait en retrait sur l'objectif souhaitable d'ouverture des instances de régulation aux professionnels dans le domaine économique »*. Je pense que les autorités indépendantes, quand elles sont utiles et nécessaires, doivent conjuguer les capacités de personnes qui ont la culture de l'indépendance et de l'impartialité en même temps que celles de personnes dotées de l'expertise technique qui les rapproche du domaine régulé - ce qui n'est évidemment pas sans risques de conflits d'intérêts, et j'ai pu constater, à la lecture de vos auditions, combien parfois la grande proximité entre membres du collège et secteur régulé a pu soulever des interrogations de votre part. Il faut parvenir à un certain brassage des compétences et des cultures, et cela n'est pas aisé. Il n'y a pas, de la part du Conseil d'état, comme j'en suis sûr d'autres grands corps, de volonté de

mainmise, mais une disponibilité. Un certain nombre d'institutions de la République recèlent des capacités, ce qui ne veut pas dire que nous revendiquons un monopole.

A la suite du vote de la loi relative au renseignement, j'ai dû nommer deux membres du Conseil d'État ayant au moins le grade de conseiller à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Il est vrai que c'est une ponction, car nos ressources ne sont pas sans fond et que nos conseillers ne sont pas interchangeables. C'est ainsi que j'ai désigné un conseiller d'État honoraire et une conseillère qui, devant y être affectée à plein temps, a dû sortir des cadres, *via* une mise à la retraite. Dans la lettre que je vous ai adressée le 28 juillet, en réponse à vos questions d'une précision légitime, je rappelais que le Conseil d'État, qui, outre son rôle de juge administratif suprême, exerce une fonction consultative sur les projets de loi et règlements et rend des avis sur les difficultés qui peuvent s'élever en matière de politiques publiques, est aussi, depuis 1799, même si cela n'est pas inscrit dans les textes, un vivier de compétences où les pouvoirs publics peuvent puiser pour des missions ponctuelles, ou plus lourdes, par voie de détachement ou de cumul si l'activité concernée n'est pas à temps plein. Lorsque le Président de la République demande au président de la section sociale, Jean-Denis Combexelle, de réfléchir à la part respective du contrat et de la loi en matière de droit du travail, il fait appel à quelqu'un qui dispose de compétences et d'une expérience susceptibles d'éclairer le débat.

Vous ne m'entendrez jamais dire qu'il est indispensable que le Conseil d'État soit présent partout, mais je pense que mes collègues peuvent apporter une contribution utile à l'exercice de fonctions administratives ou au développement d'une réflexion sur les politiques publiques. De telles activités ne constituent pas une excroissance illégitime, mais font bien partie du coeur de métier du Conseil d'État. Elles vont d'ailleurs au-delà de la participation aux autorités administratives indépendantes. Il n'y a rien d'anormal, par exemple, à ce que le Président de la République me demande, ainsi qu'il l'a fait en mars, à la suite des attentats de janvier, de faire équipe avec l'entraîneur de l'équipe de France de handball pour émettre des propositions en vue de la création d'une réserve citoyenne faite pour contribuer à mieux faire vivre les principes de la République.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Certaines autorités administratives indépendantes prennent des décisions, prononcent des sanctions. De son côté, le Conseil d'État ne rend pas que des avis, il juge. Un recours contentieux lié à une autorité à laquelle il a partie peut être porté devant lui. Cela ne pose-t-il pas un problème de principe ? Je dis bien de principe, car les décisions intervenues en la matière ne laissent aucun doute sur son indépendance.

M. Jean-Marc Sauvé. - L'examen des décisions rendues par le Conseil d'État sur des recours dirigés contre des sanctions ou décisions des

AAI témoignent en effet de sa totale impartialité. On a pu le voir, notamment, s'agissant de décisions prises par l'Autorité de la concurrence en matière de concentration ou récemment, par le CSA. J'appelle à cet égard votre attention sur le fait que le Conseil d'État, compte tenu de la compétence qui est la sienne, et qui fait partie des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, est conduit à être juge des décrets en Conseil d'État, ce qui, au premier, abord, peut surprendre. Dans l'exercice de cette compétence, le taux d'annulation, totale ou partielle, des décrets en Conseil d'État contestés devant lui est de 12% à 16%, selon les années. Lorsque l'on expose cela aux juges de la Cour européenne des droits de l'Homme, ils en sont stupéfaits. C'est que nous assurons une réelle séparation entre la fonction consultative interne et la fonction juridictionnelle. Au-delà, il ne viendrait à l'esprit d'aucun membre de notre haute juridiction de regarder différemment une requête au motif que l'acte contesté a reçu l'estampille du Conseil d'État ou a été pris, à l'extérieur de son enceinte, par un de ses membres.

Il entre dans mes responsabilités de présider le Conseil supérieur des tribunaux administratif et par conséquent soit de proposer au Gouvernement des décisions individuelles de promotion et d'affectation soit d'en prendre moi-même. Ces décisions peuvent être contestées devant le juge administratif. Eh bien je puis vous dire que parmi les décisions prises ou proposées par le vice-président du Conseil d'État dans l'administration de la juridiction administrative et contestées devant le Conseil d'État, le taux d'annulation est supérieur à 10%. Il m'est arrivé de nommer un rapporteur public à la cour administrative d'appel de Nancy. Or, le parapheur ayant mis un peu de temps à m'arriver, je l'ai signé trois semaines après le moment où l'arrêté avait été pris sans me rendre compte que la date d'effet était antérieure à ma signature, si bien que ce rapporteur a été nommé, en somme, rétroactivement. Un requérant a attaqué devant le Conseil d'État des arrêts de la cour administrative d'appel de Nancy sur ce motif. Ces arrêts ont été annulés par le Conseil d'État.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous n'avons aucun doute sur la pratique, mais cela n'empêche pas de poser la question de principe.

M. Jean-Marc Sauvé. - La manière dont nous travaillons vous apporte la réponse. Pas une formation de jugement du Conseil d'État ne s'aventurerait à couvrir une illégalité commise par le vice-président du Conseil d'État.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous n'en avons jamais douté.

Considérez-vous le Conseil d'État comme l'autorité qui décide de la qualification d'autorité administrative indépendante ?

M. Jean-Marc Sauvé. - Non. Nous avons pris position en 2001 compte tenu du sujet d'étude choisi. Ce que nous écrivons dans le cadre d'une étude n'a ni l'autorité de la loi, ni celle de la chose jugée. En revanche,

si un membre d'une autorité dont la qualification faisait débat refusait de se soumettre à une déclaration de patrimoine ou à une déclaration d'intérêt, un contentieux pourrait s'élever et le Conseil d'État pourrait alors être conduit à dire, dans le cadre d'un jugement, si telle ou telle instance mérite le label d'autorité administrative indépendante.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez parfaitement compris, Monsieur le Président, que ma question n'était qu'un prologue : la présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH) et le président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ont évoqué, lors de leur audition, le fait que c'est votre intervention qui aurait conduit à ne pas retenir la CNCDDH parmi les autorités dont les membres devraient déposer ces deux déclarations.

M. Jean-Marc Sauvé. - Ce m'est l'occasion d'apporter un démenti. Je n'ai pas pris position sur le sujet, et si la question m'avait été posée, j'aurais demandé que le Gouvernement saisisse le Conseil d'État d'une demande d'avis.

Cette question a en réalité été posée au secrétaire général du Gouvernement. Or, dans le cadre des conversations qui peuvent s'établir entre différentes instances publiques, j'ai eu vent de cette question et de la réponse apportée par le secrétariat général du Gouvernement, administration compétente pour apporter une première réponse aux questions qui peuvent se poser sur le champ d'application de la loi.

Il est assez pénible d'entendre dire que le Conseil d'État s'est prononcé lorsqu'il n'a rien dit. Le Conseil d'État se prononce par des avis, par des arrêts. Quand on me sollicite de manière informelle, j'évite de répondre, car je sais bien qu'en me prêtant à de telles consultations, on pourra en livrer sans recul la teneur, alors qu'aucun support de délibération collégiale ne l'appuie. D'où ma circonspection. Et je le répète, de surcroît, la question ne m'a pas été posée.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vu les échanges intervenus au cours de ces deux auditions, dont celle du président de la Haute autorité pour la transparence financière de la vie publique, dont vous avez pu prendre connaissance par leur compte rendu, il était normal que j'aborde le sujet.

En matière de transparence de la vie publique, jugez-vous que la déontologie des membres et agents des AAI soit suffisamment assurée ? Certaines des réponses que nous avons recueillies lors de nos auditions nous ont interpellés. Quand on apprend que le membre du collège d'une AAI à caractère économique se retrouve, quelques mois après sa nomination, au conseil d'administration d'une des plus grandes sociétés de travaux publics, il est normal que l'on se pose des questions. Quand on constate que tel responsable d'une AAI se trouve être celui qui a préparé, au sein d'un cabinet ministériel, sa création, il est normal que le Parlement s'interroge.

M. Jean-Marc Sauvé. - Le problème que vous soulevez est éminemment délicat. Le meilleur moyen de se prémunir contre le risque que vous évoquez est évidemment de puiser dans le vivier des juridictions suprêmes. C'est la meilleure protection contre le risque de conflit d'intérêts ou d'infraction pénale. Mais le but de l'autorité indépendante est de faire coexister, ainsi que je le soulignais, une culture de l'indépendance, de l'impartialité et de la collégialité avec des compétences issues du milieu professionnel qu'il s'agit de réguler. Cela ne va pas sans risques, réels. Pour ma part, j'ai tendance à penser que les règles d'incompatibilité et de prévention des conflits d'intérêts propre à chaque instance constituent une première réponse. Elles sont considérablement renforcées par les lois du 11 octobre 2013, qui obligent les membres des collèges à déposer une double déclaration d'intérêt et de patrimoine. Si bien que les articles du code pénal, anciennement 175 et 175-1, sur la prise illégale d'intérêt et le délit d'ingérence, sont non plus seulement révisés, mais bel et bien appliqués. Sans minimiser les risques, je pense qu'ils peuvent être pris en charge et traités. Et si un membre d'une autorité indépendante prenait intérêt dans une entreprise relevant du secteur qu'il a régulé, il pourrait s'exposer à de sérieux mécomptes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Parmi les exemples que j'ai cités, l'un concerne le vivier dont vous faites état. Le passage vers les cabinets ministériels, voire vers le privé, est au reste une caractéristique des membres des grands corps...

M. Jean-Marc Sauvé. - L'autorité de nomination doit être attentive au traitement préventif de ce type de situation. Dans certains cas, le vice-président, ou le Premier président nommé, dans d'autres, il propose. Il doit naturellement exercer ces responsabilités en considération de tous les intérêts publics en présence, parmi lesquels l'exigence d'impartialité des délibérations à prendre par l'autorité indépendante. Il serait à mes yeux inconcevable que l'on puisse désigner dans une AAI une personne qui s'y trouverait en conflit d'intérêt structurel. Il peut arriver, dans certaines situations, que le membre d'un collège, en raison d'intérêts personnels ou de fonctions antérieures, doive se déporter. Cela est inévitable, mais c'est tout autre chose qu'une incompatibilité structurelle. Cela est de la responsabilité non seulement des personnes concernées mais des autorités qui nomment ou proposent.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il y a des nominations qui sont directement faites par l'exécutif.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Il me semble que l'on pourrait entreprendre de dégager des règles de déontologie. La prévention ne peut pas tout.

Il est un autre point qui nous reste obscur, en dépit de nos auditions, c'est celui des rémunérations. *Quid* de la rémunération d'un conseiller d'État

qui devient président d'une AAI ? Y a-t-il ou non cumul ? On rejoint la question de la déontologie.

M. Jean-Marc Sauvé. - Lorsque je parle de mécanismes préventifs, j'y inclus les règles déontologiques propres aux autorités indépendantes. Indépendamment des mécanismes votés par le législateur, notamment en matière d'incompatibilités, avant, pendant et après, ces règles déontologiques doivent permettre d'éviter, en cours d'exercice, les conflits d'intérêts.

En matière de rémunération, il n'est pas de règle générale. Il faut distinguer deux situations radicalement différentes. Si les fonctions exercées au sein de l'AAI sont à temps plein, elles sont exclusives de toute autre fonction publique et impliquent donc un détachement. Votre commission d'enquête a reçu la liste nominative des membres du Conseil d'État qui sont dans ce cas. Ceux qui exercent des fonctions de président, de membre du collège ou de membre de l'administration de l'autorité sont dans ce cas, et l'institution dont ils sont originaires ne leur verse aucune rémunération. Il existe, à côté de cela, des cas, nombreux - je pense à la Commission des infractions fiscales - dans lesquels l'activité de membre est à temps partiel. L'autorité concernée peut verser ou ne pas verser d'indemnité - c'est le cas de la Commission nationale de contrôle de l'élection présidentielle. Quand rémunération il y a, j'estime qu'elle doit être proportionnelle au temps passé au service de ces autorités. Il existe une grande variété de situation, mais rien n'interdit de mettre les choses sur la table, car il n'y a rien à cacher. Nous avons souvent bien du mal à trouver des membres du Conseil d'État, pour des raisons liées à la charge de travail, quand elle est trop lourde, car, ainsi que je l'ai écrit dans ma lettre du 28 juillet, en aucun cas, la participation à temps partiel d'un membre du Conseil d'État à une autorité indépendante comme membre du collège, président ou conseiller juridique des services ne peut entraîner une décharge d'activité au sein du Conseil d'État. Ce travail à temps partiel vient donc au-delà des obligations de service. D'où notre difficulté à trouver des candidats.

Mme Catherine Bergeal, Secrétaire générale du Conseil d'État. - Je précise que les indemnités versées aux membres des AAI font l'objet d'arrêtés, publiés au *Journal officiel*. Pour prendre un exemple récent, les indemnités des membres du Conseil d'État membres de la Haute autorité pour la transparence financière de la vie publique sont de 150 euros par séance. Il n'est aucune indemnité dont le montant ne soit publié au *Journal officiel*.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il semble que dans certains cas, elles ne figurent que dans des contrats.

Mme Catherine Bergeal. - Il s'agit alors d'emplois, et non d'activité accessoire. Auquel cas, le Conseil d'État ne verse plus rien à l'intéressé.

M. Pierre-Yves Collombat. - N'est-ce pas une tâche impossible que d'assurer un véritable contrôle de l'élection présidentielle ? Pour des raisons pratiques, d'abord. Ainsi que vous l'avez rappelé, il n'est pas toujours facile de déterminer quand commence la propagande. Et puis, comme le montre une affaire récente, toujours en cours, le contrôle devient très difficile. Un compte de campagne peut-être invalidé pour un dépassement de 300 000 euros alors qu'en l'occurrence, il est question d'une dissimulation à hauteur de 17 millions. L'inventivité des candidats est telle, surtout quand ils sont au pouvoir, qu'il devient très difficile de savoir précisément quelles sont les dépenses engagées.

Surtout, il se pose un problème politique. Est-il envisageable qu'un candidat, une fois élu à 52%, soit dénoncé comme un fraudeur ayant faussé les élections ? Imaginez la situation dans laquelle s'est trouvé Roland Dumas en 1995. Peut-on invalider un candidat élu ? Le seul candidat pénalisé, lors de cette échéance, a été le malheureux Jacques Cheminade, pour l'exemple... Quand à la dernière élection, le candidat qui a vu son compte rejeté n'était pas élu. Eût-ce été possible s'il l'avait été ?

M. Jean-Marc Sauvé. - Je n'ai pas assez d'imagination, Monsieur le sénateur, pour répondre à votre question. Ce que je veux souligner, c'est que c'est le Conseil constitutionnel qui a confirmé le rejet du compte de campagne d'un candidat, lors de la dernière élection présidentielle. J'ajoute que le Conseil constitutionnel ne peut pas invalider l'élection présidentielle, à la différence de ce qu'il peut faire pour un membre du Parlement. Et lorsqu'il rejette le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle, il ne prononce pas non plus son inéligibilité.

Est-il imaginable que le Conseil constitutionnel rejette le compte de campagne d'un candidat élu ? Telle est la formulation qu'il faut donner à votre question. N'étant pas membre du Conseil constitutionnel et n'ayant jamais participé à ses délibérations, je ne saurais y répondre, mais je sais qu'un de ses anciens présidents a écrit un livre de souvenir dans lequel il répond négativement.

M. Pierre-Yves Collombat. - Avouez que c'est un vrai problème. Ma question va au-delà de la morale. Imaginer que quelqu'un qui aurait été clairement élu par le peuple puisse être présenté comme fraudeur pose une réelle difficulté.

M. Jean-Marc Sauvé. - C'est une question si considérable qu'elle ne peut relever, à mes yeux, que du législateur organique. C'est lui qui a fixé les règles relatives au contrôle des dépenses de campagne des candidats à l'élection présidentielle, et les sanctions applicables en cas de rejet du compte de campagne. C'est à ce niveau seul que la question des conséquences peut être traitée. Vous soulevez là un débat très intéressant, mais il ne relève de la compétence ni du Conseil constitutionnel ni d'aucune autorité indépendante. Seul le législateur organique peut s'en saisir.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Merci de l'excellence de ces réponses, qui vont nourrir notre réflexion.

La réunion est suspendue à 16h30

41. Audition de M. François Logerot, président, et de M. Régis Lambert, secrétaire général de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)
(mardi 29 septembre 2015)

La réunion reprend à 17 heures 04

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous poursuivons nos travaux en recevant M. François Logerot, président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

La CNCCFP a été créée par la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. Définie comme un « organisme collégial » en 1990, le Conseil constitutionnel a estimé qu'elle était une « autorité administrative et non une juridiction ». Qualifiée d'autorité administrative indépendante par le rapport public du Conseil d'État de 2001, elle le fut, de manière expresse, par l'ordonnance du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale.

La CNCCFP a pour mission de contrôler les comptes de campagne pour l'ensemble des élections politiques sur le territoire national, sauf dans les plus petites circonscriptions et pour les élections territoriales à Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.

Les candidats sont tenus de déposer un compte de campagne, que vous contrôlez, retraçant l'ensemble des dépenses électorales et des recettes collectées à cette fin par le mandataire financier. En cas de rejet du compte de campagne, vous transmettez au juge de l'élection qui décide d'une peine d'inéligibilité variant selon la gravité du manquement.

La commission a également pour mission de contrôler le respect par les partis et groupements politiques des règles de financement.

Votre commission est composée de neuf membres, nommés pour cinq ans, par décret ; elle élit son président. En 2014, elle disposait d'un budget de 4,16 millions d'euros et employait 43 personnes.

Vous imaginez bien, monsieur le président, que les questions vont être nombreuses sur les moyens dont vous disposez, vos règles de fonctionnement, votre méthodologie de travail, les causes des dépassements de délais constatés dans certains cas, etc.

J'indique que cette audition est ouverte au public et à la presse ; elle fera l'objet d'une captation vidéo et donnera lieu à la publication d'un compte-rendu.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. François Logerot et Régis Lambert prêtent serment.

M. François Logerot, président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. - C'est un honneur pour moi d'être auditionné aujourd'hui, et une occasion d'échanger avec les parlementaires. Bien sûr, en quelques années, nous avons eu plusieurs fois le loisir de dialoguer, soit avec le Sénat, soit avec l'Assemblée nationale, notamment à l'occasion de rencontres avec les différents rapporteurs. Par ailleurs, je remets annuellement le rapport d'activité de la commission au président du Sénat.

Je me propose tout d'abord d'essayer de répondre à la question suivante : pourquoi une autorité administrative indépendante est-elle chargée de ces missions ? J'essaierai ensuite de donner quelques indications sur la réalité de l'activité de la CNCCFP actuelle, avant de tracer quelques perspectives pour l'avenir proche.

Pourquoi une autorité administrative indépendante ? Je ne ferai pas l'injure au Sénat de rappeler les conditions de création du système actuel de financement politique en France.

Jusqu'en 1988-1990, l'État ne s'occupait que d'organiser les élections. Il finançait certes la campagne officielle, mais les partis politiques, comme les candidats aux élections devaient trouver par eux-mêmes les moyens de leur financement - dons privés, cotisations en ce qui concerne les partis - et chacun sait qu'un certain nombre de dérives ont été constatées, comme des financements la plupart du temps occultes, sans qu'ils soient toujours illicites.

Le législateur a donc posé, en 1988, les principes d'une intervention plus nette de l'État dans le financement de la vie politique, d'abord un financement direct sous deux formes différentes - des subventions annuelles aux partis politiques en fonction de leurs résultats aux élections législatives, et un remboursement, dans certaines conditions et sous un certain plafonnement des dépenses de campagne électorale des candidats aux élections.

On a également instauré un financement indirect, en accordant un avantage fiscal aux donateurs des partis politiques et des candidats, sous réserve de plafond.

Bien entendu, tout ce système nouveau nécessitait un contrôle.

Comment organiser le contrôle de ces financements ? Plusieurs solutions étaient possibles. On pouvait songer à le confier à l'administration, qui a l'habitude de réaliser des contrôles, au moins dans certaines de ses

parties, mais compte tenu de la sensibilité du sujet et de la nature politique des activités qu'il s'agissait de financer, le risque résidait dans une suspicion permanente de la part de l'opinion et des médias, et dans le développement d'une bureaucratie excessive.

Par ailleurs, plusieurs administrations pouvaient revendiquer cette responsabilité, comme le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice ou celui des finances.

Une autre solution était de confier à la Cour des comptes le soin de contrôler ces nouveaux dispositifs, étant donné son indépendance, sa compétence générale en tant que juridiction spécialisée et administrative, qui a à connaître de l'ensemble des financements publics. Comme vous le savez, la Cour des comptes est notamment habilitée à vérifier les subventions que l'État accorde à des organismes de droit privé.

Toutefois, si les partis politiques sont bien des organismes de droit privé, ils sont cependant de nature particulière, l'article 4 de la Constitution garantissant leur liberté de création et d'activité, ce qui aurait pu poser quelques problèmes en matière de contenu du contrôle que pouvait exercer la Cour des comptes.

Par ailleurs, pour ce qui est des campagnes, il s'agissait d'exercer un certain nombre de contrôles, mais également de distribuer de l'argent public. Or, ce n'est évidemment pas la mission de la Cour des comptes de financer des activités sur crédits publics.

C'est ainsi que la solution d'un organe *sui generis*, indépendant, non juridictionnel, distinct de l'administration, a fini par l'emporter. On retrouve dans les caractéristiques de l'institution ce qui fait le propre d'une autorité administrative indépendante : c'est bien une autorité puisque, comme vous l'avez rappelé, madame la présidente, elle a été reconnue d'abord par la jurisprudence comme une autorité administrative indépendante, officiellement par l'ordonnance de 2003.

Pourquoi une autorité ? Ces décisions font grief ; elles sont directement applicables par les préfets ou par le ministère de l'intérieur et elles s'imposent, sous réserve bien entendu du contrôle d'un juge.

En effet, ce n'est pas une juridiction mais une commission administrative soumise au contrôle des juges. Celui-ci s'exerce de façon originale. Nos activités relèvent en fait de deux juges. Le premier est le juge de plein contentieux, rôle actuellement joué par le tribunal administratif de Paris, après avoir été directement celui du Conseil d'État, pour examiner les recours contre nos décisions de réformation des comptes.

Le second juge compétent est celui de l'élection, la loi nous imposant de lui déférer nos constatations de non-dépôt ou de dépôt hors délais des comptes, ainsi que nos décisions de rejet. Il s'agit soit du réseau des tribunaux administratifs et de leur tribunal d'appel, le Conseil d'État, soit du

Conseil d'État en direct pour les élections dont il est juge et, enfin du Conseil constitutionnel pour l'élection présidentielle et les élections législatives et sénatoriales.

Quant à son organisation, ainsi que vous l'avez rappelé, elle est constituée par un collège de neuf membres désignés par groupe de trois par chaque président des hautes juridictions que sont le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes. Ces désignations se font après avis des bureaux de ces juridictions.

En dehors du collège de neuf membres, qui sont très impliqués, le fonctionnement de la CNCCFP n'est pas conforme à ce que l'on attend d'une commission administrative, qui se réunit d'habitude de façon épisodique tous les deux ou trois mois, voire deux fois par an.

En période de contrôle des comptes, cette activité représente, pour les membres du collège, au moins un gros mi-temps.

Elle s'appuie sur des services, dirigés par un secrétaire général, haut fonctionnaire choisi par le président de la CNCCFP. Il s'agit d'une organisation assez légère, car nous devons nous adapter à un calendrier qui comprend des périodes moins actives que d'autres, lorsqu'il n'y a pas d'élections générales. Il y a cependant tout le temps des élections partielles ; par ailleurs, le contrôle des finances des partis s'exerce tous les ans.

À l'heure actuelle, nous bénéficions de 34 permanents, renforcés, en période d'élections, par une vingtaine de collaborateurs contractuels - actuellement 24 - recrutés pour quelques mois. On compte une cohorte d'environ 180 à 200 rapporteurs, répartis dans toute la France, avec qui nous travaillons par voie d'intranet sécurisé.

Ces rapporteurs sont surtout des fonctionnaires et des magistrats principalement retraités ; en effet, il faut qu'ils soient suffisamment disponibles pendant la période durant laquelle la CNCCFP doit rendre ses décisions. Les retraités ont donc, à cet égard, une plus grande liberté d'action.

Je voudrais à présent apporter quelques indications sur le fonctionnement de la CNCCFP. En premier lieu, il convient de rappeler que les deux rôles de la CNCCFP sont très différents et impliquent des modalités d'intervention assez différentes.

Tout d'abord, la loi du 11 mars 1988 a instauré, à l'égard des partis politiques, des règles censées être compatibles avec la liberté de constitution et d'activité des partis. Elle limitait leurs obligations à un certain nombre de règles comptables, à savoir l'obligation de déposer chaque année au 30 juin les comptes de l'année précédente certifiés par deux commissaires aux comptes, obligation assortie d'un certain nombre de règles, comme la désignation obligatoire d'un mandataire financier pour recueillir des dons, le plafonnement des dons, la limitation puis l'interdiction totale, en 1995, des

dons de personnes morales. En contrepartie, l'État accordait, en fonction des résultats électoraux, une aide financière directe aux partis représentés au Parlement ou ayant présenté un nombre suffisant de candidats aux élections législatives.

La loi du 15 janvier 1990 créant la CNCCFP, a rendue celle-ci destinataire des comptes des partis en la chargeant de vérifier le respect par ceux-ci de leurs obligations comptables, et l'a également chargée de publier annuellement leurs comptes, comportant les observations des commissaires aux comptes ou leurs réserves, et ses propres observations.

Ce n'est donc pas un contrôle au sens plein du terme, mais plutôt une surveillance, limitée à certains aspects. Pour autant, ce n'est pas un rôle purement formel, puisque des sanctions sont prévues lorsque le parti ne remplit pas ses obligations comptables. S'il la recevait déjà, il perd l'aide publique jusqu'à nouvel ordre, et ne peut plus participer financièrement à une campagne. En outre, depuis la loi du 11 octobre 2013, les dons des particuliers ne bénéficient plus d'avantage fiscal à partir de l'année suivante.

Les étapes suivantes de la législation ont maintenu ce système, mais la même loi d'octobre 2013 a plafonné les dons de personnes physiques à 7 500 euros par an pour tous les partis politiques, ce qui implique la mise en œuvre par la CNCCFP d'un contrôle destiné à assurer le respect de ce plafond.

Quant au rôle de la CNCCFP à l'égard des candidats aux élections, il s'agit bien d'un véritable contrôle, organisé sur un principe déclaratif, et non sur un principe inquisitorial.

C'est un contrôle qui se veut exhaustif : il ne s'agit pas d'un contrôle par sondage, puisqu'il faut aboutir à définir éventuellement le remboursement par l'État, dès lors que le candidat aura obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés. C'est donc un contrôle complet de toutes les recettes et de toutes les dépenses déclarées dans le compte de campagne, qui doit être assuré par les rapporteurs, puis faire l'objet d'une décision par le collège de la CNCCFP.

Ces travaux débouchent soit sur une décision d'approbation pure et simple, soit sur une décision d'approbation avec réformation, en retranchant éventuellement du compte certaines dépenses considérées comme non électorales ou insuffisamment justifiées, soit, dans un petit nombre de cas, fort heureusement, le rejet du compte s'il ne répond pas aux caractéristiques imposées par le code électoral.

Il faut à cet égard souligner que la CNCCFP n'a aucun pouvoir de surveillance sur les activités de la campagne pendant celle-ci. Certes, nous jouons un rôle préventif en renseignant les candidats, à leur demande, sur leurs droits et devoirs, en éditant des informations sous forme de guide à leur intention et à l'intention de leurs mandataires, mais nous ne pouvons en

aucune façon intervenir dans le courant de la campagne sous forme d'injonctions ou d'observations.

Nous pouvons seulement suivre, avec les moyens qui sont les nôtres - presse, sites internet - l'activité des candidats, sans pouvoir intervenir en rien dans leurs activités, car la loi ne nous en a pas donné le pouvoir.

Enfin, il faut rappeler que ce contrôle est soumis à des voies de recours. J'ai déjà évoqué, à ce sujet, le rôle du juge d'élection et du juge de plein contentieux.

Je voudrais souligner quelques contraintes qui s'exercent sur le fonctionnement de la CNCCFP. C'est tout d'abord un cadre juridique assez complexe et évolutif. Complexe, parce que le code électoral est, dans certains cas, extrêmement précis et exigeant à l'égard des candidats et de la CNCCFP. Dans d'autres domaines, il demeure bien plus flou. Il n'y a par exemple pas de véritable définition de la dépense électorale. En fait, c'est la jurisprudence du Conseil d'État et celle du Conseil constitutionnel et sous leur contrôle, la CNCCFP, qui ont dû préciser cette notion.

De plus, la CNCCFP a vu ses compétences s'élargir aux opérations financières du référendum de 2005 sur le traité relatif à l'Union européenne. Le Conseil constitutionnel a ensuite transmis à la CNCCFP, par la voie de la loi, sa compétence à l'égard des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, sous réserve d'un recours de plein contentieux devant lui.

Enfin, la loi de 2011 soumet désormais les élections des sénateurs à la législation sur les comptes de campagne, ce qui s'est produit pour la première fois en 2014.

Les élections départementales ont par ailleurs été profondément modifiées ; c'est maintenant la totalité des 2 050 cantons, au lieu des 1 200 auparavant qui sont soumis à la législation des comptes de campagne.

Mais cette législation comporte encore des lacunes, et l'on voit apparaître des domaines nouveaux, où la réglementation est soit absente, soit insuffisante. J'en citerai deux. Il s'agit tout d'abord du problème des dépenses occasionnées par l'organisation de primaires ouvertes par les partis, le code électoral ne comprenant aucune disposition à cet égard. La CNCCFP a eu l'occasion, dans son rapport d'activité, de souligner cette lacune et les difficultés qui pouvaient en découler.

Elle a également mis le doigt sur les grandes difficultés d'application des dispositions que la loi avait prévues pour les comptes de campagne des candidats à l'élection des députés élus par les Français de l'étranger. C'est un domaine où il serait nécessaire de revoir les dispositions actuelles.

D'ailleurs, l'expérience et les constats de la CNCCFP l'ont conduite à formuler des propositions sur lesquelles je pourrais revenir.

Quelques mots encore sur les moyens de la CNCCFP. Son budget est de l'ordre de 6 millions d'euros, avec une difficulté de gestion qui tient à ce qu'il existe un décalage entre les opérations électorales et nos opérations de contrôle. L'activité des rapporteurs chevauche notamment deux années, si bien que nous ne pouvons pas toujours, l'année de l'élection, utiliser la totalité des crédits qui nous sont alloués à cet égard.

Par ailleurs, il s'agit bien entendu de contrôles de masse. Je rappelle que pour les élections législatives de 2012, nous avons dû contrôler 4 382 comptes pour 6 600 candidats, la loi exonérant maintenant du dépôt d'un compte les candidats n'ayant pas obtenu 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas perçu de dons. Lors des municipales de 2014, nous avons contrôlé 4 748 comptes et pour les élections départementales de 2015, nous sommes en train de contrôler 9 097 comptes de binômes de candidats, avant la date limite de fin novembre prochain.

Nos décisions aboutissent également à des remboursements dont le montant global est considérable, puisqu'il atteint 65 millions d'euros pour les élections législatives, entre 45 millions d'euros et 50 millions d'euros pour les élections municipales, et une quarantaine de millions d'euros pour l'élection présidentielle.

Au total, depuis sa création, la CNCCFP a contrôlé environ 110 000 comptes de campagne et a distribué environ 350 millions d'euros.

S'y ajoutent également des contraintes de délais, que vous avez rappelées : deux mois lorsqu'il y a un contentieux électoral, le juge de l'élection étant tenu d'attendre nos décisions avant de se prononcer, et six mois pour les autres. Si ces six mois se trouvaient dépassés sans qu'un compte ait pu être examiné, il serait réputé approuvé, ce qui est évidemment une conséquence fâcheuse, car il peut recéler des irrégularités. La CNCCFP, jusqu'à présent, toutes ces dernières années, s'est donné les moyens de n'approuver aucun compte par préterition.

S'ajoute également notre activité sur les comptes des partis, qui se déroule surtout entre juin et novembre, lors de leur dépôt. C'est également un contrôle de masse, plus de 400 partis étant tenus de déposer leurs comptes. Chaque année, cinquante à soixante « petits » partis qui n'ont été créés que pour l'occasion d'une élection ne déposent même pas leurs comptes : ce sont des partis qui disparaissent à peu près aussi rapidement qu'ils ont été créés - mais c'est une conséquence de la liberté constitutionnelle que je rappelais tout à l'heure.

Enfin, je signale quelques aspects nouveaux des campagnes électorales. Tout d'abord, les contentieux sont très fréquents pour certaines élections. Ainsi, presque une municipalité sur quatre a fait l'objet d'un contentieux électoral en 2014, ce qui nous oblige à juger les comptes dans les deux mois.

Nous constatons également une certaine augmentation du nombre des dénonciations, soit en parallèle avec un contentieux électoral, soit indépendamment de tout contentieux. Pour nous, ces dénonciations sont de simples éléments d'information. Il n'est pas question de les prendre telles qu'elles sont formulées, mais elles conduisent nos rapporteurs à poser des questions supplémentaires même si, la plupart du temps - fort heureusement - ceci aboutit à démontrer que ces dénonciations ne sont pas fondées, soit que les dépenses incriminées figurent bien dans les comptes de campagnes, soit que les dénonciateurs n'apportent aucun élément tangible à l'appui de leurs affirmations.

Une autre tendance récente consiste en la mutualisation croissante des dépenses entre candidats d'un même parti, ce qui nous oblige, notamment pour des élections sur de vastes circonscriptions, comme les élections européennes ou régionales, à adapter nos méthodes de contrôle et à préférer des contrôles horizontaux entre candidats d'un même parti, plutôt que sur un simple découpage géographique.

Je voudrais, pour conclure, évoquer quelques perspectives.

Tout d'abord, des aménagements nous paraissent encore nécessaires quant au droit applicable, même s'il existe un souhait de la part des candidats et des partis d'une certaine stabilité, à la fois dans les règles et dans la manière dont la jurisprudence les applique.

Je ne citerai qu'un exemple. Nous souhaitons fermement que la loi nous autorise à avoir accès aux comptes des partis politiques, non pas après le dépôt de leurs comptes, mais en temps réel, l'année électorale, pour vérifier dans les comptes des partis, avec l'appui des commissaires aux comptes, les dépenses que les partis ont exactement avancé en faveur de leurs candidats, et qui se retrouvent - ou qui, parfois, ne se retrouvent malheureusement pas - dans les comptes de campagne des candidats.

La CNCCFP a elle-même bien conscience de devoir s'adapter ; tout d'abord, elle doit peut-être perfectionner encore ses règles déontologiques. Les membres de la CNCCFP sont naturellement astreints, comme tous ceux des autorités administratives indépendantes, à déclarer leurs intérêts et leur patrimoine auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Nous sommes également concernés par les nouvelles règles sur les conflits d'intérêts, et je veille personnellement à ce que les membres de la CNCCFP qui pourraient avoir un intérêt vis-à-vis d'un candidat se déportent lorsque le compte de ce candidat vient à être examiné.

Nous songeons également à établir un règlement intérieur pour permettre une avancée sur tous ces sujets.

Nous devons aussi faire face à des défis nouveaux, dont le principal est l'objectif de dématérialisation. L'ère du numérique a déjà largement

pénétré la CNCCFP, et nous bénéficions d'un système informatique très sophistiqué assez coûteux, car nous utilisons un progiciel de contrôle des comptes très complexe. Nous pensons qu'il faudra aller vers une dématérialisation d'abord des comptes des partis. C'est sans doute la chose la moins difficile ; elle est déjà en cours avec certains partis, notamment pour l'examen de leurs cotisations et de leurs dons émanant de personnes physiques. Il faudra en venir un jour à la dématérialisation des comptes de campagne et de leurs pièces justificatives, ce qui constitue un gros chantier, qui mettra plusieurs années avant d'aboutir, et qui nécessitera sans doute des moyens supplémentaires.

Enfin, la composition de la CNCCFP est de neuf membres, ainsi que vous l'avez rappelé. Nous sommes astreints par l'ordonnance de juillet 2015 à respecter la parité. Il faut cinq hommes et quatre femmes ou l'inverse, ce qui est actuellement le cas. C'est une contrainte pour les autorités de nomination, d'autant que, dans les hauts grades des juridictions, le nombre de femmes, compte tenu de l'histoire, est encore nettement inférieur à celui des hommes.

De ce point de vue, j'avais exprimé le souhait, en début d'année, lorsque j'ai été interrogé par le Gouvernement, que l'effectif global de la CNCCFP puisse éventuellement être augmenté jusqu'à douze membres, ce qui simplifierait largement la question de la parité, chaque autorité pouvant alors désigner deux hommes et deux femmes alors qu'actuellement c'est un système assez complexe de tirage au sort des trois institutions, afin de respecter la loi.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Monsieur le président, considérez-vous que la CNCCFP possède toutes les caractéristiques d'une autorité administrative indépendante ?

M. François Logerot. - J'ai essayé de répondre à cette question dès le début de mon intervention. Je crois que la CNCCFP est bien une autorité puisqu'elle prend des décisions ; elle est administrative, ses décisions se plaçant sous le contrôle des juges ; pour ce qui est de l'indépendance, celle-ci est garantie par les conditions mêmes de sa composition, et le fait qu'elle élise son président - ce qui n'est pas la règle la plus habituelle des autorités administratives indépendantes, sauf de la CNIL. Durant ses vingt-quatre années d'existence, je crois pouvoir dire que l'indépendance la CNCCFP n'a jamais été sérieusement mise en cause, pas même à l'occasion des décisions les plus délicates qu'elle a pu prendre.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous estimez que le fait que vous soyez élu par un collège constitue un gage d'indépendance. Ne pensez-vous pas qu'une nomination selon la procédure de l'article 13 de la Constitution serait une meilleure solution ?

M. François Logerot. - Ce n'est certainement pas à exclure. Si le législateur estime que la désignation par le Président de République, après

avis des commissions des lois des deux assemblées, est préférable, je crois que rien ne s'y opposerait.

Toutefois, sans vouloir me mettre à leur place, certains parlementaires pourraient éprouver quelques réticences à désigner la personne pressentie ou à formuler un avis la concernant alors que celle-ci va présider aux discussions sur leurs comptes de campagne ou, éventuellement, concernant les partis auxquelles ils sont rattachés.

C'est au législateur de prendre la meilleure décision.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Les collèges ou les présidents de nombre d'autorités administratives indépendantes sont élus pour cinq ou six ans et ne sont pas renouvelables.

Vous êtes président depuis 2005 ; vous avez été à nouveau élu pour cinq ans en 2015. Cependant, d'une manière générale, considérez-vous que ce soit une bonne solution pour les autorités administratives indépendantes ?

M. François Logerot. - Dans une commission comme la nôtre, le fait que le mandat soit renouvelable peut constituer un avantage pour la continuité et l'homogénéité des décisions. Une autorité comme la CNCCFP doit en effet bénéficier d'une mémoire dans le temps et dans l'espace. Il faut que nous apportions une certaine sécurité aux candidats, même si la jurisprudence ou la loi peuvent changer. De ce point de vue, le fait que la CNCCFP bénéficie d'une mémoire à travers ses membres est très important.

Cela étant, je conçois parfaitement qu'un mandat renouvelable sans limitation puisse être anormal, et je trouverais approprié que l'on décide qu'un mandat n'est pas renouvelable, à condition de pouvoir soit le prolonger quelque peu, jusqu'à six ans par exemple, comme c'est souvent le cas, notamment pour la HATVP, soit de limiter le renouvellement du mandat à une fois. Cela ne me choquerait nullement- même si je constitue l'exception à cette règle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Comment choisissez-vous les partis ou groupements politiques dont vous contrôlez les comptes ? Pratiquez-vous un contrôle par sondage, un contrôle aléatoire, ou est-ce systématique ?

M. François Logerot. - Contrairement à ce que pensent beaucoup de médias, nous ne vérifions pas les comptes des partis politiques. Ce sont les commissaires aux comptes qui s'en chargent, dans le cadre de leurs obligations professionnelles, de façon il est vrai quelque peu décalée par rapport à ce qu'elles font pour les entreprises. Se poser par exemple la question de la continuité de l'activité pour un parti politique n'a pas le même sens que pour une entreprise...

Cette vérification de premier degré est fondamentale. C'est le commissaire aux comptes qui, d'après les investigations qu'il a pu conduire en cours d'exercice, ou au moment du dépôt des comptes, est capable de dire

qu'il n'existe pas de financements irréguliers dans les comptes du parti. Nous n'avons, quant à nous, aucun moyen de nous en rendre compte directement.

Nos contrôles portent sur les comptes tels qu'ils sont certifiés par les commissaires aux comptes, car ceux-ci font soit des réserves, soit des observations. Nous apportons des observations sur des points que les commissaires aux comptes n'ont pu vérifier.

Les commissaires aux comptes ne peuvent pas, par exemple, valablement vérifier les mouvements financiers entre partis politiques : ils sont en effet commissaires aux comptes d'un parti, mais ne savent pas ce qui se passe dans un autre parti, alors que nous établissons, pour notre part, des comparaisons et nous assurons que les sorties que nous trouvons dans les comptes d'un parti politique vers un autre parti politique correspondent bien aux entrées qui figurent dans les comptes de cet autre parti. Ce n'est d'ailleurs pas toujours le cas, du fait notamment de certains chevauchements d'exercices.

Par ailleurs, la loi nous donnant à présent le droit de demander toutes les pièces comptables nécessaires à l'exercice de ce contrôle - existence du mandataire financier, bon exercice de son office, limitation des dons - nous sommes conduits à demander des pièces comptables. Depuis l'exercice 2013, nous nous sommes notamment efforcés de demander des précisions sur les engagements financiers des partis. C'est en effet une zone où les informations données dans les comptes sont tout à fait insuffisantes.

Nous allons, à partir de cette année, demander systématiquement des précisions à tous les partis sur leurs engagements financiers, les conditions de ces engagements, et également sur les critères permettant de dire que, sous couvert de prêts, il n'existe pas de dons camouflés, qui tomberaient sous le coup de l'interdiction posée par la loi.

Cela étant, notre contrôle comporte certaines limitations. Nous avons, par exemple, été désavoués par le Conseil d'État l'année où nous avons, pour un très « petit » parti, constaté que le tiers environ de ses dépenses n'était pas appuyé de pièces justificatives durant trois exercices consécutifs, ainsi que l'avaient souligné les commissaires aux comptes. Nous avons estimé que ce parti n'avait pas correctement répondu à ses obligations, ses opérations n'étant pas toutes appuyées par des justifications suffisantes. Le Conseil d'État a fait valoir que nous n'avions pas le droit de dire que ce parti avait méconnu ses obligations comptables, celui-ci ayant déposé ses comptes et obtenu une certification comptable, même avec réserves.

Pour répondre à votre question, il ne s'agit pas de sondages. Les quelque 360 comptes que nous recevons sont tous examinés. Durant cette période de quelques mois, nous renforçons le pôle consacré aux partis politiques avec deux contractuels, afin de pouvoir exercer ce contrôle dans un délai assez court : dès la fin octobre, nous devons en effet informer le

Gouvernement du cas des partis recevant l'aide publique qui n'auraient pas respecté leurs obligations comptables - et il arrive qu'il y en ait deux ou trois par an sur les quarante environ qui perçoivent cette aide. Ils sont alors exclus de la liste des partis qui la recevront l'année suivante.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - La question des moyens humains ne vous a-t-elle pas entraîné à privilégier le contrôle des comptes de campagne par rapport au contrôle du financement des partis politiques ?

M. François Logerot. - C'est la constatation du fait que la charge des comptes de campagne est, dans les circonstances actuelles, nettement plus lourde que celle du contrôle des comptes des partis.

Si, comme nous l'espérons, le législateur nous donne le droit d'enquêter sur les comptes des partis pendant la période d'examen des comptes de campagne, il est certain qu'il faudra que le pôle des partis politiques soit mieux outillé pour répondre aux demandes des rapporteurs.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Selon vos réponses précises aux questions que nous vous avons posées par écrit, on constate peu d'évolutions dans le nombre des agents employés à temps plein, quelles que soient les années, ce qui est logique. On compte par ailleurs peu d'emplois contractuels. Les différences fondamentales doivent donc venir du nombre de rapporteurs. Certaines années ne connaissent aucune élection...

M. François Logerot. - C'est exact, mais lorsque c'est le cas, nous contrôlons encore, au moins pendant les premiers mois, les comptes des élections de l'année précédente. Ainsi, en 2015, le contrôle des élections européennes et des élections sénatoriales s'est poursuivi jusqu'au mois d'avril. En 2013, année sans élections générales, le contrôle des élections législatives s'était poursuivi jusqu'à la fin du mois de février.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Mais entre fin février et le 31 décembre 2013, il y a dix mois !

M. François Logerot. - D'autres tâches nous attendent : tout d'abord, il y a entre dix et trente élections partielles chaque année.

Il nous faut ensuite, pendant ce temps, mettre à jour le guide du candidat. La législation et la jurisprudence évoluent ; nous devons également préparer les élections suivantes, répondre à beaucoup de questions, et recruter des rapporteurs. Sur un contingent de 150 à 200, chaque année, 20 ou 30 rapporteurs nous abandonnent. Ce sont 20 ou 30 remplaçants qu'il faut donc recruter et former, en les faisant bénéficier de sessions de formation.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je n'en disconviens pas, mais enfin, je ne sais si quelques élections partielles, les évolutions à apporter au guide du candidat et la préparation des élections suivantes suffisent à occuper dix mois pleins ! Nous sommes tous soucieux du bon usage des deniers publics : c'est donc une question qui m'apparaissait légitime.

Comment recrutez-vous les collaborateurs occasionnels de la CNCCFP pour analyser les comptes de campagne ?

M. François Logerot. - Il existe deux catégories de collaborateurs occasionnels : on trouve tout d'abord des contractuels, que nous recrutons pour quelques mois pour la période de contrôle des comptes. Ainsi, chaque chargé de mission du pôle « élections » - ils sont huit - est doublé d'un adjoint.

Notre vivier est constitué d'étudiants de master 2, que leurs études occupent encore, mais qui disposent d'un temps suffisant pour apporter leur concours. Pour eux, c'est également une bonne formation, notamment pour ceux qui préparent le diplôme d'administrateur d'élections, un doctorat de droit public ou qui envisagent de se présenter à un concours de la fonction publique.

La seconde catégorie de rapporteurs est constituée de nos rapporteurs occasionnels, qui sont très nombreux. Nous avons quelques filières : certains corps de fonctionnaires ou de magistrats sont plus représentés que d'autres, comme les fonctionnaires des finances, d'anciens magistrats de chambre régionale des comptes. C'est un peu grâce à ce canal que nous parvenons à recruter des rapporteurs supplémentaires, mais c'est une tâche difficile, qui occupe beaucoup le secrétaire général, d'autant qu'on ne peut imposer à ces rapporteurs occasionnels un nombre minimum de comptes. Certains, qui ont d'autres activités - voire des problèmes de santé - ne se chargent pas de plus de trois ou quatre circonscriptions. Nous cherchons donc à optimiser leur activité par rapport à nos besoins.

Je suis très sensible à vos remarques sur le caractère cyclique de nos activités, mais je ne conçois pas que l'on puisse exercer les missions qui sont les nôtres sans avoir un minimum de permanents. Or, le chiffre de 34 permanents comptabilise le dernier des agents du bureau d'ordre jusqu'au secrétaire général. Ceux qui sont vraiment impliqués dans les contrôles eux-mêmes parmi les permanents sont au nombre d'une quinzaine de personnes, pas plus. Je ne pense donc pas que ce soit, pour la collectivité publique, une charge excessive.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Votre réponse m'a intrigué : on constate qu'en 2010, 2011, 2012, 2013, le total des permanents et des vacataires est resté totalement stable. Cela a peu évolué par la suite. On en conclut donc que le recrutement de collaborateurs non permanents chargés de mission de contrôle constitue votre volant de fonctionnement. Selon vos tableaux, vous êtes en général entre 51 et 58 personnes, quelles que soient les années...

M. François Logerot. - Parmi les tâches nouvelles que nous assumons depuis quelques années figure la communication des documents.

La loi du 17 juillet 1978 impose à la CNCCFP, de par sa nature administrative, de tenir à la disposition de tout citoyen tous les documents qu'elle reçoit et tous les documents qu'elle produit.

La communication de nos décisions, une fois les délais juridictionnels passés, ne posent pas de problèmes - sauf à vérifier qu'il n'existe pas de données d'ordre personnel qui devraient être anonymisées dans les décisions, ce qui est quelquefois le cas.

S'agissant des comptes de campagne, et, depuis cette année, des procédures contradictoires conduites avec les candidats, le Conseil d'État ayant estimé que ces procédures recelaient également des documents administratifs communicables, alors que la position de la CNCCFP était au départ différente, c'est une tâche considérable.

Depuis le 1^{er} janvier, nous en sommes à 300 demandes de communication de comptes, à 100 demandes de communication de décisions et à 70 demandes de communication de comptes de partis politiques. Ce sont les communications de comptes de campagne qui posent le plus de problèmes.

Un compte de candidat, au deuxième tour de l'élection présidentielle, représente trente à quarante gros cartons de pièces, qu'il faut regarder une par une, pour vérifier s'il y a lieu d'anonymiser les noms, les lieux, les adresses et les numéros des comptes qui y figurent.

Ainsi, lorsqu'un parti effectue des remboursements de frais à 200 ou 300 militants, tous les ordres de paiement et toutes les pièces justificatives de transport de ces militants doivent être anonymisés. Cinq ou six rapporteurs ne font que cela durant toute l'année ! 1 500 heures de rapporteurs ont déjà été consacrées au "blancottage" des comptes de campagne.

La pièce originale doit être conservée dans son état, surtout si elle fait ensuite l'objet d'une saisie par la brigade financière, ce qui peut arriver, ou qu'il faut la produire dans le cadre d'un contentieux. Nous réalisons une copie de la pièce originale qui est anonymisée. Nous faisons une seconde copie, que nous remettons à la personne qui a demandé la communication du compte.

C'est un rôle extrêmement lourd, qui n'existait qu'à titre anecdotique il y a encore sept ou huit ans. À la suite d'un certain nombre de phénomènes - médiatisation, actualité politique, notamment du fait du rejet du compte de campagne de Nicolas Sarkozy en 2012 - il a pris une extension considérable. Deux ou trois fois par semaine, nos locaux reçoivent la visite d'un journaliste, d'un avocat ou d'un simple citoyen, qui viennent consulter un compte de campagne. C'est là une charge nouvelle qui s'impose à nous.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - C'est la conséquence de l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs du 23 février 2012 et de l'arrêt du Conseil du Conseil d'État du 27 mars 2015.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Combien de temps conservez-vous les comptes de campagne ?

M. François Logerot. - Nous les conservons trois ans. S'agissant des comptes de l'élection présidentielle, nous avons décidé de les garder un peu plus longtemps, compte tenu notamment de la grande demande de communication, et ceci pour une raison conjoncturelle, mais très importante. En effet, le bâtiment des archives nationales de Fontainebleau, où sont regroupées toutes les archives anciennes de la CNCCFP, est actuellement frappé d'interdiction d'accès. Même les agents des archives nationales n'ont pas le droit d'y accéder, à cause d'effondrements et de dégâts survenus dans la structure du bâtiment. Personne ne peut y accéder, et nous n'avons pu communiquer certains comptes assez anciens, de 2007 et 2008, pour cette raison.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - C'est une bonne réponse aux obligations à satisfaire vis-à-vis de la CADA et du Conseil d'État ! C'est d'une efficacité redoutable, même si ce n'était pas prémédité !

Vous avez évoqué les élections présidentielles. Ce qui choque nombre de nos concitoyens et d'élus, c'est la différence de traitement entre un candidat à l'élection présidentielle dont les comptes sont rejetés sans invalidation, et un conseiller départemental ou municipal de base. Quel est votre avis à ce sujet ?

M. François Logerot. - L'élection du Président de la République est régie par une loi organique *sui generis* qui n'a pas prévu d'autres sanctions que le non-remboursement éventuel des dépenses de campagne. C'est le législateur qui l'a établi et non la CNCCFP.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Avez-vous eu connaissance de cas d'erreur d'expert-comptable ? Certains experts comptables qui certifient les comptes voient leur responsabilité éventuellement engagée, mais il ne se passe rien par rapport à l'élection. Avez-vous des relations avec les experts comptables ?

M. François Logerot. - Nous avons bien entendu des relations organisées avec la profession, ne serait-ce que parce que le cadre des comptes, soit celui du parti, soit des comptes de campagne, est établi en accord avec la profession.

D'ailleurs, nous entamons actuellement des discussions pour améliorer la présentation des comptes des partis, car nous constatons que leurs annexes ne sont pas suffisamment explicites, ni complètes ; elles ne renseignent pas exactement sur les moyens que les partis mettent à la disposition de leur candidat. Il existe en effet plusieurs entrées possibles dans les comptes, et il n'y a pas de regroupement de l'ensemble de ces participations ; par ailleurs, on ne trouve actuellement, ainsi que je l'ai déjà expliqué, aucun détail sur les engagements financiers des partis, ce qui paraît important du point de vue de l'information de l'opinion.

S'agissant des comptes de campagne, il faut bien voir que le rôle des experts comptables n'est en aucune façon de certifier lesdits comptes. La loi oblige à la présentation du compte à la CNCCFP. Ce qui a été heureusement défini par la loi en 2011 consiste à mettre le compte en état d'examen, c'est-à-dire s'assurer, par exemple, qu'il n'existe pas d'erreurs arithmétiques. C'est tout à fait banal, mais c'est la première vérification possible. Il convient également de s'assurer que les imputations comptables sont correctes, que les pièces financières - relevés bancaires ou comptes du mandataire - sont présentées convenablement, ainsi que de la présence des pièces justificatives, et non de leur contenu. Tout le monde sait que les experts comptables n'ont aucun pouvoir de contrôle sur la gestion. C'est simplement une question de présentation du compte. Le candidat est responsable du compte : c'est lui qui le signe, qui le certifie exact et véritable, et non l'expert.

Bien entendu, la justice pourrait mettre en cause un expert-comptable convaincu par une enquête d'avoir procédé avec le candidat à un certain nombre de maquillages de factures, mais la responsabilité première du compte relève du candidat.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Oui, l'expert-comptable a un rôle très formel et rarement de conseil en la matière. Vous avez expliqué qu'il n'était guère facile de trouver des collaborateurs occasionnels mais on en compte un nombre conséquent. Comment faites-vous pour avoir une unité dans le traitement des dossiers ? On peut penser qu'en fonction du rapporteur, l'appréciation des comptes peut être traitée différemment.

M. François Logerot. - Premièrement, nous diffusons, à l'égard des rapporteurs, un certain nombre de directives précises. Il existe tout d'abord un guide du rapporteur, qui est un document volumineux en permanence mis à jour. Il rappelle toutes les vérifications auxquelles il faut procéder, et les interprétations qu'il faut donner aux réponses reçues.

Par ailleurs, à chaque élection, nous diffusons des consignes à tous les rapporteurs lorsque nous constatons un problème nouveau parmi certaines catégories de candidats, par exemple ceux appartenant à un même parti.

Bien évidemment, personne n'étant parfait, il arrive que certains rapporteurs ne suivent pas les consignes en totalité. Il arrive au contraire que certains aillent quelque peu au-delà des consignes, mais les permanents de la CNCCFP, qui retrouvent là leur justification essentielle, jouent un rôle de second degré par rapport au rapporteur.

Tout d'abord, les lettres adressées par les rapporteurs aux candidats dans le cadre de la procédure contradictoire partent de la CNCCFP, sous le regard des chargés de mission permanents. Lorsque le dossier revient avec le rapport, les réponses des candidats et les propositions du rapporteur, le chargé de mission réexamine entièrement le dossier.

Il arrive, de façon variable suivant les élections, dans un cas sur sept ou huit, que le chargé de mission procède à une seconde procédure contradictoire. Cela présente certains inconvénients, quelques candidats pouvant croire le problème réglé ayant répondu une première fois. Or, le rapporteur peut oublier, sur un point important, de formuler une observation ou de demander un document. Cette seconde instruction vient donc compléter et éventuellement rectifier celle du rapporteur.

Enfin, comme dans tout organisme de ce genre, le rapporteur propose et la CNCCFP dispose.

Les rapports sont centralisés entre les mains d'un des rapporteurs généraux membres de la CNCCFP ; seul le président est exonéré de cette fonction ; même le vice-président est responsable d'une filière, comme les autres membres de la CNCCFP. C'est le rapporteur général qui présente les rapports à la commission, assortis de ses propres observations. Il arrive assez fréquemment que le rapporteur général, éclairé par la note de synthèse établie par le chargé de mission, s'écarte des propositions du rapporteur. Si le rapporteur propose un rejet, le rapporteur général peut estimer que l'irrégularité est d'un montant trop faible pour le justifier.

Si le candidat a par exemple accepté un don de 50 euros ou de 100 euros d'une personne morale, comme cela arrive souvent, on ne va pas rejeter le compte pour si peu, d'autant que la CNCCFP dispose depuis trois ans d'un pouvoir de modulation. Elle peut ne pas retenir l'irrégularité justifiant en principe le rejet, mais lui substituer une diminution du remboursement, sous le contrôle du juge.

C'est à partir de la proposition finale du rapporteur général que la CNCCFP prend sa délibération ; il arrive aussi que la CNCCFP ne soit pas unanime, et que l'on soit obligé de voter. Nous apportons donc des garanties aux candidats au-delà de l'activité du rapporteur qui peut, dans certains cas, être soit un peu trop zélé, ou dont le rapport peut au contraire contenir des lacunes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous disposez donc d'une jurisprudence...

M. François Logerot. - En effet.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Tout n'est donc pas prévu dans la loi, ni dans le règlement.

M. François Logerot. - Il y a la loi, il y a la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel, qui s'impose évidemment à nous.

Je donnerai un simple exemple : durant des années, la CNCCFP a refusé de rembourser les achats d'objets promotionnels, comme les t-shirts, les casquettes, les stylos portant le nom du candidat. En effet, ces objets sont souvent distribués à des non-électeurs, c'est-à-dire aux enfants des électeurs.

Plus sérieusement, nous considérons que ces distributions, pour sympathiques qu'elles soient, n'alimentaient pas le débat électoral. Cela nous faisait douter de la nature même des dépenses en vue du suffrage des électeurs. Le Conseil d'État nous a donné tort, indiquant qu'aucune disposition du code électoral ne permettait de refuser le remboursement dès lors que ces objets ont bien été achetés dans un but électoral visible - mention du nom du candidat, du slogan du candidat, etc. - et distribués. Nous nous sommes donc inclinés et nous les remboursons dorénavant.

Nous essayons de faire en sorte que notre doctrine soit la plus respectueuse possible de la loi et de la jurisprudence, mais nous sommes obligés de la façonner et de la perfectionner au fil des années, le code électoral étant loin de prévoir toutes les situations.

Par ailleurs, dans les décisions que nous prenons, qui engagent les finances publiques, nous avons également le souci de ne pas mettre à la charge du contribuable des dépenses qui n'ont pas lieu de l'être. Ainsi, nous refusons de rembourser un candidat qui a acheté un ordinateur huit jours avant l'élection, pour les besoins de la campagne, et qui en reporte la totalité du prix dans son compte de campagne. Nous procédons à une réformation de la dépense en ne conservant dans le compte que la valeur d'usage. Il ne reste donc pas grand-chose d'un ordinateur d'une valeur de 1 000 euros, même si l'on s'en est servi une semaine, par rapport à ses trois ans d'existence potentielle, mais nous estimons que ce n'est pas aux contribuables de supporter le coût financier de l'opération.

M. Jean-Léonce Dupont. - Je suis très heureux d'entendre M. le président, avec qui j'ai eu la chance d'avoir un certain nombre d'échanges épistolaires.

J'ai été sensible à sa description de l'irrégularité des tâches ; il existe probablement des moments extraordinairement intenses et difficiles, et d'autres peut-être un peu moins tenus, comme l'a souligné le rapporteur.

Je suis notamment sensible à ce qu'a dit le président de la CNCCFP à propos de la nécessité de s'adapter, car j'ai pu constater, de temps à autre, un certain nombre de dysfonctionnements : pertes de courriers adressés avec accusé de réception, demandes de réponse à la suite d'interrogations de la CNCCFP, alors que le courrier parvient postérieurement au délai imparti, démultiplication de l'ensemble des lettres...

Le président de la CNCCFP l'a rappelé : la commission est là pour sécuriser l'élu contrôlé. Or, ce n'est pas forcément le sentiment que l'on peut en avoir, je le dis calmement...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est pire qu'un contrôle fiscal !

M. Jean-Léonce Dupont. - Quant aux dénonciations, comment sont-elles traitées par le rapporteur ? Le président Logerot parlait d'un quart de dénonciations à la suite des élections municipales.

M. François Logerot. - Un dixième...

M. Jean-Léonce Dupont. - C'est déjà considérable !

Pourquoi le candidat ne peut-il connaître l'auteur de la dénonciation, dans la mesure où il lui revient de prouver qu'il n'a pas commis un acte frauduleux ? On sait qu'il existe quelques spécialistes de recours juridiques abusifs. Il ne serait pas totalement stupide de le vérifier.

Ce qui me frappe surtout, c'est le fait que les demandes émanant de la CNCCFP revêtent souvent une tonalité accusatoire. Je peux illustrer mon propos par des extraits de courriers : *"En conséquence, le compte présenté ne comporte pas, comme l'exige la loi, et vraisemblablement pour un montant considérable, la totalité des dépenses relatives à l'élection. Il ne peut donc être considéré comme sincère."* C'est bien là une affirmation qui constitue plutôt une accusation qu'une demande d'explications qui, au bout du compte, aboutira ou non à une prise de décision ! Je suis extrêmement impressionné par la tonalité de ces courriers.

Le président Logerot dit qu'il serait idéal, pour des raisons de parité, de porter à douze le nombre de personnalités désignées : cela ne résoudra pas le problème de parité, mais on pourrait y associer un collègue de consommateurs, qui pourrait permettre de faire passer quelques messages sur la façon d'organiser les rapports des uns et des autres. Certains candidats ont la chance d'être extrêmement bien entourés juridiquement ; d'autres, qui se lancent dans un certain nombre d'élections, peuvent se retrouver quelque peu démunis et parfois assez déconcertés par la multiplicité des courriers recommandés qu'ils reçoivent.

Enfin, les missions attribuées aux personnes recrutées à titre temporaire tiennent-elles compte de leur origine géographique ? Ces personnes doivent-elles procéder à des déclarations d'intérêts, voire de patrimoine ? Peut-il y avoir déport ou non ? En effet, l'origine géographique pourrait présenter quelques difficultés entre les personnes en question et les élus contrôlés. S'agissant d'étudiants de master 2, la question mérite d'être posée.

Enfin, s'agissant des valeurs d'usage, je suis totalement sensible à ce qu'a dit le président : on ne va pas payer un ordinateur complet pour une utilisation extrêmement courte. Cela étant, peut-être faudrait-il établir des seuils. Le candidat ne peut pas utiliser un matériel qui provient d'une association, d'une entreprise, d'une organisation. Il faut donc que le matériel mis à sa disposition soit inattaquable. Je comprends qu'on ne puisse prendre intégralement en compte certaines dépenses, mais je me mets à la place des candidats, qui n'ont pas forcément une idée précise du calcul de cette valeur

d'usage pour figurer dans les comptes soumis à vérification lorsqu'il s'agit d'un téléphone acheté 18 euros, ou d'une imprimante payée 37 !

Voilà quelques remarques directement tirées de l'expérience, ainsi que vous l'aurez compris.

M. François Logerot. - Je suis très sensible à votre observation concernant la tonalité des courriers qui sont adressés aux élus. J'ai déjà eu l'occasion - et je le ferai à nouveau - de donner des directives fermes aux rapporteurs sur ce point, car une chose est de faire une observation ou de demander une explication, une autre est de le faire sans les formes requises.

Je vous remercie de cette remarque, qui ne pourra que m'aider à obtenir des améliorations là où il faut. Cela dit, je souhaiterais que l'on ne généralise pas : certaines lettres sont forcément comminatoires ou imprudentes, en ce sens qu'elles donnent l'impression d'affirmer ce qui n'est pas encore prouvé. Vous dites qu'il appartient au candidat de prouver sa bonne foi. Non, c'est au dénonciateur, lorsqu'il y en a un, ou au requérant devant un contentieux d'apporter des éléments sérieux à l'appui de ses affirmations.

Si le rapporteur estime qu'il manque telle ou telle opération dans un compte de campagne, c'est parce qu'il détient déjà des éléments probants et sérieux, compte tenu des réponses qu'il apporte ou de la précision des éléments fournis par l'extérieur. S'il l'affirme sans avoir ces éléments, il est en tort, et je suis prêt à le reconnaître et à sanctionner ce genre de comportement.

J'ajoute qu'avec les filtres que j'ai évoqués tout à l'heure, ce genre de situation ne doit pas aboutir à des résultats trop dommageables pour le candidat. Si jamais, par extraordinaire, malgré ces filtres et malgré le caractère collégial de la décision - car, avant de rejeter un compte, nous réfléchissons beaucoup - les choses ne se déroulaient pas comme elles le doivent, il existe des voies de recours, comme le recours gracieux, que nous accueillons dans la moitié des cas environ totalement ou en grande partie, ou le recours contentieux.

Il n'est évidemment pas souhaitable d'avoir des milliers de contentieux, mais je relève que les contentieux devant le tribunal administratif de Paris visant nos décisions de réformation se comptent sur les doigts d'une main à chaque élection, ce qui prouve qu'il n'existe pas tellement de décisions erronées.

Quant aux rejets, ils restent très limités, entre 2 % et 4 % suivant le type d'élection. Il s'agit d'un pourcentage très faible, d'autant que la plupart de ces rejets interviennent pour des raisons presque automatiques, la loi l'ayant imposé. Nous rejetons ainsi le compte déposé en retard parce que la loi le dit. Le Conseil d'État considère en outre que, hormis le cas de force majeure, nous n'avons pas à accorder de délai supplémentaire.

La loi impose également une présentation par un expert-comptable qui fait payer ses honoraires. Nous sommes d'ailleurs parfois choqués de voir des honoraires de plusieurs centaines d'euros pour un tout petit compte, qui comporte trois opérations, mais c'est la loi qui l'impose. La CNCCFP a proposé il y a longtemps déjà que les candidats qui n'obtiennent pas au moins 5 % des suffrages exprimés, et qui ne sont donc pas remboursables, ne soient pas astreints à l'obligation de faire présenter leur compte par un expert-comptable. Que le législateur prenne position sur cette proposition !

En ce qui concerne les dénonciations, il s'agit d'une question très délicate. Nos collègues originaires de la Cour de cassation nous ont fait des observations et ont inspiré l'attitude de la CNCCFP, considérant qu'il était légitime que le candidat demande l'identité du dénonciateur, mais qu'il était non moins indispensable que le dénonciateur soit averti de la possibilité de divulgation de son nom. Il arrive, à la suite de l'accusé de réception que nous lui adressons, que le dénonciateur retire son accusation, en ne souhaitant pas prendre de risques. C'est notamment le cas d'agents des collectivités territoriales, lorsqu'ils sont amenés à nous écrire pour dénoncer un élu, à juste titre ou non, le plus souvent sans que cela repose d'ailleurs sur un fondement réel. Nous indiquons au dénonciateur qu'en cas de contentieux, sa lettre figurant dans le dossier, son identité sera connue, les pièces étant à la disposition de l'élu ou de son avocat.

Nous ne pouvons négliger totalement les signalements que nous recevons, mais nous ne les considérons que comme des éléments d'information qui permettent de poser des questions au candidat, mais non d'affirmer péremptoirement la vérité des faits dénoncés. Les faits dénoncés s'avèrent de fait inconsistants ou non prouvés dans 85 % des cas. Dans d'autres cas, il existe une apparence que nous n'arrivons toutefois pas à prouver, faute d'éléments probants. Or, le doute doit bénéficier au candidat.

Enfin, s'agissant de la valeur d'usage, je conçois qu'une réformation de quelques dizaines d'euros puisse paraître pusillanime et dérisoire. Le problème des seuils est difficile. Cela étant, nous maintenons cette doctrine pour une raison de moralité publique. Ce ne sont pas quelques dizaines d'euros qui vont beaucoup entamer le remboursement qui est fait au candidat, mais cela sert à attirer son attention pour l'avenir. Or, il est parfaitement renseigné, grâce au guide du candidat qui figure sur notre site internet et qui est en tout cas très explicite à cet égard.

Certains chargés de mission passent par ailleurs leur journée à répondre au téléphone lors des périodes de préparation de campagne. M. le rapporteur disait que certains étaient peut-être désœuvrés : ne le croyez pas ! Ils sont au contraire très occupés en période de campagne.

Nous maintenons cette jurisprudence jusqu'à ce que le juge nous dise le contraire, même si le problème pourrait se poser de savoir s'il ne faudrait pas fixer un seuil pour quelques dizaines d'euros.

M. Gérard Cornu. - Je peux vous certifier que, même s'il existe un bon guide du candidat, il est quand même très difficile de remplir les comptes de campagne. Or, on n'est pas toujours accompagné de notre mandataire financier, puisque nous sommes maintenant également tenus d'en établir. On peut parfois commettre des erreurs, une élection sénatoriale représentant beaucoup de déplacements.

Je voudrais connaître votre sentiment, compte tenu de votre grande expérience, sur le fait qu'il existe beaucoup de cas de jurisprudence. Ne pensez-vous pas que le législateur devrait la nettoyer ?

En second lieu, le législateur n'est-il pas allé trop loin dans les conséquences de l'invalidation des comptes de campagne en permettant l'inéligibilité ? Admettons qu'il n'y ait pas de remboursement mais il existe parfois des conséquences terribles, comme l'ont vécu certains de nos anciens collègues après les dernières élections sénatoriales. Ne pensez-vous pas, bien que le législateur l'ait voulu, que l'on est allé trop loin en voulant laver plus blanc que blanc ?

M. François Logerot. - Je crois que nous pouvons parfaitement accueillir votre observation. La loi devrait entériner la jurisprudence, lorsqu'il l'estime légitime et éventuellement la corriger dans d'autres cas.

La loi pourrait au moins, s'agissant de la définition de la dépense électorale, dire ce que disent le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel : la dépense électorale est celle qui est dirigée directement, explicitement, spécifiquement vers l'électeur.

Ce qui pose un grave problème, ce sont les dépenses internes de l'équipe de campagne. Il est certes légitime que le candidat réunisse son équipe de campagne, ses militants et ses sympathisants pour organiser la campagne, répartir les rôles, discuter des thèmes à développer ou de ceux sur lesquels, au contraire, il vaut mieux ne pas trop s'appesantir compte tenu du contexte électoral, etc.

Une chose est de se réunir ; une autre chose est d'en profiter pour organiser des agapes ! Nous éliminons donc fréquemment les dépenses de restauration de l'équipe de campagne. C'est une des causes de réformations les plus fréquentes qui existe.

Je pense que, sur ce terrain, la loi pourrait progresser dans la définition de la dépense électorale. Sur d'autres points, elle pourrait peut-être, si elle l'estime injustifiée, rectifier la jurisprudence. Cela étant, cette jurisprudence est aussi le fruit de l'expérience et d'un certain équilibre qui s'est créé au cours des années. Fort heureusement, celle du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État convergent presque totalement pour les élections législatives, sénatoriales et présidentielles.

C'est une question de choix politique, le plus souvent, qui ne dépend pas de la CNCCFP.

S'agissant de la question de l'inéligibilité, la loi de 2011 a rectifié largement ce régime. Autrefois, seule la bonne foi pouvait permettre au candidat d'échapper à l'inéligibilité en cas de rejet à bon droit de son compte de campagne, le juge de l'élection conservant la capacité de dire que la CNCCFP s'est trompée et a eu tort de rejeter le compte. Depuis 2011, le juge de l'élection est chargé de fixer lui-même le remboursement, sans le renvoyer à la CNCCFP.

La preuve est aujourd'hui renversée. Le juge doit acquérir la conviction qu'il s'agit d'une atteinte grave à un des principes fondamentaux du code électoral, ou qu'il existe une volonté de fraude. Il est assez difficile d'établir la volonté de fraude. L'apparence ne suffit pas. Il faut la démontrer. Nous constatons que l'inéligibilité, notamment pour les élections locales, est bien moins fréquemment prononcée qu'auparavant.

Dans 90 % des cas, le tribunal administratif considère que la CNCCFP a rejeté le compte à bon droit, mais dans un peu plus d'un tiers des cas, le juge administratif estime qu'il n'y a pas lieu à inéligibilité.

Par ailleurs, le fait d'avoir décidé que l'inéligibilité, si elle est prononcée, s'applique à toutes les élections me paraît être un argument de bon sens. Je ne vois pas comment l'on pourrait légitimement se présenter devant les électeurs comme député si l'on vient d'être invalidé en tant que maire, par exemple. Encore une fois, les décisions d'inéligibilité sont toutefois maintenant heureusement bien plus rares.

Vous évoquiez le cas des élections sénatoriales. Le Conseil constitutionnel a été saisi vingt-huit fois par la CNCCFP. Je ne parle pas ici des recours contre l'élection, mais des saisines de la CNCCFP. Dix-sept ont été rejetées, sept pour absence de dépôt et quatre pour dépassement des délais. Sur ces vingt-huit cas, le Conseil constitutionnel n'a prononcé que vingt décisions d'inéligibilité, et une seule concernant un sénateur élu.

Ceci prouve que le juge constitutionnel, qui est pourtant assez strict sur les questions d'inéligibilité, a bien enregistré la nouvelle loi.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Il y a trois autres sénateurs qui ont été invalidés, monsieur le président.

M. François Logerot. - Je ne parle pas des recours en annulation déposés par des citoyens ou d'autres candidats, mais de l'invalidation qui a été prononcée à la suite de la saisine par la CNCCFP. Il n'y a qu'un seul cas pour dépenses directes¹.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Non, c'est quatre sénateurs.

¹ Par courriel en date du 1^{er} octobre 2015, M. François Logerot, président de la CNCCFP précise que contrairement à ce qu'il avait indiqué lors de son audition devant la commission d'enquête, quatre sénateurs ont été déclarés inéligibles par le Conseil constitutionnel statuant sur les 28 saisines de la CNCCFP.

M. Pierre-Yves Collombat. - Je confirme qu'il faut un certain temps pour s'adapter au style épistolaire de la CNCCFP.

Il me semble qu'une partie de ces difficultés, qu'on peut parfois considérer comme du "pinaillage", vient du fait que tous les gens qui vous écrivent ne savent certainement pas ce qu'est une élection, ni qu'ils fassent bien la différence entre une élection municipale ou législative en milieu urbain et une élection sénatoriale en milieu rural. Cela n'a pas grand-chose à voir du point de vue du type de dépenses ! Certains calages doivent être réalisés. Peut-être faudrait-il que vous réalisiez des vade-mecum selon le type d'élection ou de lieux, ce qui éviterait beaucoup d'échanges épistolaires.

Vous avez confirmé que vos sources d'information proviennent de ce que vous déclare généralement le candidat. Or, certains de nos collègues ont connu des problèmes pour avoir déclaré des dépenses qui n'étaient pas passées par le compte du mandataire financier, entraînant des complications.

Il est paradoxal que quelqu'un de bonne foi soit sanctionné parce qu'il a fait preuve d'honnêteté, alors que si certains problèmes peuvent se poser, notamment lors des élections sénatoriales, il existe peut-être une possibilité pour certains caciques locaux d'utiliser des moyens qui ne figurent pas dans le compte de campagne, mais qui sont réels.

Envisagez-vous donc une évolution de votre jurisprudence sur ce point, qui a soulevé certains problèmes ?

M. François Logerot. - C'est une question qui nous préoccupe en permanence.

Un mot sur ce que vous avez dit, qui relève du bon sens, sur les différences entre les terrains électoraux. Le problème vient du fait que le code électoral lui-même ne fait pas de différences, et que ses règles sont partout les mêmes, qu'il s'agisse du milieu urbain, où l'on constate moins de déplacements, ou de plus faible ampleur, mais où il faut beaucoup de bénévoles pour distribuer la propagande électorale, par exemple sur les marchés, et les terrains ruraux, où le candidat ou ses militants doivent se déplacer. C'est coûteux et il faut donc justifier ses frais kilométriques, ce qui est compliqué et quelque peu fastidieux.

À partir du moment où la loi ne fait pas de différences entre les situations, il nous est très difficile d'en faire, d'autant que notre connaissance du contexte local est très limitée. La France est extrêmement diverse, à tous égards. C'est la seule réflexion que je peux faire à ce sujet.

S'agissant des dépenses directes, il est bien évident que si l'on appliquait à la lettre la règle qui veut que seul le mandataire est qualifié pour engager une dépense, ce n'est pas 3 % de rejet que l'on aurait, mais 30 % ou 50 % !

Fort heureusement, la jurisprudence a fixé des limites. Il faut que le total des dépenses directes soit limité par rapport au montant global des

dépenses, et négligeable - c'est l'expression du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel - par rapport au plafond des dépenses. Pour ce qui concerne, la CNCCFP, qui le fait savoir dans son guide du candidat, se fixe autour de 10 % des dépenses et 3 % du plafond. Si l'un des deux plafonds est dépassé - par exemple 25 % des dépenses pour un « petit » compte, mais seulement 2 % du plafond - nous ne rejetons pas le compte de campagne systématiquement : nous regardons ce que sont ces dépenses. Si ce sont de menues dépenses, nous les acceptons.

Je précise que la CNCCFP est plutôt plus large que le juge lorsqu'il a à se prononcer sur ce sujet. Vous pouvez consulter, dans les commentaires du code électoral, les tableaux où figure toute la jurisprudence du Conseil d'État. Elle est souvent plus sévère que nous ne le sommes à propos des dépenses directes.

Voilà un sujet dont le législateur pourrait s'emparer. Cela ne me choquerait nullement, tout en posant la question du remboursement par le mandataire avant le dépôt du compte de campagne, à laquelle il faut tenir, que le législateur fixe un niveau plus élevé à ces pourcentages de dépenses directes. La CNCCFP appliquerait bien entendu la loi. Actuellement, la règle est sans doute excessive.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - On vient de parler des dépenses de restauration, des militants, etc. Si on ne déclare pas ces dépenses, on est également très critiquable. Les candidats ne cherchent pas à faire prendre en charge toutes leurs dépenses par le compte de campagne, au contraire. Certaines personnes craignent, si elles ne déclarent pas tout, de se faire rappeler à l'ordre.

C'est d'autant plus choquant qu'il existe un plafond. Pourquoi ne pas laisser le candidat décider de ce qui est pertinent ? Il peut décider de faire réaliser un objet publicitaire qu'il distribuera, ou trois documents de campagne, dans le respect du plafond.

Les candidats qui déposent un compte de campagne ne savent pas aujourd'hui ce qu'il faut faire. On déclare donc la totalité. J'en suis à ma quinzième élection, j'en parle donc en connaissance de cause. Personnellement, je ne fais pas réaliser la distribution de mes *flyers* et de mes documents de campagne par La Poste, je les fais distribuer par les militants. Bien évidemment, je les invite pour qu'ils se restaurent ! Il s'agit bien de dépenses. Je ne cherche pas à les faire payer par le compte de campagne, mais si je ne les déclare pas, je me mets en difficulté ! Comment voulez-vous avoir des factures qui sont réglées par le mandataire financier et ne pas les présenter au remboursement ? Il y a encore aujourd'hui bien des zones d'ombre.

Je vous rejoins lorsque vous dites que le législateur devrait s'emparer de tout cela et, au vu de ces difficultés, donner des précisions qui

nous aideraient. Si l'on est aujourd'hui en difficulté, c'est peut-être parce que ces précisions n'existent pas.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Il est nécessaire que le législateur intervienne à nouveau. Le procès d'intentions fait aux élus et aux élites est réel, comme Jean-Léonce Dupont l'a très justement relevé. On a besoin de candidats, que ceux-ci respectent la loi, mais non qu'ils vivent chaque élection comme un parcours d'obstacles administratifs. Or, c'est ce qu'ils ressentent depuis une série d'élections récentes.

La forme et les dysfonctionnements sont vécus de plus en plus difficilement par une majorité de candidats de toutes sensibilités, dont le but n'est pas de se faire rembourser leurs dépenses par la République, mais de vivre démocratiquement des périodes électorales. Or, tel n'est plus le cas, c'est aussi le rôle des parlementaires de vous le dire.

Vous affirmez - et vous avez raison - qu'il faut que le législateur prenne ses responsabilités, mais le fait de vilipender les élus, en particulier dans les médias, de leur appliquer des règles d'une complexité sans nom, est devenu insupportable.

Il est normal qu'il existe des plafonds, mais il faut un minimum de libertés. C'est de notre responsabilité, et je veillerai que des propositions soient faites en ce sens afin de promouvoir une certaine simplification. Vous nous dites que les deniers publics sont un sujet important, et qu'une valeur d'usage pour un téléphone portable de 18 euros constitue une question de principe. C'est entendu, mais aucune institution de la République ne devrait y échapper ! Ce n'est pas le cas...

Il faut que vous entendiez ce qui nous remonte de partout - élus, battus, sur tous les territoires. C'est pour beaucoup de la responsabilité des exécutifs qui, paniqués par certaines affaires qui n'honorent certes pas la République, je suis le premier à en convenir, proposent des textes dont l'application amène de la complexité et génère une suspicion inacceptable.

Ne pensez pas que nous fassions des déjeuners ou des dîners avec nos équipes de campagne pour le plaisir de manger aux frais de la République ! Si tel était le cas, ce serait une vision surréaliste ! Un contrôle des comptes de campagne est tout à fait normal mais compliquer les choses et suspecter tous les candidats d'utiliser les campagnes pour se mettre un peu d'argent dans la poche, c'est marcher sur la tête !

C'est de notre responsabilité, vous avez raison de le rappeler, et il est urgent de faire preuve de sagesse.

Par ailleurs, nous sommes nous aussi soucieux des deniers de la République. Or, j'ai relevé des dépenses de la CNCCFP relatives à des prestations externes qui ne sont pas neutres : 653 759 euros en 2012, 498 911 euros en 2014. Que représentent-elles ?

En outre, la CNCCFP octroie une prime annuelle à ses agents permanents qui est loin d'être négligeable, puisqu'elle est, pour 2014, de 22 151 euros.

Je sais qu'il existe un nouvel arrêté en matière indemnitaire, mais cela représente presque 2 000 euros par mois pour chacun d'eux !

M. François Logerot. - Je crains qu'il y ait un malentendu entre nous. Les 22 000 euros cités ici représentent la totalité de la prime de fin d'année que le décret me permet d'octroyer à l'ensemble des personnels.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je lis ici la réponse : cela m'étonnait...

M. François Logerot. - C'est le montant total des indemnités versées. Nous avons le droit d'aller jusqu'à 1 000 euros ; la plupart du temps, il s'agit de 500 euros ou de 800 euros par personne.

Sur le plan des avantages et des rémunérations, en conscience, je crois que la CNCCFP n'a vraiment rien à se reprocher.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous ne vous faisons pas de reproches, nous posons des questions.

M. François Logerot. - Je le dis avec force, sachant combien nous payons nos rapporteurs et combien sont indemnisés les rapporteurs généraux, qui passent des journées entières à préparer les séances de la CNCCFP. Je me permets de prendre ici leur défense, sans craindre d'être démenti par toute comparaison qui pourrait être faite.

Quant à votre réflexion d'ordre général sur le fait qu'il ne faut pas que les candidats vivent dans la pression permanente et l'inquiétude en se demandant ce qu'il est possible de faire ou non, je la partage. Je voudrais relativiser les choses : s'il existait un tel rejet parmi les candidats, nous recevions des centaines de protestations. Or, je n'en reçois que quelques-unes à chaque fois, pas plus.

Je mène systématiquement une enquête pour savoir ce qui s'est passé, et je m'efforce de répondre. Ce qui plaide en notre faveur, ce sont les résultats finaux ! Dans le cas des dernières élections sénatoriales, 57 % des comptes des 499 candidats ayant fait l'objet d'une décision ont été purement et simplement approuvés. Il y a peut-être eu en amont un questionnaire jugé inquisitorial mais, finalement, la CNCCFP a décidé d'approuver les comptes.

Certaines réformations sont en effet intervenues, mais si l'on regarde bien, celles-ci portent souvent sur la limitation des intérêts d'emprunt durant la période précédant le remboursement de l'État. Nous nous sommes en effet aperçus, dans un cas, que le remboursement des intérêts d'emprunt au-delà de la période couverte par le remboursement par l'État aboutissait à des enrichissements sans cause ! Une tête de liste dans une élection régionale nous a fait part de ce qu'elle avait reçu. Cette personne ne savait pas quoi en

faire et voulait verser la somme à son parti, ce qui était impossible. Elle avait économisé 38 000 euros d'intérêts par rapport à la somme octroyée. On ne peut accepter un tel enrichissement sans cause !

Les motifs de réformation sont donc récurrents et finalement légers en termes financiers. Je tiens tous les renseignements à votre disposition.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le constat, nous le connaissons. Il existe effectivement une minorité de cas de rejet, quelques cas d'invalidation et d'inéligibilité mais, pour y parvenir, quelle complexité ! On constate une accumulation de contraintes et de difficultés.

Vous affirmez que peu de personnes vous écrivent pour se plaindre : c'est normal. Il ne faut pas relâcher les contrôles, mais il serait bon de disposer de systèmes plus simples et plus clairs. C'est de la responsabilité du législateur, vous avez raison, mais les candidats, quant à eux, vous écrivent peu pour dire ce qu'ils pensent !

M. Jean-Léonce Dupont. - Il faut que vous réalisiez que nous sommes dans une insécurité totale, que nous nous posons des questions à chaque acte. Vous n'imaginez pas à quel point la pression est là !

Je n'ai pas de conseil à vous donner, mais il conviendrait que vous vous dotiez d'une commission consultative qui permette de faire remonter à un collègue d'élus le ressenti et la réalité du vécu de chacun. Bien sûr que personne ne vous écrit : ils ont peur, ils n'osent pas ! Ils ne sont pas conseillés juridiquement et n'ont pas capacité à agir pour certains.

Votre travail est immense, et je le respecte, mais on court le risque qu'un certain nombre de personnes ne se présentent plus. Si vous n'en avez pas conscience et que vous êtes persuadé que c'est parce qu'on ne vous écrit pas que cette situation n'existe pas, vous êtes extrêmement loin de la vérité ! Nous sommes dans une insécurité permanente tout au long de la campagne.

Je ne suis pas candidat, mais lorsque je regarde aujourd'hui les élections régionales, démultipliées entre un niveau régional et départemental, où tant de personnes ont la capacité de se lancer dans un certain nombre de dépenses, je me dis que la consolidation ne sera objectivement pas évidente !

Demain, les mandataires financiers et les membres des associations de financement vont pratiquement devenir des permanents de la campagne, afin de suivre tous les actes aboutissant à un engagement financier. Il me semble qu'il s'agit là d'un excès d'application, contraire à l'esprit de départ et à la volonté de contrôle qui est absolument nécessaire !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Qu'en est-il de vos prestations externes, qui tournent en moyenne autour de 500 000 euros à 550 000 euros ?

M. Régis Lambert, secrétaire général de la CNCCFP. - Il s'agit par exemple de dépenses d'affranchissement, de nettoyage, d'impression de

documents. Nous avons également fait appel à un consultant externe pour nous aider à la modernisation de l'application informatique.

M. François Logerot. - Le poste des dépenses d'affranchissement est très élevé. Il l'a été particulièrement avec les élections départementales, du fait de l'institution des binômes : tout est en double !

D'ici fin novembre, le vice-président de la CNCCFP ou moi-même auront signé 18 000 décisions, soit deux fois 9 000, chacun des deux membres du binôme devant recevoir la sienne. Cela n'a l'air de rien, mais il y a en permanence des montagnes de parapheurs sur mon bureau. Nous en avons ainsi jusqu'au mois de novembre.

Je suis très sensible aux observations entendues, en particulier celles du sénateur Jean-Léonce Dupont. J'en prends bonne note mais, encore une fois, la CNCCFP s'efforce d'appliquer la loi et la jurisprudence, et de le faire avec égalité dans l'espace et dans le temps. Il ne faut pas que, fin novembre, nous soyons plus ou moins sévères qu'au mois de juin pour le même type d'élection.

Par ailleurs, je sais qu'en France les élections font appel à des candidats qui ne sont pas obligés de se référer à un parti ; dans beaucoup d'autres pays, on ne peut se présenter que si l'on est inscrit dans un parti. Néanmoins, il existe 300 partis en France ; une cinquantaine a une véritable existence, puisqu'ils perçoivent l'aide publique notamment. Je pense que c'est également le rôle des partis que d'apporter une aide logistique et un conseil à leurs candidats.

Quant à nous, la seule chose que nous puissions faire, c'est informer le mieux possible le candidat des dispositions de la loi et des règles de la jurisprudence. C'est ce que nous faisons avec notre guide, qui est à la disposition de tout le monde sur notre site internet. Encore faut-il en prendre connaissance. Pour autant, je prends note des observations que j'ai entendues aujourd'hui.

La réunion est levée à 19 heures

Mercredi 30 septembre 2015

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

La réunion est ouverte à 14 h 43.

42. Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut conseil des finances publiques (HCFP) (mercredi 30 septembre 2015)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, Présidente. - Mes chers collègues, nous reprenons nos travaux aujourd'hui en recevant Didier Migaud, Premier

président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dans le cadre de la revue exhaustive des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes à laquelle nous avons décidé de procéder. Votre audition est intéressante à plus d'un titre.

En effet, le Haut Conseil des finances publiques a été qualifié par l'article 11 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, d'« *organisme indépendant, placé auprès de la Cour des comptes. Il est présidé par le premier président de la Cour des comptes* ».

Dans un courrier que vous nous avez adressé le 22 juin dernier, vous nous indiquez que, selon vous, le HCFP ne relève pas de la catégorie des autorités administratives indépendantes et d'ailleurs le Secrétariat général du Gouvernement considère qu'il s'agit d'une institution « *sui generis* » qui ne peut être assimilée, en droit, à une autorité administrative indépendante.

Vous nous en direz plus dans votre propos liminaire ainsi que sur la composition du Haut Conseil, ses missions et ses règles de fonctionnement.

Par ailleurs, nous sommes très intéressés de vous entendre en tant que premier magistrat de la Cour des comptes pour que vous nous en disiez plus sur la manière dont la Cour des comptes appréhende les autorités administratives indépendantes et notamment si elle les contrôle effectivement et comment.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Didier Migaud, Premier président, Jérôme Filippini, secrétaire général et Mohammed Adnène Trojette, chargé de mission, prêtent serment.

M. Didier Migaud, Premier Président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques. - À votre demande, je m'exprimerai successivement au titre de mes fonctions de président du Haut Conseil des finances publiques puis de Premier président de la Cour des comptes.

Conformément aux interrogations qui m'ont été adressées, je me propose d'évoquer, dans un premier temps, le statut du HCFP, puis la présence de magistrats de la Cour des comptes au sein de collèges d'autorités administratives indépendantes, et enfin les observations que la Cour des comptes a pu soulever lors des nombreux contrôles qu'elle a menés sur ces organismes.

En ce qui concerne tout d'abord le Haut Conseil des finances publiques, il a été institué en application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Organisme indépendant et consultatif, le Haut Conseil éclaire les choix du Gouvernement et du Parlement. Il veille à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens

de la France. Pour cela, il apprécie le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et se prononce sur la cohérence des objectifs annuels présentés dans les textes financiers avec les objectifs pluriannuels de finances publiques.

La loi organique de décembre 2012, qui l'institue, a été adoptée à la suite du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, parfois qualifié de « pacte budgétaire européen » de mars 2012. Elle a anticipé l'entrée en vigueur, en mai 2013, du « *two pack* », paquet législatif européen prévoyant qu'un organisme indépendant valide les prévisions macroéconomiques retenues pour la construction des budgets des États membres.

Pour l'exercice de ses missions, le Haut Conseil des finances publiques est composé d'un collège, désigné selon des dispositions législatives organiques en vigueur, et d'un secrétariat permanent très léger.

Outre le Premier président de la Cour des comptes, qui le préside de droit, son collège comprend dix membres, soit quatre magistrats de la Cour des comptes, désignés par le Premier président, à parité ; quatre membres également nommés à parité, respectivement par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, les Présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques. Ces membres sont nommés après audition publique conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales de l'assemblée concernée. Ils ne peuvent exercer de fonctions publiques électives. Enfin, le HCFP comprend un membre nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental en raison de ses compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques et le directeur général de l'Insee, lui aussi membre de droit.

Les déclarations publiques d'intérêts de l'ensemble de ces membres sont publiées sur le site internet du Haut Conseil.

Le secrétariat permanent du Haut Conseil est, quant à lui, constitué de deux magistrats et deux rapporteurs, qui s'appuient sur un nombre réduit d'agents de la Cour des comptes. Ces personnels n'y consacrent qu'une partie de leur temps, essentiellement lors de la préparation des avis.

Le législateur français a choisi de placer cet organisme indépendant « *auprès de la Cour des comptes* » qui, pour la Commission européenne, remplit les conditions requises pour un comité budgétaire indépendant. Ce statut est à distinguer de celui du Conseil des prélèvements obligatoires ou de la Cour de discipline budgétaire et financière, qui sont des « *institutions associées* » régies par les dispositions du livre III du code des juridictions financières.

Le Haut Conseil bénéficie de très fortes garanties d'indépendance, en raison de sa composition, et du fait qu'il est « *placé auprès* » d'une autorité juridictionnelle constitutionnellement située à équidistance du Parlement et

du Gouvernement. Néanmoins, il ne doit pas être rangé dans la catégorie des autorités administratives indépendantes, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ce n'était pas la volonté du législateur de l'y rattacher. Lors de la première lecture du projet de loi organique à l'Assemblée nationale, un amendement parlementaire a précisément porté sur cette question. Cet amendement a été expressément écarté par le législateur.

Par ailleurs, le Haut conseil, organisme exclusivement consultatif, ne dispose pas d'un pouvoir de réglementation ni d'un pouvoir de sanction. Il émet des avis, qu'il appartient aux pouvoirs publics de suivre ou de ne pas suivre. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles le statut d'autorité administrative indépendante ne lui a pas été conféré - ce qui ne remet pas en cause l'indépendance de ce conseil.

J'en viens à votre deuxième interrogation, qui porte sur la présence de magistrats de la Cour des comptes, en activité, au sein du collège d'une autorité administrative indépendante. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, j'aborderai dans le même temps la question des anciens magistrats.

Je souhaiterais commencer par quatre constats quantitatifs. Premièrement, les fonctions en question concernent à ce jour, selon le périmètre retenu, environ 25 magistrats actifs dans les cadres de la Cour des comptes - je pourrais même dire 26, en me comptant au titre de mes fonctions au sein de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale présidentielle dont vous avez auditionné, je crois, le président hier -, et deux magistrats détachés dans les fonctions de membres de collège, soit le président de l'Autorité des marchés financiers, et un vice-président de l'Autorité de la concurrence.

Deuxièmement, dans la grande majorité des cas - soit dans un peu plus de neuf cas sur dix -, les textes prévoient explicitement la présence d'un membre de la Cour des comptes au sein du collège de l'autorité administrative indépendante. Dans les autres cas, les magistrats sont désignés en tant que personnalités qualifiées.

Troisièmement, ces fonctions sont exercées, pour l'essentiel, par des magistrats ayant atteint ou dépassé le grade de conseillers maîtres. Il s'agit de magistrats expérimentés, dont l'une des missions essentielles au sein de la Cour des comptes est de délibérer, c'est-à-dire de siéger au sein de formations collégiales. Ils mettent ainsi à disposition des qualités d'expérience, de hauteur de vues et des capacités à participer à la production d'une opinion collective au terme d'un débat. Et c'est ce qui est souvent attendu d'une autorité administrative indépendante.

Quatrièmement, les responsabilités exercées dans ces organes par les magistrats et les anciens magistrats de la Cour des comptes recouvrent une réalité sensiblement variée. Les magistrats de la Cour sont en effet : le plus souvent « simple » membre, si je puis dire, titulaire ou suppléant lorsque la distinction existe dans les textes ; parfois vice-président, voire président de

l'autorité ; et parfois encore titulaire d'une fonction unique, dans le cas du médiateur du livre et du médiateur du cinéma.

Pour ce qui est de la désignation au sein de l'organe d'une autorité administrative indépendante d'un magistrat ou d'un ancien magistrat de la Cour des comptes, elle procède de plusieurs modalités possibles.

Les textes peuvent prévoir que le Premier président procède à un choix parmi les magistrats en activité ou les magistrats honoraires. Dans ce cas, j'ai pour ainsi dire compétence liée, puisque je suis tenu de procéder à cette désignation. Je reviendrai plus spécifiquement dans quelques instants sur les modalités du choix, lorsqu'il me revient.

Dans d'autres cas, les textes prévoient que les magistrats de la Cour des comptes élisent, en leur sein, celle ou celui d'entre eux qui siègera au sein de l'instance. Dans ces cas-là, le rôle du Premier président est très réduit et consiste à assurer que le vote se déroule dans de parfaites conditions de régularité.

Dans d'autres cas encore, c'est une autorité extérieure à la Cour des comptes - Président de la République, Parlement ou Gouvernement - qui procède, en application de dispositions législatives ou réglementaires, à la désignation. Dans ce cas, il n'appartient pas au Premier président de la Cour des comptes de porter une appréciation sur une décision prise par les pouvoirs publics en vertu du droit en vigueur. Tout au plus suis-je amené, en tant que chef de corps, à prendre les mesures de gestion nécessaires à l'exécution de ces décisions, par exemple le détachement d'un magistrat pour exercer des fonctions de président de l'Autorité des marchés financiers.

Je voudrais m'attarder un instant sur les cas où c'est le Premier président qui procède à la désignation. Le chef de corps que je suis doit en effet remplir plusieurs obligations de niveau constitutionnel et législatif en gardant à l'esprit, d'une part, la nécessité de préserver les capacités de contrôle d'une juridiction dont l'indépendance et les missions sont consacrées constitutionnellement et en exerçant, d'autre part, sa compétence liée de désigner (ou d'autoriser la désignation) d'un magistrat chargé de siéger dans ces autorités administratives indépendantes.

À cet égard, je veux souligner la pertinence et l'importance les dispositions de l'article L. 112-9 du code des juridictions financières, qui autorisent « l'autorité chargée de la désignation [à] porter son choix sur un membre honoraire » de la juridiction. Je me réjouis de cette disposition qui m'autorise, en l'absence de texte expressément contraire, à désigner ou à proposer un magistrat honoraire. Je suis ainsi en mesure de concilier l'objectif de qualité du profil, compte tenu de l'expérience de nos collègues récemment partis en retraite, avec le souci de ne pas faire peser une trop lourde charge sur les effectifs de la juridiction. Comme vous avez pu le constater dans mon propos et dans mes réponses écrites, ce recours aux honoraires permet de pourvoir la moitié des désignations. De temps en temps, le législateur m'impose de

désigner des magistrats en activité, à l'instar du Conseil supérieur de l'Agence France-Presse.

Plus généralement, lorsque j'exerce la fonction d'autorité de désignation, je m'appuie sur plusieurs critères, afin de déterminer, compte tenu des candidatures exprimées au sein du corps, celle qui mérite d'être retenue. Parmi ces critères, la compétence et l'expertise sont certes essentielles. Mais des considérations de déontologie et de charge de travail interviennent naturellement et sont tout aussi essentielles. À titre individuel, tous les magistrats de la Cour sont des fonctionnaires de l'État, tenus de respecter les obligations qui s'imposent à eux au regard du statut général de la fonction publique. Ils prêtent un serment qui les engage.

Depuis 2006, une charte interne de déontologie rappelle, à travers des mises en situation précises, le comportement que tout magistrat doit adopter, pour préserver l'indépendance et l'impartialité des juridictions. Cette charte sera confortée par les nouvelles dispositions législatives que les pouvoirs publics souhaiteront adopter dans les semaines qui viennent. Vous devriez être saisis d'un projet de loi sur la déontologie des magistrats, qui comportera des dispositions spécifiques pour les membres de la Cour des comptes.

Lors de la désignation du membre d'une AAI, je procède à un appel à candidatures au sein de la Cour des comptes. Une fois que les candidatures ont été centralisées, je choisis donc le profil à retenir, en m'assurant de sa compatibilité avec l'ensemble des critères que je viens d'évoquer. En cas de doute, je peux solliciter l'avis du collège de déontologie que nous avons mis en place - l'un de ses membres n'est pas un magistrat de la Cour des comptes.

Les magistrats intéressés m'adressent leur candidature sous couvert de leur président de chambre. Cela me permet de m'assurer que la charge de travail supplémentaire sera conciliable avec le programme de contrôle qui incombe au magistrat concerné. Cette préoccupation est d'autant plus constante que la réalisation, en quantité et en qualité, par un magistrat de son programme de travail compte pour l'essentiel de son évaluation annuelle. Elle influe directement sur sa rémunération à la performance. Je note d'ailleurs, à ce titre, qu'il n'est pas rare que les magistrats sollicités pour ce genre de mission extérieure soient aussi parmi les plus performants dans leurs fonctions au sein de la Cour des comptes.

Avant de répondre à vos questions, je souhaite rappeler la nature et les suites données aux contrôles de la Cour des comptes, en ce qui concerne les autorités administratives indépendantes ; ce qui est également l'une de vos préoccupations.

Au regard de leur organisation et de leur mode de financement, la Cour des comptes est compétente pour les contrôler. Elle examine notamment la régularité de leurs recettes et de leurs dépenses, ainsi que la

qualité de leur gestion. Elle s'y intéresse non seulement de manière intrinsèque mais aussi par rapport aux missions qui leur sont assignées par leurs textes institutifs. Cet examen peut en conséquence porter sur leur organisation, leurs règles de fonctionnement, l'utilisation de leurs moyens humains, financiers, matériels et immobiliers, ainsi que sur les résultats qu'elles obtiennent au regard desdites missions. La Cour des comptes peut en particulier rechercher si l'AAI paraît avoir atteint les objectifs assignés par le législateur lorsque celui-ci l'a créée, si elle a constitué une doctrine et des critères de décision et si cette doctrine est accessible aux assujettis.

Elle ne porte toutefois pas d'appréciation sur les décisions administratives individuelles ou collectives prises par ces autorités dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et par rapport aux textes qu'elles ont à appliquer. Son contrôle ne conduit pas la Cour des comptes à se placer sur le terrain de la régularité juridique des décisions prises par ces organismes.

Depuis 2005, la Cour des comptes a conduit 15 contrôles sur les autorités administratives indépendantes mentionnées dans la liste qui nous a été communiquée. Quatre contrôles sont en cours d'instruction et plusieurs AAI ont été contrôlées plusieurs fois pendant la période.

Les suites données à ces contrôles ont pris plusieurs formes différentes : le plus souvent, il s'agit d'observations définitives adressées par le président de chambre à l'AAI. Un contrôle a débouché sur une insertion au rapport sur la sécurité sociale qui concernait la Haute autorité de santé. A deux reprises, j'ai adressé des référés au Premier ministre qui concernaient notamment la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Deux contrôles ont donné lieu à des communications au Parlement : ils concernaient l'Autorité de contrôle prudentielle et de résolution et le Défenseur des droits. Par ailleurs, le Procureur général a été amené, à deux reprises, à adresser des communications sur des points de droit particuliers qui concernaient l'Autorité des marchés financiers et la Commission de régulation de l'énergie.

À l'issue de ces contrôles, la Cour des comptes a formulé des recommandations portant sur les fonctions support des AAI, ainsi que sur leurs missions. Ces recommandations sont moins souvent liées à la nature d'autorité administrative indépendante qu'à la forme que prennent ces organismes, notamment les plus petits d'entre eux. Les problématiques de qualité comptable, de gestion comptable, de politique immobilière sont souvent comparables à ce qui peut être observé pour les petites structures qui relèvent des services du Premier ministre. Dans des structures parfois chargées de la régulation de secteurs très techniques, la gestion des ressources humaines soulève des enjeux complexes, notamment en présence d'agents contractuels.

En ce qui concerne les fonctions supports, la Cour des comptes a ponctuellement suggéré la réduction du nombre de cadre dirigeants, des

regroupements de services, la mise en place de politiques de rémunérations cohérentes, le développement de la transparence sur les ressources et l'amélioration de la gestion comptable. En ce qui concerne les missions de certaines autorités administratives indépendantes, il a entre autres été préconisé la mise en place d'indicateurs de suivi de l'activité, une prévention plus active des conflits d'intérêts - cela concernait notamment les activités de la Commission de régulation de l'énergie - le développement de la coopération avec d'autres acteurs, une amélioration des pratiques de contrôle, que ce soit en termes de délais réglementaires ou de procédures et enfin, un suivi du devenir des avis rendus.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Merci, Monsieur le Président, de votre présence et des explications que vous venez de nous donner. Nous souhaitons en effet entendre le Président du Haut Conseil des finances publiques ainsi que le Premier président de la Cour des comptes et recueillir sa vision de ce que sont les autorités administratives indépendantes et de leur devenir, afin d'avancer dans notre propre réflexion.

S'agissant du Haut Conseil des finances publiques, vous nous dites que ce n'est pas une autorité administrative indépendante, conformément au souhait du législateur. Mais il existe des autorités administratives indépendantes qui n'ont pas été créées par le législateur, comme vous le savez, et ces dernières sont même nombreuses. La définition de ce qu'est une autorité administrative indépendante me paraît en revanche poser problème : outre la définition résultant de la somme des définitions des trois termes qui en composent l'expression, il serait opportun d'en avoir une définition fixée par la loi. Que le législateur ait considéré dans les débats que le Haut Conseil des finances publiques n'est pas une AAI fournit certes un critère, mais celui-ci est nullement suffisant.

De manière analogue, le fait que votre autorité ne prononce pas de sanction ni ne définisse des réglementations ne constitue pas non plus un critère suffisant. En outre, l'absence de coût réel du Haut Conseil n'est pas non plus un indice probant, puisqu'il existe des AAI qui ne coûtent pratiquement rien, même si, je vous l'accorde, elles ne sont pas nombreuses.

Vous nous dites également que le Haut Conseil n'est pas une AAI en raison du souhait du législateur d'en imbriquer fortement le fonctionnement avec celui de la Cour des comptes. Cet argument, nous pouvons tout à fait l'entendre ; mais lorsque vous ajoutez que *« pour l'ensemble de ces raisons, le Haut Conseil des finances publiques ne figure pas dans la liste des quarante autorités administratives publiée sous la responsabilité du Secrétariat général du Gouvernement publiée sur le site legifrance.fr actualisée le 19 décembre 2014 »*, je ne suis pas personnellement convaincu que le fait que le Secrétaire général du gouvernement distingue entre ce qui est une AAI et ce qui n'en est pas fournisse un critère juridique suffisant dans notre État de droit. Vous connaissez la liste du Conseil d'État et nous avons pu apprécier les propos de l'actuel Secrétaire général du Gouvernement lors de l'une de nos premières

auditions. On voit bien d'ailleurs, comme je le dis souvent, où est le pouvoir dans cette République.

Ainsi, lors de la discussion de la loi relative à l'artisanat et au commerce en date du 18 juin 2014, la qualification d'AAI pour la commission nationale d'aménagement commercial, qui avait été retenue par l'Assemblée nationale, avait été, en définitive, supprimée par le Sénat. Pourtant, cette commission reste considérée, notamment par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, comme une autorité administrative indépendante. Ce qui signifie que nous sommes tout de même dans un certain flou juridique qui n'est pas sans m'intriguer.

Je souhaiterais, Monsieur le Président, obtenir votre opinion sur cette définition des autorités administratives indépendantes. On peut aussi s'interroger sur les choix effectués par les États membres de l'Union européenne signataires du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, s'agissant du recours ou non à une structure spécifique analogue à votre Haut Conseil. Ainsi, je souhaiterais obtenir votre vision en tant que Premier président de la Cour des comptes de ce que devrait être une autorité administrative indépendante.

J'observe que nous connaissons non seulement le foisonnement d'autorités administratives indépendantes, mais aussi le fourmillement de hauts conseils divers et variés. Est-ce vraiment le bon moyen d'économiser les deniers publics et de faire fructifier l'intelligence de nos élites que de multiplier de telles instances ? Plus il y en a, moins leur utilité peut apparaître évidente aux yeux de nos concitoyens !

Sur le Haut Conseil des finances publiques, je souhaiterais obtenir plus d'informations concernant le mécanisme prévu en matière de prévention de conflits d'intérêts. Faut-il l'aligner sur le mécanisme des AAI ou doit-il, au contraire, s'en distinguer ?

M. Didier Migaud. - Chacune de vos questions recèle en fait plusieurs interrogations.

Si je me permets de dire que le Haut Conseil des finances publiques n'est pas une autorité administrative indépendante, c'est parce que le législateur en a décidé ainsi. Je ne suis pas certain que la question du statut soit ici essentielle, mais la création du HCFP est la conséquence d'un traité européen qui dispose de la création d'un comité budgétaire totalement indépendant des pouvoirs législatifs et exécutifs tout en ayant la capacité de les éclairer. Mais la question relève du législateur organique : crée-t-on une structure *ad hoc* ou élargit-on les compétences et les missions de la Cour des comptes ? Certes, celle-ci exerçait déjà les missions de contrôle budgétaire de manière indépendante, à travers notamment le rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques, mais elle ne s'autorisait pas à exprimer un point de vue sur la question des hypothèses macroéconomiques. D'ailleurs, elle s'exprime toujours *a posteriori*, sauf dans

le cadre des débats parlementaires d'orientation budgétaire où elle s'efforce de proposer une vision prospective.

Le législateur a, me semble-t-il, assuré un compromis en proposant la création d'une institution rattachée à la Cour des comptes, faisant en sorte qu'elle soit présidée par le Premier président et qu'elle comprenne un nombre important de magistrats, même s'ils ne sont pas majoritaires. Le législateur a également reconnu l'intérêt d'accueillir des personnalités nommées par le pouvoir politique, en raison de leurs compétences économiques et financières, afin qu'elles apportent leur contribution aux avis et analyses que nous pouvons rendre.

Ce qui doit définir une AAI est un autre sujet. Compte tenu de mon passé, je ne trouve pas du tout illégitime que le Parlement définisse ce qu'est une AAI. Il n'appartient pas à la Cour des comptes de porter une appréciation sur la qualité juridique. Nous nous contentons, s'agissant du contrôle des autorités administratives indépendantes, de rechercher si leur gestion est régulière, efficace et efficiente. Nos recommandations peuvent porter sur leur mode de fonctionnement et leurs capacités à mener à bien leurs missions.

Cela dit, sur ce travail, si vous souhaitez que la Cour des comptes apporte sa contribution sur les missions des AAI qui peuvent se recouper et si la commission des finances du Sénat, qui en a la capacité, venait à nous saisir, nous ferions ce travail très volontiers.

À titre personnel, je dirais qu'on peut en effet avoir le sentiment d'une profusion d'autorités administratives indépendantes, qui peuvent être considérées comme autant de démantèlements de l'État. Ces autorités sont néanmoins toujours placées sous le contrôle de la Cour des comptes mais aussi du Parlement, qui peut également exercer un suivi annuel de leurs activités. Vous pourriez obtenir des documents financiers et désigner un rapporteur spécial pour assurer davantage le contrôle du Parlement sur les missions de ces autorités.

C'est important de garantir leur indépendance, mais cette dernière ne doit pas en empêcher le contrôle !

M. Pierre-Yves Collombat. - Mon interrogation porte sur l'indépendance idéologique des membres du HCFP, c'est-à-dire sur l'assentiment des membres économistes, sans parler des membres de la Cour des comptes, quant à une conception unique du développement économique garante d'une certaine forme d'orthodoxie budgétaire et d'apologie de l'économie de l'offre - dont on a pu mesurer les effets désastreux dans d'autres pays, comme en Grèce notamment ! De plus, si le Haut Conseil ne prodigue pas de conseils au Gouvernement en matière de redressement des finances publiques, alors, quel est son rôle ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Il fournit tout de même un avis au Parlement !

M. Didier Migaud. - Il peut contribuer effectivement à éclairer l'avis du Parlement dans les décisions que lui-même a à prendre. La composition du Haut Conseil relève d'un traité européen et d'une loi organique.

M. Pierre-Yves Collombat. - Le choix des économistes n'est tout de même pas anodin !

M. Didier Migaud. - Les magistrats de la Cour des comptes n'ont aucun *a priori* idéologique ! Nous ne raisonnons qu'à partir des critères que le Parlement a fixés, y compris dans le rapport remis récemment à la commission des finances du Sénat sur la masse salariale. Nous nous inscrivons ainsi dans le cadre des objectifs de stabilité qui consistent à vérifier que la dépense n'augmente pas plus que prévue. La Cour des comptes s'efforce de regarder si cet objectif peut être rempli et nous vous proposons un certain nombre de leviers vous permettant par la suite de faire des choix pour remplir ces objectifs, en dehors de toute forme d'*a priori* dogmatique.

M. Pierre-Yves Collombat. - Certes, sauf que le pouvoir médiatique le perçoit autrement ! Vos rapports soulignent en permanence que le Gouvernement ne fait pas assez d'économies !

M. Didier Migaud. - Ce n'est pas la Cour qui délivre le postulat qu'il faut faire des économies : cette démarche relève des textes que vous votez. De plus, la dépense ne se réduit pas, elle augmente moins rapidement. C'est une nuance, car il est difficile de continuer à parler d'austérité lors que la dépense ne diminue pas.

Outre les magistrats de la Cour des comptes, les personnalités désignées par les autorités politiques sont totalement souveraines dans le choix qu'elles expriment !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Dix experts ne manqueront pas d'exprimer dix avis différents !

M. Didier Migaud. - Les profils sont certes différents. Le Haut Conseil apprécie la crédibilité des hypothèses macroéconomiques qui font traditionnellement débat en France. Le législateur a souhaité qu'un conseil indépendant exprime un avis quant caractère crédible ou non des hypothèses macroéconomiques ; il peut être utile aux parlementaires de disposer un point de vue extérieur exprimé par des personnes en dehors de toute complaisance politique. Il importe ainsi d'apprécier la cohérence de la suite donnée au choix de telle ou telle hypothèse économique, impliquant également le respect des engagements de la France vis-à-vis de ses partenaires européens. Une fois de plus, il s'agit d'un avis.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Mais avec le temps, nous serons plus à même d'évaluer la portée des avis rendus par ce Haut Conseil qui demeure très récent.

M. Didier Migaud. - Et d'évaluer, du même coup, la sagesse des hypothèses retenues. Enfin, il me paraît important que le profil des personnes soit connu et que celles-ci fournissent une déclaration d'intérêt rendue publique. Certes, le HCFP n'est pas une autorité administrative indépendante, mais chaque membre a l'obligation de fournir une telle déclaration qui est publiée sur son site internet. Tout citoyen peut ainsi prendre connaissance des activités principales des membres du Haut Conseil et de vérifier s'il peut y avoir conflit d'intérêt ou non.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous avez indiqué comment vous désignez les membres des autorités indépendantes issus de la Cour des comptes. Dont acte.

Il n'est pas ici question de faire le procès ni de la Cour des comptes, ni du Conseil d'État ou de la Cour de cassation. Il s'agit de se demander si c'est une bonne chose qu'une part très importante des collèges des AAI soit issue de ces trois corps. Ainsi, sur 544 membres des collèges des autorités administratives indépendantes - il arrive que l'État ne remplisse d'ailleurs pas l'ensemble des collèges de certaines AAI afin de les laisser périliter - ce sont près de 165 membres qui sont originaires de la Cour des comptes, du Conseil d'État ou de la Cour de cassation et ce, essentiellement - mais pas toujours - en application de dispositions législatives. On a pu par ailleurs constater l'aller-retour de certains membres des grands corps de l'État vers les sociétés privées. La question de la compétence et de l'honnêteté ne se pose pas car globalement, nous avons affaire ici à des personnes qui partagent le sens de l'État et sont compétentes. Loin de véhiculer une vision négative des grands corps de l'État, nous nous interrogeons cependant pour savoir s'il est bon, dans notre République, que plus du tiers des membres des collèges des AAI soit issu de ces derniers. Une telle origine présente certes des avantages, mais aussi de réels inconvénients. C'est pour nous une question de fond.

Dans le même ordre d'idée, vous parlez de profusion ; j'utiliserais plutôt le terme de prolifération. Si cette tendance venait à se poursuivre, comment pourriez-vous « remplir » les collèges de ces autorités ? Je ne suis pas de ceux qui disent qu'à partir d'un certain âge, les personnes ne sont plus compétentes et nous avons pu trouver un exemple d'un membre d'un collège qui, à près de 97 ans participe toujours aux travaux de son collège. Il y a là manifestement un vivier d'hommes et de femmes d'expérience toujours compétents, mais il ne faudrait pas que les AAI deviennent systématiquement la source d'une seconde vie pour les membres des grands corps à la retraite : ce serait excessif !

Comment, par ailleurs, arriver à être à la fois président de chambre à la Cour des comptes et d'une AAI dont les réunions sont fréquentes ? Comment peut-on concilier ces deux activités à pleins temps ? Est-il normal d'autoriser un cumul d'indemnités ?

M. Didier Migaud. - Pourquoi y-a-t-il autant de personnes issues du Conseil d'État, de la Cour des comptes ou de la Cour de cassation dans les collèges des autorités administratives indépendantes ? Une telle présence s'explique par les critères que vous venez de préciser. En effet, il faut avoir le sens de l'État et de l'intérêt général, la compétence, l'expérience et présenter de réelles garanties d'indépendance ; qualités que les membres de ces trois corps possèdent globalement. De ce fait, ces valeurs en partage expliquent qu'on ait recours à ces personnes pour les collèges des autorités administratives indépendantes. Ces personnes ont-elle le monopole de ces critères ? Sûrement pas ! Mais qui peut réunir tous ces critères qui sont également indispensables pour gagner la confiance de l'opinion publique et des parlementaires envers le travail réalisé par ces autorités administratives indépendantes ?

Les membres de la Cour des comptes qui sont dans les AAI répondent à tous ces critères et s'efforcent de faire convenablement leur travail. L'indépendance n'est pas chose aisée. Le statut de magistrat, source d'indépendance, confère une certaine liberté aux membres de ces juridictions. Ce n'est certes pas suffisant pour garantir cette indépendance : la durée du mandat et son éventuelle reconduction sont également des sujets à part entière. L'immovibilité ou une désignation pour une durée très longue permet de garantir l'indépendance ; au contraire de la perspective d'un renouvellement à court et moyen termes.

Vous avez évoqué ensuite la question du nombre des autorités administratives indépendantes ; j'ai moi-même évoqué, en tant que chef de corps, mon adhésion à l'idée du resserrement de leur nombre. Je suis toujours attentif, sauf lorsqu'il s'agit de fonctions à temps plein, à l'instar de celle de président de l'Autorité des marchés financiers, qui impliquent un détachement. Il faut également veiller au respect du principe absolu selon lequel les autres fonctions d'un magistrat ne doivent pas remettre en cause son programme de contrôle et de délibérés. Souvent, la présence à temps plein au sein de ces autorités administratives indépendantes n'est pas requise et le magistrat peut s'organiser pour remplir pleinement ses fonctions à la Cour des comptes dans le même temps.

Le cas d'un Président de chambre qui assume concomitamment la présidence d'une AAI est tout-à-fait exceptionnel. Cette situation unique n'empêche pas cette présidente de chambre d'assumer pleinement ses fonctions à la Cour. Ses fonctions, au sein de cette AAI, ne sont pas totalement à temps plein et dépendent des saisines. Mais il faut être attentif à ce que le magistrat exerce ses fonctions pour lesquelles il est rémunéré. Ainsi, outre leur traitement indiciaire, les magistrats bénéficient d'un régime indemnitaire basé à 80 % sur leur niveau d'activité. Un tel mécanisme, qui s'apparente à une véritable prime au rendement, prend en compte l'activité réelle des magistrats. De ce fait, une éventuelle multiplication des AAI poserait problème. Je ne saurais formuler de recommandation, mais je ne

pourrais que me réjouir du resserrement du nombre des AAI. Et je regrette lorsque le Parlement m'impose de désigner des membres en activité, comme ce fût le cas pour le Conseil supérieur de l'Agence France-Presse : je n'ai pas su expliquer qu'un magistrat honoraire était en mesure de remplir les mêmes fonctions que son homologue en activité, sans que cela pèse sur le fonctionnement de la Cour des comptes. Certains parlementaires ont d'ailleurs souligné que les parlementaires honoraires n'étaient pas attributaires de fonctions nouvelles. Les choses me paraissent devoir se passer différemment selon qu'on est un élu ou membre d'une juridiction.

M. Pierre-Yves Collombat. - La question de l'indépendance est en effet épineuse. On constate cependant que toutes les carrières ne se font pas exclusivement à l'intérieur des grands corps et le fait de sortir est bien souvent un accélérateur de carrière et les magistrats ne sont pas des bénédictins enfermés dans leur tour d'ivoire. L'indépendance est une question de caractère plus que de statut. Que dire d'ailleurs des membres des grands corps nommés sans passer par les concours administratifs ? Cette porosité ne peut que conduire à questionner l'indépendance que vous évoquez.

Par ailleurs, je reste persuadé qu'on devrait pouvoir trouver en dehors des grands corps des personnes capables de remplir de telles fonctions ! Une plus grande diversité de recrutement permettrait ainsi de remédier au sentiment « d'entre soi » qui caractérise le fonctionnement d'un certain nombre d'autorités administratives indépendantes. L'idée selon laquelle la magistrature confère une indépendance me paraît particulièrement rapide et il faudrait sans doute y regarder d'un peu plus près !

M. Didier Migaud. - Rien n'empêche au législateur d'élargir le recrutement des collègues. Les sorties et les carrières alternées s'avèrent utiles aux juridictions. Elles évitent, justement, ce syndrome d'enfermement dans une tour d'ivoire. Les magistrats ayant exercé des fonctions opérationnelles ont un regard différent sur le contrôle, une fois de retour dans les cadres.

Outre l'indépendance, la collégialité est la règle et innerve le fonctionnement de la Cour des comptes ; elle est la source de toute décision, un rempart contre la dimension partisane qu'on peut toujours reprocher à tel ou tel en fonction de son parcours. Les membres de la Cour des comptes ont une pratique de la collégialité, mais ils ne prétendent nullement avoir le monopole en la matière.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Avoir eu dans sa carrière une expérience extérieure peut être considéré comme un élément positif. Il faut de tout !

M. Didier Migaud. - En effet, il faut de tout !

M. Pierre-Yves Collombat. - Certes, mais on n'est pas nécessairement indépendant parce qu'on est magistrat.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Mais un certain nombre de choses me pose problème lorsqu'on avance l'indépendance comme critère de création d'une autorité administrative indépendante. En effet, lorsque des membres de cabinet ministériel, après avoir préparé la création d'une autorité administrative indépendante, en exerce la présidence ou en gère l'administration, vous me permettrez de considérer que ce n'est pas le chemin le plus sage. Nous connaissons ces exemples et ils seront mentionnés dans notre rapport.

J'aurais une dernière question sur la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Comment choisissez-vous les membres de la Cour des comptes qui travaillent pour cette Haute autorité, car son Président, que nous avons auditionné, nous a indiqué qu'il ne choisissait pas ses collaborateurs. Ainsi, comment vous assurez-vous de la neutralité des personnes que vous désignez et dont la mission consiste à contrôler les déclarations fournies par les élus?

M. Didier Migaud. -L'indépendance c'est principalement être à l'abri de toute pression. C'est pourquoi, je serais plus nuancé que vous. Notre statut le garantit même s'il s'agit d'une condition qui peut certes ne pas s'avérer suffisante.

Sur la Haute autorité de la transparence de la vie publique, qui est encore récente, il importe de distinguer entre les collaborateurs, qui travaillent avec le président, et les membres ainsi que les rapporteurs. Ces derniers sont effectivement désignés par le Vice-président du Conseil d'État, le Premier président de la Cour de cassation et le Premier président de la Cour des comptes, puisqu'ils doivent présenter des garanties d'indépendance avérées. Ces nominations nous posent également problème, car à partir du moment où nos magistrats travaillent pour la Haute autorité, ils ont moins de disponibilité pour leurs activités à la Cour des comptes.

Que les rapporteurs soient des membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation me paraît plutôt une garantie, du fait de leur totale indépendance et de leur regard objectif qui est par ailleurs soumis à la collégialité de la Haute autorité. S'agissant des collaborateurs directs, je ne sais comment leur nomination se déroule, mais je doute qu'on puisse imposer au président de la Haute autorité une personne qu'il n'apprécierait pas.

M. Michel Canevet. - Nous avons bien compris, à la lueur de vos propos que le Haut Conseil des finances publiques ne devait pas être identifié à une autorité administrative indépendante, mais plutôt à une autorité consultative émettant des avis comme il en existe un grand nombre dans notre pays. Tout à l'heure, notre rapporteur évoquait les conditions de création des AAI par la loi et il nous faut demeurer vigilants quant l'évolution de leur nombre. Aussi, à l'examen du rapport d'activité du Haut Conseil des finances publiques, j'observe, sur les exercices 2013 et 2014, une

très nette différence entre la prévision et l'exécution de son budget. Est-ce le Haut Conseil qui prépare son budget ou celui-ci relève-t-il de propositions gouvernementales qui sont ultérieurement validées par le Parlement ? Il est manifeste que les prévisions budgétaires du Haut Conseil ont été surdimensionnées par rapport à ses réels besoins.

M. Didier Migaud. - Ces sommes sont peu importantes, mais elles sont prises sur le budget de la Cour des comptes. Le Haut Conseil a été créé et rattaché à la Cour des comptes et est par conséquent financé sur l'enveloppe de l'ensemble des juridictions financières. Mais à partir du moment où un programme a été créé, il nous faut faire apparaître un budget, ce qui n'est pas sans difficulté pour la Cour des comptes. J'ai d'ailleurs proposé à l'époque aux rapporteurs de ne pas créer de programme, à partir du moment où le Haut Conseil était rattaché à la Cour des comptes qui en assurait la gestion.

Il existait également un problème d'affichage puisqu'un budget insignifiant aurait conduit à relativiser l'importance de ce Haut Conseil, récemment créé. Le fait d'avoir un programme complique les choses et n'apporte pas grand-chose ! On se livre à cet exercice de faire apparaître un projet de budget et il m'incombe de le faire exécuter avec un maximum de rigueur.

En outre, le Parlement et le Gouvernement ont souhaité que le Haut Conseil ait la capacité de commander des études à d'autres instances, d'où la nécessité de prévoir des crédits complémentaires. En fait, pour le moment, nous n'avons pas encore éprouvé ce besoin d'où ce décalage entre prévision et exécution, qui n'est nullement une perte. Nous essayons en outre de calculer au plus juste le fonctionnement du Haut Conseil. Pour assurer son indépendance, il faut reconnaître un budget en conséquence à ce Haut Conseil.

Après, la question de savoir si ce Haut Conseil est une autorité administrative indépendante ou une institution *sui generis* ? Honnêtement, cette qualification n'est pas un sujet pour les membres du Haut Conseil.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - C'est une question pour nous.

M. Didier Migaud. - C'est en effet une question compte tenu du nombre d'autorités administratives indépendantes.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - En plus, votre Haut Conseil dispose d'un programme dédié, alors que toutes les autorités administratives n'en ont pas !

M. Didier Migaud. - Ce programme n'est absolument pas une nécessité !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Ces AAI se situent hors-champ du contrôle hiérarchique du Gouvernement ; pourtant leur

contrôle est une nécessité. Le contrôle du Parlement se limite pratiquement à l'enregistrement d'un rapport annuel d'activités et ne me paraît ni satisfaisant ni suffisant. Concernant le programme de contrôle de la Cour des comptes, toutes les AAI n'ont pas été, à ce jour, contrôlées par vos services. L'ordonnateur est généralement le président de l'AAI et pour les autorités de taille importante, le comptable est le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, mais je ne suis pas certaine que cette répartition des tâches vaut pour l'ensemble.

Quant au Haut Conseil, il ne s'agit pas seulement d'une division de la Cour des comptes, du fait de sa composition élargie à des personnalités extérieures et je pense que c'est une bonne chose.

J'insiste à nouveau sur cette question du contrôle, car plus les travaux de notre commission d'enquête avancent, plus nous nous rendons compte du champ énorme que les AAI représentent dans notre administration française.

M. Didier Migaud. - Madame la Présidente, je m'arrêterais juste sur un dernier point : les autorités administratives indépendantes s'avèrent très diverses les unes des autres, tout en présentant des enjeux très distincts pour les finances publiques. Au-delà de ce constat, en tant que responsable de la programmation des contrôles, il me paraît essentiel de les avoir toutes contrôlées à un horizon de cinq ans. Je le rappellerai aux Présidents de chambres, mais le fait qu'une autorité administrative indépendante ait connaissance d'un contrôle est important. Il faut d'ailleurs que nous nous prenions en compte la durée du mandat de ses membres pour arrêter un ordre de contrôle.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Les présidents des autorités administratives indépendantes en sont d'ailleurs demandeurs !

M. Didier Migaud. - Dans le cadre de notre programmation annuelle, nous contrôlons toujours des AAI. Mais il faut veiller à les avoir toutes contrôlées dans le cas d'une programmation pluriannuelle. À moins que vous ne décidiez d'en créer beaucoup d'autres !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je ne pense pas que ce soit une préconisation formulée par notre commission d'enquête !

La réunion est levée à 16 h 08.

43. Audition de Mme Christine Thin, présidente du Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C) (mercredi 30 septembre 2015)

La réunion reprend à 16 heures 13

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux en recevant Christine Thin, présidente du

Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C). Vous êtes accompagné de M. Philippe Steing, secrétaire général.

Le H3C, autorité chargée de la régulation et de la supervision de la profession de commissaire aux comptes, a été créé par la loi du 1^{er} août 2003 de sécurité financière. Institué auprès du garde des Sceaux, le H3C a été qualifié d'autorité publique indépendante (API) en 2008.

Cet organisme est doté de ressources propres prélevées sur la profession des commissaires aux comptes. Le H3C promeut les bonnes pratiques professionnelles, émet un avis sur les normes d'exercice professionnel élaborées par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, joue le rôle d'instance d'appel des décisions des commissions régionale en matière de discipline, d'honoraires et d'inscription, supervise des contrôles des commissaires aux comptes et émet des recommandations.

Nous souhaiterions en savoir plus sur les conséquences de votre qualification d'autorité publique indépendante, s'agissant de vos ressources, de votre fonctionnement et des contrôles auxquels vous êtes soumis.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Laurence Thin et M. Philippe Steing prêtent serment.

Mme Christine Thin, présidente du Haut Conseil du commissariat aux comptes. - C'est à la suite des affaires Enron et Parmalat qu'on a assisté à la mise en cause de la surveillance des marchés et des acteurs financiers. Il s'agissait alors de tirer les leçons de cette crise de confiance, et d'améliorer évidemment la stabilité du système financier.

La loi de sécurité financière de 2003, et, au plan européen, une directive de mai 2006 ont été adoptées.

Ces textes ont construit une nouvelle architecture de régulation de l'audit, qui repose sur la mise en place d'autorités publiques de surveillance des auditeurs et sur le renforcement des règles professionnelles, en particulier en matière de déontologie et d'indépendance des auditeurs qui, en France, sont les commissaires aux comptes.

Par la suite, la crise financière de 2008 et la faillite de Lehman Brothers ont amené une nouvelle réaction des instances européennes. C'est ainsi qu'une directive et un règlement, publiés au printemps 2014 et qui seront applicables en juin 2016, ont renforcé la régulation de l'audit en tant qu'élément fondamental de la sécurité des marchés.

En 2003, le H3C constitue donc un des éléments clé de la réponse apportée par la France à la crise de confiance dans les marchés financiers. La loi de sécurité financière met fin à la situation d'autorégulation de la profession en créant le H3C, autorité indépendante de surveillance de la profession de commissaire aux comptes. C'est ainsi que la France a anticipé la directive « audit » de 2006, appelée huitième directive : elle impose à

chaque État membre la mise en place d'un système de supervision de l'audit et organise la coopération des régulateurs européens de l'audit.

Par ailleurs, un groupe d'experts, le Groupe européen des organes de supervision de l'audit (EAOB), a été mis en place par la Commission européenne. Cette instance, présidée par la Commission européenne, organise la coopération entre les régulateurs ; elle assiste également la Commission européenne dans la mise en œuvre des textes européens. Le H3C, ainsi que ses homologues européens, sont membres de ce groupe.

Le désir de sécurisation de la vie économique a également entraîné la création, dans de nombreux pays tiers, d'organes publics de supervision de l'audit.

Au vu du constat d'une internationalisation des relations financières et de l'existence de grands réseaux mondiaux de l'audit, il est apparu nécessaire aux régulateurs de se concerter, et d'être ainsi en mesure d'apporter des réponses communes aux défaillances qui pourraient être relevées dans les différents pays.

Le H3C a aujourd'hui plus de cinquante homologues dans le monde, sur tous les continents, homologues qui se rassemblent au sein d'un forum international, l'*International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR)*, qui permet l'adoption de méthodes de contrôle communes, ainsi que le partage des résultats des contrôles qualité effectués dans les réseaux d'audit à travers le monde.

Par ailleurs, le H3C a mis en place des accords bilatéraux de coopération avec les États-Unis, le Canada et la Suisse.

Ces accords s'inscrivent dans le système de coopération avec les États tiers mis en place par la huitième directive. Ils permettent l'échange d'informations entre autorités de contrôle, ainsi que la réalisation de contrôles conjoints avec notre homologue américain, que ce soit sur le sol français ou sur le sol américain. Le H3C a d'ailleurs conduit une opération de contrôle aux États-Unis.

Ces relations du H3C avec ses homologues font partie de la mission qui lui a été assignée dès sa création par la loi de sécurité financière, inscrite dans le code de commerce.

Aujourd'hui, le H3C a le statut d'autorité publique indépendante (API). C'est un changement qui a été voulu par l'État en 2008, à l'occasion de la transposition dans le droit national de la huitième directive, afin de donner au H3C l'autonomie financière et la personnalité morale.

Auparavant, le H3C était autorité administrative, et ses crédits étaient inscrits au budget du ministère de la justice. Au bout de quelques années, il a été constaté que ce fonctionnement était voué à l'échec, l'État n'étant pas en capacité de doter le H3C de ressources suffisantes ni de recruter des contrôleurs experts de l'audit.

C'est ainsi qu'il a été relevé que les conditions de fonctionnement du H3C ne répondaient pas aux exigences de la directive européenne, notamment en matière de financement.

Au Sénat, le rapporteur du projet de loi de finances pour 2008 avait fait valoir que la Commission européenne étant particulièrement vigilante concernant le financement du système de supervision, il convenait de mettre le plus rapidement possible le H3C en conformité avec les règles communautaires.

Un tel financement devait permettre de répondre plus rapidement et plus efficacement aux missions du H3C, tout en lui permettant de développer son activité internationale ; il devait également assurer la possibilité pour le H3C de remplir l'intégration ses missions et, par là même, de défendre le système de commissariat aux comptes à la française.

Les crédits du H3C ne sont plus inscrits au budget de l'État depuis 2008, l'activité étant financée par des contributions versées par les commissaires aux comptes. Un financement complémentaire est apporté par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) pour rémunérer les contrôleurs qui, à l'origine recrutés par la compagnie, ont été intégrés dans le personnel du H3C depuis 2010.

Le H3C est constitué de douze membres indépendants, dont la moitié est issue de la société civile et repose sur des services placés sous la direction et la responsabilité de Philippe Steing, secrétaire général, ici présent. Cette architecture est classique pour les API. Actuellement une cinquantaine de personnes font partie des services du H3C.

Les contrôles et leur supervision mobilisent deux tiers des moyens du H3C ; il contrôle en effet soit avec ses propres contrôleurs, soit au moyen d'une délégation à des contrôleurs professionnels, délégation strictement encadrée et révisée par les services internes - 1 400 cabinets par an, 1 200 ne détenant pas de mandat dans des sociétés dites « entités d'intérêt public » (EIP). Les EIP sont les sociétés cotées, les établissements financiers, les compagnies d'assurance, les mutuelles et, en France - ce qui est un peu particulier - les associations recevant des subventions publiques ou des fonds levés dans le public.

On compte environ 6 600 cabinets en France, les cabinets constituant les unités d'exercice de la profession, 14 000 commissaires aux comptes inscrits, répartis dans lesdits cabinets, générant au total 2,3 milliards d'euros d'honoraires pour l'année 2013.

À l'issue des contrôles, le secrétariat général adresse des recommandations à tous les cabinets contrôlés et peut saisir à toutes fins les procureurs généraux de la situation de ces cabinets, ce qu'il a fait à 260 reprises depuis 2011 au vu des résultats des contrôles. Il ne bénéficie pas, en revanche, de l'exercice direct de l'action disciplinaire.

Le H3C participe également à l'élaboration des normes d'exercice professionnel, qui guident en la sécurisant la démarche du commissaire aux comptes. Il rend des avis sur l'application du code de déontologie et examine les situations pratiques qui lui sont soumises par les commissaires aux comptes, les entreprises ou par les autorités publiques.

Notre action européenne et internationale est en plein essor. Les sujets de régulation de l'audit se traitent aujourd'hui au niveau mondial pour être en adéquation avec la taille des réseaux d'audit et les entités dont ils certifient les comptes.

Nous travaillons quotidiennement avec nos homologues étrangers et les rencontrons plusieurs fois par an.

Une réforme des textes européens de 2014, évoquée rapidement tout à l'heure, va conduire à des modifications substantielles de l'organisation et de certaines des missions du H3C, notamment en matière de procédure disciplinaire. La Chancellerie a été habilitée par le Parlement à traduire dans la législation nationale les exigences du règlement et de la directive par voie d'ordonnance. Celle-ci est en cours de finalisation.

Mais, en toute hypothèse, il nous incombe de veiller à maintenir nos compétences et nos moyens à la hauteur des risques que nous sommes en charge de réguler.

Les enjeux pour l'économie sont importants. Il s'agit d'assurer la crédibilité de la profession, notamment lorsque les commissaires aux comptes opèrent à l'étranger, mais pas seulement et, surtout, de s'assurer, à travers la qualité de l'audit dont nous sommes les garantes, que la fiabilisation des comptes des entreprises, qui est l'essence de la mission des auditeurs, est correctement assurée.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Vous avez eu l'amabilité de répondre au questionnaire que nous vous avons adressé, et vous nous avez précisé qu'en avril 2014, les instances européennes avaient adopté une directive renforçant la supervision des auditeurs. Son entrée en vigueur en juin 2016 aura un impact sur les missions et les ressources du H3C en cours d'évaluation. Quelles en sont les conséquences sur votre budget, vos effectifs et votre fonctionnement ?

Mme Christine Thin. -Concrètement, nous savons qu'un certain nombre de missions vont nous incomber dans leur intégralité.

J'ai parlé des contrôles, notamment des cabinets EIP, et expliqué que nous en réalisons nous-mêmes avec nos contrôleurs. En fait, jusqu'à présent, nous menons les contrôles des cabinets intervenant dans les secteurs les plus à risque, systématiquement les quatre plus grands cabinets - les réseaux mondiaux - puis les cabinets qui ont des mandats dans des secteurs particulièrement risqués ou qui sont particulièrement importants.

Nous avons, jusqu'à présent, la possibilité de déléguer une partie de la réalisation matérielle des opérations de contrôle, à l'exception de la supervision générale ; chaque année, le H3C prenait une décision établissant des critères objectifs, qui permettaient de détailler les contrôles réalisés par nos contrôleurs et ceux délégués à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes.

Par ailleurs, tout le secteur non EIP est actuellement contrôlé par des contrôleurs professionnels, dans le cadre des compagnies régionales des commissaires aux comptes.

Par l'effet de la nouvelle législation européenne, il sera impossible de déléguer quelque contrôle EIP que ce soit. Cela va nécessairement nous amener à recruter des contrôleurs supplémentaires pour faire face à l'accroissement de nos tâches.

Par ailleurs, nous ne sommes jusqu'à présent pas dotés du pouvoir d'enquête d'initiative à partir d'un signalement. Nous sommes donc obligés de nous tourner vers le ministère de la justice. L'Autorité des marchés financiers (AMF) peut aussi déclencher des contrôles dans le cadre de sa propre activité, mais ce n'est pas notre cas.

Or la nouvelle réglementation impose que l'autorité compétente, qui doit être mise en place dans chaque État membre, soit dotée d'un pouvoir d'enquête.

Nous devons également être investis de la responsabilité finale en matière de contrôle, mais aussi de discipline, d'inscription, d'élaboration des normes. La Chancellerie est en train d'affiner ce qu'il faut entendre par cette responsabilité finale.

Vous avez bien compris que notre système disciplinaire, qui est extrêmement complexe, est hérité de l'époque où la profession était autorégulée, avec des commissions de discipline dans l'orbite des cours d'appel, et un appel devant une commission nationale. On a au départ simplement substitué le H3C à la Commission nationale d'appel, mais il s'agit d'un système extrêmement complexe, qui ne nous permet pas aujourd'hui de considérer que nous avons cette responsabilité finale. C'est pourquoi j'évoquais tout à l'heure une réflexion sur la mise à plat du système de procédure disciplinaire.

Il en est de même pour ce qui concerne les inscriptions, actuellement décidées dans les chambres régionales d'inscription, qui sont les chambres de discipline statuant sous une autre étiquette. Nous n'en connaissons quant à nous qu'en cas d'appel. Or, nous devons en avoir la responsabilité finale.

La limite du système s'est d'ailleurs révélée au moment où des demandes d'inscription de cabinets de pays tiers de l'Union européenne ont commencé à affluer. Certains se sont vus refuser l'inscription par la chambre régionale compétente à l'égard des cabinets étrangers. Nous ne pouvions être

saisis de cette situation que par le biais d'un appel. Ce système étant pratiquement unique à l'échelon mondial du fait de sa complexité, cela a provoqué un peu de flottement à l'époque. C'est ce qui explique qu'il est important que tout ceci soit mis à plat, bien que cela nous impose de nouvelles tâches.

Une autre mission va nous incomber du fait de l'effet direct de la réforme de l'audit : il s'agit de la surveillance de l'état du marché de l'audit, et notamment de la concentration de ce marché.

Le Livre vert de 2010 a constaté la très forte concentration du marché de l'audit sur les quatre grands réseaux mondiaux dans un certain nombre de pays. La France est moins touchée que d'autres par cette concentration ; notre pays dispose en effet d'un très grand nombre de cabinets de commissaires aux comptes dont le domaine est par ailleurs très vaste.

Indépendamment, obligation va à présent être faite aux régulateurs de l'audit européen d'exercer cette surveillance et d'en faire rapport à l'organisme qui contrôlera et coordonnera les régulateurs. Nous devons réaliser le premier rapport pour le mois de juin 2016, date de mise en oeuvre de la réforme de l'audit.

Tout cela va nécessiter des travaux supplémentaires. Nous avons essayé d'en mesurer les conséquences en termes de recrutement ; elles sont limitées, mais compte tenu du niveau des personnels que nous cherchons à recruter, et surtout du niveau des rémunérations du secteur de l'audit, ceci aura un impact financier évident.

M. Philippe Steing, secrétaire général du Haut Conseil du commissariat aux comptes. - Dans l'attente du texte de la Chancellerie, nous avons élaboré des hypothèses hautes et basses. Nous avons pensé qu'une dizaine de personnes supplémentaires seraient nécessaires en renfort, mais il pourrait en fait s'agir de quinze, ou au contraire de cinq.

C'est un chiffre qu'il faut avancer avec prudence, mais qui peut avoir d'importantes conséquences financières, car nous sommes tenus de recruter des personnes extrêmement qualifiées, qui possèdent des spécialités très rares, et donc très coûteuses.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Vous allez donc devenir un « super ordre » des commissaires aux comptes ! Madame la présidente, vous venez de la Cour de cassation, et c'est une grande satisfaction de voir que le droit va enfin contrôler le chiffre !

Mme Christine Thin. - Vaste question !

M. Jacques Mézard, rapporteur. - C'est devenu tellement rare que cela mérite d'être salué.

Depuis 2003, date de sa création, vous présidez cette autorité administrative indépendante, dont je vous avoue que je ne connaissais pas l'existence. C'est dire si vous avez donné satisfaction.

Comment faisiez-vous pour assumer en même temps vos tâches de magistrat à la Cour de cassation et de présidente de cette autorité administrative indépendante ?

Mme Christine Thin. - Cela n'a pas été facile. Je le mets au passé pour deux raisons : je suis en effet aujourd'hui magistrat honoraire et, en outre, le statut du président de la H3C a été réformé en cours de route.

J'ai exercé les deux concurremment pendant cinq ans. Ce fut très compliqué, d'autant que je n'ai pas de véhicule de fonction - c'est un choix. J'ai passé des heures dans les transports en commun pour me rendre de mon bureau de la Cour de cassation à mon bureau du H3C, et vice-versa. Cela a été possible en phase de démarrage, la prise d'activité ayant été progressive.

Au bout d'un moment toutefois, cela n'a plus été envisageable, du fait de l'augmentation des attributions et de l'activité du H3C, et du développement de son activité internationale, qui m'a obligée personnellement à accomplir un certain nombre de déplacements, certes limités dans l'année. En outre, la profession avait besoin de davantage de présence de ma part sur le terrain. J'étais dans l'incapacité de me rendre dans les compagnies régionales, mon emploi du temps étant extrêmement contraint.

C'est pour toutes ces raisons que le législateur a inscrit dans le code de commerce le fait que l'emploi de président du H3C est un emploi à temps complet.

À partir de décembre 2007, j'ai été mise à la disposition du H3C par la Cour de cassation, afin d'exercer ma fonction à temps complet.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Votre activité est importante : depuis 2010, le secrétaire général de la H3C a adressé près de 960 recommandations individuelles aux cabinets EIP contrôlés et plus de 5 600 aux cabinets non EIP. Vous avez saisi le procureur général de la situation de 46 cabinets EIP et de 220 cabinets non EIP. Il y a donc du ménage à faire ! Pouvez-vous nous en dire plus ?

Mme Christine Thin. - Les contrôles obéissent à une périodicité. Nous devons contrôler chaque cabinet EIP au moins une fois tous les trois ans, et chaque cabinet non EIP au moins une fois tous les six ans. Le volume des contrôles est de ce fait très important, ainsi que du fait du nombre de cabinets présents sur le territoire.

En outre, nous développons de plus en plus une approche par les risques, en lien avec nos homologues étrangers, pour sélectionner les cabinets que nous contrôlons en priorité, la périodicité de trois ans ou de six ans constituant un minimum obligatoire. Nous avons donc décidé de contrôler chaque grand réseau tous les ans.

Sachez aussi que chaque contrôle se termine par l'envoi d'un document qui peut être un *satisfecit* mais qui, dans la plupart des cas,

comporte des recommandations. Nous avons élaboré une graduation en fonction des améliorations que nous estimons nécessaires. Cela peut aller d'une simple recommandation, avec vérification de sa mise en place lors du contrôle suivant, jusqu'à une recommandation avec un nouveau contrôle rapide, en passant par une demande de mise en place d'un plan d'amélioration, qui doit être ensuite justifié auprès du H3C.

La décision a été prise de saisir les procureurs généraux - qui, en ce domaine, comme en matière pénale, ont l'appréciation de l'opportunité des poursuites, ainsi qu'en matière disciplinaire - des cas d'incompatibilité avérée, de manquements, d'insuffisances, de violation des règles professionnelles réitérées contrôle après contrôle.

Ce sont des cas sérieux, soit de méconnaissance totale des règles professionnelles - cela existe - soit une réitération de ces manquements et un refus de l'intéressé de se conformer aux recommandations qui lui sont adressées.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Le nombre de saisines du parquet général a attiré mon attention...

Mme Christine Thin. - Il s'agit d'un chiffre cumulé.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Certes, mais sur cinq ans, vous avez transmis au parquet général les dossiers de 46 cabinets EIP et de 220 cabinets non EIP !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Il existe quand même un contrôle des compagnies régionales...

Mme Christine Thin. - Non, les compagnies régionales contrôlent les cabinets non EIP uniquement sur délégation, mais nous centralisons tous les rapports de contrôle, qu'ils soient réalisés par nos propres contrôleurs, par la Compagnie nationale dans les cabinets EIP délégués, ou par les compagnies régionales dans les cabinets non EIP.

Tous les rapports de contrôle sont examinés au sein du H3C. Ces chiffres concernent donc l'intégralité du contrôle des cabinets.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Réalisez-vous un contrôle sur place et non pas uniquement sur pièces ?

Mme Christine Thin. - Bien sûr !

Ce contrôle s'articule autour de deux lignes directrices. La première concerne l'organisation du cabinet - procédures mises en place pour assurer notamment l'indépendance des membres du cabinet appelés à réaliser l'audit, mais aussi des obligations de formation, etc.

En second lieu, on vérifie sur certains mandats la façon dont a été réalisé l'audit et si l'opinion émise par le commissaire aux comptes à l'issue de ses travaux est justifiée, notamment grâce à la documentation qu'il a introduite dans son dossier.

Parmi les manquements et les insuffisances que nous relevons figurent beaucoup d'insuffisances de documentation. Bien souvent, nous ne pouvons dire si l'audit a abouti à une mauvaise opinion ou que les comptes n'auraient pas dû être certifiés, la mauvaise qualité du dossier ne nous permettant pas d'affirmer que cela a été le cas.

Nous relevons par ailleurs des insuffisances dans la conduite même de la mission d'audit. C'est plus fâcheux encore, puisque certaines zones de l'activité de l'entreprise risquent d'avoir échappé au contrôle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Nous vous avons demandé dans notre questionnaire un complément de réponse sur le fait que vous aviez présenté des observations dans le cadre de deux pourvois devant le Conseil d'État. Vous nous avez répondu que « *ces observations visaient dans un cas la date de prise d'effet de la radiation de la liste des commissaires aux comptes prononcés à titre disciplinaire* » et, dans un second cas, « *mise en cause de l'impartialité d'un des membres du H3C, compte tenu des autres fonctions exercées par ce membre* ».

Pouvez-vous nous en dire plus ?

Mme Christine Thin. -L'impartialité d'un des membres représentant les entreprises a été mise en cause ; le commissaire aux comptes faisant l'objet des poursuites disciplinaires avait été, en 2002 ou 2003, l'un des commissaires aux comptes de l'entreprise dont cette personne est aujourd'hui directeur de l'audit interne.

L'intéressé m'a fourni deux documents, dont une attestation émanant d'un des responsables de l'entreprise en question. Il a été démontré qu'il n'avait jamais été en contact avec ce commissaire aux comptes, le cabinet n'étant plus commissaire aux comptes de l'entreprise, lui-même, en tant que directeur de l'audit interne, étant aujourd'hui encore mis à l'écart de toute relation avec les commissaires aux comptes. Ce prétendu lien n'existait donc pas, et la preuve en a été apportée. Le Conseil d'État a d'ailleurs écarté ce grief.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Vous nous avez indiqué les liens avec d'autres structures indispensables, en particulier les quatre entités dont vous avez rappelé l'existence. On le comprend face à l'évolution du numérique et de la mondialisation des transactions financières, mais qu'en est-il chez nos voisins européens ? Existe-t-il des autorités équivalentes à la vôtre ou d'autres modes de fonctionnement ?

Mme Christine Thin. -À ma connaissance, du fait des exigences de la huitième directive et de la nouvelle réglementation européenne, il est obligatoire de disposer d'une autorité en charge de la supervision et de la régulation de l'audit. Celle-ci se met en place. Certains pays sont moins avancés que les principaux leaders européens, mais une autorité se met partout en place.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -S'agit-il pour autant d'autorités administratives indépendantes ?

Mme Christine Thin. - Ce sont des autorités indépendantes, sauf peut-être chez certains nouveaux entrants, où l'on peut trouver des autorités adossées à une autorité gouvernementale, mais il existe nécessairement une structure dédiée.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -La question porte sur la nature de l'autorité...

Mme Christine Thin. - Les Allemands ont une commission indépendante.

En Grande-Bretagne, il existe une série de commissions, dont chacune a sa spécialité, et qui sont placées sous l'autorité faîtière d'une commission qui chapeaute toutes ces commissions œuvrant dans le domaine financier. Un des organismes s'occupe spécifiquement de l'audit.

Aux Pays-Bas, il existe une autorité publique qui joue en même temps le rôle de l'autorité de marché, mais qui comporte en son sein un département autonome dédié à l'audit. La situation est identique en Italie. L'Espagne compte une autorité indépendante, ainsi que le Portugal et les anciens pays de l'Est voient également des autorités indépendantes se mettre en place.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Avez-vous déjà fait l'objet d'un contrôle ?

Mme Christine Thin. - Pas encore ! Nous sommes placés sous le contrôle de la Cour des comptes, qui ne nous a pour l'instant jamais contrôlés. Nous lui adressons scrupuleusement tous les ans notre compte financier, mais je sais que ce contrôle arrivera un jour.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Il semblerait que depuis que vous avez été créé, il n'y a jamais eu de contrôle, ni de la Cour des comptes ni du Parlement.

Mme Christine Thin. - C'est vrai. J'ai reçu la semaine dernière une demande de l'inspection des finances, le Premier ministre l'ayant saisie d'une mission de contrôle des différentes autorités administratives et autorités publiques indépendantes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -C'est un curieux hasard ! Peut-être le Parlement sert-il encore à quelque chose...

M. Philippe Steing. - Nous remplissons tous les ans un questionnaire pour la commission d'évaluation des politiques publiques. Il existe donc une confrontation avec cette commission. Nous ne sommes tout de même pas « hors sol » !

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Ce n'est pas parce que nous faisons cette constatation que nous pensons que vous fonctionnez n'importe comment ! Il n'y a là aucun lien de cause à effet.

Vous êtes cependant la seule, parmi les AAI financièrement les plus lourdes, à n'avoir jamais subi aucun contrôle de qui que ce soit, en douze ans.

Mme Christine Thin. - Je ne dirai pas que c'est parce qu'un des membres de la Cour des comptes siège au sein du collège ! Cela donne confiance...

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Ce n'est vraiment pas une exception ! Les autorités administratives indépendantes où ne siège aucun membre de la Cour des comptes, du Conseil d'État ou de la Cour de cassation constituent une espèce extrêmement rare !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Vous n'êtes pas directement financés par des deniers publics. Ce peut être une explication...

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Vous avez cependant fonctionné durant une certaine période avec des crédits budgétaires.

Mme Christine Thin. - Nous n'avions pas de budget propre, ni même de ligne dédiée au sein du budget du ministère de la justice. Les recrutements étaient notamment réalisés par le ministère et nos frais de déplacement étaient également engagés et réglés par le ministère.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Alors même que vous étiez une autorité administrative indépendante ! Vos moyens ne relèvent à présent plus de la Chancellerie, mais de cotisations émanant des commissaires aux comptes : vous prenez l'argent là où il est !

Mme Christine Thin. -Là où le législateur a bien voulu le prendre pour nous le donner ! Cela nous vaut de payer chaque année à l'État 500 000 euros de taxes sur les salaires. Nous abondons donc le budget de l'État.

M. Philippe Steing. -Grâce à notre activité !

Mme Christine Thin. - La France a pour cela un génie particulier que nous ne pouvons que saluer ! On pourrait l'exporter...

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Un commissaire du Gouvernement assiste à vos délibérations. Est-ce compatible avec l'indépendance, et cela vous sert-il à quelque chose ?

Mme Christine Thin. - Oui, c'est utile. Il est là pour exprimer la position des pouvoirs publics, principalement celle du ministère de la justice, puisque c'est un membre de la direction des affaires civiles qui représente le directeur en titre. Il n'a par ailleurs pas de voix délibérative : il est simplement là pour nous apporter un éclairage sur la position gouvernementale, s'il y en a une ou, plus fréquemment, préciser l'interprétation des textes. Sa présence est donc très importante.

Il n'est pas uniquement présent lors des travaux du collège, mais également au moment des travaux des commissions spécialisées. Il n'a pas de pouvoir de décision ; en revanche, le directeur général du Trésor est représenté au sein du collège.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Cela pose quand même une question par rapport à l'indépendance, sans avoir aucun doute sur votre conception de celle-ci, madame.

Mme Christine Thin. - Avant d'être présidente du H3C, j'ai été durant trois ans membre du collège de la Commission des opérations de bourse (COB).

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous l'avons en effet relevé ; nous lisons avec intérêt les *curriculum vitae* des responsables des autorités administratives indépendantes.

Mme Christine Thin. - C'est à cette occasion que j'ai découvert la notion de creuset.

Ces collèges qui réunissent des personnes d'horizons et d'origines professionnelles diverses, mêlant privé et public, avec des personnes de formation et de sensibilité très différentes, permettent selon moi de voir converger des opinions, des expériences, des modes de raisonnement, des approches diverses et de les fusionner pour aboutir à une décision.

Dans la situation actuelle, la moitié du collège est issue du secteur privé : ce sont des professionnels ou des représentants des entreprises. Les représentants du secteur public sont eux aussi divers. Je pense que c'est de cette confrontation que naît l'indépendance de ce collège.

M. Jean-Léonce Dupont. - Quels sont les rôles et l'utilité respectifs du H3C par rapport à l'ordre ?

Par ailleurs, pour nous convaincre totalement de votre indépendance, pourriez-vous nous dire le nombre de décisions du H3C qui n'ont pas suivi les conclusions du commissaire du Gouvernement ?

Mme Christine Thin. - Tout d'abord, il n'existe pas d'ordre pour les commissaires aux comptes, mais une organisation divisée en commissions régionales et la Compagnie nationale.

La Compagnie nationale est déclarée d'intérêt public ; elle remplit une mission différente de la nôtre en ce sens qu'elle assure une représentation de la profession et veille à ses intérêts. Nous sommes un organe de régulation externe à la profession et n'avons pas la même composition, ni le même statut qu'un ordre professionnel, comme l'ordre des experts comptables.

La Compagnie nationale, aux termes du texte qui nous a institués, doit apporter son concours à la réalisation de notre mission. C'est pourquoi

elle pouvait jusqu'à présent concourir, entre autres, à la réalisation des contrôles.

Il n'y a pas de conclusion formelle du commissaire du Gouvernement ; celui-ci apporte un éclairage. Certes, il est la voix du ministère en charge de ces questions, et a une autorité que lui confère sa connaissance de ces sujets et de la matière, mais ce n'est qu'une voix qui s'exprime.

Je suis hors d'état de vous répondre sur le nombre de délibérations suivant ses « conclusions », la seule chose que je puisse dire, c'est qu'il n'est pas systématiquement suivi.

La réunion est suspendue à 17 heures 03

44. Audition de M. Christian Noyer, président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) (mercredi 30 septembre 2015)

La réunion reprend à 17 h 04

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous achevons notre revue exhaustive des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes en recevant M. Christian Noyer, président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et gouverneur de la Banque de France jusqu'au 31 octobre prochain.

L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) a été créée par l'ordonnance du 21 janvier 2010, ratifiée par la loi bancaire et financière en octobre 2010. Elle est issue de la fusion des autorités d'agrément et de contrôle des secteurs bancaires et assurantiers. Elle est devenue l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) en juillet 2013 suite à la loi de séparation et de régulation des activités bancaires. Depuis l'origine, elle est qualifiée par la loi d'autorité administrative indépendante.

L'ACPR contrôle les établissements du secteur bancaire et assurantier, les courtiers et intermédiaires en opérations de banque et services de paiement. De nouvelles missions lui ont été récemment confiées concernant la protection de la clientèle des établissements soumis à son contrôle, le suivi et l'évaluation des mesures de prévention et de résolution des crises bancaires ou encore la surveillance de la séparation entre activités spéculatives et activités utiles au financement de l'économie.

Vous reviendrez certainement sur l'extension de votre champ d'intervention, notamment en raison des mécanismes communautaires mis en place avec la directive Solvabilité II et la création du Mécanisme de résolution unique.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Christian Noyer et Patrick Montagner, secrétaire général adjoint, prêtent serment.

M. Christian Noyer, président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) -Vous l'avez rappelé, l'ACPR - alors ACP - a été créée par l'ordonnance du 21 janvier 2010. Cette création a répondu à de multiples défis : adapter la supervision à une réalité de marchés d'acteurs de plus en plus intégrés ou dépendants, renforcer la surveillance macro-prudentielle, répondre aux préoccupations croissantes de protection de la clientèle et faire peser davantage la voix de la France dans les négociations internationales.

Cette mise en place a permis de faire émerger une supervision intégrée des secteurs de la banque, de l'assurance et des mutuelles - modèle qui s'est depuis répandu dans un certain nombre d'autres pays - et d'ajouter à la supervision une nouvelle et importante mission de contrôle des pratiques commerciales.

L'ACPR a reçu dès l'origine un mandat explicite de préservation de la stabilité du système financier. Cette nécessité a pris un relief particulier lors de la crise des crédits hypothécaires à risque qui avait provoqué une prise de conscience internationale sur la nécessité d'une meilleure surveillance des risques financiers. Cette prise de conscience a donné lieu à des initiatives multilatérales - dont la création du Conseil de stabilité financière - ainsi qu'à une réflexion sur l'organisation de la supervision.

La volonté qui a présidé à la création de l'ACP était d'avoir une approche cohérente, en tirant profit de la synergie de missions auparavant réparties entre la Commission bancaire, le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI), l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) et le Comité des entreprises d'assurance (CEA). Plusieurs arguments ont motivé le regroupement de ces quatre autorités et leur adossement à la Banque de France.

C'est tout d'abord la très forte complémentarité des deux secteurs dans notre pays, qui se traduit notamment par l'existence de conglomerats financiers. Au niveau européen, la création de l'ACPR a été justifiée par une convergence progressive des techniques : à la fois celles des établissements et celles des superviseurs.

En définitive, cette création est le fruit du besoin d'une supervision plus intégrée des établissements financiers, d'une part, et d'un souci de simplification et de rationalisation de cette supervision, d'autre part. Les deux secteurs gagnent en effet à être suivis par une autorité capable de comprendre leurs connexions et leurs différences. En outre, les structures nécessaires ont été créées pour bien articuler la mission de l'ACPR avec celle de surveillance des marchés financiers et de protection de l'épargne dévolue à l'Autorité des marchés financiers (AMF). L'adossement de la nouvelle

autorité à la Banque de France permet de profiter des synergies entre la supervision et les autres missions de l'établissement. La stabilité financière entière s'en trouve renforcée.

L'Autorité a connu une évolution majeure avec les réponses européennes apportées à la crise des dettes souveraines de 2011. Les fortes connexions entre risque bancaire et risque souverain ainsi que la nécessité de garantir aux citoyens un contrôle bancaire renforcé et homogène en Europe ont conduit au lancement d'un chantier, en juin 2012, visant à la mise en place d'une véritable union bancaire dans la zone euro.

Adossée à une réglementation désormais bien plus uniforme, cette dernière visait à développer trois piliers constitutifs d'une union bancaire : un mécanisme de supervision unique (MSU), un mécanisme de résolution unique (MRU) et un mécanisme uniforme de garantie des dépôts bancaires.

Le MSU modifie profondément la conduite des missions de contrôle bancaires de l'ACPR. Ce dispositif place en effet les établissements de crédit de la zone euro sous supervision directe - pour les établissements les plus importants et avec l'assistance des autorités nationales - ou indirecte de la Banque centrale européenne (BCE). En France, les dix plus grandes banques sont placées depuis novembre 2014 sous supervision directe de la BCE et sont donc contrôlées par des équipes composées d'agents de la BCE et de l'ACPR. La BCE assure clairement le rôle directeur et la responsabilité du pilotage de cet ensemble, mais l'ACPR y est fortement impliquée. Elle a participé à la réalisation d'un exercice d'évaluation du bilan des banques européennes et a détaché plus de 80 agents auprès de la BCE pour la formation des nouvelles équipes à Francfort. Elle continue à fournir l'essentiel des équipes conjointes de contrôle pour les établissements français ainsi que la quasi-intégralité des équipes de contrôle sur place. En outre, l'ACPR s'est beaucoup investie dans les processus de décision du MSU. Son représentant participe activement aux réunions du Conseil de surveillance prudentielle tandis que l'ACPR est le point d'entrée de nombreuses procédures communes. Ses équipes contribuent fortement aux travaux d'harmonisation dont l'importance pour l'avenir de notre secteur financier est essentielle.

À ces missions s'ajoutent la supervision directe, dans le cadre du MSU, des 156 établissements de crédit moins significatifs ainsi que les domaines qui demeurent de sa seule compétence : le contrôle de la commercialisation des produits, de la prévention du blanchiment de capitaux, de la séparation des activités menées pour compte propre et des règles d'ordre prudentiel relatives à la prestation de services d'investissement ou à la compensation d'instruments financiers.

Le « pilier » MRU appelle également une forte implication stratégique de l'ACPR dans les instances européennes. L'entrée en vigueur de la directive BRRD et du règlement relatif au MRU est venue compléter le

dispositif législatif adopté en juillet 2013. Dans ce nouveau cadre, l'ACPR doit « *veiller à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures de prévention et de résolution des crises bancaires* ». Pour ces missions, le Collège de résolution créé au sein de l'ACPR s'appuie sur une direction *ad hoc* qui sera l'interlocuteur des nouveaux services européens. Elle participera pleinement aux tâches opérationnelles et aux travaux de convergence européens dans ce domaine très sensible, portant sur l'élaboration des plans opérationnels de résolution et sur l'analyse des plans de rétablissement préparés par les groupes bancaires. Le cas échéant, elle participera à la mise en œuvre de mesures de résolution.

Si le troisième pilier de l'Union bancaire n'a pas encore vu le jour, la récente transposition de la deuxième directive relative aux systèmes de garantie de dépôt confère de nouvelles responsabilités à l'ACPR dans ce domaine, dans un contexte d'harmonisation européenne renforcée.

Je souhaite souligner le défi considérable que représente pour l'Union européenne le passage à Solvabilité II, dans un contexte de taux très différent de celui envisagé lors des négociations de ce texte. Sa mise en œuvre nécessite une attention et un effort de coordination avec nos homologues européens pour assurer une transition adéquate ainsi que la poursuite des adaptations de ce secteur.

Je retiens de tous ces éléments l'idée que la supervision des établissements du secteur financier est appelée à une évolution constante dans ses missions au service de la stabilité financière et de protection des consommateurs. Cette supervision s'effectuera dans le cadre d'un renforcement des règles de conduite.

L'ACPR, chargée de la supervision de l'un des secteurs les plus innovants et les plus dynamiques, doit maintenir sa vigilance permanente, sa connaissance du tissu financier et sa compréhension des techniques utilisées. Il lui est en outre indispensable d'assumer son rôle dans une coopération internationale de plus en plus importante en ce qui concerne les approches réglementaires et les pratiques de supervision. Elle dispose pour cela d'une véritable expertise technique, d'un capital humain reconnu à l'international et d'une connaissance enracinée du secteur financier français.

L'adossement de la Banque de France et son appui à l'ACPR sont des facteurs clés de réussite. Ils permettent de bénéficier d'un bassin d'emploi intégré facilitant le déroulement des carrières et la diversité des expériences. La mise en commun des activités de support est, en outre, source d'efficacité et de gains de productivité. Le croisement des expertises et la conjonction des responsabilités permettent de réaliser des diagnostics complets et robustes des déterminants de la stabilité financière. Enfin, cela nous offre une capacité d'influence accrue dans les instances européennes et internationales.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Nous n'avons pas d'observation particulière à formuler quant au fonctionnement, à l'expérience des membres de l'ACPR, à la qualité de vos collaborateurs ou au modèle que vous souhaitez représenter à l'extérieur ; ce qui nous intéresse, ce sont les AAI.

Que pensez-vous de la qualification d'autorité administrative indépendante conférée à l'ACPR par la loi ? Ne nous répondez pas qu'il s'agit d'une décision du législateur ! Avez-vous le sentiment que cette qualification correspond à la réalité ?

M. Christian Noyer. - Vous avez répondu à la question : c'est de la responsabilité du législateur, je suis là pour appliquer la loi et non pour la discuter. Mais dès lors que vous m'avez posé la question, je suis très heureux de pouvoir vous répondre très directement. Personnellement, j'aurais fait un choix différent, car nous avons affaire à une autorité très intégrée à la Banque de France. Pour moi, il faut une séparation très grande dans les fonctions qui est réalisée grâce à des collègues très individualisés. Le collège de l'ACPR, dont la composition a été fixée par le législateur, ne se confond pas avec les instances dirigeantes de la Banque de France.

En revanche, le fonctionnement que j'ai décrit montre que les services de l'ACPR correspondent à une direction générale de la Banque de France. C'est une gêne non négligeable de devoir suivre d'un côté les règles d'une autorité administrative indépendante et de l'autre, celles d'une institution publique *sui generis* - qui se veut par ailleurs performante, souhaite réaliser des gains de productivité et verser des dividendes à l'Etat.

La seule justification de ce statut réside dans le fait que le législateur nous a affecté une recette, prélevée sur les établissements et qui ne provient donc pas des activités normales de la Banque de France. Cela peut justifier une surveillance particulière.

Par exemple, lors de l'analyse complète des bilans que nous avons réalisée l'année dernière, nous avons été amenés à recourir aux services d'auditeurs extérieurs pour compléter nos équipes. Nous avons dépensé un budget relativement important - 80 millions d'euros - financé par une subvention de la Banque de France à l'ACPR car cela ne pouvait être financé par le budget de l'ACPR. Cette possibilité nous est offerte par la loi. Nous voyons bien qu'il existe une très grande interpénétration entre la Banque de France et l'ACPR. L'ACPR n'a pas un budget autonome, mais un budget annexe à celui de la Banque de France.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je vous remercie pour cette réponse qui me satisfait pleinement. Il appartient au législateur d'en tirer les conclusions pour l'avenir.

L'ACPR a un certain nombre de particularités qui découlent de la spécificité des missions qui lui sont confiées. Le collège de résolution est présidé par le gouverneur de la Banque de France : pour une autorité administrative indépendante, c'est assez original. Je ne critique pas les

personnes : nous auditionnons des personnalités compétentes et nous entendons leur avis sur un système global de fonctionnement. Mais un sous-gouverneur de l'ACPR, désigné par le gouverneur de la Banque de France : cela manque de cohérence avec ce que nous pouvons attendre d'une autorité administrative indépendante. De même, la commission des sanctions, outre des représentants des grands corps que le législateur a prévu, compte trois titulaires et trois suppléants nommés par le ministre des Finances.

Votre réponse à la question de savoir si l'ACPR est une AAI confirme ce que nous pouvions en penser. Mais que souhaiteriez-vous ?

Quand je vois votre expérience dans le domaine, je ne peux qu'être admiratif. Nous, parlementaires, ne pourrions bientôt plus cumuler notre fonction avec celle d'adjoint dans une petite commune. Nous n'avons pas les capacités des hauts représentants de la fonction publique.

M. Christian Noyer - Je préside le collège plénier qui délibère sur les instructions générales, les questions d'interprétation ou les sujets ayant vocation à compléter les normes. Les décisions individuelles sont prises par des collèges restreints présidés par un de mes sous-gouverneurs et par le vice-président de l'ACPR. Je ne siège pas dans ces collèges.

En pratique, je suis très content de la façon dont cela fonctionne. Les activités supports sont fournies par la Banque de France. La gestion des ressources humaines, les marchés immobiliers ou encore le support informatique sont réalisés par les équipes de la Banque de France, comme elles le font pour d'autres secteurs opérationnels de la Banque. Ces apports sont très précieux.

Je trouve effectivement qu'il est étrange de prétendre penser qu'il s'agit d'une autorité différente de la Banque de France. Le terme « autorité » crée un peu de confusions et d'incertitudes. Nous avons par exemple pu constater dans la gestion immobilière que France Domaine regrettait que nous ne fonctionnions pas comme une administration. J'espère que nous avons au moins la même exigence de sérieux et d'efficacité de gestion, mais nous n'entrons pas dans les mêmes procédures.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Le Directeur général du Trésor est présent dans le collège de résolution, ce qui est étrange.

M. Christian Noyer. - La présence du directeur général du Trésor dans le collège de résolution tient au fait qu'il est possible d'imaginer, dans un cas extrême, que se pose la question d'une éventuelle intervention de l'État. La présence d'un proche collaborateur du ministre des finances me paraît finalement naturelle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Je ne dis pas que cette présence n'est pas naturelle. La question que je pose porte sur le caractère d'autorité administrative indépendante.

M. Christian Noyer, président de l'ACPR. -Je reconnais que l'ACPR n'est pas du tout une autorité administrative indépendante telle que je pourrais le comprendre. On parle d'une entité très différente.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -En refusant de transmettre un schéma de stratégie immobilière, vous semblez estimer être différents.

M. Christian Noyer. - En réalité, l'ACPR ne définit ni ne gère sa stratégie immobilière. Les services chargés de l'immobilier au sein de la Banque de France sont ceux qui recherchent les solutions immobilières ; c'est intégré dans notre stratégie générale.

Il faut considérer le contexte : quatorze mois seulement se sont écoulés entre le vote de la loi et le moment où l'ACPR devait être opérationnelle. Le chantier était gigantesque : nous devions fusionner des services très différents et des locaux étaient libres à la location dans l'ensemble d'immeubles occupé par l'ACAM. Nous avons décidé de les louer, car cela permettait de regrouper les équipes rapidement et de les installer à proximité des autres services de la Banque de France. Les conditions du bail que nous avons signé étaient bien meilleures que l'ancien bail de l'ACAM. Nous aurions pu soumettre ce projet à France Domaine, mais j'ai estimé que cela n'était pas juridiquement fondé. L'ACPR est clairement adossée à la Banque de France, donc cette responsabilité nous appartient. Nous avons évidemment essayé de maximiser le rapport qualité/prix.

Une critique qui a été faite me touche : notre ratio cible d'occupation est identique à celui de l'ensemble de la Banque de France. Le ratio calculé par France Domaine était en réalité faux, car il prenait en compte l'ensemble des surfaces, y compris les halls d'entrée, les couloirs, les salles de réunion et les espaces communs. Par ailleurs, les effectifs auxquels France Domaine fait référence ne prenaient pas en compte les agents de la Banque de France présents sur place, les consultants extérieurs ou encore les temps partiels. En rectifiant ces calculs, nous parvenons à une surface moyenne de 12,4 mètres carrés par poste de travail. En outre, nous reconstituons notre effectif suite à la mise à disposition de 80 personnes auprès de la BCE, ce qui nous permettra d'atteindre très rapidement douze mètres carrés, peut-être moins.

Nous ne dérogeons pas aux règles de bonne gestion que s'impose le secteur public.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Pensez-vous que les obligations en matière de conflit d'intérêts résultant de la loi relative à la transparence de la vie publique adoptée en 2013 pourraient poser problème ? L'AMF nous a fait part de certaines difficultés.

M. Christian Noyer. - Je n'ai pas connaissance de difficultés majeures, mais il est vrai que certaines personnes pourraient être dissuadées d'être membres de l'autorité. Il est demandé à certains membres désignés de disposer d'une expérience dans les secteurs de la banque et de l'assurance.

En cas de risque de conflit d'intérêts par rapport à un établissement dans lequel ils ont travaillé, ces membres peuvent aisément se déporter. En revanche, l'interdiction de détenir dans son portefeuille toute action d'un ancien groupe peut dissuader ceux souhaitant conserver le portefeuille qu'ils ont acquis. Être obligé de le vendre brutalement ou d'en confier la gestion à un mandataire extérieur peut les gêner. Je ne me souviens pas que nous ayons eu de grandes difficultés, mais cela peut avoir des conséquences sur la composition du collège de l'autorité.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Dans les réponses au questionnaire que vous nous avez adressé, vous indiquez que sur six recours non pendants contre la commission des sanctions, aucun n'a prospéré devant le Conseil d'État. Sur 23 recours non pendants contre les décisions de l'ACPR, un seul a été favorable au requérant. La présence de plusieurs conseillers d'État dans la commission des sanctions - deux des six membres - ne pose-t-elle pas un problème sur le principe ?

M. Christian Noyer. - J'ai tendance à penser que cela garantit une très grande sécurité juridique dans la manière dont les décisions sont préparées et prises. Les collèges ont souvent été amenés à modifier une décision de fond pour éviter un risque juridique trop grand, voire à renoncer à une sanction si son fondement semblait trop fragile. Cela a également pu nous amener à suggérer de petites modifications à l'occasion de législations successives afin de combler un vide juridique. Ces modifications ont été soutenues par le Gouvernement. Je n'ai pas eu le sentiment que la composition de l'ACPR pouvait influencer le Conseil d'État. Personnellement, je suis favorable à la poursuite de la composition des collèges concernés.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - En octobre dernier, la Fédération française des sociétés d'assurance a formé un recours pour excès de pouvoir contre une recommandation de l'ACPR relative aux conventions de distribution. Que pouvez-vous nous dire sur ce recours ?

M. Patrick Montagner, secrétaire général adjoint de l'ACPR. - Le recours est pendant. Nous attendons une décision du Conseil d'État sur le pouvoir laissé à l'ACPR. Nous avons toujours été attentifs au fait que ce pouvoir de recommandation puisse s'appliquer en se dégageant des pratiques que nous constatons, mais aussi en instaurant celles que nous estimons souhaitable de constater. Il s'agit principalement de pratiques commerciales et des relations avec les clientèles. Nous pensions qu'en fonction du produit et de la difficulté de le comprendre pour les clients, des recommandations de l'Autorité pourraient permettre aux professionnels d'identifier les éléments attendus par l'ACPR en matière de pratique sincère et équitable. Nous prenons soin de ne pas légiférer, même si la frontière est ténue. Des organisations professionnelles ont estimé que nous étions allés trop loin. Nous verrons ce que le Conseil d'État en pense. Nous sommes guidés par cette volonté d'utiliser le pouvoir qui nous est confié par le

législateur. Cette mission de protection de la clientèle implique de traduire concrètement les principes d'équité dans le traitement des clients.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Vous nous avez fait part de vos réserves quant à la qualification d'autorité administrative indépendante. Vos fonctions diverses en sont la preuve. Si le législateur vous qualifie d'autorité administrative indépendante serait-ce, pour reprendre une formule d'Edgar Faure, « l'indépendance dans l'interdépendance » ?

M. Christian Noyer. - Il existe en réalité une très grande complémentarité et une très grande cohérence. Comment fonctionne le comité de Bâle ? Traditionnellement, les pays sont représentés par une personne issue de l'autorité en charge de la supervision bancaire - dans notre cas, l'ACPR - ainsi que d'une personne provenant de la partie « stabilité financière » des banques centrales. L'instance supérieure d'arbitrage regroupe les gouverneurs et les présidents d'autorité de supervision : j'y siégerai seul puisque j'exerce les deux responsabilités. Je me prononce au vu de tous les éléments qui me sont donnés par l'ensemble des services. Beaucoup de collègues se trouvent dans la même situation.

Quelle est la forme idéale ? Je ne le sais pas. Je pourrais prendre l'exemple du Conseil de stabilité financière dans lequel nous discutons des recommandations qui seront faites au G20. Les gens croisent leur expertise pour me préparer le dossier le meilleur possible. Tout ceci fonctionne bien. À l'étranger, les organisations sont diverses. Le cas britannique est intéressant : le contrôle banque et assurance a été redonné à la Banque d'Angleterre. Ils ont beaucoup parlé avec nous auparavant et ont choisi la formule de filiale de la Banque d'Angleterre pour s'occuper de la supervision. Le Collège ressemble au nôtre - peut-être plus restreint - puisqu'il est présidé par le gouverneur ou son représentant. Différents types d'organisations sont possibles.

Ce qui me gêne le plus n'est pas l'organisation, mais la qualification d'autorité administrative indépendante. Cette dénomination comporte une ambiguïté en laissant penser que l'autorité a sa vie propre alors qu'elle est en réalité très intégrée. Mais l'organisation prévue par la loi est, à l'expérience, très bonne.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Si je comprends bien, le fonctionnement global de la Banque de France donne satisfaction et y ajouter une autorité administrative indépendante qui ne reflète pas la réalité est un appendice superfétatoire.

M. Christian Noyer. - C'est exactement ce que je pense. Nous devons toutefois conserver un collège.

M. Pierre-Yves Collombat. - Ma question est peut-être hors sujet. Avons-nous une idée du niveau des créances à risque dans le bilan des banques françaises ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous dépassons la mission de la commission d'enquête.

M. Pierre-Yves Collombat. - Cette question vise à définir le pouvoir réel de l'ACPR.

M. Christian Noyer, président de l'ACPR. - Nous suivons de très près le taux de créance douteuse ou non performante. Des règles de calculs assez précises existent, en principe harmonisées à l'international. De mémoire, le taux est de l'ordre de 2 %. Je pourrais vous répondre par écrit sur ce point précis. Ce taux est relativement faible en France, tout d'abord car nous disposons d'un système de suivi de la qualité de crédit des prêts en entreprises qui s'appuie notamment sur une cotation définie par la Banque de France. Notre système de distribution du crédit immobilier aux particuliers est, en outre, assez sûr. Aussi, le taux de créance douteuse est relativement faible. Cela a été confirmé dans l'analyse des bilans que nous avons réalisée il y a un an.

M. Pierre-Yves Collombat. - L'inflation des produits dérivés pose-t-elle problème ?

M. Christian Noyer. - Les banques françaises sont très actives sur les dérivés d'actions. Ces derniers sont indispensables pour proposer des produits de gestion collective action pour le grand public. Pour attirer un large public sur les SICAV, les OPCVM ou les produits d'assurance-vie en action, l'une des méthodes est de garantir que la variation maximum ne dépassera pas une certaine fourchette. Les dérivés sont utilisés par les banques pour apporter cette garantie ainsi que, bien entendu, pour couvrir leur propre risque de taux. Nous regardons ces procédures de près. Notre sentiment est que cette utilisation est fondée, soit dans le cadre d'une opération de clientèle, soit dans le cadre d'une opération de protection du bilan.

M. Pierre-Yves Collombat. - Le dispositif se trouve toutefois fragilisé.

M. Christian Noyer. - Non, dès lors que la contrepartie du dérivé ne fait pas défaut. Pour le corriger, nous essayons de passer avec nos homologues étrangers des contrats de gré à gré en contrats négociés sur des marchés organisés et compensés dans des chambres de compensation. Un cas de défaut est ainsi mutualisé et couvert. Ces dispositifs se développent. Nous discutons les règles internationales de surveillance de ces chambres de compensation et de couverture des risques.

M. Pierre-Yves Collombat. - Quel est le volume d'opérations de dérivés ?

M. Christian Noyer. - Je pourrais vous répondre par écrit sur ce point.

M. Jacques Mézard, rapporteur. -Il semblerait que le qualificatif d'autorité administrative indépendante trouve son origine dans une ordonnance ensuite ratifiée par le législateur.

M. Christian Noyer. - Je crois effectivement que c'est le cas.

La réunion est levée à 18 h 19.