

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission d'enquête
chargée d'examiner les décisions de l'État en
matière de politique industrielle, au regard des
fusions d'entreprises intervenues récemment,
notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de
STX, ainsi que les moyens susceptibles de
protéger nos fleurons industriels nationaux dans
un contexte commercial mondialisé**

– Audition, ouverte à la presse, de M. Régis Turrini, secrétaire
général de SFR et ancien directeur de l'Agence des
participations de l'État. 2

Jeudi

25 janvier 2018

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 15

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence
de M. Olivier Marleix,
*Président***



La séance est ouverte à neuf heures quarante.

M. le président Olivier Marleix. Nous recevons ce matin M. Régis Turrini qui a dirigé l'Agence des participations de l'État (APE) à une période qui intéresse spécialement la commission d'enquête, même s'il n'a occupé ces fonctions que pendant une brève période : de septembre 2014 à juillet 2015, date de sa démission.

Bien que fonctionnaire à l'origine, M. Turrini a effectué la plus grande partie de sa carrière au contact des entreprises. Avocat d'affaires, il a également été gérant au sein de la banque Arjil & Associés du groupe Lagardère puis a été chargé chez Vivendi de la stratégie des fusions et des acquisitions. Il est aujourd'hui secrétaire général de l'opérateur SFR et il exerce d'importantes responsabilités au niveau du groupe Altice.

Monsieur Turrini, votre nomination à l'APE a été décidée alors qu'Arnaud Montebourg était encore ministre du redressement productif. À votre arrivée, en septembre 2014, la vente de la branche énergie d'Alstom à General Electric était en cours de finalisation.

Puisque vous êtes le premier des anciens directeurs de l'APE que nous auditionnons, il serait intéressant que vous nous présentiez rapidement cette agence en nous expliquant comme elle interagit avec les autres services de Bercy, notamment avec la direction générale du Trésor pour ce qui est des opérations qui ne relèvent pas du secteur où l'État est actionnaire. Enfin, nous aimerions que vous nous rappeliez très succinctement les règles fixées par l'Europe quant à l'intervention de l'État en prises de participations au capital des entreprises. Cela éclairera utilement notre commission sur les raisons du recours à un prêt d'actions de Bouygues dans le cas d'Alstom.

Pour revenir au dossier d'Alstom, la commission d'enquête souhaiterait connaître votre appréciation sur cette opération ainsi que sur les voies et moyens qu'elle a empruntés.

Quatre questions retiennent plus particulièrement notre attention.

Premièrement, que s'est-il passé entre le 21 juin 2014, date de la signature du protocole d'accord entre l'État, Alstom et General Electric (GE), et le 4 novembre 2014, date de la signature de l'autorisation formelle donnée par l'État au titre des investissements étrangers. Y a-t-il eu un travail d'approfondissement ? Tous les points du protocole d'accord négocié par Arnaud Montebourg ont-ils été repris dans les lettres d'engagement ?

Deuxièmement, quel regard portez-vous rétrospectivement sur la création et le fonctionnement des trois co-entreprises résultant de cette cession ? L'APE siège au conseil d'administration de « GEAST ». Cette présence ainsi que l'action spécifique – *golden share* – de l'État vous semblent-elles suffisantes pour exercer une véritable influence ?

Troisièmement, la vente de la branche « Énergie » d'Alstom, Alstom Power, a été justifiée à la fois par M. Kron et par le ministre de l'économie qui a autorisé l'opération le 4 novembre 2014 comme devant permettre au groupe de se concentrer exclusivement sur son activité alors désignée comme étant la plus rentable, le ferroviaire. Pourtant, d'ici à juillet prochain, la branche « Transport » d'Alstom va à son tour disparaître, absorbée par Siemens. Certes, vous ne pourrez pas nous expliquer cette récente décision de l'État puisque vous n'êtes plus à l'APE mais j'aimerais savoir si elle vous paraissait prévisible et si vous la jugez cohérente par rapport à ce que l'État vous a demandé de faire en novembre 2014.

Quatrièmement, beaucoup d'observateurs se sont émus du fait que l'État renonce à toute plus-value, en particulier aux dividendes exceptionnels versés aux actionnaires d'Alstom au profit de Bouygues. Pourriez-vous nous indiquer quelles dispositions prévoyait le contrat de prêt ? L'État avait-il, selon vous, les moyens de négocier avec Bouygues le partage éventuel de plus-values et de dividendes ?

Conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, je vais vous demander de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Régis Turrini prête serment.)

M. Régis Turrini, secrétaire général de SFR et ancien directeur de l'Agence des participations de l'État. Compte tenu de mes anciennes fonctions, je me concentrerai sur les décisions prises par l'État en tant qu'actionnaire.

Vous le savez, le contrôle direct par l'État des entreprises du secteur productif a souvent été considéré par les pouvoirs publics successifs comme un levier essentiel de la politique industrielle. Sans remonter à Colbert, nous en trouvons trace dans le préambule de la Constitution de 1946 qui fait partie de notre bloc de constitutionnalité : elle fait mention de la capacité de l'État à devenir propriétaire d'entreprises. C'est sur ces bases que s'est construite la politique de l'État actionnaire.

L'une des étapes essentielles a été le rapport Nora en 1967 dans lequel était souligné que « *le secteur des entreprises publiques ne parût obéir dans sa composition à aucun critère* ». Une autre étape très importante a été, en 2003, la publication du rapport Barbier de La Serre – à l'origine de la création de l'APE – qui déplorait la confusion des rôles remplis par l'État à l'égard des entreprises publiques. Lorsqu'on prend la peine de le relire aujourd'hui, on s'aperçoit qu'il n'a pris une ride. Simon Nora et René Barbier de La Serre pourraient aujourd'hui s'étonner de la diversité des secteurs dont l'État est propriétaire et de la lourdeur qui caractérise la gestion de ses participations publiques.

La difficulté principale pour l'État actionnaire tient à ce qu'il doit en permanence concilier des objectifs multiples et contradictoires, qui dépassent très largement les préoccupations patrimoniales qui devraient être celles d'un actionnaire. À l'évidence, l'État n'est pas un actionnaire comme un autre.

Citons quelques-unes des casquettes qu'il doit porter pour mieux comprendre l'articulation avec son rôle d'actionnaire.

Il y a d'abord l'État porteur de politiques publiques, notamment de politiques industrielles. Cela prend la forme de politiques générales de soutien à l'innovation ou de soutien à tel ou tel secteur.

Il y a ensuite l'État régulateur, fonction de régulation qu'il délègue souvent à des autorités administratives indépendantes qui doivent assurer le bon fonctionnement concurrentiel des marchés. Les outils dont ils disposent en ce domaine sont vastes et paraissent souvent préférables à l'intervention en capital.

Il y a encore l'État budgétaire, fonction déterminante qui entre parfois en contradiction avec celle de l'actionnaire du fait de l'application des règles budgétaires découlant de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Il y a une autre casquette que l'on oublie parfois et qui est également très importante lorsqu'on parle de l'État actionnaire : l'État client. Il joue un rôle clef dans plusieurs secteurs dépendant de la commande publique, au premier rang desquels la défense.

Enfin, dernière casquette, qui n'est pas la moins importante : l'État politique, autrement dit celui qui est soumis à des considérations médiatiques et électorales qui rendent le Gouvernement et les pouvoirs publics incapables de s'en tenir aux seuls pouvoirs de l'actionnaire ; il leur est alors difficile d'assumer une mauvaise nouvelle à froid et leur propension à reporter les décisions difficiles très forte.

L'État exerce tous ces rôles simultanément. Et la défense des intérêts patrimoniaux ou des intérêts des entreprises qu'implique son rôle d'actionnaire passe après d'autres objectifs qui sont tout aussi légitimes.

La diversité des objectifs a pour effet de démultiplier les interlocuteurs pour les entreprises. Une même entreprise peut ainsi avoir plusieurs dizaines de correspondants répartis entre les administrations centrales des ministères techniques, dont certaines jouent un rôle capital d'expertise, les cabinets ministériels, le cabinet du Premier ministre ainsi que celui du Président de la République. Cette dispersion peut affaiblir l'État car les dirigeants d'entreprise savent jouer avec malice de cette polyphonie administrative.

Je citerai quelques exemples de secteurs dans lesquels ce phénomène me paraît particulièrement prégnant.

Prenons le domaine aéronautique où l'État passe son temps à gérer des contradictions qu'il tente de surmonter avec plus ou moins de succès. Il est à la fois actionnaire majoritaire de contrôle d'Aéroports de Paris (ADP), actionnaire de référence d'Air France KLM qui est le principal client d'Aéroports de Paris, actionnaire minoritaire d'Airbus qui est le principal fournisseur d'Air France KLM, régulateur du trafic aérien *via* la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) qui distribue des droits de trafic, notamment à Air France KLM, et enfin responsable de la fixation des redevances aéroportuaires qui constituent l'essentiel des ressources des aéroports, dont bien sûr Aéroports de Paris, et qui constituent une charge pour les compagnies aériennes, donc pour Air France KLM. La question classique qui se pose régulièrement est de savoir si l'État doit privilégier l'objectif de compétitivité d'Aéroports de Paris, donc réduire les redevances payées par les compagnies aériennes dont Air France KLM, ou bien ses intérêts d'actionnaire majoritaire d'Aéroports de Paris, qui tirerait avantage d'une augmentation desdites redevances. Nous pourrions évoquer encore le transport ferroviaire.

Un dernier exemple très parlant est le secteur de l'énergie, dont je me suis beaucoup occupé. L'État est un actionnaire très majoritaire d'EDF et d'Areva et malgré ce contrôle total sur ces deux entreprises, il n'a pas su ou n'a pas pu empêcher leur dégradation financière et l'apparition de grandes difficultés au sein de la filière nucléaire.

Il a réagi trop lentement, notamment face à la mésentente entre les deux entreprises alors qu'il disposait de tous les leviers nécessaires pour ramener l'ordre puisqu'il était chez lui. Pour autant, on ne saurait dire que c'est l'État qui a contribué à cette situation, le contexte international étant extraordinairement compliqué, marqué qu'il est par une crise profonde. Il n'en reste pas moins que les contradictions entre les multiples objectifs de l'État ont été particulièrement fortes et c'est sans doute ce qui explique qu'il s'est réveillé un peu tard. Ces contradictions, EDF les vit dans ses équilibres financiers. Quant aux graves problèmes qui se posaient pour Areva, ils n'ont pas été traités à temps.

En 2014, le Gouvernement, conscient de ces contradictions, a arrêté une stratégie de l'État actionnaire qui visait à mettre l'intervention en capital au service d'objectifs clairs et définis. Il a fixé des lignes directrices pour l'État actionnaire, qui ont eu une grande importance. D'abord, c'est la seule doctrine de l'État actionnaire qui n'ait jamais été établie. En outre, avant de faire l'objet d'un communiqué de la Présidence de la République, elles ont été validées par le Secrétaire général adjoint de l'Élysée de l'époque, Emmanuel Macron, qui s'est par la suite souvent appuyé sur elles.

Elles reposent sur quatre objectifs.

Premier objectif : « *s'assurer d'un niveau de contrôle suffisant dans des entreprises à caractère structurellement stratégiques, intervenant dans des secteurs particulièrement sensibles de souveraineté* ». Deux principaux domaines sont visés : d'une part, les activités nucléaires, pour lesquelles l'État doit exercer un contrôle sur les grands opérateurs de la filière ; d'autre part, les activités liées à la défense nationale.

Deuxième objectif : « *s'assurer de l'existence d'opérateurs résilients pour pourvoir aux besoins fondamentaux du pays* ». Les opérateurs résilients désignent des entreprises qui assurent des missions fondamentales de service public nécessaires au pays. Dans beaucoup de secteurs, ces entreprises exercent leurs activités en concurrence avec des opérateurs privés. Il s'agit des grandes infrastructures publiques ou des grands opérateurs de service public, les opérateurs historiques pour lesquels le niveau de participation de l'État peut varier selon le poids de l'opérateur dans la fourniture du service jugé essentiel. Citons les secteurs de l'énergie, des transports, des postes, des télécoms, avec ADP, la SNCF, la RATP, La Poste.

Troisième objectif : « *accompagner le développement et la consolidation d'entreprises, en particulier dans des filières déterminantes pour la croissance économique nationale et européenne* ». La présence au capital de l'État, actionnaire stable, par définition, peut constituer un élément utile dans les phases où le management est confronté à des défis importants et dans des périodes de crise. Cet objectif ne suppose pas des niveaux de participation particulièrement élevés. Ils peuvent être inférieurs au taux de 50 % nécessaire au contrôle voire au tiers. On peut penser à la construction automobile avec des entreprises comme Renault ou PSA.

Quatrième objectif : « *intervenir en "sauvetage" dans le cadre défini par le droit européen lorsque la disparition d'une entreprise présenterait un risque systémique avéré* ». Vous le savez, monsieur le président, ce type d'intervention est très encadré par les règles communautaires. Le but est d'éviter une faillite dont les conséquences seraient plus lourdes pour l'économie que le coût du sauvetage. On peut distinguer deux types d'intervention : la prise de contrôle de l'entreprise pour restructurer fortement l'actif ou bien une prise de participation ponctuelle sans implication à long terme dans le management de l'entreprise – l'exemple souvent cité est le secteur financier avec le sauvetage de Dexia.

Dans cette liste d'objectifs, le mot-clef est « stratégique » : « entreprises stratégiques », « secteurs stratégiques », « intérêts stratégiques ». Le problème, c'est qu'à aucun moment, il n'est proposé de définition de ce que l'on appelle une entreprise ou un secteur stratégique. L'un des fruits des travaux de votre commission d'enquête pourrait être d'en établir une, d'autant que la protection d'intérêts stratégiques contre la mainmise de puissances étrangères est au cœur de notre politique industrielle.

La plupart du temps, derrière ces mots se cachent des logiques qui n'ont pas grand-chose à voir avec la stratégie.

Pensons aux logiques de filière, qui veulent qu'une filière à capitaux publics soit mieux à même de concevoir les produits de demain qui vont assurer le succès de notre tissu industriel. On sait que cette logique a souvent été un échec, avec des gabegies liées à des stratégies sans lendemain, notamment pendant les « Trente glorieuses », période largement mythifiée.

Deuxième logique à l'œuvre, la logique sociale, de défense de l'emploi, qui apparaît bien souvent comme le véritable objectif stratégique. Il est clair que les licenciements sont plus rarement pratiqués dans le secteur public que dans le secteur privé. On peut toutefois craindre qu'en différant les ajustements parfois nécessaires, l'État actionnaire n'affaiblisse les entreprises publiques donc, à moyen terme, l'emploi.

Une troisième logique est souvent invoquée, c'est celle de l'aménagement du territoire. L'État favorise des implantations équilibrées sur le territoire et lutte contre les délocalisations.

Enfin, quatrième logique : le maintien des organes de direction des groupes en France.

Nous voyons bien que ces logiques n'ont pas grand-chose de stratégique. De multiples contre-exemples prouvent d'ailleurs qu'il est possible de procéder autrement. Airbus a ainsi un siège juridique aux Pays-Bas tout en ayant des activités très importantes en France.

Pour que tout ceci fonctionne de manière optimale, il faut fixer des objectifs clairs, c'est-à-dire préciser beaucoup plus que les lignes directrices que j'évoquais la doctrine d'intervention de l'État. Cela impliquerait de faire une revue de portefeuille pour le passé, le présent et l'avenir et d'élaborer une stratégie qui englobe les problématiques liées à la défense nationale, à la sécurité, aux monopoles naturels, aux technologies et autres secteurs-clefs. Je n'ai pas de proposition particulière à faire à ce sujet mais, avant de s'interroger sur les moyens de protéger nos intérêts stratégiques, il faut commencer par définir ceux-ci avec précision.

Cela étant, l'un des moyens souvent évoqué pour la défense de ces intérêts est le taux de détention de capital par l'État dans les entreprises stratégiques. C'est certes un élément important mais qui n'offre qu'une analyse parcellaire, car le contrôle effectif d'une entreprise ne dépend pas strictement du pourcentage de titres détenus par l'actionnaire de contrôle.

Pour des entreprises en situation de monopole naturel ou dont la puissance publique assure le financement, la logique économique conduit à ce que l'État détienne l'intégralité ou la quasi-intégralité du capital. Ces entreprises font l'objet d'interventions permanentes des pouvoirs publics dans leur gestion, pas nécessairement par le biais de l'APE mais le plus souvent par l'entremise des ministères techniques. Dans cette catégorie entrent très clairement, par exemple, la SNCF ou la RATP pour leurs activités domestiques.

S'agissant des entreprises chargées des infrastructures essentielles, la protection des intérêts stratégiques peut reposer sur une régulation solide plutôt que sur la détention du capital. On peut donc imaginer que la participation de l'État y soit minoritaire, à hauteur de 33 %, ce qui peut être suffisant.

Dans le cas des principales entreprises intervenant dans la filière nucléaire, une détention publique majoritaire est recommandée. Cela dit, on peut s'interroger sur les seuils

qui existent aujourd'hui, et je ne suis pas sûr, par exemple, que le seuil de 70 % établi comme le seuil légal pour EDF – la participation de l'État étant aujourd'hui largement supérieure – ait grand sens, car, en droit des sociétés, cela ne signifie pas grand-chose.

Dans le cas des entreprises chargées de la défense nationale, les choses sont un peu différentes, et il existe toute une série de dispositifs juridiques qui protègent les intérêts stratégiques de l'État, indépendamment de la détention du capital. Ainsi, l'analyse de la répartition du capital dans les principales entreprises de défense nationale révèle que la participation de l'État y est nulle ou relativement faible, de l'ordre de 10 à 15 %, légèrement plus dans le cas de Thales.

M. le président Olivier Marleix. Tout ceci est absolument passionnant, mais pourriez-vous répondre plus précisément aux quatre questions que nous vous avons posées ?

M. Régis Turrini. Je vais donc aborder le cas d'Alstom, qui est à l'origine de la constitution de cette commission d'enquête. Je le ferai dans la mesure de mes connaissances et de mes moyens puisque, lorsque j'ai pris mes fonctions à la tête de l'APE, le *deal* était déjà conclu, et c'est mon prédécesseur qui avait travaillé à cette opération avec la Direction générale des entreprises (DGE).

Quand je suis arrivé à l'APE, la seule question qui s'est posée a été celle de savoir si l'accord conclu au mois de juin avait été exécuté, de façon à ce que le ministre puisse donner son aval avant la fin de l'année. Le travail de l'APE et de la DGE pendant cette courte période a donc essentiellement consisté à vérifier si les garanties exigées – création de co-entreprises et finalisation des contrats, lesquels étaient des contrats extraordinairement complexes portant entre autres sur la pérennité ou la protection de la propriété industrielle – étaient bien respectées. Ces vérifications ayant été faites, le ministre a donné son aval et autorisé l'investissement.

Lorsque j'ai pris mes fonctions, le principe des co-entreprises était déjà acté. Je rappelle qu'en amont plusieurs options avaient été envisagées pour Alstom, notamment la cession à un acquéreur français ou européen. Cette solution n'avait pu aboutir mais, se servant de ce levier, le ministre de l'époque, Arnaud Montebourg, avait fait pression sur General Electric pour obtenir un accord plus favorable que celui envisagé au départ, à savoir une cession pure et simple d'Alstom.

L'accord imaginé comportait plusieurs volets. D'abord, une cession d'actifs ; puis, pour certaines activités – le renouvelable, l'électricité et le nucléaire – la mise en place de co-entreprises ou *joint-ventures*. Je n'avais à l'époque pas mon mot à dire, mais j'ai trouvé cette solution assez maline, s'agissant de protéger les intérêts de l'État, même si, vu de loin, cela pouvait ressembler à une usine à gaz.

Elle était d'autant plus intéressante que l'État se voyait par ailleurs concéder un certain nombre de droits – droit de veto, droit de protection de la propriété industrielle, droit de représentation dans les conseils d'entreprise –, ainsi qu'un droit de représentation dans le conseil d'administration de ce qu'il restait d'Alstom, grâce au prêt de titres de Bouygues.

L'État avait également négocié des mécanismes de sortie, à échéance 2018, 2019 et au bout de cinq ans pour la co-entreprise nucléaire la plus importante et la plus stratégique. Il s'agissait d'une possibilité offerte à Alstom et non d'une obligation.

D'autres dispositifs de protection étaient enfin prévus, dont je ne sais, pour tout vous dire, ce qu'il est advenu. General Electric devait notamment remettre chaque année un rapport sur la mise en œuvre de ses engagements, et un comité de pilotage devait être mis en place, associant le groupe et les services de l'État, pour assurer le suivi de l'opération.

Dernier point important, l'État était donc représenté en tant qu'État au conseil d'administration de la co-entreprise nucléaire, avec un droit d'information étendu et un droit de veto, mais je ne peux, là non plus, vous répondre sur la manière dont cela a fonctionné, puisque je n'étais plus en fonction. Je ne sais d'ailleurs même pas si le mandat avait été confié à un représentant de l'APE ou de la DGE.

Tout ceci avait, quoi qu'il en soit, pour but d'assurer l'avenir d'Alstom Transport, très incertain à l'époque, si bien que le Gouvernement avait, début 2014, diligentié une étude du cabinet *Roland Berger*, qui portait non seulement sur Alstom Power mais également sur Alstom Transport, afin de déterminer si cette dernière entité pouvait survivre de manière autonome et indépendante sur un marché en rapide évolution, marqué notamment par l'expansion internationale de deux grands acteurs chinois, qui ont fusionné peu de temps après.

J'ignore si, en 2014, on savait déjà que ces deux opérateurs chinois allaient fusionner et devenir le premier opérateur mondial, mais on pouvait en tout cas le pressentir, et l'objectif était donc de donner à Alstom Transport les moyens de se développer, sachant que l'entreprise héritait de l'activité signalisation de General Electric, que son endettement devait être ramené à zéro à l'issue de l'opération de cession et qu'elle disposait donc d'un bilan solide et d'une trésorerie suffisante pour investir dans les opérations de transport ferroviaire.

Je n'en suis pas un spécialiste, mais le transport est un secteur qui se transforme extrêmement vite, et la question du rapprochement avec les uns et les autres se posait déjà depuis un certain temps, que ce soit avec Siemens, Bombardier ou Thales. Ce sont des sujets qui reviennent régulièrement dans l'actualité, et dire que l'opération de rapprochement avec Siemens est une surprise serait très exagéré. Ce qui me semble plus important dans ce cadre, est de se demander ce que deviennent les *joint-ventures* et l'activité « Power ». C'est là la question-clef qui doit retenir l'attention de l'État. J'ai lu les déclarations des uns et des autres en la matière, mais j'ignore quelles sont les intentions d'Alstom transport. Quoi qu'il en soit, d'un point de vue industriel le rapprochement d'Alstom Transport avec Siemens a du sens.

Vous m'avez également interrogé sur l'accord avec Bouygues. L'État avait en effet négocié avec Bouygues, un prêt de titres, qui lui permettait en quelque sorte d'exercer un rôle d'actionnaire sans l'être et d'obtenir une représentation de deux membres au conseil d'administration d'Alstom. N'étant pas dans le secret de cette affaire, j'ignore la raison pour laquelle l'État n'a pas exercé son option d'achat sur les titres de Bouygues, ce qui lui aurait permis, vous l'avez signalé, de recevoir une part du dividende exceptionnel qui a été distribué. Je n'ai guère d'explication, tout au plus une hypothèse : il est possible que, dans le cadre des négociations avec Siemens, ce dernier ait demandé à ce que l'État ne reste pas actionnaire d'Alstom Transport. C'est une hypothèse conforme à ce qui se produit fréquemment. Cela a notamment été le cas avec Airbus, où la diminution de la part de l'État dans le capital a pour origine la volonté du gouvernement allemand de ne pas le voir demeurer à des niveaux de référence mais de voir au contraire l'actionnariat d'Airbus entre les mains d'intérêts privés.

M. le président Olivier Marleix. Vous avez répondu à toutes les questions, mais je reviens néanmoins sur ce qui reste assez peu compréhensible pour le citoyen, à savoir le fait

que, alors qu'en 2014 la décision de vendre Alstom Power est justifiée devant l'opinion par le fait qu'en concentrant tous nos moyens sur la branche « Transport », on va bâtir le géant français du ferroviaire, il est décidé trois ans plus tard de céder Alstom Transport. Il a bien dû se passer quelque chose, et j'imagine que ce n'est pas entre-temps que l'on a découvert que la Chine s'appropriait à dominer le marché.

Quant au document présenté à l'époque par M. Kron devant l'assemblée générale des actionnaires, il insiste très lourdement sur le fait qu'Alstom Transport est l'activité la plus rentable de l'entreprise et qu'elle génère à elle seule la moitié de la profitabilité ; bref, tout plaide en faveur de sa volonté sincère de se redéployer et rien ne laisse imaginer la totale abdication à venir. Cela ne veut pas dire que l'on ne pouvait pas envisager un partenariat ou une alliance entre égaux avec Siemens en vue de construire le TGV du futur, à la manière d'un Airbus européen, mais ce n'est clairement pas le choix qui a été fait, et j'ai du mal à comprendre ce qui s'est passé.

Comme vous l'avez suggéré, l'explication officielle du désengagement de l'État, qui n'a pas fait valoir son option d'achat, serait que les Allemands ne souhaitent pas la présence de l'État au sein de Siemens, mais ce revirement de stratégie de la France, trois ans après avoir prétendu faire d'Alstom un champion français dans le domaine des transports, est incompréhensible.

M. Régis Turrini. Je ne suis pas un expert du secteur mais, pour me faire l'avocat de cette décision sans y avoir par ailleurs aucun intérêt, je dirai qu'en trois ans le monde peut changer et qu'une industrie peut considérablement évoluer, voire se transformer radicalement – il suffit de prendre l'exemple des télécoms.

Or j'ai cru comprendre que, dans le domaine du ferroviaire, le marché avait complètement basculé vers l'Asie, ce qui ne pouvait pas nécessairement s'anticiper il y a quatre ans. Face à l'émergence d'un nouveau concurrent, dont le poids est plusieurs fois celui d'Alstom, voire d'Alstom-Siemens, la seule manière de se battre à armes égales est sans doute de conduire une stratégie de consolidation d'un champion européen. Reste que cela ne n'explique pas complètement pourquoi cette stratégie s'est opérée par la prise de contrôle d'Alstom par Siemens plutôt que l'inverse, c'est-à-dire par une prise de contrôle d'Alstom sur les activités ferroviaires de Siemens.

M. le président Olivier Marleix. Vous vous êtes interrogé devant nous sur la définition de ce qui doit être considéré comme une activité stratégique, question à laquelle notre rapporteur attache beaucoup d'importance. Est-ce à dire que, pour vous, le décret Montebourg, quand bien même il devrait être mis à jour – et je soutiens, à titre personnel, la démarche du Gouvernement –, ne constitue pas une réponse suffisante ?

M. Régis Turrini. Le décret Montebourg est à l'évidence une première réponse, et il est très bien qu'il évolue dans le temps, puisqu'il est passé de Villepin à Montebourg, et que l'actuel ministre envisage d'y ajouter de nouveaux domaines comme celui de l'intelligence artificielle ou de la data. Néanmoins, ce n'est pas suffisant, d'autant que l'on peut se demander si l'intelligence artificielle et la protection des données personnelles, font partie des secteurs stratégiques au même titre que le nucléaire, les transports, les télécommunications ou les autres secteurs qui sont listés dans le décret.

M. Guillaume Kasbarian, rapporteur. Merci pour votre intervention préliminaire, qui a rappelé les objectifs de la politique industrielle de la France et leurs contradictions

parfois très tangibles dans certains secteurs. Je souscris totalement à votre dernière remarque sur l'évolution rapide du monde industriel : trois ans est une durée qui peut paraître courte en politique, mais le monde de l'entreprise est un monde rapide, et ce temps suffit pour que s'opère un retournement de marché. Vous avez évoqué les télécoms où quelques mois ont suffi pour que *Blackberry* s'effondre.

Vous avez également indiqué – je cite vos propos – que d'un point de vue industriel, le rapprochement d'Alstom Transport avec Siemens avait du sens. Je rappelle qu'il s'agit de l'événement déclencheur, à l'origine de la création de cette commission d'enquête, et je trouve donc votre point de vue intéressant.

Vous avez à ce propos estimé que l'une des vertus de notre commission serait de définir ce qu'était une entreprise stratégique. On le sait, c'est là ma question totem ; je la pose à chaque personne que nous auditionnons, et je ne dérogerai pas aujourd'hui à la règle, en demandant : que sera demain une entreprise stratégique ?

Le ministre de l'économie a récemment fait part de son intention de compléter le décret Montebourg : « Je pense par exemple, a-t-il déclaré, à tout ce qui a trait à la protection des données personnelles. Est-ce qu'on a vraiment envie que des investisseurs puissent commercialiser des données qui nous appartiennent ? Je pense à l'intelligence artificielle, secteur très sensible sur lequel nous voulons investir davantage. »

Aujourd'hui secrétaire général de SFR, vous êtes un fin connaisseur des télécoms et du numérique : selon vous, quels seront demain les secteurs stratégiques dans le domaine du numérique et qui pourraient, de ce fait, justifier une intervention de l'État ?

M. Régis Turrini. Les télécommunications font partie du décret Montebourg ; on peut donc considérer qu'il s'agit d'un secteur stratégique.

J'attire, cela étant, votre attention sur le fait que la situation, française est un peu particulière puisque nous avons quatre opérateurs nationaux qui se partagent le marché. Est-ce que le fait qu'en Italie ou en Espagne, il y ait un acteur anglais sur le marché fait que les télécommunications sont mal protégées ou mal gérées ? Je ne le crois pas. Dans le cas, hypothétique, où l'un de nos acteurs des télécommunications viendrait à changer de mains au profit de mains étrangères, sans doute faudrait-il regarder la couleur de ces mains, mais il me semble qu'en Europe la question ne se pose guère en ces termes, voire que le problème est inverse, l'un des gros problèmes de l'Europe étant plutôt la multiplication des acteurs et l'incapacité à faire émerger un grand opérateur transnational. Il y a, aux États-Unis, quatre opérateurs télécoms, pour une population globalement équivalente à celle de l'Europe ; il y en a trois en Chine, trois au Japon... et entre cent trente et cent cinquante en Europe, ce qui nous amène à l'un des autres problèmes de la politique industrielle européenne qui est celui de la concurrence. En effet, le droit de la concurrence joue un rôle essentiel dans la construction de champions européens, ce qui s'avère très difficile dans le domaine des télécoms. Peut-être cela arrivera-t-il dans dix ou quinze ans mais, compte tenu de la politique de la concurrence menée par l'actuelle Commission européenne, je suis sceptique.

Pour en revenir à votre question, il me semble qu'en matière de secteur stratégique la protection des données personnelles est le sujet-clef. J'ignore de quelle manière M. Le Maire entend intégrer cette problématique dans le décret Montebourg ni si la protection du secteur passera par des prises de contrôle capitalistique. Quoi qu'il en soit, l'Europe est très protectrice des données personnelles et elle y travaille d'arrache-pied avec la CNIL, qui a été

précurseur dans ce domaine. Doit entrer en application en mai prochain le règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD), qui répond largement à la question de la protection de ces données personnelles et que toutes les grandes entreprises du secteur, dont notre groupe, sont en train de se préparer à mettre en œuvre.

Il s'agit d'une étape absolument capitale car, dans un monde dans lequel la *data* est véritablement l'« or noir » des acteurs du numérique, il faut avoir conscience que, jusqu'à présent, toutes nos données personnelles filent aux États-Unis. Tout ce que vous laissez comme empreinte sur Facebook, Google ou Twitter est enregistré dans des serveurs outre-Atlantique. Vous abandonnez non seulement l'*usus* de vos données, pour reprendre des termes du droit civil, mais aussi son *fructus*, puisque d'autres profitent des fruits de vos *data* qu'ils recueillent. De plus, cet abandon a quasiment eu lieu à votre insu : on vous a demandé de cliquer quelque part sans vous donner d'autre choix pour accéder à une application ou à un site. Nous avons affaire à un problème de politique publique d'une extrême importance.

M. Bastien Lachaud. Monsieur Turrini, nous confirmez-vous que les points contenus dans la lettre initiale d'engagement entre l'État et Alstom et ceux du protocole d'accord sont bien identiques, notamment pour ce qui concerne les 1 000 emplois ?

En tant que directeur général de l'Agence des participations de l'État, vous avez géré le dossier de la vente de l'aéroport de Toulouse-Blagnac. Vous avez parlé des industries aéroportuaires : on ne peut pas envisager que les aéroports ne constituent pas l'un de leurs éléments stratégiques. Un consortium sino-canadien a acheté l'aéroport. L'entreprise chinoise concernée appartient à un oligarque, et toutes ses filiales sont immatriculées aux îles Vierges britanniques – nous retrouvons un paradis fiscal. Quant au groupe canadien, il avait écopé de la plus lourde amende pour corruption jamais infligée par la Banque mondiale.

L'honorabilité de ceux auxquels l'État vend ses participations est-elle scrutée d'une manière ou d'une autre ? Jamais une licence d'exploitation n'aurait été accordée, dans le cadre du droit public, à une entreprise condamnée pour corruption. Pourquoi le cahier des charges de droit privé mis en place pour la vente des participations ne comportait-il aucune règle en la matière ?

J'en viens à un point plus personnel. Je suis désolé d'aborder une telle question, mais, étant donné les positions que vous avez occupées, je m'interroge. Parce qu'en 2009, vous avez géré l'achat de la compagnie téléphonique brésilienne *Global Village Telecom* (GVT) dans le cadre de vos missions en matière de fusions-acquisitions pour Vivendi, vous avez fait l'objet d'une enquête menée par la justice brésilienne. Indépendamment de ses conclusions, je constate qu'en 2015, cette dernière a demandé la coopération de la France à ce sujet. Le fait d'occuper une fonction aussi importante que la direction générale de l'APE en étant l'objet d'une enquête menée par un pays tiers ne constitue-t-il pas un problème ? Est-ce compatible ? Vous auriez, par exemple, pu faire l'objet de fortes pressions. Les instances de déontologie consultées lors des nominations à la tête de l'APE avaient-elles connaissance de cette situation ?

Votre conception de l'intérêt national en matière d'industrie, qui doit prévaloir à la direction générale de l'APE, n'est-elle pas biaisée par le pantouflage et une carrière qui vous a mené de l'ENA à Vivendi, puis à l'APE, et, aujourd'hui, à SFR ? Avec un tel parcours, quelle conception peut-on avoir de l'État, de sa place dans l'industrie, et la politique industrielle ?

Mme Sarah El Haïry. Le portefeuille industriel de l'État évolue en fonction de l'histoire politique et de la société, de même que les notions de stratégie. L'État actionnaire, selon les situations, peut être alternativement considéré comme gourmand, hyperactif ou même parfois schizophrène, mais je suis d'abord intéressée par son comportement sur mon territoire, à l'égard de STX. L'État est devenu agile ou flexible.

Que pouvez-vous nous dire des 1 % prêtés par l'État à Fincantieri pour un maximum de douze ans afin de permettre à l'entreprise italienne de devenir majoritaire au sein de STX ? Je rappelle qu'en 2015, M. Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la défense, s'était opposé au montage mis en place aujourd'hui.

M. Régis Turrini. Monsieur Lachaud, je répète que les services de l'APE et de la DGE ont instruit le dossier, et qu'ils ont considéré que ce qui a été fait correspondait à ce qui avait été signé. Vous imaginez bien que le ministre n'aurait jamais donné son aval s'il en avait été autrement.

M. le président Olivier Marleix. J'ai moi-même demandé hier si le protocole d'accord signé par M. Arnaud Montebourg avait valeur de lettre d'engagement. J'ai compris que ce n'était pas le cas : le protocole initial et les lettres d'engagements ultérieures sont distincts. Bastien Lachaud vous demandait si tous les éléments se retrouvaient dans les deux types de document en insistant sur la question des emplois.

M. Régis Turrini. Je ne m'en souviens plus, mais je suis convaincu que la question de l'emploi se trouvait dans les engagements – après quoi, il revient à un comité de pilotage d'assurer un suivi. Jusqu'en novembre, je pense que tout ce qui a été fait constituait une déclinaison parfaite de ce qui avait été conclu en juin. Ensuite, l'accord et les engagements vivent, et il faut s'assurer de leur respect. J'imagine que l'État s'en est préoccupé durant les trois ans qui viennent de s'écouler. Il s'agissait sans doute de l'une des fonctions du comité de pilotage, et je suppose qu'un dialogue régulier s'est noué entre General Electric et les services de l'État.

La vente de l'aéroport de Toulouse a bien eu lieu pendant que j'étais en poste à l'APE. Ce que vous dites de l'entreprise canadienne est exact, à la nuance près que cette dernière n'était pas actionnaire de l'entreprise acheteuse, mais seulement son prestataire, spécialiste de la gestion des aéroports.

La prise de contrôle a été le fait d'intérêts chinois sur lesquels les services de veille et d'intelligence économique de l'État se sont prononcés. L'entreprise canadienne, grosse entreprise québécoise, avait effectivement fait l'objet de procédures, mais elle n'était pas dans l'opération.

L'achat de GVT par Vivendi remonte à 2009. Dans le cadre d'un contrôle opéré par l'autorité boursière brésilienne, les autorités de ce pays ont demandé l'aide des autorités françaises. Cette affaire est terminée...

M. Bastien Lachaud. Ce n'était pas la question !

M. Régis Turrini. Elle a été classée sans suite. Vivendi n'avait rien à se reprocher.

J'en viens à votre question relative au pantouflage, que j'élargirai au problème des liens entre le privé et le public. Le rapport Barbier de la Serre dont je vous parlais visait en particulier à créer des ponts entre l'un et l'autre, *via* une institution *ad hoc* : l'Agence des

participations de l'État. L'idée consistait à faire travailler des personnes du secteur privé avec des fonctionnaires d'État pour gérer au mieux le patrimoine de l'État.

Dans les faits, c'est très difficile. À l'époque où j'étais en fonction, je crois me souvenir que, sur les cinquante personnes travaillant pour l'agence, une seule était issue du privé – la plupart des autres venaient de la direction générale du Trésor, et parfois de la direction du budget ou d'autres administrations centrales. Lorsque j'ai pris mes fonctions, j'étais moi-même une espèce d'hapax : même s'ils ont eu une expérience du privé, mes prédécesseurs et mes successeurs sont plutôt des hommes du secteur public, contrairement à moi.

Une commission de déontologie se penche sur votre cas lorsque vous prenez vos fonctions dans certains postes, mais aussi lorsque vous les quittez. Si en matière d'industrie et de patrimoine de l'État, l'idée de mêler les compétences de personnels issus du public et du privé me paraît bonne, il est très difficile d'attirer ceux qui viennent du privé, principalement en raison des règles déontologiques. Lorsque vous quittez votre poste à l'APE, elles vous imposent de ne pas travailler dans les secteurs que vous avez surveillés. Quand vous avez passé quatre ans sur un sujet et que vous quittez l'administration, il vous est donc interdit de poursuivre une activité dans votre secteur de compétence : c'est extraordinairement handicapant !

Je ne conteste pas cette règle, mais elle explique qu'il soit très difficile de faire travailler des personnels du privé dans l'administration.

Madame El Haïry, je ne suis pas en mesure de vous éclairer sur le 1 % prêté à STX. Je ne suis pas particulièrement au fait de cette opération récente. Je peux en revanche rappeler une chose : à l'époque où j'étais en poste à l'APE, STX était une société coréenne. Apparemment cela ne gênait personne ! Aujourd'hui, STX appartient à des Italiens ; je suis surpris que l'on s'en offusque ou qu'on le regrette. Pour le reste, je pense que l'État a fait ce qu'il fallait pour protéger ses « intérêts stratégiques » dans sa négociation avec Fincantieri, mais je ne connais pas les détails du dossier.

M. Bastien Lachaud. Sur le pantouflage, vous évoquiez un handicap pour passer du public au privé. Nous demanderons à M. Bruno Bézard, quand nous le recevrons s'il a eu du mal à passer directement de son poste de directeur général du Trésor à un fonds d'investissement chinois.

Quant à vous, monsieur Turrini, vous avez rejoint Vivendi alors que M. Jean-Bernard Lévy en était le directeur général. Lorsque vous êtes devenu directeur général de l'APE, M. Jean-Bernard Lévy a été nommé à la tête d'EDF, et, dans la foulée, vous avez été désigné comme représentant de l'État au conseil d'administration d'EDF. Aujourd'hui, vous travaillez pour SFR, racheté en 2011 par Vivendi qui était dirigé en 2012 par M. Lévy. Nous voyons bien que les passerelles et les réseaux sont tels que le délai de trois ans ne semble pas handicapant.

M. Régis Turrini. Les trois ans courent après le passage par le public.

Lorsque j'ai été nommé à l'APE, Jean-Bernard Lévy était à la tête de Thales. Inutile de vous dire que le Président de la République ne m'a pas demandé mon avis pour décider de nommer M. Lévy président-directeur général d'EDF. Je suis ensuite devenu directeur général de l'APE, et, c'est à ce titre, parce que c'est la tradition en raison du rapport de l'agence avec

EDF, que j'ai occupé le poste de représentant de l'État au conseil d'administration de cette entreprise. Je peux vous assurer que le fait que j'aie connu M. Lévy auparavant n'a pas eu d'influence sur mon jugement et sur mes décisions.

M. le président Olivier Marleix. S'agissant du pantouflage, la commission des lois de l'Assemblée examinera la semaine prochaine le rapport de la mission d'information relative à la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts, dont je suis l'un des rapporteurs. L'article 432-13 du code pénal, qui réprime le délit de pantouflage, semble être un peu tombé en désuétude puisqu'il n'a été mis en œuvre que dix fois en un siècle. Soit on est très optimiste, et cela signifie que tout va très bien dans notre pays, soit on est un peu plus pessimiste, et l'on considère que l'absence de publicité totale des décisions de la commission de déontologie et l'absence de contrôle expliquent peut-être un tel chiffre.

Monsieur Turrini, nous vous remercions pour l'ensemble de vos réponses.

La séance est levée à onze heures.

Membres présents ou excusés

Commission d'enquête chargée d'examiner les décisions de l'État en matière de politique industrielle, au regard des fusions d'entreprises intervenues récemment, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX, ainsi que les moyens susceptibles de protéger nos fleurons industriels nationaux dans un contexte commercial mondialisé

Réunion du jeudi 25 janvier 2018 à 9 h 40

Présents. - Mme Sarah El Hairy, M. Guillaume Kasbarian, M. Bastien Lachaud, M. Olivier Marleix, M. Denis Sommer

Excusés. - M. Bruno Duvergé, M. Frédéric Reiss