

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	9281
• <i>Audition de M. Jean Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales</i>	<i>9281</i>
• <i>Bilan de l'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>9297</i>
• <i>Article 13 de la Constitution – Audition de M. Bernard Roman, candidat proposé aux fonctions de Président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)</i>	<i>9310</i>
• <i>Vote sur la proposition de nomination du président de l'ARAFER</i>	<i>9321</i>
COMMISSION DES FINANCES.....	9323
• <i>Contrôle budgétaire – Institut national du cancer (INCa) – Communication</i>	<i>9323</i>
• <i>Contrôle budgétaire – Profil des bénéficiaires du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – Communication.....</i>	<i>9330</i>
COMMISSION DES LOIS	9341
• <i>Suivi de l'état d'urgence - Communication.....</i>	<i>9341</i>
• <i>Nomination de rapporteur.....</i>	<i>9348</i>
• <i>Prorogation de l'état d'urgence - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire</i>	<i>9349</i>
• <i>Prorogation de l'état d'urgence - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>9349</i>
• <i>Prorogation de l'état d'urgence - Examen des amendements au texte de la commission</i>	<i>9362</i>
COMMISSION MIXTE PARITAIRE	9369
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi de prorogation de l'état d'urgence</i>	<i>9369</i>
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES CHIFFRES DU CHÔMAGE EN FRANCE ET DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE, AINSI QUE SUR L'IMPACT DES RÉFORMES MISES EN PLACE PAR CES PAYS POUR FAIRE BAISSER LE CHÔMAGE	9375
• <i>Audition de M. Stephan Schmid, conseiller pour les affaires sociales de l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne</i>	<i>9375</i>

- *Audition de Mme Marie-Claire Carrère-Gée, présidente, et M. Hervé Monange, secrétaire général, du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE)..... 9387*

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI
« ÉGALITÉ ET CITOYENNETÉ »..... 9399**

- *Audition de Mme Ericka Bareigts, secrétaire d'État chargée de l'Égalité réelle..... 9399*
- *Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits..... 9408*

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'INVENTAIRE ET LE DEVENIR
DES MATÉRIAUX ET COMPOSANTS DES TÉLÉPHONES MOBILES..... 9421**

- *Audition de MM. Jean-Marie Le Guen, directeur délégué aux contenus, et Alexandre Galdin, responsable des études et des affaires parlementaires, de la Fédération française des télécoms (FFT)..... 9421*
- *Audition de M. René-Louis Perrier, Président de l'éco-organisme Ecologic..... 9430*
- *Audition de Mme Camille Lecomte, responsable des campagnes « Modes de production et de consommation » des Amis de la Terre..... 9439*
- *Audition de représentants de l'éco-organisme Eco-systèmes (sera publiée ultérieurement)..... 9447*
- *Audition de M. Nicolas Mouchnino, expert énergie - environnement de l'UFC-Que Choisir (sera publiée ultérieurement)..... 9447*
- *Audition de représentants de la Fédération des entreprises du recyclage (FEDEREC)..... 9447*
- *Audition de M. Bertrand Bohain, délégué général du Cercle national du recyclage (sera publiée ultérieurement)..... 9459*
- *Audition de représentants de l'association Halte à l'obsolescence programmée (HOP) (sera publiée ultérieurement)..... 9459*
- *Audition de M. Vincent Laflèche, Président-directeur général du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) (sera publiée ultérieurement)..... 9459*
- *Audition de M. François-Michel Lambert, président de l'Institut de l'économie circulaire (sera publiée ultérieurement)..... 9459*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 25 JUILLET ET A VENIR
..... 9461**

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 19 juillet 2016

- Présidence de Hervé Maurey, président -

Audition de M. Jean Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

La réunion est ouverte à 17 h 35.

M. Hervé Maurey, président. – Je suis très heureux d'accueillir M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire - cette notion revient et remplace celle d'égalité des territoires - de la ruralité et des collectivités territoriales. Nous n'avons malheureusement pas pu vous recevoir plus tôt, pour évoquer votre action depuis votre nomination en février. Que s'est-il passé depuis ? Un troisième Comité interministériel aux ruralités (CIR) qui a confirmé de nombreuses mesures ; beaucoup sont des redites, des mesures incantatoires et non des décisions opérationnelles. Vous avez désigné avec le ministre de l'intérieur des référents ruralité : quel sera leur rôle ? Vous avez également annoncé des contrats de ruralité, sur le modèle des contrats de ville. Nous avons adopté en ce sens une proposition de loi de Pierre Jarlier, contre l'avis de la majorité nationale et de Mme Pinel, votre prédécesseur. Je me réjouis que les esprits aient désormais évolué !

Au-delà des annonces, l'aménagement du territoire reste malheureusement le parent pauvre des politiques publiques ; nous le déplorons. Je prendrais deux exemples de priorités majeures. Pour améliorer la présence médicale dans les territoires, de nombreuses maisons de santé ont été créées. C'est bien, mais elles ne suffisent pas à attirer les professionnels. Dans le cadre du projet de loi Santé, notre commission a adopté à l'unanimité les propositions fortes de l'avis de Jean-François Longeot pour instaurer un système de régulation, à l'instar de ce qui se fait pour de nombreux professionnels de santé comme les kinésithérapeutes. Par manque de courage politique, les gouvernements successifs ont toujours refusé de mettre en place cette mesure.

Avec Patrick Chaize, rapporteur pour avis du projet de loi pour une République numérique, j'ai présenté un rapport sur la couverture numérique. Les choses évoluent insuffisamment. L'État devrait enfin faire preuve d'autorité vis-à-vis des opérateurs, qui se croient libres envers tous les engagements qu'ils ont eux-mêmes pris. Si j'ai soutenu la proposition d'Emmanuel Macron d'amélioration de la couverture mobile, elle est insuffisante, notamment pour ce qui concerne la comptabilisation des zones blanches : dans mon département de l'Eure, 15 sites ont été identifiés, alors qu'une étude approfondie en a relevé 200 ! L'appréhension diffère fortement de la réalité... Évitions des ruptures d'égalité.

Au-delà des annonces, nous aimerions sentir une véritable attention pour nos territoires, qui sont en déclin alors qu'ils sont une véritable richesse – comme l'a souligné récemment France Stratégie –. Le temps n'est plus au déni de réalité ni à l'autosatisfaction. Mes propos, aussi sévères soient-ils, sont aussi la traduction de l'impatience, voire de l'exaspération des territoires. Quels sont vos projets législatifs, notamment sur le projet de loi montagne annoncé depuis longtemps ? Quels sont vos projets d'aménagement du territoire ? Nous avons créé un groupe de travail avec Louis-Jean de Nicolaÿ pour approfondir cette

question. Quelles sont vos propositions concrètes ? Que pensez-vous de l'avis de France Stratégie ? Nous entendrons son président, M. Pisani-Ferry, à la rentrée. Les inégalités entre les territoires se sont accentuées ces dix dernières années. Faut-il soutenir les territoires en déclin ou les seuls territoires dynamiques ? Ce serait la négation même de l'aménagement du territoire...

M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales. – Je suis heureux de retrouver tant de visages connus dans cette assemblée que j'ai longtemps fréquentée. Monsieur le président, vous avez fait preuve de franchise, sans peser vos mots. Je ferai de même. Je n'ai pas l'habitude d'être incantatoire. Hier, j'ai lu votre tribune sur le site internet des *Echos* ; en matière d'incantatoire et d'autosatisfaction, c'est un monument !

Ce ministère n'a pas été constitué par hasard. J'ai insisté sur la nécessité de réunir dans un même ministère l'aménagement du territoire – oui, j'ai souhaité revenir à cette notion – la ruralité et les collectivités locales. L'époque de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) est révolue. Elle a fait un travail remarquable, avec des méthodes et une organisation qui sont maintenant dépassées. Désormais, il est impensable de ne pas associer les collectivités territoriales à la politique d'aménagement du territoire. Le rural, le périurbain et l'urbain sont dans un même ministère ; arrêtons de les opposer – certains ruraux nous reprochent de trop favoriser les métropoles, tandis que certains urbains veulent en faire plus pour les agglomérations, où réside la majorité de la population. Je n'ai pas cette vision : ayons une complémentarité, et même une osmose. Les grandes villes sont en train d'être transformées en métropoles ou en communautés urbaines. Il est nécessaire qu'elles soient soutenues par l'État. Nous signerons des contrats entre l'État et les métropoles, à l'instar des contrats de plan État-région (CPER).

On ne parle toujours pas du périurbain, alors qu'il s'est développé fortement à proximité des grandes villes. Dans certaines villes, les élus ont su maîtriser l'urbanisme, l'espace, les services publics et les commerces. Dans d'autres, ils ont livré ce développement à des promoteurs immobiliers juxtaposant des lotissements, où les votes révèlent le mal-être des citoyens y résidant. Avec le développement des mobilités et des transports, le périurbain n'est plus la banlieue des grandes métropoles : il peut s'étendre jusqu'à 60 kilomètres. J'ai demandé à France urbaine, l'association des métropoles, présidée par Jean-Luc Moudenc, de créer les conditions de solidarité avec ces territoires, y compris en ingénierie territoriale. La ruralité est l'objet de toutes nos sollicitudes, laissée pour compte pendant longtemps. Avançons d'un même pas et ne laissons personne au bord du chemin.

Depuis ma nomination, mon maître mot est la stabilité institutionnelle et financière : les collectivités territoriales ont été bouleversées depuis quelques années par de très nombreuses réformes, et fortement sollicitées. Je n'ai pas l'intention de laisser mon nom sur une loi, mais mettons de l'huile dans les rouages ; il en faut beaucoup ! Créons les conditions pour que les lois de la République s'appliquent. J'ai été plutôt critique sur de nombreux textes, mais quand la loi est votée, elle s'applique à tous.

En matière d'aménagement du territoire, il y a quatre grands sujets : d'abord, la téléphonie mobile et le numérique. Il y a dix ans, on a négocié avec les opérateurs l'attribution des fréquences – vous avez bien fait de les montrer du doigt. Avec Emmanuel Macron, je fais régulièrement pression sur eux à Bercy. L'État a beaucoup discuté du prix mais peu du cahier des charges sur l'aménagement du territoire. Naturellement, ces multinationales sont allées dans l'urbain, plus rentable, et ont délaissé le reste du territoire. Nous le payons aujourd'hui.

Notre objectif est de couvrir tous les centres-bourgs, au minimum avec la 3G, d'ici mi 2017. Il sera possible grâce à l'engagement de l'État, qui finance en totalité la construction des pylônes dans les 300 centres-bourgs recensés, à hauteur de 30 millions d'euros avant la fin de l'année. Les opérateurs se sont engagés à les raccorder au réseau dans un délai de 6 mois en 3G. Je serai vigilant au respect de cet engagement. Une nouvelle vague de mesures sera lancée à l'automne pour recenser les centres-bourgs sans couverture mobile.

Oui, la prise de ces mesures dans un rayon de 300 mètres des mairies à une hauteur de quatre mètres n'a pas de sens, et devra être revue. Dans mon département, il n'y a soi-disant pas de zones blanches, or je sais qu'il en existe. Je fais pression sur l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), mais les choses ne changent pas en cinq minutes. Hors des centres-bourgs, 1 300 sites d'intérêt économique ou touristique bénéficient du soutien de l'État pour une couverture au minimum en 3G. L'État finance 50 % - et 75 % en montagne- de la construction des pylônes pour un total de 42,5 millions d'euros. Désormais, les opérateurs consentent à mutualiser les réseaux en zone de faible densité. Toutes les communes couvertes en 3G le seront à terme par les quatre opérateurs.

Autre avancée des Comités interministériels aux ruralités (CIR), les élus participent au suivi de l'évolution de ces réseaux structurants. Les compétences des Commissions de concertation générale sur l'aménagement numérique des territoires (Ccrant) sont élargies à la téléphonie mobile. J'aurais le même commentaire sur l'attribution des fréquences dans le cadre du plan France très haut débit. L'État, les collectivités territoriales et les opérateurs font un effort inédit : 20 milliards d'euros d'ici 2022. Ce n'est peut-être pas assez, mais nous allons vite pour rattraper le temps perdu depuis les années 2000-2002. Lors du précédent quinquennat, un autre plan avait fixé l'objectif d'une couverture numérique totale en 2020, sans jamais mettre aucun moyen. Désormais, 20 milliards sont abondés par les opérateurs, les collectivités et l'État, et nous avançons très rapidement. Emmanuel Macron et moi-même faisons pression. Dans ce fameux plan qui ne prévoyait que 2 milliards d'euros, 900 millions en soutien aux collectivités, aucun opérateur n'a candidaté : un échec total ! Dans ce plan, l'État ne jouait pas son rôle de garant des solidarités territoriales.

Dans le cadre du plan France très haut débit, l'État participe au financement des réseaux d'initiative publique (RIP) à hauteur de 3,3 milliards d'euros, pour 43 % de la population et 90 % du territoire, avec une accélération due au renforcement des moyens de l'Agence du numérique. L'objectif que tous les départements aient un accord de financement d'ici fin 2016 sera tenu. Nous serons particulièrement attentifs au respect des engagements des opérateurs pour la commercialisation des RIP. Avec une année d'avance, nous atteindrons l'objectif de raccordement d'un local sur deux au très haut débit fin 2016, contre seulement 27% en 2012. Certes, les technologies pourront encore connaître des évolutions rapides. En complément de la technologie FTTH, nous ne devons pas négliger les récentes avancées comme le 4G LTE (*Long Term Evolution*).

Avec Marisol Touraine, nous sommes très attentifs à la troisième attente de nos concitoyens, l'accès à des soins de proximité. Nous avons augmenté l'objectif à 1 000 maisons de santé d'ici la fin de l'année ; il sera certainement dépassé, d'après les informations du nouveau commissaire général à l'égalité des territoires, M. Jean-Michel Thornary, ici présent, qui était auparavant directeur général des services de la région Ile-de-France. Je le remercie d'avoir accepté de travailler à nos côtés. Le dernier Comité interministériel aux ruralités, troisième en quatorze mois – alors qu'il ne s'était jamais réuni entre 2010 et 2014 ! – à Privas a décidé de 37 mesures supplémentaires, portant à 104 le

nombre de mesures mises en place pour l'aménagement du territoire et pour la ruralité. Nous avons décidé de créer 400 maisons de santé, il y en aura donc 1 400 d'ici le début de 2018.

Par ailleurs, nous avons annoncé des mesures allant dans votre sens : 1 700 contrats d'engagement de service public seront signés avec des étudiants ou des internes en médecine qui, moyennant ce financement de leurs études, s'engagent à s'installer dans des zones rurales ou fragiles – sauf à rembourser cette aide. L'année prochaine, 750 de plus seront signés. Nous introduisons une modulation régionale du *numerus clausus* pour les étudiants en médecine, car il empêchait l'installation de certains médecins dans ces zones.

Quatrième sujet, l'accès aux services publics, en recul considérable dans certains territoires, même si ce phénomène ne date pas d'aujourd'hui... Je commence à être un ancien élu, et depuis que je fais de la politique, j'entends tout le monde se plaindre de la disparition du service public en milieu rural ou fragile, sans qu'aucune solution ne soit trouvée. Nous apportons une solution différente avec les maisons de service au public : 1 000 seront installées d'ici la fin de l'année dont 500 avec La Poste. Nous avons contractualisé avec 7 services publics comme Pôle emploi, la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail ou la Mutualité sociale agricole. La maison du tunnel du Chambon que j'ai inaugurée rassemble 31 services ; dans le Lot-et-Garonne, une autre héberge des infirmières libérales ; ailleurs, elle est aussi antenne de sous-préfecture ou de tribunal. Ces maisons ramènent le service public dans ces territoires. Lorsque La Poste est présente, elle prend en charge le fonctionnement et l'investissement, et garantit la présence postale. Les chiffres sont encourageants.

Lors de ce CIR, nous avons confirmé la présence d'un référent ruralité dans chaque département – en général sous-préfet ou secrétaire général de la préfecture – qui constitue autour de lui un comité avec, entre autres, les parlementaires, le président de conseil départemental, le président de la chambre de commerce et d'industrie, pour faire connaître ces mesures. Certaines avaient déjà été prises du temps de Sylvia Pinel, mais étaient peu connues. J'ai réuni ces référents, tous nommés, il y a 15 jours au Commissariat général à l'égalité des territoires. Désormais, l'information circule. Ces référents mettront en place les contrats de ruralité, mesure emblématique du dernier CIR, qui ne sont pas exactement du même genre que ceux proposés par vos collègues, même si l'esprit reste le même. Ils sont le pendant des contrats de ville mais sans reprendre leur méthode. Je suis un élu de terrain, qui aime la proximité, et je veux déconcentrer. Le Fonds de soutien à l'investissement local (Fsil), géré par mon ministère, est déconcentré auprès des préfets de région qui travaillent avec les préfets de département. Il marche très bien, avec 1 milliard d'euros cette année – 500 millions pour l'investissement local, 300 millions pour les centres-bourgs, 200 millions de Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) supplémentaires. En trois ans, la DETR a augmenté de 61 % - 200 millions cette année, 200 millions l'an dernier - et est désormais d'1 milliard. Ce véritable accompagnement des collectivités doit être engagé rapidement. Plutôt que de faire des procédures d'appel à projets comme pour les contrats de ville, longues, sophistiquées, complexes et qui demandent beaucoup d'ingénierie, j'ai souhaité déconcentrer auprès des préfets. Je n'ai mis qu'une seule condition pour utiliser le Fsil : les projets doivent être prêts à être engagés. Le Fsil peut être cumulé avec le Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT), avec la DETR... Plus de 3 400 dossiers ont été acceptés et près de 70% du fonds est déjà consommé.

Ces contrats de ruralité seront passés entre l'État, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) et/ou les intercommunalités, en partenariat avec la région. Nous sommes en pleine clause de revoyure des CPER à la suite de la fusion des régions, avant la grande revoyure de 2018. À l'unanimité, les présidents de région ont donné leur accord pour être

présents. Les départements pourront s'y associer s'ils le souhaitent, sans contractualisation. J'ai été président de département : en cas de contractualisation les départements saupoudreront les moyens dans leur propre politique, sans effet de levier sur ces contrats. Les contrats seront instruits par les préfetures et les référents ruralité.

Les préfets et les présidents de conseils départementaux construisent des schémas d'accessibilité au public ; je ne souhaitais pas qu'on continue à fermer des services publics sans réflexion. Les préfets ont désormais un droit d'alerte en cas de fermeture d'un service public incohérente avec le schéma. Ils me saisissent ainsi que le Premier ministre et nous agirons.

Le Président de la République a fait des annonces lors du Congrès des maires. J'ai rencontré toutes les associations d'élus, individuellement puis collectivement. J'ai rencontré le groupe sénatorial et les députés, transpartisans, travaillant sur la réforme de la Dotation globale de fonctionnement (DGF). Si tout le monde veut réformer une DGF jugée inéquitable et illisible, peu s'accordent sur la vision, chacun regardant à sa porte et voulant que la réforme se fasse à son profit. Or l'État n'est plus riche et ne peut plus dire qu'il n'y aura que des gagnants... Lorsque j'ai reçu les associations dans leur globalité, à ma demande, elles m'ont présenté une motion me demandant le report d'un an de la DGF, la création d'un projet de loi de finances des collectivités à côté du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, et souhaitant toucher simplement à la péréquation. Dans son intervention, le Président de la République a souligné l'effort indispensable des collectivités au redressement des finances et des comptes publics. Cette situation n'était pas meilleure à notre arrivée, puisque le Premier ministre François Fillon jugeait que la France était en faillite. Ce n'est pas moi qui le dis ; et moi, j'aime la franchise ! Le Président a accepté de diviser par deux l'effort pour 2017, qui ne sera que d'1 milliard d'euros pour le bloc communal contre 2,1 milliards prévus. Il a confirmé et même augmenté le Fsil à hauteur de 1,2 milliard d'euros – 600 millions d'euros pour l'investissement et 600 millions d'euros pour la ruralité, dont les contrats de ruralité. Il a porté la DETR à 1 milliard et réformé le Fonds de compensation à la TVA comme vous le souhaitiez. Nous avons été dans la direction des élus ; c'est normal. En 2018, quelle que soit la majorité, il y aura un projet de loi de finances des collectivités, dans le cadre duquel sera réformée la DGF. Toucherons-nous à certaines dotations ? Je ne suis fermé à rien, si nous aboutissons à un consensus minimal – j'ai perdu depuis longtemps mes illusions d'un consensus absolu... Autrement, ce serait la réforme pour la réforme, et un passage en force. Nous l'avons suffisamment vécu pour ne plus recommencer.

On ne parle pas depuis si longtemps du projet de loi Montagne : au départ, c'était une proposition de loi. Le Premier ministre a décidé de le transformer en projet de loi pour lui donner davantage d'ampleur. Il est en cours de finalisation et sera présenté au Conseil d'État dans les prochains jours, avant un passage en Conseil des ministres en septembre, pour un débat au Parlement avant l'examen du projet de loi de finances. J'ai co-construit ce projet de loi avec l'Association nationale des élus de montagne (Anem), avec des élus de la majorité et de l'opposition. Quand on veut travailler main dans la main, on avance mieux. À l'Assemblée, il y a une rapporteure de la majorité et une de l'opposition. J'ai demandé qu'il en soit de même au Sénat pour trouver un accord. J'ai reçu Laurent Wauquiez, actuel président de l'Anem, et sa vice-présidente Marie-Noëlle Battistel. Nous sommes tombés d'accord. Assez de balivernes : soit nous voulons ce projet de loi montagne, et il faut construire un consensus et le voter en procédure accélérée, soit nous passons par la procédure parlementaire ordinaire, et il n'ira pas jusqu'au bout. Quel que soit le Gouvernement en 2017, le projet de loi montagne ne sera probablement pas sa priorité. Nous avançons bien avec

Laurent Wauquiez et les députés de droite et de gauche, afin d'œuvrer utilement pour la montagne. Je crois au pragmatisme, aux partenariats et à la volonté des femmes et des hommes d'œuvrer ensemble. Dans notre démocratie, voici le temps de débattre des idées et que des majorités se forment ou se déforment. Merci de votre écoute, je reste à votre disposition.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie. La parole est à Rémy Pointereau, rapporteur pour avis du budget politique des territoires.

M. Rémy Pointereau. – Je salue le changement d'intitulé de votre ministère. L'égalité des territoires m'a toujours semblé irréaliste et inapplicable sur le terrain. L'aménagement du territoire n'existe plus dans notre pays. Vous dites que rien n'a été fait avant 2012, mais soyons un peu plus modestes ! Nos concitoyens ne veulent plus entendre cela. Redonnons de la noblesse à la politique. Il y a eu des choses bien et moins bien depuis 2012 – parmi les négatives, je citerai la fin des pôles d'excellence rurale, la réduction des crédits aux territoires ruraux de 7 milliards d'euros en 2012 à 5,4 milliards en 2016, l'absence de réunion des commissions des zones de revitalisation rurale (ZRR) et d'aménagement du territoire... Comment faire de la prospective pour nos territoires ? Essayons de trouver ensemble des solutions.

Quelles seront les grandes lignes de la loi montagne ? Patrick Chaize évoquera la couverture numérique. L'étude de l'Arcep sur la téléphonie mobile sous-estime la réalité : dans la région Centre, il n'y aurait que 3 ou 4 zones blanches alors que j'en ai 80 dans mon département !

Les pôles de compétitivité sont une belle politique, lancée lors du précédent quinquennat. Les crédits, déjà réduits, seront-ils sanctuarisés ? Certains pôles seront-ils fusionnés ? Comment seront gérés les pôles restants ? L'idée de services au public a été lancée en 2008. Nous l'avons longuement étudiée. Quel appui l'État apportera-t-il aux collectivités, avec quel rythme de déploiement ? Le chiffre de 1 000 maisons sera-t-il atteint en fin d'année ? Mme Pinel s'était opposée aux contrats de ruralité. Quelles raisons motivent votre changement de position ? Quels seront les moyens financiers : seront-ils pris sur la politique des territoires ou sur des crédits supplémentaires ?

La politique des centres-bourgs est une bonne politique. Favorisons les pôles de centralité dans nos départements, où pourront être gardés des habitants et une activité. Moins il y a de services, et plus il y a de votes de rejet, extrêmes. Trouvons des solutions pour démontrer l'égalité entre la ruralité et les métropoles. Cela nécessite un effort considérable. Je n'évoquerai pas le problème du déséquilibre de la DGF entre les territoires ruraux et urbains, avec des écarts du simple au quadruple. Beaucoup de questions se posent, j'espère des réponses !

M. Jean-Jacques Filleul. – Merci, monsieur le ministre, de la présentation très précise et exhaustive de votre ministère et de vos actions, ce qui a répondu par avance à certaines de nos questions. Nous sommes très attentifs à l'aménagement du territoire.

Quel sera le contenu des contrats de ruralité, et avec quels moyens de l'État ? Comment s'articuleront-ils avec les politiques des régions sur leur territoire ? La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) a créé 15 métropoles, mais zéro en région Centre, où se concurrencent Tours et Orléans. Faut-il

augmenter le nombre de métropoles ? En tant que rapporteur de la loi Maptam, j'estimais que ce chiffre était déjà important. Mais j'y suis attentif en tant qu'élus d'Indre-et-Loire.

Les maisons de service au public sont importantes dans mon département encore très rural. À chaque déplacement dans un canton, je les mentionne auprès de maires qui y sont très attentifs. C'est une réponse politique aux problèmes que vous avez rappelés. Quels moyens financiers de l'État seront consacrés à ces maisons de service au public ?

M. Pierre Camani. – La négociation entre l'Association des départements de France (ADF) et le Gouvernement sur la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) a échoué. Pour la première fois, on voulait recentraliser cette charge pesant lourdement sur certains départements comme celui que je préside, le Lot-et-Garonne. Nous subissons la double peine : des charges de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et du RSA extrêmement élevées. Je regrette que la négociation n'ait pas abouti. Il reste un différentiel énorme, 50 départements ruraux ne pourront pas boucler leur budget. Dans mon département, malgré des ratios de gestion faisant référence, notamment de charges de fonctionnement, nous ne pourrions équilibrer notre budget sans le soutien de l'État. Vous travaillez à un fonds d'urgence, je préférerais parler d'un fonds de compensation, mis en place en fonction du reste à charge des allocations individuelles et de solidarité. Où en est la réflexion de l'État ?

M. Cyril Pellevat. – En tant qu'élus de Haute-Savoie, je m'interroge sur le transfert automatique de la compétence de promotion du tourisme à l'intercommunalité prévue par la loi NOTRe au 1^{er} janvier 2017. Il est prévu une exception en faveur des stations classées qui le souhaitent. Pouvez-vous nous en dire plus ? Nous avons de nombreuses stations comme Megève qui sont concernées. L'exception sera-t-elle étendue aux communes touristiques ayant une marque territoriale protégée, comme le souhaitent les associations d'élus ?

Les unités touristiques nouvelles (UTN) ont été supprimées par la loi Macron du 6 août 2015, ce qui déplaît tant aux élus de la montagne qu'aux associations environnementales. Le 7 avril dernier, la commission permanente du Conseil national de la montagne s'est opposée au projet d'ordonnance relative à la suppression des UTN. La réforme de la procédure des UTN, tant attendue, sera-t-elle inscrite dans le projet de loi montagne, et sous quels termes ?

Au vu des aménagements relatifs à la taxe sur le foncier non bâti en 2016 et des annonces pour 2017, cette taxe est-elle maintenue ? Si oui, est-il possible d'avoir davantage d'éléments ? Est-ce les termes de 2017 qui seront maintenus ou peut-on la supprimer, et revenir sur le dispositif de 1980 ?

Mme Nicole Bonnefoy. – Merci, monsieur le ministre, pour votre action volontaire et dynamique en faveur des territoires et pour votre franchise. Les contrats de ruralité ont été annoncés lors du dernier CIR. Les territoires pouvant en bénéficier seront identifiés fin octobre et début novembre, avec des signatures début 2017. Un groupe de territoires tests préparera le cadre juridique des contrats. Un PETR rural de Charente est candidat pour en faire partie. L'ingénierie, en tout ou partie, pourra-t-elle faire partie de ces contrats ? Sans ingénierie de qualité, on n'avancera pas beaucoup ; elle est souvent difficile à financer.

Les circulaires envoyées aux préfets font état de six thématiques à développer. Pour l'année prochaine, les territoires retenus devront-ils porter des projets sur les six

thématiques, ce qui paraît compliqué d'ici l'année prochaine, ou des études pourront-elles être engagées sur certaines thématiques seulement ?

J'ai été surprise d'apprendre que les parlementaires pouvaient participer aux comités de suivi : je n'ai pas été conviée. J'interrogerai immédiatement le sous-préfet. Les responsables de PETR, *a fortiori* ceux pouvant signer un contrat de ruralité, ne sont pas membres des comités de suivi. Il serait intéressant de les y intégrer.

M. Jean-François Rapin. – Notre commission a organisé des tables-rondes sur la démographie médicale. Le problème du *numerus clausus* est mis en avant. Mis en place en 1971, si en 45 ans il avait pu résoudre les problèmes de démographie médicale, on le saurait... Il l'a fait, mais négativement ! En 1993, seuls 3 500 étudiants de médecine étaient autorisés, après une forte réduction. En 2003, il a fallu la canicule pour voir que la démographie médicale était en grand danger et augmenter les chiffres. De grâce, ne touchons plus au *numerus clausus*. Laissons-le entre 7 500 et 8 000 médecins. Les ajustements à la marge ne changeront rien à la situation dans 10 ans.

Les maisons de santé partent d'une démarche intéressante, et nous ne vous mettons pas sur le dos 30 ans d'erreurs sur la démographie médicale et sur les moyens dévolus à la santé dans les territoires. Mais attention à la capacité que nous aurons, dans dix ou quinze ans, à donner une longévité et une âme durable à ces maisons de santé. Il y a quinze jours, j'étais en réunion dans le Pas-de-Calais avec les élus locaux et les parlementaires sur une maison de santé en grand danger, car quatre médecins l'avaient montée et mise en place avec la réglementation draconienne et des aides attribuées par la région. Désormais, si le départ en retraite d'un médecin n'est pas remplacé, les charges des autres sont démultipliées et les médecins restants souhaitent alors reprendre leur autonomie. La longévité des maisons de santé nécessite des moyens pour l'avenir.

Oui, il faudra passer à la vitesse supérieure sur la démographie médicale, quels que soient les gouvernements futurs. Un mélange de mesures coercitives et préventives nous aidera à réguler les questions des points de santé sur les territoires. Il ne faudra pas réguler le nombre de médecins sur certains territoires, mais peut-être interdire l'installation dans des territoires déjà surpeuplés de médecins. Il faudra le dire et le faire, et je le dis en tant que professionnel de santé, même si cela fait tousser certains de mes collègues.

Comme je l'ai dit à votre cabinet, en tant que président de l'Association nationale des élus du littoral (Anel), j'aimerais que les élus du littoral soient entendus comme ceux de la montagne. Ils sont présents sur tous les bancs. Si vous avez trouvé un consensus avec les élus de la montagne pour refaire une loi montagne, travaillons de concert sur l'adaptation de certaines mesures prises en 1986 qui ne sont plus adaptées à la vie moderne. Lorsqu'il a adopté la loi littoral, le législateur ne souhaitait pas interdire la construction de stations d'épuration, le développement ou la démographie sur le littoral. J'entends déjà les sirènes de certaines associations refusant de toucher à la loi littoral, mais cela bloque le développement de certains territoires.

M. Jean-Yves Roux. – La réforme des ZRR, issue du projet de loi de finances rectificative, ne manque pas d'inquiéter les communes rurales. Connaissez-vous le nombre de communes sorties du classement ? Je crois savoir que le nombre de communes est stable, mais que le nombre d'habitants concernés augmente sensiblement.

Les communes rurales précédemment en ZRR et engagées dans une intercommunalité plus importante, pourront-elles conserver les caractéristiques de ce zonage, avec le financement de la dotation qui l'accompagne ?

M. Patrick Chaize. – J'ajouterai à votre exposé quelques éléments d'insatisfaction sur le plan France Très haut débit. Sur les trois milliards de crédits prévus, seuls 50 millions d'euros ont été décaissés. Comment accélérer le mouvement ? Les outils nécessaires au développement harmonieux des réseaux, notamment la plateforme commune évoquée par l'Agence du numérique, font l'objet d'une certaine réticence – pour ne pas dire plus – de l'opérateur historique. La validation du plan France Très haut débit par la Commission européenne est une arlésienne ; on nous assure qu'elle viendra, mais cela relève de la méthode Coué... L'inquiétude des collectivités pourrait freiner le développement des réseaux.

Certes, il faut changer la définition de la zone dite blanche, mais au-delà des déclarations, il convient surtout d'imposer des objectifs plus ambitieux aux opérateurs. On ne l'a pas fait à l'occasion de la vente de la fréquence 700 MHz, donnant l'impression que ce sont ces derniers qui commandent... Plus globalement, l'actionnariat de l'État chez Orange serait-il un frein au développement du plan France Très haut débit et de la téléphonie mobile ?

Mme Odette Herviaux. – Sans méconnaître l'importance de l'aménagement du territoire, je me méfie de la prospective descendante. Le centralisme aménageur a été nécessaire, mais l'époque de la Datar est révolue. Il convient désormais de faire confiance aux territoires, aux élus, aux conseils de développement, pour imaginer leur aménagement. Au sein du comité de suivi des mesures issues du comité interministériel, j'ai pu constater l'inventivité du travail collectif, mais surtout l'importance d'un partage d'expériences entre les communes. Malheureusement, les élus ne participent pas toujours aux réunions organisées à la Préfecture ; mais les parlementaires y sont associés, et cela fonctionne – en tout cas dans mon département – quand on s'en donne les moyens.

M. Michel Raison. – Je partage entièrement votre volonté de ne pas opposer les territoires, notamment ruraux et urbains ; ils sont beaucoup plus multiples qu'on ne le croit. Nous avons davantage besoin d'équilibre et d'équité que d'égalité. En revanche, je suis en désaccord avec vos propos polémiques sur la notion d'équilibre. Après tout, on pourrait aussi traiter les gouvernements successifs avec équilibre...

Vous vous félicitez d'avoir organisé trois comités interministériels délocalisés. Celui de Vesoul a coûté très cher ; depuis, nous avons appris la fermeture de trois perceptions – certes probablement nécessaire –, la confirmation de la fermeture d'une maison d'arrêt, la fermeture de cinq collèges annoncée par le président du Conseil départemental qui appartient à votre majorité, et probablement le transfert de l'État à la région du financement d'un train d'équilibre du territoire (TET). Or nous ne savons pas si la Région sera en mesure de maintenir cette ligne entre Belfort, Lure, Vesoul, Chaumont et Paris. Voilà les annonces depuis le comité interministériel de Vesoul...

Contrairement à ce que vous laissez entendre, vous n'avez pas créé les maisons de services au public, mais nous nous félicitons de leur développement.

Vous affirmez votre volonté de créer des maisons de santé, mais la décision ne vous appartient pas. Les créations de ces maisons par des communautés de communes ont été un échec ; l'initiative doit appartenir aux médecins, aux professionnels de santé. L'un d'entre

eux m'a même suggéré des maisons de santé virtuelles, qui coûteraient moins cher. Faute de quoi, les maisons créées resteront vides, laissant aux communes des emprunts difficiles à rembourser...

Le *numerus clausus* s'élève actuellement à 8 000. Sur la question de la répartition des médecins sur le territoire, je ne vous ferai pas davantage de reproches qu'aux gouvernements précédents... Lorsque j'étais député, j'ai déposé deux amendements, ensuite repris par Jean-François Longeot dans le cadre de la loi de Santé, pour le plafonnement des zones surdotées. Cette mesure reçoit le soutien de 70 % des syndicats nationaux de la profession médicale. Nous l'avons fait pour les infirmières, les pharmacies ; ce n'est pas un sujet si polémique. Ayez ce courage que vos prédécesseurs n'ont pas eu. Vous avez annoncé votre intention d'être franc ; quelle est, sans langue de bois, votre position sur ce sujet ?

Mme Nelly Tocqueville. – Maire d'une commune rurale faisant partie de la métropole Rouen-Normandie, j'ai participé à l'inauguration de l'une des premières maisons de services au public de Seine-Maritime. Au vu de sa fréquentation, elle répond aux besoins de la commune concernée, mais aussi des communes avoisinantes.

De nombreuses communes et intercommunalités ont réalisé des investissements importants dans les maisons de santé ; mais celles-ci se retrouvent parfois, à cause de désistements de médecins ou de professionnels de santé, sans objet ou très fragilisées. Sommes-nous en mesure d'évaluer ces échecs ?

Quant à la participation des parlementaires aux comités de suivi, les préfets ne nous sollicitent pas parce que, semble-t-il, ils n'y sont pas obligés.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Pourquoi ne pas mettre en place, directement, la 4G dans les zones sous-dotées, plutôt que la 2G ou la 3G ? Il y a des explications, mais le public ne les comprend pas.

Les communes en milieu rural se rapprochent, mais la mise en place des communes nouvelles est longue et nécessite une plus grande visibilité, avec les avantages qui en découlent.

Concernant les maisons de services au public, il convient que les politiques menées tiennent compte de la réflexion initiée dans le cadre des schémas de cohérence territoriale (Scot). Dans la Sarthe, le préfet nous a dit que ces maisons devaient être distantes d'au moins vingt kilomètres ; c'est ainsi que ma commune de 4 000 habitants, à 19 kilomètres de la Flèche, n'aura pas de maison de services au public. Il conviendrait d'introduire de la souplesse dans ce système.

M. Benoît Huré. – La question de l'aménagement du territoire, faute d'avoir été prise à bras-le-corps par les gouvernements successifs, nous rattrape à travers l'augmentation des écarts de richesse entre les territoires et l'évolution d'une partie de l'électorat dans les zones les plus désespérées. Je regrette que les négociations sur la compensation des charges de solidarité – personnes âgées, personnes handicapées, enfance vulnérable – par l'État n'aient pas abouti. Les responsabilités en la matière sont partagées. Les départements, dans le cadre de la loi NOTRe, ont désormais la responsabilité de la mise en œuvre de la solidarité territoriale. Or ils sont en grande difficulté, ne serait-ce que pour la solidarité avec les personnes fragiles, leur première mission. Nous pouvons être fiers des politiques de solidarité, mais elles représentent 18 milliards d'euros par an ; elles sont mises en œuvre par les

départements pour le compte de la Nation, mais l'État a de moins en moins les moyens de compenser les charges qu'elles représentent. Il y a deux ans, 7,2 milliards d'euros n'ont pas été compensés ; en 2015, 8,3 milliards ; et cette année, 9,2 milliards. Plus grave, la compensation est inégalitaire : le reste à charge varie de 70 à 217 euros par habitant en France métropolitaine. Plus les départements ont de bénéficiaires du RSA et de personnes âgées, moins ils sont remboursés. Voilà les effets pervers d'une construction venue de Bercy.

Quarante départements menacent de s'effondrer, sans alternative pour les politiques en direction des plus fragiles. La voie est toute tracée pour les menaces populistes... Nous n'en serions pas là si vous aviez pu conduire la négociation sans contrainte, d'autant que vous aviez le soutien du Premier ministre. Mais les experts de Bercy sont passés par là...

La question de la péréquation n'oppose pas la gauche à la droite, puisque Mme Hidalgo a rejoint la fronde des départements nantis.

Le travail d'expertise conduit à l'occasion de cette négociation doit être repris et réutilisé. Si les conseils départementaux ne sont pas mieux accompagnés, c'est tout un pan de la politique d'aménagement qui ne pourra pas être conduit.

M. Charles Revet. – Je partage la position de Michel Raison sur les maisons médicales : il convient de s'appuyer sur les médecins, sinon cela ne fonctionne pas. Les jeunes médecins entendus par la commission lors de la table ronde consacrée à ce sujet, présidée par Hervé Maurey, nous ont fait part de leur volonté de mettre en place une médecine de groupe. Il est indispensable que le *numerus clausus* augmente : nous perdons 10 % d'effectifs chaque année, en particulier à cause de la féminisation – dont, bien sûr, je me félicite. Tous les trois ou quatre ans, nous perdons une année de formation.

Quelle est votre position sur les Scot ? Bien qu'ils soient impératifs, il serait bienvenu d'y introduire de la souplesse. Face à une demande importante d'accès à la propriété en milieu rural, certaines communes n'ont droit qu'à un permis de construire par an... À terme, des communes rurales vont disparaître faute de répondre à cette demande.

M. Michel Vaspert. – Je vous ai fait part à la tribune, voici quelques mois, de notre inquiétude vis-à-vis de la loi littoral. Malgré les rapports d'Odette Herviaux et Jean Bizet, rien n'a bougé. Au moment de délivrer les certificats d'urbanisme, les maires de communes littorales vivent sous la menace d'une épée de Damoclès. Sans remettre en cause la loi, il convient de la faire évoluer.

Pour lutter contre la désertification médicale, il est impératif de régionaliser le *numerus clausus*. En Bretagne, la demande de médecins en hospitalier est supérieure au nombre de médecins formés... Les maisons de santé sont une bonne idée, mais elles coûtent très cher. Dans ma commune de 3 000 habitants, l'ensemble des professionnels de santé se sont regroupés sans organisation interne, en restant indépendants ; ils versent simplement un loyer au bailleur social, qui est la commune. Ce système fonctionne bien.

Certes, l'aménagement du territoire n'est plus piloté par la Datar ; cependant, nous rencontrons des difficultés dans la mise en œuvre des aménagements couvrant plusieurs départements, comme la rénovation de la voie ferrée du barreau Nord Bretagne. La baisse des financements nous oblige à solliciter les collectivités locales – région, mais aussi départements et communautés de communes ; or depuis plus de quatre ans, le dossier

n'évolue pas faute de co-financement par les deux départements concernés, les Côtes-d'Armor et l'Ille-et-Vilaine. Il suffit du refus de l'un des départements pour bloquer l'opération. Il conviendrait de coordonner les investissements, au moins au niveau régional.

M. Michel Canevet. – Dans le Finistère, nous avons deux projets de plusieurs dizaines de millions d'euros bloqués à cause de la loi Littoral : la plateforme logistique de la Sica (Société d'intérêt collectif agricole) à Saint-Pol-de-Léon, ainsi qu'une tour à lait pour le groupe Sill dans la périphérie de Brest. Il est urgent de prendre des décrets d'interprétation de la loi, sur la base des travaux parlementaires.

La réduction du nombre de conseillers communautaires à l'occasion de la mise en place du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) est problématique. Comme pour la création des communes nouvelles, il conviendrait que les conseillers dont le mandat a déjà commencé ne soient pas exclus des nouveaux conseils.

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – Je vous remercie pour la franchise de vos propos ; cette audition se présente décidément sous le signe de la sincérité.

Je ne prétends pas, monsieur Pointereau, que tout ce qui a été fait depuis 2012 soit parfait, ni que tout ce qui a été fait avant ait été mauvais. Cependant, le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) ne s'est pas réuni entre 2010 et 2014 : c'est un fait. Vous me dites qu'il faut aller plus vite ; je signale simplement qu'il été laissé à l'abandon pendant plusieurs années.

Le fait que les ZRR soient portées par les nouvelles intercommunalités change incontestablement la donne : à l'intérieur des départements, cela fera entrer des communes et en sortir d'autres de ces zones, parfois dans des proportions importantes. Je ne puis vous communiquer le nouveau zonage, car la construction des intercommunalités est toujours en cours. Les SDCI continuent à évoluer.

Sur le numérique, nous sommes en phase d'accélération. Nous n'avons pas su profiter de la vente des fréquences pour imposer un cahier des charges sérieux aux opérateurs en matière d'aménagement du territoire. Il n'est pas facile de négocier avec les grandes sociétés de la téléphonie et du numérique. Lors de la dernière réunion, Emmanuel Macron et moi-même avons menacé ces dernières de passer par la loi si elles se refusaient à mettre en œuvre leurs obligations. Elles savent que nous n'hésiterons pas à mettre cette menace à exécution. Nous accélérons, mais du retard a été pris à l'origine. En 1978, lorsque j'étais jeune député, un quart, voire un tiers des personnes que je recevais lors des permanences me réclamaient la mise en place d'une ligne de téléphone à domicile. À l'époque, les délais d'attente atteignaient trois ans. La technologie évolue, et avec elle l'impatience de nos concitoyens...

Emmanuel Macron a choisi de conserver quelques pôles de compétitivité nationaux et de régionaliser les autres. Le sujet est en discussion avec les présidents de région.

Vous m'interrogez sur une éventuelle divergence de vues entre Sylvia Pinel et moi-même sur les contrats de ruralité. La proposition de certains de vos collègues calquait ces contrats sur les contrats de ville. Or tout ce qui relève des appels à projets est complexe, lourd et demande beaucoup d'ingénierie, ce qui exclut nombre de communes rurales. C'est pourquoi je préfère une déconcentration auprès des préfets et des sous-préfets chargés de la ruralité. Le texte dont j'ai eu connaissance remplaçait simplement le mot « ville » par celui de

« ruralité »... Le temps est venu de mettre en place des contrats de ruralité en pendant des contrats de ville.

La politique en direction des centres-bourgs donne des résultats satisfaisants, et les 300 millions d'euros seront bien dépensés.

Une politique d'aménagement du territoire se conçoit en effet dans un cadre inégalitaire, faute de quoi l'on conforte les pauvres dans la pauvreté et les riches dans la richesse. Le véritable aménagement repose sur le rééquilibrage, déjà largement pratiqué par les départements.

Nous avons mis en place les moyens nécessaires à cette politique. Sur le 1,2 milliard d'euros du Fsil annoncé par le Président, 600 millions sont consacrés à la ruralité, dont j'ai dégagé 250 millions pour les contrats de ruralité.

M. René-Paul Savary. – Ce montant a été pris aux communes à travers la DGF !

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – Il ne faut pas tout mélanger. Dans la perspective du redressement des comptes publics, nous avons voulu que les collectivités accompagnent l'État dans son effort, et elles l'ont fait admirablement, en particulier à travers la diminution de leur dotation. C'est une ambition légitime, sur laquelle gauche et droite sont d'accord. Dans le même temps, pour compenser l'effondrement de l'investissement public, nous avons créé le Fsil et augmenté la DETR de 60 %. L'État marque ainsi son retour dans l'accompagnement de l'investissement des collectivités. Les contrats de ruralité sont financés à hauteur de 250 millions d'euros et, si nécessaire, nous abonderons ces fonds. La gestion sera déconcentrée, assurée par les préfets, à qui j'ai demandé de tenir les parlementaires informés de la répartition du fonds.

L'articulation avec les régions est de droit ; les présidents de région sont prêts à passer les contrats de ruralité, qui existaient déjà sous d'autres appellations. L'État, les régions, les PETR, les intercommunalités si nécessaire y participeront. Je n'ai aucun préjugé ; je suis en faveur d'une approche pragmatique et souple.

Nous avons autant de communes que toute l'Europe réunie, et nous sommes en train de créer plus de métropoles que le monde entier... Il y en a quinze pour le moment, mais d'autres se profilent. Ce n'est pas toujours simple : Orléans et Tours se regardent en chiens de faïence. Il y aura des évolutions, mais le moment venu nous devons prendre des décisions.

Nous n'avons peut-être pas inventé les maisons de services au public, mais elles n'étaient pas très nombreuses auparavant ; désormais, il y en a plusieurs par département. Quant aux maisons de santé, elles sont désormais financées par le Fsil et la DETR.

Lors de ma nomination, au mois de février, j'ai pris en charge une situation que je connaissais bien, en tant qu'ancien président de département. L'Assemblée des départements de France (ADF) a demandé à l'unanimité, lors de son congrès de Troyes, une recentralisation du financement du RSA sans modification des recettes dynamiques – cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Nous avons pris cet engagement auprès d'une délégation de l'ADF. Si celle-ci avait accepté, l'affaire était entendue ; au lieu de cela, nous nous sommes engagés dans une négociation compliquée, le chef de la délégation, Alain Lambert, s'étant déclaré contre la recentralisation...

Il y a eu de nouvelles réunions à l'ADF. Le bloc majoritaire, de droite, a décidé de reprendre les discussions, le sénateur Albéric de Montgolfier remplaçant Alain Lambert était lui aussi contre la recentralisation. Je l'ai dit au président Bussereau : pourquoi les chefs de délégation sont-ils contre la négociation qu'ils sont censés mener ? Nous n'étions pas loin d'aboutir mais faute de bonne volonté... Je suis d'accord avec vous sur le rôle permanent de Bercy. C'était le cas hier avec vous, c'est le cas aujourd'hui avec nous, ce sera peut-être le cas demain avec d'autres. Les majorités passent mais le comportement de Bercy ne change pas ! Bercy n'y était pas favorable. Cela a été un peu compliqué. Les départements ont raté une occasion historique ; nous étions très près d'un accord, mais dans une mauvaise période : à la discussion technique a succédé une discussion politique. Près de 34 présidents sur 60 de droite ont déposé des motions contre alors qu'ils avaient voté pour au Congrès de Troyes en octobre... À gauche, certains aussi n'étaient pas d'accord. C'est une erreur. En 2004, la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) a été faite par le Gouvernement Raffarin. Le RMI puis le RSA sont une prestation de solidarité créée par l'État – sous Michel Rocard, j'étais dans son gouvernement – et gérée par l'État, qui la revalorise chaque année. Il serait légitime que l'État en ait la responsabilité. Mais certains présidents de départements considéraient avoir été suffisamment affaiblis pour ne pas perdre la solidarité. Je le comprends, mais...

M. Gérard Bailly. – Péréquation !

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – J'ai présenté une formule de péréquation qui n'a pas été acceptée. C'est toujours pareil : tout le monde réclame la péréquation à cor et à cris, sauf que personne ne la faisait. Nous l'avons faite *via* le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (Fpic), sauf qu'on n'entend pas les pauvres qui touchent, juste ceux qui contribuent ! Je l'ai vu dans ma commune... Il y aura donc de nouveau un fonds de soutien. Non seulement le reste à charge est trop important pour les départements, mais le fonds sera de 300 millions d'euros. Les 700 millions seront atteints d'une autre manière. Il faudra trouver une solution.

Monsieur Pellevat, nous prévoyons dans la loi montagne une dérogation pour les offices de tourisme uniquement pour les stations classées, et non pour ceux ayant une marque territoriale ; sinon ce serait comme abroger cet article de la loi NOTRe ! Je suis plutôt favorable au transfert de l'office de tourisme à l'intercommunalité. Je sais que Megève ou Courchevel ont des marques très puissantes. Le Premier ministre a accepté cette dérogation dans le cadre de la loi montagne. À la demande des élus de la montagne, il n'y a pas d'ordonnance sur les UTN. La rédaction commune conjugue des efforts d'aménagement du territoire et des verrous pour éviter certaines dérives, afin de développer les territoires.

Madame Bonnefoy, c'est parfait que vous ayez un PETR rural. Nous aiderons l'ingénierie, et je financerai sur les fonds de mon ministère une partie des contrats de ruralité. Sylvia Pinel avait mis en place la mission aidée permettant de faire de l'ingénierie territoriale dans les zones rurales. Je redonnerai des instructions aux préfets ; je veux un référent ruralité dans chaque département, c'est fait. Je veux qu'autour de lui se réunisse une commission, que certes je n'ai pas définie, mais qui réunit tous ceux concernés par les territoires. Je suis sidéré que les parlementaires soient parfois laissés de côté ! Je créerai les conditions pour que cela ne soit plus le cas.

Monsieur Rapin, je n'ai pas vos connaissances ni vos compétences sur le *numerus clausus*, mais notre décision est la bonne : nous le modulerons dans toutes les zones où il y a

un déséquilibre et une nécessité de rouvrir les vannes. La décision est prise, annoncée par Marisol Touraine ; nous l'appliquerons.

Je partage totalement votre analyse de l'évolution des mentalités. Je suis en train de réaliser une maison de santé dans ma communauté de communes. Je négocie depuis des années avec les médecins. Il y a cinq ans, ma première démarche s'était soldée par un échec. Les médecins ne voulaient aucune contrainte ; j'ai refusé. Je n'ai pas voulu que des médecins d'autres communes viennent sur la maison centrale. Nous avons donc fait une maison de pôle. Les médecins sont en réseau, interactifs, assurant une permanence des soins jour et nuit, 365 jours par an. D'autres médecins sont restés dans des villages plus petits, aidés par la communauté de communes. La maison principale est à Valence d'Agen, et cela marche très bien. Les difficultés ne proviennent pas uniquement du *numerus clausus*, mais de la désertification, du refus de médecins de s'installer en milieu rural. Il y a aussi un état d'esprit des jeunes médecins qui a complètement changé. Autrefois, le médecin de campagne ou de famille était taillable et corvéable à merci. Il connaissait tout le monde, finissait parfois maire, conseiller général ou parlementaire. Aujourd'hui, les jeunes veulent bien s'installer dans certaines zones, parfois lointaines, mais ils veulent la garantie d'une vie « normale ». Ils ne veulent plus de la vie de leurs prédécesseurs.

On envisageait parfois, il y a une trentaine d'années, de nationaliser la médecine. Les médecins sont des ultralibéraux, même s'ils nous demandent des maisons de santé. Telle est la contradiction française. En haut, ils sont payés par la Sécurité sociale. En bas, il faut les installer dans des locaux appartenant aux collectivités. Au milieu, c'est un secteur totalement libéral refusant tout système coercitif.

Je vous propose de nous revoir sur la loi littoral. On n'entamera pas la réforme au tournant d'une audition parlementaire. Je connais bien la loi montagne comme ancien ministre du tourisme. Le littoral est lui aussi régi par des organisations votées il y a trente ans. On peut regarder à deux fois les dispositions pour créer les conditions d'un bon développement tout en respectant l'environnement et le patrimoine.

M. Roux, j'ai déjà répondu sur les ZRR : ce sont les intercommunalités. Je publierai bientôt cela. Globalement, cela reste à peu près pareil, mais il y a beaucoup de changements au sein des départements.

M. Chaize, oui, très peu de crédits ont été dépensés pour le plan France très haut débit. Ce n'est pas normal, d'autant que le commissaire à l'investissement Louis Schweitzer est prêt à y consacrer des sommes importantes dans le cadre des investissements d'avenir. Mais on a beaucoup de mal avec les opérateurs. Le plan très haut débit doit être validé par la Commission européenne, qui a notifié à la France des doutes sur la légalité de certaines aides à Orange sur son offre PRM (Points de raccordements mutualisés) de montée en débit sur le cuivre. Cela n'empêche pas un déblocage des fonds sur le terrain, sans doute avant la fin de l'été.

Quant aux mesures relatives à la téléphonie, tout est plus facile à dire qu'à faire ! Il y a des enjeux économiques considérables : des milliards d'euros. Ce n'est pas simple pour nous, politiques, d'autant que les multinationales indépendantes considèrent que nous n'avons pas notre mot à dire...

L'action publique sur le capital d'Orange est articulée autour de la concurrence pour les infrastructures. Il n'y a pas d'opérateur national en charge de la couverture

numérique. Obtenir que les opérateurs soient sur le même pylône dans les zones les plus compliquées a été difficile. Le plus dur est Orange : comme il est le premier, ils n'ont pas du tout envie de partager avec les autres ni d'être solidaire. Comme toujours, ceux qui ont le plus n'aiment pas trop partager... On en revient à la péréquation et au sens du partage. Nous faisons pression, je vous le garantis.

Certes, madame Herviaux, le centralisme aménageur et la Datar ont fait leur temps, leur méthodes aussi. J'ai connu l'époque de l'aménagement du littoral du Languedoc, à l'époque marécageux : on a pulvérisé du DDT, puis bétonné... Le préfet Racine régnait en maître sur le territoire. Ce type d'aménagement n'est plus de mise. C'est pourquoi j'ai souhaité que l'aménagement du territoire soit rattaché aux collectivités.

M. Michel Raison. – C'est l'époque qui n'était pas la même !

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – C'étaient les années soixante-dix... Les mentalités ont évolué.

Je ne suis pas responsable de la faible présence des élus dans les comités de suivi. Le comité interministériel de Vesoul a coûté cher, comme tous les déplacements de présidents de la République et de ministres... N'entrons pas dans ce débat.

Je vous remercie, madame Tocqueville, de votre témoignage sur l'utilité des maisons de services au public. Les échecs que nous avons connus pour les maisons de santé touchaient plutôt d'anciennes structures portées par les médecins sans les collectivités que l'inverse. Elles fonctionnent mieux désormais. J'ai bien noté que le préfet ne vous sollicitait pas toujours pour siéger dans les comités de suivi.

La mise en place directe de la 4G serait un idéal, mais nous ne l'obtiendrons pas : elle est plus coûteuse, et les opérateurs ne veulent pas aller trop vite. Ils ne souhaitent pas nécessairement que le problème du numérique se règle trop rapidement...

Les avantages fiscaux associés à la création de communes nouvelles devaient arriver à échéance à la fin 2015. Le Président a proposé une prolongation jusqu'au mois de juin puis, à l'occasion du Congrès des maires, jusqu'au mois de décembre. C'est appréciable. Si le mouvement se poursuit, je ne suis pas hostile à une nouvelle prolongation : pour la première fois, les regroupements se font de manière spontanée.

Lorsque j'étais secrétaire d'État chargé des collectivités territoriales, j'ai créé les communautés de communes. Les réformes d'Olivier Guichard et Raymond Marcellin, pourtant bien conçues, n'ont pas fonctionné parce qu'elles étaient trop autoritaires – et les élus détestent cela ; c'est pourquoi j'ai souhaité une réforme de la base vers le sommet. Nous n'avons pris de mesures autoritaires que pour les communes isolées. La réforme a été un succès, avec bien sûr des variations suivant les territoires. La réforme des communes nouvelles s'engage sur les mêmes bases. La mise en place est plus rapide dans l'Est et dans l'Ouest que dans le Sud et le Sud-Est. Je ne suis pas hostile à une prolongation des avantages fiscaux, qui ne représentent pas un coût très important pour l'État.

Certes, le Scot est un outil obligatoire et je ne peux que vous encourager à le mettre en place ; mais il convient mieux aux zones urbaines, alors que le PLUi est plus adapté aux zones rurales.

Je conviens, monsieur Huré, que l'aménagement du territoire a longtemps été négligé. Il a été question d'inclure la Ville dans le périmètre de mon ministère, mais la Ville est dominée par la thématique des quartiers en difficulté. Quoi qu'il en soit, il convient de globaliser la gestion de ces questions pour porter des politiques d'aménagement du territoire qui ne s'opposent pas.

Concernant le barreau Nord-Bretagne, nous ferons le nécessaire ; mais je ne peux pas faire pression sur le président d'un conseil départemental pour qu'il finance le projet...

Je ne suis pas favorable à un report de la mise en place des SDCI, pourtant défendu au Sénat par le président du groupe politique auquel j'appartenais, Jacques Mézard. Nous en avons longuement parlé, sans se convaincre. Je suis d'avis de prendre à bras-le-corps les sujets les plus difficiles, sans remettre au lendemain. Un tel report causerait un désordre considérable : des communes changeront d'avis, certaines demanderont un report alors qu'elles n'en ont pas besoin... La réforme des intercommunalités est une réforme dure, mais c'est la loi de la République. Un report d'un an ouvrirait la boîte de Pandore. Les associations d'élus n'y sont pas favorables, et moi non plus.

M. Hervé Maurey. – Merci d'avoir répondu aux très nombreuses questions sur ce sujet qui dépasse les clivages politiques. Nous soutiendrons toujours les décisions qui nous paraîtront aller dans le bon sens.

La réunion est levée à 19 h 40.

Mercredi 20 juillet 2016

- Présidence de Hervé Maurey, président -

Bilan de l'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques - Examen du rapport d'information

La réunion est ouverte à 9 h 35.

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons chargé Rémy Pointereau, le 30 septembre dernier, d'une mission visant à dresser le bilan de l'application de la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Dix ans après son entrée en vigueur, cette loi a-t-elle atteint ses objectifs ? Comment est-elle appliquée sur le terrain ? Nous connaissons l'attachement de notre collègue aux réalités de terrain et son souci d'allègement des normes. Je sais qu'il a mené de nombreuses auditions. Je lui laisse sans plus tarder la parole pour qu'il nous présente son rapport.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable m'a fait l'honneur de me charger, le 30 septembre dernier, d'un rapport d'information relatif à l'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, dite Lema. Alors que cette loi aura dix ans à la fin de l'année 2016, nous avons estimé que cet anniversaire était l'occasion de dresser un état des lieux de sa mise en œuvre, avec le recul et la visibilité nécessaires pour identifier les difficultés et les obstacles qu'il reste à surmonter ou encore les dispositifs à améliorer, voire à simplifier. J'annonce d'emblée la couleur puisque mon rapport s'intitulera : *Gestion de l'eau : agir avec pragmatisme et discernement.*

Au temps de la loi succède le temps de la confrontation au réel. Et le législateur, qui a également une mission de contrôle de la loi, se doit d'évaluer les normes qu'il a votées, et d'énoncer des recommandations adaptées. Cet exercice me tient d'autant plus à cœur que je suis un fervent défenseur de la simplification des normes. Ce chantier, toujours d'actualité, appelle non seulement une vigilance sans cesse renouvelée sur les textes en discussion et les lois que l'on vote, mais il impose également de se retourner sur les réglementations déjà en vigueur. C'est d'ailleurs à quoi nous nous attelons au sein du groupe de travail sur la simplification des normes créé par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Dans le cadre de ces travaux, je me suis aperçu qu'un certain nombre de nos voisins européens ont pris ce sujet à bras le corps. Au Danemark par exemple, les prescripteurs de normes se déplacent auprès des acteurs de terrain pour évaluer avec eux les effets de la réglementation et les possibilités de simplification. Un exemple qu'il faudrait suivre.

En arrière-plan de ce bilan de la loi sur l'eau, l'un de mes fils conducteurs a donc été la simplification.

J'ai entendu vingt-huit organismes et plus de soixante personnes, et regrette que la FNE, la Fédération nature environnement, n'ait pas souhaité être entendue, en dépit de nos relances : ce rapport est pourtant l'occasion de confronter nos points de vue, et même lorsque nous ne sommes pas d'accord, nos débats s'en trouvent grandis. Mes auditions m'ont amené à constater que la loi de 2006 reste un jalon structurant de l'histoire de l'organisation de la politique de l'eau en France. Comme l'a dit Mme Levraut, vice-présidente du Conseil général de l'environnement et du développement durable, la loi de 2006 est utile mais trop ambitieuse.

Ainsi, la quasi-totalité des acteurs que j'ai pu rencontrer ont souligné les apports positifs de cette loi, qui a posé de grands principes, comme le droit d'accès à l'eau potable pour tous, et sécurisé le système des redevances perçues par les agences de l'eau, sur lequel repose l'ensemble de la gouvernance. Ils reconnaissent tous que la qualité de l'eau s'est améliorée, même si les objectifs ne sont pas atteints – il faut dire que l'on a changé le thermomètre en cours de route –, s'accordent à dire que les pratiques elles aussi s'améliorent et que les politiques sont vertueuses, pour reprendre, là encore, les termes de Mme Levraut, qui ajoute qu'il ne faut pas sanctuariser les actions et que les choses doivent évoluer avec pragmatisme.

En revanche, la mise en œuvre concrète des mesures votées en 2006 fait apparaître, une décennie plus tard, un certain nombre de difficultés, voire, à l'aune de l'intention initiale du législateur, des résultats contre-productifs. J'ai ainsi identifié quatre domaines dans lesquels l'application de la Lema pose des problèmes, souvent préjudiciables aux acteurs de terrain. Il s'agit des dispositions relatives à la gestion qualitative de l'eau ; à sa gestion quantitative ; aux autorisations dites « loi sur l'eau » ou Iota, et à l'empilement de normes qui complexifient les interventions des acteurs concernés ; à la gouvernance et à la planification, enfin.

J'ai choisi d'examiner successivement chacun de ces aspects et de proposer vingt-huit recommandations. J'ai également effectué un déplacement dans le Cher, le 15 janvier, afin de constater sur place les difficultés que pose, notamment, l'application du principe de continuité écologique et d'entendre les organisations régionales, parmi lesquelles le syndicat de la vallée de l'Arnon, où des travaux de continuité écologique ont été effectués.

Au moment de son adoption, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques poursuivait deux objectifs principaux. En premier lieu, moderniser le dispositif juridique de la gestion de l'eau, qui reposait sur les lois du 16 décembre 1964 et du 3 janvier 1992 ; en second lieu, atteindre les objectifs fixés par la directive-cadre européenne du 23 octobre 2000, notamment l'obligation de résultats pour parvenir à un « bon état écologique des eaux » en 2015.

Cette loi, avec 102 articles, outre qu'elle a reconnu un droit à l'eau pour tous, a réformé le régime d'autorisation des installations ayant un impact sur l'eau ; modifié le régime dit « du débit affecté » ; réformé les critères de classement des cours d'eau pour préserver leur bon état écologique et celui des milieux aquatiques ; introduit des dispositions pour lutter contre les pollutions diffuses dues à l'emploi des produits phytosanitaires. Elle a également réformé la gouvernance de l'eau ; créé des redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvements sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacles sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique. Elle a mis en place l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) ; renforcé la portée juridique des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) ; amélioré la transparence de la gestion des services d'eau et d'assainissement ; modernisé l'organisation de l'activité de pêche professionnelle en eau douce.

Le Sénat avait été la première assemblée saisie de ce projet de loi, présenté quarante ans après la loi fondatrice du 16 décembre 1964 qui avait décentralisé la gestion de l'eau au niveau des bassins hydrographiques. Le rapporteur de la commission des affaires économiques, notre collègue Bruno Sido, avait alors identifié trois enjeux majeurs : satisfaire à nos obligations communautaires tout en conciliant les différents usages de l'eau ; parvenir au « bon état écologique de l'eau » en associant réglementation et redevances de bassin ; conforter la définition territorialisée de la politique des agences de l'eau tout en assurant la pérennité de leurs ressources financières.

Les débats de 2006 en séance publique, que j'ai relus, marquent l'importance de ce texte pour les élus et les collectivités territoriales, dont les responsabilités sont lourdes en matière d'eau potable et d'assainissement.

Pour toutes ces raisons, il me semble naturel que le Sénat se penche aujourd'hui sur l'application de cette importante réforme et son impact sur les collectivités territoriales.

Comme en 2006, j'ai pu me rendre compte, au fil de mes auditions et de mes déplacements, combien l'eau constitue une ressource unique, au centre de nombreuses activités humaines comme l'agriculture, l'industrie, le tourisme, l'énergie, les transports, la pêche et bien d'autres. Si bien que le cœur de l'action publique en matière de politique de l'eau se concentre sur les conflits d'usages potentiels entre ces activités. Quelle hiérarchie faut-il donner à ces usages ? Quelle articulation faut-il leur trouver sur le terrain ? Comment y associer l'ensemble des acteurs ? Quelles difficultés concrètes et quels obstacles font le quotidien de ceux qui ont à mettre en œuvre les dispositifs juridiques imaginés et adoptés par le législateur ?

En outre, comme l'a très récemment mis en lumière le rapport d'information de la délégation à la prospective de nos collègues Henri Tandonnet et Jean-Jacques Lozach, intitulé *L'eau, urgence déclarée*, l'eau est un élément essentiel de l'adaptation au changement climatique, avec un impact quantitatif, qualitatif, ainsi qu'un impact en termes de prix.

Dans ce contexte, dix ans après le vote de la Lema, le bilan de son application semble mitigé. Je tiens à souligner que j'ai perçu, au fur et à mesure de mes travaux, deux appréciations différentes, même si elles ne sont pas contradictoires. D'un côté, se manifeste un large attachement aux grands principes posés par le texte et à son équilibre : la Lema, de l'aveu de tous, est une loi qui, donnant des bases solides à une nouvelle organisation de la gestion de l'eau en France, fait date ; mais d'un autre côté, le bilan se fait plus contrasté dès que l'on en vient à sa mise en œuvre concrète : pour beaucoup, la loi n'a pas suffisamment anticipé les réalités du terrain et a apporté de la complexité et des contraintes supplémentaires.

Il peut s'agir, parfois, d'une simple incompréhension dans l'interprétation par l'administration de l'intention initiale du législateur, mais on observe aussi, localement, des rapports conflictuels avec l'administration, dont les positions sont jugées rigides. D'où l'intitulé de mon rapport, par lequel j'ai entendu mettre en avant l'exigence de discernement et de pragmatisme. Un grand nombre de mesures sont aujourd'hui soit mal appliquées soit mal mises en œuvre du fait d'une interprétation idéologique, de dispositions trop complexes, voire juridiquement floues. J'ai également pu constater de vraies différences selon les territoires, témoignant d'une grande latitude d'interprétation laissée aux services qui prennent les décisions locales.

C'est flagrant dans l'application du principe de continuité écologique. Je choisis cet exemple car il illustre parfaitement, selon moi, le manque de pragmatisme et de discernement qui peut parfois transformer un bon principe voté par le législateur en situation aberrante sur le terrain. Ainsi, l'effacement des seuils est la solution quasi-systématiquement appliquée pour mettre en œuvre le principe de continuité écologique, alors même qu'elle n'est pas forcément la mieux adaptée. Les études sur lesquelles s'appuient les services pour prendre ces décisions sont souvent contestables et les philosophies varient d'un département à l'autre. Ainsi, les propriétaires de moulins se trouvent dans des situations souvent intenable, sans compter qu'ils sont parfois amenés à financer à grand frais – jusqu'à 300 000 euros – des passes à poissons.

Certes, nous nous trouvons dans un contexte où l'encadrement communautaire est marqué, avec les risques de contentieux que cela comporte, mais je crois que le problème tient surtout à une «surtransposition» de la directive cadre sur l'eau, qui n'impose aux États qu'une logique de résultats, et non de moyens.

Les propositions que je vous présente aujourd'hui s'inscrivent dans le droit fil de ces réflexions.

En matière de gestion qualitative de l'eau, la première des choses à faire est d'interdire la surtransposition des directives européennes et de fixer des objectifs réalistes, pragmatiques et stables, permettant de mesurer les progrès réels. Car les mauvais résultats que l'on impute à la France en matière de bon état écologique des eaux ne veulent pas dire grand-chose, dans la mesure où l'on a changé le thermomètre en cours de route, en ajoutant sans cesse des critères supplémentaires. Les agences de l'eau nous ont alertés sur ce point.

Je vous propose ainsi de garantir le financement de nos agences de l'eau, dont les missions doivent rester concentrées sur la biodiversité aquatique. Je suis attaché, comme un grand nombre d'entre vous au principe fort de « l'eau paye l'eau ».

En ce qui concerne la mise en œuvre du principe de continuité écologique face aux obstacles sur les cours d'eau, je préconise de privilégier des solutions locales, au cas par

cas, qui associent l'ensemble des acteurs. Il faudrait aussi prévoir dans le code de l'environnement que l'application de ce principe doit s'articuler avec les autres usages, et notamment le développement de la petite hydroélectricité, qui est la première des énergies renouvelables, et dont la tutelle devrait être assurée par les services de la direction de l'énergie plutôt que par ceux de la direction de la biodiversité.

Je suggère également de renforcer les moyens financiers dédiés à la protection des captages, qui restent insuffisants.

Je propose que les agents de la future Agence française pour la biodiversité ne soient pas en charge de missions de police judiciaire et que les gardes de l'Onema ne puissent pas intervenir avec leurs armes, car c'est la pédagogie plutôt que la répression systématique qui doit les guider. Toutes les agences de l'eau sont, en principe, représentées à l'Onema. Mais, il semblerait que l'agence de bassin Loire-Bretagne, l'une des plus grandes de France, ait dû laisser sa place dans ce conseil. Il faudrait y remédier.

Concernant la gestion quantitative de l'eau, l'une de mes principales propositions concerne le soutien financier aux collectivités territoriales pour lutter contre les fuites d'eau sur les réseaux d'eau. Songez que l'on déplore un milliard de mètres cube de fuites d'eau par an dans les réseaux d'eau potable ! Ce qui signifie que 20 % de l'eau traitée et mise en distribution sont perdus. Pour cinq litres d'eau mis en distribution, un litre d'eau revient au milieu naturel sans passer par le consommateur. Cela représente près d'un tiers des prélèvements en eau destinés à l'irrigation – dont on sait qu'elle est souvent contestée...

Je souhaite également favoriser les retenues de substitution ou collinaires, et sécuriser juridiquement les projets. On a vu, en Charente, les difficultés juridiques auxquelles ils peuvent se heurter. Sans parler de ce qui s'est passé à Sivens. Je plaide aussi pour un raccourcissement des délais d'instruction.

Quelques-unes de mes propositions sont également destinées à clarifier et sécuriser juridiquement les organismes uniques de gestion collective (OUGC), qui ont été créés afin de mettre en œuvre la gestion volumétrique prévisionnelle de l'eau instaurée par la Lema. Les OUGC ont en charge la gestion et la répartition des volumes prélevés pour usage agricole sur un territoire déterminé. Chaque OUGC doit détenir l'autorisation globale de prélèvements pour le compte de l'ensemble des irrigants du périmètre de gestion, quelle que soit la ressource prélevée. Le but de ces structures est d'assurer une gestion collective et durable du volume prélevable alloué à la profession agricole. L'objectif initial porté par la loi de 2006 tend à l'abandon progressif des autorisations de prélèvements individuels au profit d'une autorisation unique de prélèvement détenue par l'OUGC, afin, d'une part, de sécuriser les usages économiques, d'autre part, de permettre la satisfaction des besoins des milieux naturels. Mais aujourd'hui, seuls deux OUGC, en Allier et dans l'Ariège, sont titulaires de l'autorisation unique pluriannuelle, tant les obstacles administratifs sont nombreux. Or, le dispositif transitoire d'autorisations temporaires de prélèvement d'eau (ATPE) arrive à son terme pour les quinze OUGC désignés avant 2012 et dans un an pour les autres. N'oublions pas que l'eau est devenue une assurance et un outil de sécurité pour l'agriculture, non pas tant pour produire plus que pour diversifier, à l'heure où la politique agricole commune pousse à éviter la monoculture.

Quant aux autorisations dites loi sur l'eau, je préconise de les simplifier au maximum, de même que les procédures de nettoyage des rivières et des fossés : les récentes crues de juin 2016 en ont tristement montré l'utilité. Les contraintes normatives ont posé de

tels problèmes à certains propriétaires qu'ils ne veulent plus nettoyer les fossés, par crainte de l'Onema. C'est ainsi que sont laissés à l'abandon beaucoup de fossés, dont le nettoyage régulier aurait pourtant évité des inondations.

Enfin, sur le volet gouvernance, je crois que nous devons aller vers des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, les Sdage, bien plus simples. Tout le monde nous a dit que ces documents rebutaient – ils font souvent une centaine de pages, quand une vingtaine suffirait à définir les grands principes.

Il convient aussi d'améliorer la représentativité et les équilibres entre les acteurs au sein des instances de bassin. Une bonne base de rééquilibrage consisterait en une répartition prévoyant un tiers de consommateurs et associations, un tiers de collectivités et un tiers d'utilisateurs industriels et agricoles. Je constate en effet que les associations environnementalistes sont surreprésentées et que le poids de l'État reste trop important, puisqu'il représente un tiers des voix.

Enfin, concernant la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, dite compétence Gemapi, je crois que le niveau intercommunal n'est pas le mieux adapté, dans la mesure où il ne correspond pas au bassin versant. Sans compter que cette compétence risque de ne pas être mise en œuvre, faute de moyens à disposition des intercommunalités pour la financer, sauf à mettre en place une taxe supplémentaire sur le terrain. Je préconise donc de la retransférer à l'État, aux régions, ou aux agences de l'eau. Nous aurons certainement un débat dans les mois à venir sur ce sujet. J'ai rencontré le président Larcher, qui souhaite que l'on s'y penche, car cela pose des difficultés dans nombre de secteurs.

M. Charles Revet. – Je félicite chaleureusement notre collègue pour ce travail clair, précis, concret, qui soulève de nombreuses questions. Je me souviens de nos débats lors de la loi sur l'eau, en particulier sur la date de 2015 retenue pour la mise en œuvre de ses prescriptions. Lorsque j'avais objecté qu'elle me semblait totalement irréaliste ne serait-ce qu'au regard des investissements à réaliser dans les stations d'épuration, je me suis vu objecter que l'on ne faisait que transposer la directive européenne. Résultat, on a reporté l'échéance, et je ne suis pas sûr qu'il ne faudra pas le faire à nouveau.

Ce qui compte avant tout, ainsi que vous l'avez souligné, c'est de déterminer des priorités. L'Onema, l'agence de l'eau, les directions départementales des territoires et de la mer, l'agence régionale de santé interviennent concomitamment sur le terrain, et chacune de ces instances est susceptible de bloquer un dossier. Le syndicat des eaux que je préside, qui a mené d'importants travaux pour la création d'unités de dénitrification – nous étions à la limite des 50 milligrammes par litre – s'est vu de surcroît imposer la création d'une unité de mesure de la turbidité. Cela représente, chaque fois, un coût de 2 millions d'euros, pour un syndicat qui regroupe à peine 20 000 personnes. J'ai eu beau faire valoir que nous n'avons connu que de très rares épisodes de turbidité, et que nous pouvons basculer, en cas de problème, sur le réseau de la ville du Havre, avec lequel nous sommes interconnectés, mes interlocuteurs n'ont rien voulu savoir. Alors que l'on sait que le renouvellement des canalisations va être un enjeu majeur des années à venir, qui risque de faire flamber le prix de l'eau, il serait pourtant essentiel de déterminer des priorités. A nous de le faire, en déposant une proposition de loi ou en se greffant sur tout autre véhicule législatif.

Mme Évelyne Didier. – Ce que j'ai entendu m'inquiète. Je me suis beaucoup investie, comme Charles Revet, dans nos débats sur la loi de 2006, dont j'avais voulu, en me

rapprochant de son rapporteur, Bruno Sido, comprendre tous les enjeux. Le sujet est extrêmement complexe, et nous ne pouvons revisiter en une heure un débat aussi lourd.

Il est certaines de vos propositions auxquelles je ne saurais adhérer, ayant défendu des positions contraires, y compris lors des récents débats sur la loi pour la reconquête de la biodiversité. Ne pouvant les mentionner toutes, je m'en tiendrai à celle qui touche à la petite production hydroélectrique. Si je vous suis lorsque vous faites valoir que les petits seuils attachés aux moulins ne sont pas de nature à rompre la continuité écologique, j'insiste cependant sur le fait que leur multiplication peut, en revanche, poser problème. On est déjà, pour donner un ordre de grandeur, à 80% de ce que l'on peut espérer tirer de l'hydroélectricité et la marge de progression n'est guère que de un à trois térawatt/heure : il serait périlleux de mettre en cause, pour si peu, la continuité écologique. L'eau n'est pas seulement un support d'activité mais un milieu, un écosystème qui a besoin, pour remplir sa mission d'épuration, d'être préservée.

Lorsque vous relevez, pour le déplorer, que des normes nouvelles se sont empilées depuis 2006, je ne vois pas à quoi vous faites allusion. Pouvez-vous préciser ?

Sur le problème des pertes causées par les fuites d'eau, je vous suis entièrement. Bien souvent, les collectivités locales n'ont pas les moyens d'y remédier. Il faudra trouver des solutions, y compris en s'interrogeant sur les usages de l'eau potable – avec laquelle on lave même nos voitures... Car pour l'heure, on n'a pas engagé de réflexion approfondie sur ces questions.

Je regrette que vous n'abordiez pas la question de l'irrigation et des retenues collinaires sous l'angle du changement climatique. Si les hausses de températures que l'on nous annonce deviennent réalité, avec cette conséquence que le sud de la France connaîtra des périodes proches du climat tropical tandis que la Lorraine vivra sous un climat qui est celui du sud aujourd'hui, il serait bon de réfléchir à l'adaptation des cultures au climat au lieu de s'acharner à adapter l'irrigation aux cultures actuelles.

Autant de raisons qui font que nous ne pourrions souscrire à ce rapport.

M. Hervé Poher. – Je remercie Rémy Pointereau dont le travail ouvre à la réflexion. J'ai quelque expérience de ces questions, pour avoir été président, de 2004 à 2014, de la communauté de bassin Artois-Picardie – la plus petite et la plus complexe des communautés de bassin, parce qu'outre le problème agricole, elle a hérité du problème industriel et de ceux que nous ont légués les guerres du XX^{ème} siècle. Si bien qu'il est éminemment difficile, dans un tel bassin, de parvenir à un bon état écologique des eaux. Nous avons dû engager de lourds efforts, au point que la ministre, en 2004, soulignait que ce bassin était à la fois le moins riche et le plus vertueux.

Je ne saurais vous suivre lorsque vous dites que la loi de 2006 est trop ambitieuse. Une loi doit viser haut, quitte à arriver un peu en dessous de l'objectif. Si tel n'est pas le cas, on nous reproche de manquer d'ambition. Il est vrai que la directive cadre sur l'eau, avec son objectif de bon état écologique des eaux de surface et profondes fixé à 2015, s'est imposée à la France, mais je ne me fais pas pour autant une gloire d'avoir, à l'époque, demandé et obtenu de Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'écologie, des possibilités de report à 2021 et 2027. Encore une fois, la loi doit être ambitieuse.

Vous reprochez à la loi de ne pas intégrer la complexité des territoires. Quelle commune mesure entre le Cher, que vous avez cité, et les bassins miniers, où il faut sans cesse pomper l'eau qui envahit les mines et faire venir l'eau potable de l'Artois.

Vous déplorez qu'on ait changé le thermomètre ? À vous prendre au pied de la lettre, je pourrais vous comprendre, attaché que je suis, comme médecin, au bon vieux thermomètre de nos pères, mais le fait est que dans le cas qui nous occupe, de nouveaux problèmes sont apparus. Je pense par exemple aux perchlorates, que l'on retrouve dans la région de Toulouse, où se fabriquent des feux d'artifice, mais aussi, à des taux élevés, dans le Nord-Pas-de-Calais, du fait des obus et matériels militaires des deux guerres enfouis dans son sol. On ignore encore les effets du perchlorate, qui se diffuse dans l'eau, sur l'organisme humain, mais il n'en a pas moins fallu, par précaution, se soucier de protéger les enfants et les femmes enceintes.

Je ne suis pas partisan de réduire, comme vous le préconisez, la présence de l'État au sein des comités de bassin, car il joue un rôle de médiateur. Entre le monde associatif, très revendicatif, le monde industriel, très puissant, et alors que le collège des élus fluctue au gré des échéances politiques, il faut un modérateur.

Je ne saurais vous suivre, enfin, dans vos préconisations sur la Gemapi. Pour lutter contre les inondations, il convient de ménager une certaine subsidiarité, en s'appuyant sur les intercommunalités, ou peut-être les pays. Certes, il faut assurer une coordination, mais n'allons pas trop loin, parce que la distance fait perdre de vue la réalité du terrain.

M. Louis Nègre. – Je félicite notre rapporteur pour son travail exhaustif, dans lequel il ne formule pas moins de vingt-huit propositions. J'y ai appris beaucoup de choses sur un sujet complexe, et conflictuel. J'ai d'ailleurs eu moi-même affaire à la police de l'eau de l'Onema, dont les agents, au lieu d'aider les élus locaux des petites communes dépourvues de moyens, se comportent bien souvent en *cow-boys*, donnant une bien mauvaise image de la lutte pour la qualité de l'eau. Il serait bon de faire comprendre à cet organisme l'exigence de pédagogie qui doit l'animer.

Vous soulignez un défaut de pragmatisme de la loi. D'où l'utilité de vérifier, comme le font les Danois, ce qu'elle donne sur le terrain. Revenir aux lois que nous votons tous les cinq ans me paraîtrait un principe sain.

Interdire la surtransposition, dégager des moyens pour les captages et soutenir les collectivités dans leur lutte contre les fuites d'eau : autant de propositions sur lesquelles je vous suis.

L'eau, comme l'a rappelé Evelyne Didier, est un milieu fragile, sensible. Pas plus tard que ce matin, mon cabinet de Cagnes-sur-mer m'a appelé pour m'informer que la Cagne, une petite rivière de chez moi, était à sec sur cent mètres. C'est dire que dans le Midi, les problèmes liés au changement climatique vont nous arriver plus vite qu'en Lorraine. D'où l'excellence de votre proposition n° 25, qui appelle à anticiper le changement climatique, dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. Il faut s'atteler dès aujourd'hui à définir les moyens qu'il faudra mettre en œuvre pour compenser ses effets.

En revanche, je m'interroge sur votre proposition n° 28, qui tend à attribuer la compétence dite Gemapi à l'État, aux régions ou aux agences de l'eau. Si on l'a mise en place, c'est bien parce que chacun se renvoyant la balle, on manquait d'une politique

cohérente de lutte contre les inondations, qui coûtent 500 millions d'euros de pertes chaque année, et surtout des dizaines de vies humaines. Les inondations du 3 octobre dans les Alpes-Maritimes ont encore provoqué vingt morts. Peut-être la responsabilité de la Gemapi pèse-t-elle trop sur les seules collectivités, mais tout renvoyer à l'État, impécunieux et inefficace, serait contre-performant. Chez moi, j'ai créé un comité de rivière et mis en place un programme d'actions pour la prévention des inondations (Papi). N'oublions pas que lorsque des plaintes sont déposées – et huit mois après les inondations du 3 octobre, on voit arriver les premières – c'est avant tout la responsabilité des maires qui est mise en cause. Dans les Alpes-Maritimes, nous avons mis en place un comité de département mutualisé, appelé à traiter l'ensemble des problèmes. Telle est plutôt la solution que je préconiserais.

Mme Odette Herviaux. – Parmi vos propositions, certaines me conviennent, et avant tout la première, qui appelle à éviter la surtransposition de normes européennes. Cela dit, on a besoin, sur certains territoires, d'aller au-delà des directives, mais cela doit passer par des solutions locales issues de l'initiative des acteurs : c'est aussi pourquoi je souscris à vos propositions n^{os} 4 et 5, qui vont en ce sens. En Bretagne, sur certains sous-bassins versants prioritaires, on est allé bien au-delà des normes réclamées par Bruxelles, mais avec l'aval de tous. Et l'on a obtenu des résultats.

En revanche, certaines de vos propositions me semblent aller au rebours de ce que nous avons voté dans la loi biodiversité. Certaines, enfin, me laissent des interrogations. Vous appelez, dans votre proposition n° 12, à soutenir les collectivités dans la lutte contre les fuites d'eau. Soit, mais qui se chargera de ce soutien ?

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Les agences de l'eau.

Mme Odette Herviaux. – Votre proposition n° 14, qui appelle à promouvoir le développement de contrats avec les agriculteurs pour prestation de services environnementaux va dans le sens de ce que réclame la profession. Cependant, il existe des dispositifs qui vont déjà dans ce sens. Je pense aux mesures agroenvironnementales, qui permettent de rémunérer les agriculteurs qui privilégient certaines pratiques, notamment pour la préservation de l'eau. S'agit-il d'en élargir le cadre ?

Votre proposition n° 18 vise à favoriser la recharge des nappes phréatiques en dehors de la période d'étiage. Mais par quelles techniques ?

Je suis, enfin, très favorable à votre proposition n° 25, qui appelle à anticiper le changement climatique. Il est en effet essentiel de se prémunir, et contre les sécheresses, et contre les inondations. Mais je crains que cela n'amène pas la simplification que vous appelez de vos vœux...

M. Jean-Yves Roux. – Dans son rapport du 7 octobre 2015 sur la préservation de la ressource en eau et le maintien d'une agriculture montagnarde, le député Joël Giraud constate que si le principe d'une gestion équilibrée de la ressource en eau est essentiel, l'uniformisation à tout prix n'est pas efficace, certains territoires de montagne ayant une sévérité d'étiage très marquée. Pour remédier à ce problème, il a été question de redéfinir, par voie réglementaire, la notion de cours d'eau atypique, la voie législative ayant malheureusement été abandonnée dès la première lecture du projet de loi biodiversité. Votre rapport aborde-t-il concrètement cette problématique ? Quelles solutions préconisez-vous pour parvenir à une mutualisation des associations syndicales autorisées ?

M. Benoît Huré. – Je félicite notre rapporteur pour son travail. L'eau représente, avec l'alphabétisation et la santé, un enjeu fondamental pour l'humanité. Elle est de ceux qui sous-tendent certains conflits dans le monde, y compris terroristes.

Cependant, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, si nous ne portons pas le problème au niveau international, notre action, si exemplaire soit-elle, restera vaine : nous représentons moins de 1 % des terres émergées et moins de 1 % de la population mondiale.

Sur certaines propositions, je constate qu'il y a convergence. Mais comment vont-elles prospérer ? Ce rapport n'est-il destiné qu'à garnir les rayonnages d'une bibliothèque, ou entend-on aller plus loin ? Les parlementaires produisent, en matière d'évaluation de la réglementation, un travail de qualité qui, bien utilisé, aiderait peut-être à réduire l'inflation législative.

Vous appelez, dans vos préconisations, à renforcer les moyens de protection des captages. Je pense qu'il faut aussi militer pour des captages moins nombreux, plus grands, et mieux sécurisés. Il serait important, de même, de créer des maillages de sécurité entre les différents réseaux de distribution sur le territoire.

Pour remédier à la perte de 20 % sur les réseaux d'eau potable, il me semble que les syndicats concernés, lorsqu'ils réalisent des investissements, devraient bénéficier d'une prime à la performance du réseau. Il faut aussi repenser les usages de l'eau potable. Dans les constructions nouvelles en particulier, on peut mettre en œuvre des solutions intéressantes, à peu de coût.

Dans le domaine de l'eau comme dans tant d'autres, il faut cesser de surtransposer les normes européennes. Qu'existent des initiatives locales pour aller plus loin, fort bien, mais le problème, c'est que l'on a tendance à s'emparer de telles démarches volontaires pour en faire la règle générale. C'est un travers typiquement français.

Un mot sur les agents de l'Onema. Dans un état de droit, c'est à l'État, avec ses policiers, d'exercer le pouvoir de police. Or, de décret en circulaire d'application – sans parler de l'interprétation qu'en font les agents – on n'a plus une France, mais trente-six, on n'a plus un département, mais trente-six circonscriptions. Et c'est dévastateur. Même si cela ne concerne que quelques-uns d'entre eux, certains agents de la police de l'eau se comportent en *cow-boys* – c'est peu de le dire. J'ai vu, à l'occasion d'une inondation, au reste provoquée par des embâcles que plus personne n'ose enlever, débarquer la police de l'eau armée jusqu'aux dents, révolvers pointés sur des habitants que des délinquants avaient déjà traumatisés par des vols en série. Ce n'est pas acceptable. Il faut cantonner les agents de l'Onema dans leur fonction première, qui est de conseiller et d'accompagner. La sanction revient à la police et à la gendarmerie. Les pratiques actuelles sont dévastatrices, y compris sur les électeurs, qui vont porter leur vote où l'on sait.

La compétence Gemapi part d'une très bonne idée, à ceci près, comme l'a aussi rappelé Evelyne Didier, que le niveau intercommunal ne couvre pas nécessairement l'ensemble d'un bassin versant. L'idée que cette compétence relève de l'État ou de l'agence de l'eau ne me choque donc pas. Soyons honnêtes : on sait l'importance de l'enjeu, mais on n'est pas prêts à y mettre les moyens, si bien que l'on a confié la compétence aux communes et aux intercommunalités. La vraie question est celle des moyens.

Un dernier mot, pour dire que je souscris aux remarques qui ont été faites sur le rôle de médiateur de l'État, essentiel pour les associations écologistes et les usagers.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je félicite Rémy Pointereau pour son rapport passionnant, qui reflète les positions qu'il tire de son expérience. Le problème de l'eau, auquel j'ai eu l'occasion d'être confronté comme maire, est complexe. D'autant qu'il varie selon les bassins, ainsi qu'il ressort de l'intervention d'Hervé Poher sur le Nord.

Le groupe socialiste s'abstiendra. Certaines propositions nous semblent très positives, mais nous sommes en désaccord avec d'autres. Je pense, par exemple, à la proposition n° 3, qui entend retirer aux agences de l'eau compétence sur la protection de la biodiversité terrestre. C'est remettre en cause la protection de la biodiversité, car on sait bien qu'il y a *continuum* entre la terre et l'eau. Quant à la proposition n° 2, qui vise à interdire à l'État de prélever sur le fonds de roulement des agences de l'eau, elle relève du vœu pieu. Quel gouvernement, alors que tous l'ont fait, s'interdira ce type de prélèvement ?

Ce qui a été dit des agents de l'Onema m'a surpris. Sur la Loire, les pêcheurs professionnels subissent les attaques des pêcheurs du dimanche, au point qu'ils n'arrivent plus à exercer normalement leur métier : c'est la police locale, et non pas l'Onema, qui règle le problème.

Soutenir les collectivités, soit, mais qui le fera, comme le demandait Odette Herviaux ? Le renouvellement des tuyauteries d'eau potable et d'eaux usées est un enjeu majeur, comme l'a rappelé Charles Revet. L'amortissement s'étend, pour les premières sur 70 ans, pour les secondes sur 50 ans. Les collectivités ont engagé le travail. Peut-être que les agences de l'eau peuvent aider, mais je rappelle qu'à partir de 2020, ce sont les communautés qui vont être en charge de ces réseaux, avec des moyens, je l'espère, plus sécurisés.

La proposition n° 21, qui préconise de réutiliser les captages d'eau abandonnés, me laisse dubitatif. En Loire, des captages d'eau disparaissent parce que la Loire évolue : on ne peut pas les réutiliser, parce qu'ils sont à sec. Mais c'est peut-être une particularité du bassin ligérien.

L'État, comme d'autres l'ont dit avant moi, doit continuer à jouer son rôle. Il porte une vision nationale et agit de surcroît en modérateur.

Quant à votre proposition sur la compétence Gemapi, elle est satisfaite. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a confié cette compétence aux communes, mais prévoit aussi que celles-ci peuvent la transférer à l'intercommunalité, laquelle peut également la transférer à l'agence de bassin. Dans le cours du débat, nous avons convenu *in fine* que ces problèmes méritaient d'être gérés par l'agence de bassin.

Mme Annick Billon. – Merci de ce rapport fouillé qui mériterait, je rejoins en cela Evelyne Didier, un second débat, afin de nous attacher à chacun des sujets soulevés. Il ne s'agit de rien moins que de répondre aux besoins en eau sur tous les territoires et de protéger la biodiversité.

Je partage les inquiétudes de mes collègues sur la compétence Gemapi qui, sur beaucoup de territoires, n'est pas mise en œuvre, faute de moyens. De manière plus générale, quand trop d'acteurs interviennent sur une compétence, comme cela est le cas pour l'eau,

l'action est inefficace. Demander que l'État prenne la direction des opérations, c'est demander un pilote, donc un responsable.

Il serait bon, encore une fois, de débattre à nouveau de toutes ces questions.

M. Jacques Cornano. – J'insiste sur le travail déjà réalisé sur la directive cadre. Il convient de poursuivre dans la même direction : évaluation, consultation du public. Sur le changement climatique, je rappelle que nous avons mené un travail important, concernant la ressource en eau et l'assainissement. Alors que la Cop 22 se profile, il nous revient d'apporter des contributions concrètes, notamment sur la gouvernance et la planification, en nous inspirant, aussi, des expériences déjà engagées.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Quand je dis que l'on a mis la barre trop haut, je ne fais que reprendre la position des directeurs des agences de l'eau, qui estiment que l'on est allé trop loin. Il faut réfléchir à deux fois avant de se fixer des objectifs. Ceci pour faire écho aux propos de Charles Revet. Il est également juste de souligner que les opérateurs de l'eau sont trop nombreux. Mais c'est nous qui, par nos votes, avons créé ce mille-feuille – agences de l'eau, schémas d'aménagement et de gestion de l'eau, schémas départementaux d'aménagement et de gestion de l'eau, commissions locales de l'eau, et j'en passe. C'est pourquoi il faut, sans doute pas à cinq ans, comme le propose Louis Nègre, mais à dix ans, évaluer la loi, et peut-être la revoir.

Evelyne Didier s'inquiète de ce rapport sur un sujet complexe. Mais pour reprendre l'exemple des seuils hydroélectriques qu'elle évoquait, je précise que je ne préconise pas leur augmentation. La petite production hydroélectrique est le fait, en France, de 2 500 microcentrales, représentant 1,5 % du total de l'énergie électrique, et 10 % seulement de la production hydroélectrique. À côté de la production d'un grand barrage, ce n'est rien.

Plutôt que créer des retenues collinaires pour prévenir les effets du changement climatique, il faut adapter les cultures au climat, dites-vous ? Pour moi, ce sont les hommes qui doivent s'adapter au climat. Dans les siècles passés, lorsque des moines s'installaient quelque part, la première chose qu'ils faisaient, c'était une retenue d'eau, pour vivre. On n'a rien inventé depuis. Sans compter qu'adapter les cultures, cela veut dire aussi en passer par des OGM résistant à la sécheresse. Or, personne n'en veut.

Ce n'est pas moi, encore une fois, qui dit que la loi est trop ambitieuse, monsieur Poher. Cela dit, je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que chaque territoire a ses spécificités, et que l'administration doit agir avec discernement. Mais pour ce qui concerne la Gemapi, je ne vous suis plus : on ne peut pas laisser cette compétence aux collectivités, qui n'ont pas les moyens financiers de la mettre en œuvre. Pour moi, les agences de l'eau sont les mieux à même de gérer le problème.

Les agents de l'Onema doivent en effet, comme le préconise Louis Nègre, pratiquer la pédagogie. J'irai plus loin : je ne vois pas au nom de quoi on les arme. Notre collègue Jean Bizet, qui a eu à s'y frotter et a été condamné sait de quoi je parle. De même que des élus, dans nos campagnes, qui se trouvent condamnés pour avoir curé un fossé. (*M. Charles Revet renchérit*) Il est temps que les agents de l'Onema agissent avec discernement.

Vous vous inquiétez d'apprendre que la Cagne est à sec, mais je rappelle qu'en 1947, les puits, les rivières étaient à sec, alors même qu'on n'irriguait pas – et le changement climatique n'était pas en cause.

La recharge des nappes phréatiques, sur laquelle s'interroge Odette Herviaux, se pratique dans quelques endroits en France, notamment chez Alain Gournac, dans les Yvelines, où l'on pratique un épandage sur zones perméables, afin de recharger les captages d'eau potable. Je vous invite à aller visiter ce site. Il existe également un projet visant à recharger la nappe de Beauce avec la Loire. C'est une solution intéressante, qui évite de faire des retenues et mérite d'être explorée.

Vous vous interrogez sur ma proposition n° 14. Certes, les mesures agroenvironnementales existent, mais on pourrait faire mieux encore, en renforçant ces contrats agroenvironnementaux.

J'indique à Jean-Yves Roux qu'il trouvera, à la page 60 de mon rapport, un développement sur le cas particulier de la ressource en eau en zone de montagne, avec le régime des débits réservés.

Benoît Huré se demande si mon rapport est destiné à prendre la poussière sur une étagère. Je le rassure : c'est bien plutôt la loi sur l'eau de 2006, qui a dix ans, qu'il faudra bien, à un moment, dépoussiérer.

M. Charles Revet. – Absolument.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Diminuer le nombre de captages ? Il faut trouver les ressources suffisantes. Certains captages ne dépassent pas quelques dizaines de mètres cubes, et il n'est pas toujours facile de les augmenter. Si bien qu'il en faut parfois trois ou quatre pour obtenir un débit suffisant pour la population.

Sur le problème de la surtransposition, nous sommes d'accord. De même que sur l'Onema, dont les agents doivent à mon sens être désarmés.

Jean-Jacques Filleul considère que ma proposition n° 3 remet en cause la protection de la biodiversité. Mais je ne fais que rappeler un principe qui veut que l'eau paye l'eau. Confier la protection de la biodiversité terrestre aux agences de l'eau, c'est diminuer d'autant les moyens consacrés à l'eau. Je veux bien que l'on confie cette mission aux agences de l'eau, mais en les dotant de moyens supplémentaires.

Mme Évelyne Didier. – Alors c'est ainsi qu'il faut l'écrire.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Quant à la Gemapi, je suis d'accord avec vous : les agences de bassin constituent le bon niveau pour mener un travail coordonné.

Annick Billon appelle de ses vœux un autre débat. Peut-être notre président pourrait demander un débat en séance publique en décembre, à l'occasion des dix ans de la loi de 2006 ? (*Mme Didier approuve*).

Jacques Cornano, enfin, a raison d'appeler notre attention sur la Cop 22, qui viendra vite.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie de ce rapport complet. Je souscris pleinement au vœu largement partagé de Benoît Huré de ne pas voir ce rapport rester lettre morte. Depuis la disparition de la commission chargée d’assurer le suivi de l’application des lois, il revient à chaque commission d’assurer ce suivi pour les textes dont elle a été saisie. Au-delà du suivi de l’applicabilité des lois promulguées, qu’assure, au sein du Bureau du Sénat, Claude Bérît-Débat, il s’agit aussi de mesurer, à terme, les effets des lois que nous votons. Et c’est pourquoi nous avons confié ce travail sur la loi de 2006 à Rémy Pointereau. Nous ne nous en tiendrons pas là, et je demanderai un débat en séance publique, dans le cadre d’une semaine de contrôle, qui pourra être suivi, dans un deuxième temps, par le dépôt d’une proposition de loi, comme cela s’est déjà fait.

Mme Évelyne Didier. – Un mot pour explication de vote. Le travail de Rémy Pointereau est plein d’intérêt, mais il comporte quelques propositions auxquelles, pas plus que mon groupe, je ne peux souscrire. Cependant, eu égard à ce qui vient d’être proposé, je m’abstiendrai.

La commission autorise la publication du rapport.

Article 13 de la Constitution – Audition de M. Bernard Roman, candidat proposé aux fonctions de Président de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)

La réunion est ouverte à 11 h 05.

M. Hervé Maurey, président. – Nous entendons M. Bernard Roman, candidat proposé aux fonctions de président de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), en application de la loi organique et de la loi du 23 juillet 2010 relatives à l’application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution, qui imposent que les commissions compétentes en matière de transports de l’Assemblée nationale et du Sénat entendent le candidat. Cette audition est ouverte au public et à la presse. Le vote s’effectuera à bulletins secrets, sans délégation de vote. Le candidat, qui vient d’être auditionné par les députés, ne pourra être nommé si la somme des votes négatifs dans les deux commissions est supérieure aux trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Vous êtes député du Nord, membre du groupe socialiste à l’Assemblée nationale, membre de la commission des lois que vous avez présidée de 2000 à 2002, et questeur. Vous êtes avocat au barreau de Lille. Cet attrait pour les questions juridiques est un atout pour présider l’Arafer, autorité qui fait appliquer les textes européens et nationaux sur les transports terrestres afin de garantir la libre concurrence. En revanche, en tant que parlementaire, vos travaux ont peu porté sur les transports.

L’Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf) a été créée en 2009 par la loi relative à l’organisation et à la régulation des transports ferroviaires, dite ORTF. La loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a renforcé les pouvoirs et modifié le fonctionnement de l’autorité, tandis que la loi Macron du 6 août 2015 a élargi ses domaines d’intervention au transport par autocar, au contrôle des concessions autoroutières et à la collecte de données relatives aux transports routiers, l’Araf devenant l’Arafer. Celle-ci intervient en amont des décisions en rendant des avis, conformes ou simples, et *ex post* par le règlement des différends ou en infligeant des sanctions.

L'Arafer a un rôle de gardien de la concurrence, tâche malaisée dans un secteur monopolistique. Elle a rendu un avis négatif sur la tarification du réseau et des gares, contraignant SNCF Réseau et Gares et Connexions à revoir leur copie. En 2015, elle les a obligés à revoir leur tarification dans le cadre de différends avec la région Pays de la Loire et le Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif). Plus récemment, elle a rappelé la nécessité de mieux séparer Gares et Connexions de l'opérateur SNCF Mobilités. Elle a demandé à l'établissement public industriel et commercial (Epic) de tête SNCF de renoncer à sa mission de gestion de stations-service. Elle s'est opposée à la nomination d'un candidat proposé par le Gouvernement pour présider SNCF Réseau.

Il est particulièrement nécessaire que le régulateur exerce sa mission en toute indépendance, face à un opérateur historique qui peine à remettre en cause son modèle de fonctionnement et à un État qui peine à accepter et à anticiper l'ouverture à la concurrence.

La priorité, c'est que le président de l'Arafer veuille et puisse être indépendant, comme l'a fait Pierre Cardo. Le Gouvernement peut en effet être soupçonné de vouloir revenir sur cette indépendance, lui qui a déposé à Bruxelles des amendements au paquet ferroviaire afin de limiter les pouvoirs des régulateurs... Avec le président Bizet, nous nous sommes saisis du sujet, car il en va de la survie de notre système ferroviaire !

Jusqu'à présent, vous avez peu travaillé sur les questions de transport. Nous attendons que vous nous rassuriez sur ce point...

Parmi les compétences nouvelles de l'Arafer figure la collecte de données relatives aux transports, où il manque de la transparence. Comment envisagez-vous d'exercer ces responsabilités ?

M. Bernard Roman, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de président de l'Arafer. – Merci de votre accueil. C'est avec humilité que je me présente devant vous car votre commission compte les meilleurs spécialistes de ces questions. C'est aussi avec solennité, conscient de l'honneur que me fait le Président de la République en me proposant pour cette fonction qui relève de l'article 13 de la Constitution : le pouvoir de nomination du Président est encadré par votre décision. Solennité aussi car, si je suis nommé à la tête de cette autorité, je serai le garant de son indépendance. Je mesure l'importance stratégique de cette fonction, au regard des enjeux nationaux et européens.

Je suis député depuis 1997, membre depuis dix-neuf ans de la commission des lois, que j'ai présidée durant deux ans. Je suis également questeur de l'Assemblée nationale. Certes, je ne suis pas spécialiste des transports mais je me suis impliqué, dans mes mandats locaux, sur ces dossiers. Comme adjoint au maire de Lille, Pierre Mauroy, et vice-président de la communauté urbaine pendant 25 ans, j'ai négocié avec la SNCF et Réseau ferré de France (RFF) le tracé du TGV Nord et la construction de la gare de Lille TGV et du quartier d'affaires qui la surplombe, Euralille. Comme premier vice-président de la région Nord-Pas-de-Calais, j'ai négocié à trois reprises, avec le président Daniel Percheron, le contrat sur les TER avec la SNCF. Sur la question latente de la tarification des péages, nous avons su innover : nous avons été la seule région à avoir financé des lignes TER-GV prolongeant des lignes TGV. En tant que conseiller général, je me suis aussi occupé, comme nombre d'entre vous, de l'organisation et du financement des transports scolaires.

N'étant pas expert de ces sujets, j'ai beaucoup travaillé depuis dix jours. J'ai refusé de me faire préparer mon intervention, car je souhaite vous convaincre de ma passion à accepter cette mission, aussi importante qu'exaltante, au service de l'État.

Vous avez rappelé le cadre juridique. En 2001, le premier paquet ferroviaire européen a obligé les États membres à se doter d'une autorité de régulation indépendante pour préparer l'ouverture à la concurrence du transport de marchandises. En 2009, la loi ORTF a créé l'Araf. Celle d'août 2014 l'a renforcée, et la loi Macron a élargi les missions de l'Araf, devenue Arafer, au transport interurbain de moins de 100 kilomètres et aux concessions autoroutières. La loi du 30 mai 2016 ratifiant un accord bilatéral franco-britannique sur les conditions d'accès au tunnel sous la Manche conforte encore l'Arafer.

Mais les lois ne sont rien sans les décrets d'application, or certains ne sont toujours pas publiés. Nous attendons toujours les trois contrats stratégiques décennaux avec les trois Epic de la SNCF, notamment SNCF Réseau, sur lequel l'Arafer a un droit de regard. Nous attendons également le décret sur la règle d'or encadrant le financement, hors endettement supplémentaire, des investissements. Je me propose, si vous me nommez, de faire pression auprès du Gouvernement, au nom de l'Arafer, pour que ces décrets sortent sans délais.

Le quatrième paquet ferroviaire, qui vient d'être bouclé à Bruxelles et va être soumis à la ratification par chaque État membre, ouvre le transport de voyageurs à la concurrence à compter du 1^{er} décembre 2020 sur toutes les lignes non concédées, c'est-à-dire les lignes à grande vitesse, et à compter de 2023 sur toutes les lignes concédées. L'objectif est de procéder par appels d'offres à compter de 2024 pour toutes les autorités organisatrices de transports (AOT).

Les missions de l'Arafer ont été accrues, notamment en 2015, sans que ses moyens augmentent. Le président Cardo s'en est plaint à plusieurs reprises. J'y reviendrai.

Le mandat de président de l'Arafer est de six ans. Par courtoisie, j'ai voulu rencontrer Pierre Cardo ; il m'a devancé. Présenter le bilan de l'Arafer, c'est d'abord rendre hommage à l'action de son premier président, Pierre Cardo, qui, à partir d'une coquille vide, a mis en place avec ténacité une structure dotée de services performants et a affirmé son indépendance vis-à-vis des opérateurs, notamment la SNCF, et du Gouvernement. Il a su fédérer le collège de l'Arafer, qui est de grande qualité : toutes les décisions importantes ont été prises à l'unanimité. Si je suis nommé, je m'inscrirai dans les pas de Pierre Cardo.

Parmi les missions historiques de l'Arafer, cela consistera à assurer aux opérateurs autres que la SNCF l'accès au réseau pour le fret ferroviaire et à améliorer le fonctionnement du secteur. Parmi ses outils, les avis conformes et simples, le règlement des différends, l'exercice d'un pouvoir réglementaire supplétif qui provoque parfois quelques démangeaisons dans les cabinets ministériels... L'Arafer régule également le cabotage sur les lignes internationales. Ces missions sont toujours d'actualité.

Les régions, en tant qu'AOT, tendent à prendre le relai des entreprises ferroviaires pour mieux maîtriser les redevances. La mission d'accès au réseau prendra plus d'ampleur avec la poursuite de l'ouverture à la concurrence. La réforme de 2014 a renforcé les pouvoirs de l'Arafer : l'avis conforme a été élargi aux gares, ateliers de maintenance et fournisseurs d'énergie, dont certains sont gérés par SNCF Mobilités, ce qui pose un problème de concurrence déloyale... Il faudra y mettre de l'ordre, dans les pas de Pierre Cardo.

L'Arafer a aussi un rôle nouveau dans le rétablissement de l'équilibre financier du système, qui soulève une immense inquiétude : la dette historique de la SNCF, non maastrichtienne et assumée par les gouvernements depuis trente ans, est de 40 milliards d'euros pour SNCF Réseau et de 13 milliards d'euros pour SNCF Mobilités. On ne peut rester inerte. La règle d'or et la compétence donnée à l'Arafer sur les conditions dans lesquelles SNCF Réseau pourra engager tout chantier de plus de 100 millions d'euros sans rompre l'équilibre budgétaire sont essentielles. Il faut publier le décret !

Troisième mission, le suivi des transports. Un observatoire des marchés, multimodal depuis 2015, fournit des informations synthétisées au législateur et à l'exécutif afin de leur offrir une vision de l'évolution de l'organisation des transports. La loi Macron a imposé la déclaration à l'Arafer des liaisons par autocar de moins de 100 kilomètres. Les régions peuvent saisir l'Arafer des situations de concurrence déloyale avec les services publics de transport. Dans 80 % des cas, sur les 80 demandes, l'Arafer n'a pas estimé qu'il y avait concurrence déloyale avec les TER.

Le suivi du secteur est une mission passionnante qui a démarré au 1^{er} octobre 2015. Les résultats du dernier trimestre 2015 et du premier trimestre 2016 montrent une augmentation de 80 % de la fréquentation sur les lignes d'autocars. Va-t-elle continuer à croître, ou se tasser ? C'est en tout cas un élément de l'offre de transport à prendre en compte.

La loi Macron a chargé l'Arafer d'ouvrir un registre des gares routières. Celles-ci sont régies par une ordonnance de 1945 ; depuis, rien n'a évolué. Il est temps de réorganiser l'égal accès des autocaristes à ces gares.

Dernier secteur, les autoroutes. L'Arafer a une mission de transparence sur la composition des commissions des marchés. Elle a mis son veto sur certaines, où il existait un risque de conflits d'intérêts. À la suite du rapport de l'Autorité de la concurrence sur les bénéficiaires jugés démentiels des sociétés d'autoroutes – près de 24 % en 2015 ! – un groupe de travail a réuni sénateurs et députés. Certains envisageaient la nationalisation – qui aurait coûté 50 milliards d'euros. Ce travail s'est conclu par un protocole, qui n'a jamais été communiqué aux députés ni, j'imagine, aux sénateurs...

Mme Évelyne Didier. – En effet.

M. Bernard Roman. – Il faudra corriger cette lacune. L'Arafer a l'obligation et les moyens juridiques, y compris de sanction, pour établir un bilan annuel public des comptes des sociétés autoroutières. Chaque fois qu'un contrat sera modifié, qu'il s'agisse du montant du péage ou de la durée de la concession, l'Arafer donnera un avis.

Malgré ses nouvelles missions, les moyens de l'Autorité sont restés inchangés : ce n'est pas sérieux. Son budget était de 11,1 millions d'euros en 2015, il l'est d'autant en 2016. De même, le nombre d'ETP a été maintenu à 68. Pierre Cardo a légitimement demandé qu'il soit porté à 77. Rendez-vous est pris pour le projet de loi de finances pour 2017. Le Gouvernement propose, le Parlement dispose ! Si je suis nommé, nous aurons l'occasion d'en reparler et je porterai cette demande, déjà adressée par Pierre Cardo au ministère des transports et à Bercy.

Le premier chantier à poursuivre est celui de l'indépendance de l'Arafer. La première autorité indépendante est née d'un émoi parlementaire partagé, en 1974, devant le risque de création d'un fichier informatique généralisé. Un groupe de travail a abouti au projet

de loi créant la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Sans elle, je ne suis pas sûr que les libertés des Français eussent pu être défendues comme elles l'ont été. Deux sénateurs l'ont présidée, dont Alex Türk. Cette indépendance est au cœur de l'esprit même de l'Arafer.

Deuxième chantier, la poursuite des interactions engagées par Pierre Cardo avec les acteurs européens de la régulation ferroviaire et avec les opérateurs nationaux. Il faudra sans doute aller plus loin, de plus en plus de collectivités s'élevant en AOT. Les régions souhaitent pouvoir proposer une complémentarité entre covoiturage, autocars et TER. Ce sont des partenaires avec lesquels nous devons échanger. Les interactions devront être poursuivies au niveau européen avec la Commission européenne et IRG-Rail, fédération des 26 régulateurs nationaux.

Troisième chantier, la poursuite de la transparence. L'observatoire, les rapports au Parlement et la publication des décisions constituent un matériau précieux pour permettre au législateur et à l'exécutif de prendre en compte l'évolution des habitudes de transport.

Après ces trois chantiers, trois rendez-vous. D'abord, la poursuite de la mise en place d'une vraie régulation incitative, au regard de difficultés dans l'organisation irrationnelle de la réservation des sillons. Un exemple : le gouvernement français avait passé un accord avec un gros transporteur turc ; le bateau ayant déchargé sa cargaison à Sète, celle-ci est acheminée par rail jusqu'à Dijon, où des travaux, non prévus au moment de la réservation, bloquent le convoi destiné à la région parisienne ! Il faut une meilleure coordination. Ces lacunes expliquent aussi que le fret ferroviaire ait chuté de moitié en dix ans... L'Arafer est là pour tirer le signal d'alarme.

Autres défis : la refonte de la tarification et le suivi de l'exécution du contrat entre l'État et SNCF Réseau, qui fixe sa trajectoire budgétaire sur dix ans.

La refonte des gares est essentielle. Actuellement, elles ont deux propriétaires, SNCF Réseau pour les quais et Gares et Connexions pour les centres commerciaux, et donc deux redevances. L'unicité de gestion est indispensable. L'Arafer a proposé de la confier à une filiale de SNCF Réseau.

Enfin, nous devons préparer l'achèvement de l'ouverture des marchés à la concurrence. C'est l'État et SNCF Mobilités qui la conduiront ; la mission de l'Arafer sera d'apporter le maximum de transparence aux opérateurs, dont la SNCF. Il faudra des gares en bon état qualitativement, et quantitativement bien situées, un réseau adapté, des conditions claires.

Nous devons mener à bien les nouvelles compétences héritées de la loi Macron : autocars, autoroutes, gares routières. Le renforcement depuis six ans du rôle de l'Arafer, l'affirmation de son indépendance, liée à son succès, témoignent de la nécessité de poursuivre et d'amplifier le travail réalisé. Je m'engage pleinement dans ce défi.

M. Louis Nègre. – Merci de votre intervention. J'ai apprécié votre hommage à Pierre Cardo qui, partant d'une coquille vide, a fait de l'Arafer un régulateur respecté. Le collègue a pris ses décisions à l'unanimité, c'est un bon signe.

Vous êtes un élu – nous préférons cela à un fonctionnaire. Vous êtes un politique, un hiérarque du parti socialiste. Vous êtes questeur de l'Assemblée nationale, vous avez été

président de la commission des lois, directeur de cabinet de Pierre Mauroy, premier vice-président de la région Nord-Pas-de-Calais, en charge des finances. Vous êtes manifestement une personnalité de qualité. Vous jouissez d'une image d'homme honnête et rigoureux. C'est bien ! Vous dites avoir beaucoup travaillé ces derniers jours, nous l'avons remarqué au travers de votre exposé. Enfin, vous êtes favorable à l'Europe et représentez plutôt un PS moderne. Jusque-là, tout va bien !

Mais votre candidature fait suite à la nomination de votre collègue député François Brottes à la tête de RTE, au « recasage » du directeur de cabinet de Stéphane Le Foll ; on dit qu'elle viserait à permettre un jeu de chaises musicales en faveur de votre collègue François Lamy, même si vous avez déclaré que vous souhaitiez rester député. Que s'est-il passé entre le 6 et le 16 juillet ?

La droite aussi avait nommé un politique à la tête de l'Arafer, dont acte. Vous êtes un novice, membre non de la commission du développement durable mais de la commission des lois. Votre « recasage » relève-t-il de l'économie circulaire ? Pour autant, là aussi, nous avons fait la même chose en nommant Pierre Cardo... Dont acte.

Quelle est votre approche de la libéralisation du secteur ? Je suis moins optimiste que vous concernant le quatrième paquet ferroviaire, sur lequel j'ai signé un rapport pour la commission des affaires européennes. Si l'article 1^{er} décrète l'ouverture à la concurrence, l'article 2 prévoit six ou sept exceptions. Notre pays, s'il le souhaite, pourra ne pas appliquer l'article 1^{er} ! Dernièrement, le Premier ministre a donné aux régions la liberté de tarification et d'expérimenter, que nous attendions depuis quinze ans. Comment expliquer cette évolution soudaine ? Ce quatrième paquet est fondamental pour le sauvetage du système ferroviaire français. Gares et Connexions n'est pas qu'une simple direction ; le *statu quo* est inenvisageable étant donné le risque d'atteinte à la concurrence. Quelle est votre position ?

Quelle sera votre indépendance envers un État qui apprécie d'autant plus les régulateurs qu'ils sont de son avis ? Lorsque le régulateur s'oppose, le Gouvernement lui rogne *illico* les ailes... C'est fondamentalement pervers. Vous qui êtes un « Hollandais » pur jus, saurez-vous tenir tête à un État qui essaierait de limiter vos pouvoirs ? Serez-vous impartial demain en cas d'alternance ?

Comment analysez-vous le système ferroviaire français, avec la dégradation du réseau, les accidents, les problèmes d'entretien, l'endettement ? J'ai apprécié que vous montiez au créneau pour dénoncer la non-communication des contrats autoroutiers et l'absence du décret sur la règle d'or.

Par charité, je ne dirai pas ce que j'ai lu sur Facebook de la part d'un de vos collègues député, spécialiste des transports, qui se disait ravi de ne pas être proposé comme candidat car « il n'aurait pas pesé lourd dans ce calcul politique ». Tout reposera demain sur vos épaules, en matière d'indépendance. Nous serons en vigilance orange, sachez-le !

M. Jean-Jacques Filleul. – Je ne serai pas flatteur pour ensuite donner des coups de couteau ! Le régulateur est important, nécessaire, et l'Arafer est un bon exemple d'un régulateur qui a joué son rôle. J'ai apprécié l'hommage que vous avez rendu à Pierre Cardo. Le fait que vous vous inscriviez dans ses pas est une garantie.

Votre exposé est aussi le retour d'expérience d'un élu local qui a été confronté à tous les domaines du transport. Le régulateur est important pour le ferroviaire, pour les

autoroutes, pour les autocars – gros succès de la loi Macron. En Grande-Bretagne ou en Allemagne, ceux-ci transportent plus de 10 millions de voyageurs par an, preuve qu'il y a une marge de mobilité et de clientèle.

J'ai apprécié que l'Arafer ne se laisse pas manipuler par les régions et que 80 % des demandes aient été acceptées.

Un député est remplacé par un autre député, non par un haut fonctionnaire : c'est bien. « Je serai garant de l'indépendance de l'Arafer », avez-vous dit. Ce sont des paroles fortes. Nous aiderons l'Arafer à faire pression sur le Gouvernement afin qu'il publie les décrets d'application de la loi ferroviaire, notamment sur la règle d'or et sur les relations avec SNCF Réseau et SNCF Mobilités.

L'Arafer aura un rôle majeur à jouer dans l'ouverture à la concurrence, indispensable pour faire bouger le secteur ferroviaire. Nous n'avons pas réussi, dans la loi, à faire de Gares et Connexions une entité indépendante. Quel est votre avis ?

Il faut mettre de l'ordre dans SNCF Réseau et SNCF Mobilités, être attentifs aux évolutions des régions et à leur souhait d'être plus indépendantes de SNCF Mobilités. L'observatoire des marchés aura un rôle important ; notre rapport sur les autoroutes a montré combien tout cela manquait de transparence...

Votre exposé exhaustif et précis a répondu par avance à bien des questions.

M. Charles Revet. – Je rends hommage au travail de Pierre Cardo qui a su mettre en place l'Arafer dans un contexte difficile.

Je termine une mission, à la demande du Premier ministre, sur les grands ports maritimes. On pourrait interroger aussi l'Arafer ! Alors qu'ils sont les mieux placés d'Europe, les grands ports français sont ceux qui réussissent le moins bien... C'est aussi lié aux problèmes d'acheminement. Le fret ferroviaire est en chute libre. Aujourd'hui, 85 % du transport de conteneurs se fait par la route, le reste par fleuve, et, à la marge, par le rail.

Mme Évelyne Didier. – Hélas !

M. Charles Revet. – L'ouverture à la concurrence est actée pour le fret mais ne fonctionne pas, car tout dépend de la gestion de l'attribution des sillons, que dénoncent les opérateurs autres que la SNCF. Serait-il possible que l'Arafer soit chargée de garantir l'indépendance en la matière ? Sinon, que suggérez-vous pour que cette indépendance soit respectée, aujourd'hui dans le fret et demain dans le transport de voyageurs ?

M. Alain Fouché. – Je salue l'honnêteté de votre exposé. J'ai vu le conseil d'administration de RFF, où j'ai siégé pendant quatre ans, freiner l'ouverture du marché du fret à la concurrence. Est-on plus ouvert dans les autres pays ?

La SNCF a un souci extrême de la sécurité des trains, à commencer par les TGV. Or l'ouverture amènera nombre de trains venus de l'étranger sur nos voies : que préconiserez-vous pour assurer la même sécurité ?

Mme Évelyne Didier. – Attaché au service public, le groupe CRC n'est pas favorable, de manière générale, aux autorités indépendantes. Cela étant dit, la question de la dette est cruciale, puisqu'elle met en jeu le devenir de la SNCF. La France souhaite-t-elle

conserver un opérateur performant ? Si tout est fait pour le plomber, la concurrence en profitera. Je ne crois pas qu'en Allemagne, l'opérateur historique ait été malmené à ce point.

Vous avez souligné, à raison, que les parlementaires avaient été négligés : ils n'ont pas reçu communication du protocole sur les autoroutes. On nous a traités comme des enfants, et j'en conserve une certaine amertume. Les sociétés d'autoroutes ont, en exagérant les risques, obtenu un niveau de rentabilité très élevé : tout année supplémentaire accordée en contrepartie de travaux vaut de l'or, et ce sans aucun risque, la progression de la clientèle étant assurée. L'Arafer a souligné le caractère anormal de cette situation. J'aurais souhaité que l'on fit preuve de la même sévérité à l'égard des concessionnaires d'autoroutes que vis-à-vis de la SNCF.

Sur le marché des autocars, les opérateurs ont vendu à perte. Arriverons-nous à une situation de réelle concurrence ?

Indépendance et transparence font partie de l'ADN des autorités administratives indépendantes ; Pierre Cardo a souligné, dans son rapport, qu'il avait eu à établir la doctrine de l'Arafer. Comptez-vous y apporter d'autres éléments, notamment la prise en compte de l'intérêt général ?

Enfin, avez-vous l'intention de développer un observatoire intégré à la structure, comme évoqué par Pierre Cardo ?

M. Jean Bizet. – Vous avez eu l'honnêteté de dire que vous n'étiez pas, à ce jour, compétent en la matière mais votre expérience d' élu vous permet d'appréhender la complexité de ces dossiers. Vous y apportez un œil neuf, c'est un atout. Par conséquent, ces considérations n'influenceront pas mon vote.

En revanche, je suis choqué des tentatives du Gouvernement de restreindre l'indépendance de l'Arafer ; le président Maurey et moi-même avons adressé, le 24 mai, un courrier au ministre chargé des transports, resté sans réponse de sa part. Les tentatives du Gouvernement au niveau européen, en conflit d'intérêts manifeste, sont scandaleuses.

En matière d'ouverture à la concurrence, l'Arafer n'est pas le décideur final ; cependant, son avis aura un poids. Avez-vous la voix tremblante au moment de l'exprimer et de faire évoluer cet acteur essentiel de l'aménagement du territoire ? Ce gouvernement et un syndicat – la CGT, je n'ai pas peur de le nommer – font tout pour freiner l'ouverture. Ce n'est pas ainsi que nous sauverons l'opérateur historique.

M. Jean-Yves Roux. – Un amendement à la loi Sapin 2 confère à l'Arafer de nouvelles compétences afin d'assurer « un strict parallélisme entre le dispositif prévu pour la passation des marchés publics et celui régissant la passation des marchés par les concessionnaires d'autoroutes privés, sous réserve des adaptations sectorielles nécessaires, notamment en matière de seuil ». Pour cela, l'Arafer pourrait « définir elle-même les informations dont elle doit être destinataire plutôt que ces dernières ne soient fixées par voie réglementaire ». Comment envisagez-vous la mise en œuvre de cette nouvelle disposition ?

M. Claude Bérit-Débat. – Les propos de Louis Nègre étaient déplacés, irrespectueux vis-à-vis du candidat. M. Nègre joue à Hercule Poirot, faisant une lecture purement politicienne...

M. Louis Nègre. – C'est dans la presse !

M. Claude Bérit-Débat. – Il parle de « recasage » de « hollandais de la première heure »... Je ne lui demande pas s'il est sarkozyste de la première heure ou filloniste tiède !

M. Hervé Maurey, président. – Ce n'est pas l'objet de la réunion...

M. Claude Bérit-Débat. – J'ai été président d'AOT et ai mis en place, à l'échelle de ma communauté d'agglomération, un service de transport avec une centaine de chauffeurs en régie, en complémentarité avec la SNCF. En matière d'interaction entre les différents modes de transport, vous déclarez vous inscrire dans les pas de votre prédécesseur. Je retiens les trois chantiers que vous vous êtes fixés : indépendance, dont je vous donne acte, interaction et transparence. Sans même attendre votre réponse, je vous donne toute ma confiance !

M. Louis Nègre. – Tout ce que je dis, cher collègue, je le dis en conscience. La parole est libre jusqu'à preuve du contraire, sauf dans les dictatures. Visiblement, vous ne lisez pas la presse ; vous n'avez pas non plus assisté à une audition au Sénat américain !

M. Hervé Maurey, président. – Ne donnons pas l'impression à M. Roman que nous serions moins sages que les députés !

Vous noterez que nous sommes tous très attachés à l'Arafer. Une proposition de loi limitant le nombre et les attributions des autorités administratives indépendantes a été votée au Sénat ; mais l'Arafer n'était aucunement visée.

Vous avez rappelé que nous n'avions pas eu communication des accords entre l'État et les sociétés d'autoroutes ; j'ai écrit au Premier ministre plusieurs courriers à ce sujet, qui sont restés sans réponse.

Au-delà de la continuité avec l'action de Pierre Cardo, il sera nécessaire d'innover sur les compétences plus récentes de l'Arafer : autocars, données en matière de transport, autoroutes. Lors de son audition, Pierre Cardo a suggéré que la loi Macron ne donnait pas à l'Autorité de pouvoirs de contrôle et d'investigation et de moyens suffisants. Quelle est votre position sur ce sujet ?

La dette – abyssale et toujours en augmentation – de la SNCF nous préoccupe au plus haut point. De quelle manière estimez-vous pouvoir agir ? Tant que le contrat de performance entre l'État et l'opérateur, qui fixera des objectifs d'évolution de la situation financière de l'entreprise, n'est pas signé, il est difficile à l'Arafer de veiller à son respect.

M. Bernard Roman. – Un rapport du Sénat préconise que le président de l'Arafer soit un politique en fin de carrière... Sans doute parce qu'il aura l'habitude des joutes oratoires ! Je retiendrai donc l'introduction de M. Nègre et la conclusion de M. Bérit-Débat. Les exégèses que vous avez pu lire dans la presse ne correspondent pas aux réalités. Pour moi, en politique, on ne peut pas léguer : tout se gagne.

Avant cette audition, je n'ai souhaité rencontrer ni les parlementaires, ni les membres du collège ou les agents des services de l'Arafer. Par conséquent, les positions que j'exprime sont strictement personnelles.

Mon approche en matière d'ouverture du marché, c'est l'ouverture. Le quatrième paquet est clair : on ne pourra échapper à l'ouverture des lignes non concédées, c'est-à-dire des lignes à grande vitesse, au 1^{er} décembre 2020. Les lignes concédées seront ouvertes en

2023 ; en signant en 2022 un contrat pour quatre ans, on pourra reporter l'échéance à 2026, mais le train de l'ouverture est en marche, nous ne l'arrêterons pas.

J'estime que l'on peut être social-démocrate, européen – dans mon cas, un peu plus que la moyenne de sa formation – et attaché au service du public. Cependant, dès après-demain si vous ne vous opposez pas à ma nomination, je n'exprimerai plus de positions politiques publiques. Ma mission m'impose un devoir de réserve total.

Vous avez raison, monsieur Nègre, de me qualifier de « hollandais pur jus ». Nous sommes des amis de 35 ans. Cela ne m'a pas empêché de monter plusieurs fois à la tribune de l'Assemblée nationale, contre l'avis de mon groupe, pour exprimer un désaccord total avec le Président et le Premier ministre.

M. Jean Bizet. – Et vis-à-vis de la CGT ?

M. Bernard Roman. – J'y viendrai. Dans le monde politique, deux principes me semblent essentiels : respecter les concurrents, et pouvoir se regarder dans la glace tous les matins. Il ne faut pas hésiter à exprimer les désaccords ; et, le cas échéant, en tant que président de l'Arafer, je n'accepterai aucune demande ou pression de la part du Président ou du ministre des transports.

Les gouvernements qui se sont succédé depuis vingt ans partagent la responsabilité d'avoir laissé le réseau se dégrader. Il serait irresponsable de ne pas concentrer tous les moyens humains et financiers sur sa rénovation. Au-delà du drame de Brétigny-sur-Orge, plusieurs accidents n'ont été évités que de justesse. Le coût d'une rénovation globale du réseau est estimé à 30 milliards d'euros ; ce sont 30 000 kilomètres de voies, dont 20 000 à rénover, avec certains sillons très difficiles à fermer en raison de leur forte fréquentation. Pendant dix ans, SNCF Réseau a consacré tous ses moyens d'investissement aux lignes à grande vitesse, au détriment de l'entretien du réseau existant. C'est par conséquent une priorité qui doit être inscrite dans le contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État. C'est la position que j'exprimerai. Aucun autre investissement ne saurait être réalisé sur les LGV si cela doit aggraver le déficit de SNCF Réseau.

Les gares françaises ont deux propriétaires : SNCF Réseau pour les quais, et SNCF Mobilités, à travers Gares et Connexions, pour le reste. Ce reste, disons-le, est la partie la plus juteuse. À la clé, deux redevances, et une illisibilité totale du retour sur investissement. Celui qui paie le plus est SNCF Réseau, celui qui reçoit le plus est SNCF Mobilités. De plus, Mobilités sera en position de concurrence déloyale au moment de l'ouverture. Plusieurs solutions sont envisagées pour y remédier : transférer la propriété des gares à un quatrième Epic, à une filiale de SNCF Réseau – solution proposée par Pierre Cardo – ou aux régions. La dernière solution n'est pas praticable : la France compte 3 000 gares – ce qui nous place en deuxième position derrière l'Allemagne, qui en a 6 300 – dont la taille varie considérablement. La proposition de l'Arafer est la bonne, mais il faut aller très vite. En tout cas, SNCF Mobilités ne saurait récupérer la propriété des gares.

L'intermodalité est le grand défi auquel la France n'a pas su répondre. Comment se fait-il que dix fois plus de marchandises, en volume, soient transportées par le fret en Suisse qu'en France ? Pourquoi l'intermodalité totale entre le canal, la mer, le rail, la route et l'air, ne se fait-elle pas ? Un exemple tiré de mon expérience : la base aérienne militaire de Cambrai ferme. Sachant que le canal Seine-Nord passe par Cambrai, que trois autoroutes s'y croisent, il y avait de quoi créer une plateforme quadrimodale idéale. Nous n'y sommes pas

parvenus, parce que la perspective d'un aéroport de fret, à laquelle les parlementaires étaient favorables, a suscité une levée de bouclier des habitants – on peut le comprendre – et des élus du territoire. Nous avons beau faire valoir que les avions cargos feraient moins de bruit que les Mirage, nous n'avons convaincu personne.

L'une des causes de la baisse du fret ferroviaire réside dans les conditions de réservation, d'annulation et de réaffectation des sillons. Les opérateurs préfèrent attendre le dernier moment pour obtenir, à un prix beaucoup plus modique, des sillons annulés ; et certains sillons pré-réservés par la SNCF sont abandonnés au dernier moment, et ne sont pas repris. Dans ces conditions d'incertitude, les entreprises préfèrent la route.

Les règles de sécurité s'imposant au matériel roulant et les conditions d'accès au dispositif des opérateurs étrangers sont décrites précisément dans le quatrième paquet, qui comprend également des règles sociales.

L'opérateur historique est une fierté. Nous le conserverons à condition de le laisser opérer sereinement sa mutation, qui ne se fera pas sans les 150 000 hommes et femmes qui y travaillent. Usager fréquent du train, je rencontre les cheminots. Même ceux qui appartiennent à la CGT reconnaissent qu'ils devront accepter des évolutions. Le récent accord, accepté par la CGT, a été décrit comme une capitulation, mais il introduit la polyvalence – des agents travaillaient 20 heures payées 35 – et la possibilité d'accords locaux d'entreprise, dérogoires des accords nationaux.

Mme Évelyne Didier. – Seulement s'ils sont plus favorables !

M. Bernard Roman. – Pas seulement. Il convient de faire en sorte, ensemble, que la SNCF demeure un grand opérateur. L'Allemagne a libéralisé son réseau depuis longtemps.

Mme Évelyne Didier. – Elle a repris la dette de l'opérateur !

M. Bernard Roman. – C'est vrai.

J'ai pu prendre connaissance de l'accord entre l'État et les autoroutes. Il limite le taux de rentabilité interne (TRI) des sociétés dans une fourchette de 4 à 7 %. Les agents assermentés de l'Arafer ont le droit de consulter sur place tous les documents comptables. Tous les ans, l'Arafer publiera le TRI de chaque concessionnaire, et vous pourrez convoquer son président quand vous le voudrez. C'est une mission très importante que la loi Macron a conférée à l'Autorité.

L'observatoire existe déjà, et ses publications sont passionnantes. Ayant participé à une AOT en tant que vice-président de région, j'ai contribué au maintien de certaines lignes, pour satisfaire les élus qui le demandaient. Parfois, elles transportaient trente passagers le matin et le soir, et un ou deux pendant la journée... Est-ce bien raisonnable ? Au regard de l'évolution des pratiques de transport, une AOT peut-elle substituer la notion de service du public à celle de service public ? L'observatoire apporte des données susceptibles d'éclairer ces décisions.

En tant que premier syndicat du rail, la CGT peut s'opposer à tout accord. Il est par conséquent nécessaire de discuter avec elle, en mettant tous les éléments sur la table. Je viens de signer un accord avec la CGT sur le personnel de cuisine de l'Assemblée, au terme de négociations très dures. Comme toutes les organisations sociales, elle fait son travail.

Les agents de l'Arafer, grâce à un amendement du Gouvernement à la loi Sapin complétant les dispositions de la loi Macron, ont désormais les mêmes capacités d'investigation que les agents du fisc.

Enfin, il appartient à l'Arafer de formuler des préconisations au Gouvernement à propos de la dette, qui atteint 40 milliards d'euros pour SNCF Réseau et pèse en permanence sur les tarifs. La moitié de ce total est issue des 134 milliards de francs transférés de la SNCF à RFF au moment de sa création. Depuis lors, personne ne s'est soucié de déterminer à qui incombait le remboursement de cette dette non-maastrichtienne ; on se contente de payer les intérêts, qui atteignent 500 à 700 millions d'euros par an. J'estime qu'il serait opportun de proposer un transfert à l'État de la dette historique, même si ma position sur ce point n'est pas entièrement arrêtée. Si la dette historique est reprise par l'État et que SNCF Réseau conserve les 20 milliards restants – en les maintenant à niveau en vertu de la règle d'or – le service de cette dette représentera 500 à 600 millions annuels, soit un montant égal à l'engagement d'économies de SNCF Réseau dans le cadre du futur contrat de plan. Tout se tient... L'Arafer peut apporter de la transparence, donner des éléments de décision.

J'espère vous avoir démontré que j'ai travaillé sur ces questions ; je ferai en sorte, si vous ne vous opposez pas à ma nomination, d'être devenu un véritable spécialiste du sujet lorsque vous m'entendrez à nouveau. Comme disait Virgile, « on se lasse de tout, excepté d'apprendre » !

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie.

Vote sur la proposition de nomination du président de l'ARAFER

La commission procède au vote sur la candidature de M. Bernard Roman, proposé aux fonctions de président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, en application de l'article 13 de la Constitution.

M. Hervé Maurey, président. – Voici les résultats du scrutin : 12 votes pour, 7 votes blancs et 3 abstentions.

La réunion est levée à 12 h 40.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 13 juillet 2016****- Présidence de Mme Michèle André, présidente -****Contrôle budgétaire – Institut national du cancer (INCa) – Communication**

La commission entend une communication de M. Francis Delattre, rapporteur spécial, sur l'Institut national du cancer (INCa).

Mme Michèle André, présidente. – Je salue la présence de notre collègue René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la mission « Santé » au nom de la commission des affaires sociales.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial de la mission « Santé ». – L'Institut national du cancer a été créé par la loi de santé publique du 9 août 2004 dans le sillage du premier plan cancer couvrant les années 2003 à 2007. Il vit avec le plan cancer. Mis en place par le Président de la République Jacques Chirac, l'Institut national du cancer a été confirmé par les deux Présidents qui lui ont succédé. Par cette création, notre pays suivait l'exemple des États-Unis ou du Japon, qui s'étaient dotés d'un institut du cancer dès 1937 et 1962. Ce choix s'explique par l'importance du cancer dans nos sociétés, tant au plan individuel qu'au plan collectif. Rappeler quelques chiffres me semble primordial : le cancer concerne un Français sur vingt au cours de sa vie, entraînant la mort de 150 000 personnes chaque année. Le nombre de patients atteints d'un cancer a doublé depuis 1980 et, s'il convient de distinguer selon les localisations, pour certains d'entre eux, les progrès thérapeutiques tendent à en faire une maladie chronique. La grande nouveauté est que l'on peut vivre avec un cancer. Cette pathologie représente ainsi 10 % du budget de l'assurance maladie. L'ambition ayant présidé à la création de l'Institut national du cancer était d'appréhender la maladie dans tous ses aspects : la recherche, la santé publique, le soutien social et psychologique aux malades et à leurs proches.

De fait, quoique plus récent que les autres instituts du cancer, l'Institut national du cancer a participé d'une innovation, car il a été investi d'une double mission de recherche et de santé publique. Parmi les huit agences sanitaires financées par la mission « Santé » du budget général de l'État, l'Institut national du cancer relève donc d'une logique spécifique. Il dispose d'une vision large, car embrassant la recherche, la prévention et l'organisation des soins, mais centrée sur une pathologie : le cancer. Il est doté pour ce faire d'un budget d'une centaine de millions d'euros et s'appuie notamment sur le renfort de personnalités scientifiques internationales, avec son conseil scientifique, chargé de veiller à la cohérence de la politique scientifique et médicale.

Cette approche globale se retrouve dans la cotutelle exercée sur l'Institut par les ministères chargés de la santé et de la recherche. L'Institut national du cancer a été institué sous la forme d'un groupement d'intérêt public sans limitation de durée. Conformément à sa vocation d'organisme facilitateur et de « maison commune du cancer », ce statut juridique permet d'agréger l'ensemble des acteurs de la lutte contre le cancer, avec treize membres. On retrouve des institutions de recherche, tels l'Inserm ou le CNRS, des acteurs associatifs historiques, comme la Fondation ARC ou la Ligue contre le cancer, des fédérations d'établissements hospitaliers, ainsi que les principaux organismes de protection sociale.

S'agissant des associations, seul un faible montant de leurs fonds est mis en commun avec l'Institut national du cancer pour le soutien d'actions de recherche. Elles soutiennent librement d'autres projets et interviennent également beaucoup en soutien aux familles des malades. Agence de coordination, de veille et d'expertise, l'Institut national du cancer coordonne les actions de la lutte contre le cancer. Il conjugue à ce titre des missions législatives de financement et de coordination de la recherche, d'organisation des soins et de soutien aux patients, et des responsabilités au titre des trois plans cancer successifs.

L'Institut a connu des débuts difficiles, en raison de sa particularité certes, mais également en raison de problèmes internes. Les magistrats de la Cour des comptes avaient ainsi souligné les lacunes initiales de la gestion de l'Institut, ainsi que la difficulté de son insertion parmi des acteurs déjà installés. À l'occasion d'un suivi des recommandations formulées, la Cour des comptes avait ensuite relevé les efforts de consolidation conduits, de sorte que la mise en route opérationnelle de l'Institut doit plutôt être datée de l'exercice 2007.

Par conséquent, trois raisons ont motivé ce contrôle. Tout d'abord, une décennie après la mise en œuvre opérationnelle de l'Institut national du cancer, et alors qu'un changement à la présidence du conseil d'administration intervenait, une analyse approfondie devait être conduite. Ensuite, la rationalisation des agences sanitaires s'est pour l'instant traduite par la création le 1^{er} mai dernier de l'Agence nationale de santé publique, en regroupement de trois agences. Enfin, l'intuition que la logique intégrée portée par l'Institut national du cancer peut nourrir la réflexion concernant la soutenabilité des dépenses de santé, en soulignant l'importance des leviers en amont de la prise en charge : la recherche ainsi que la prévention. Il s'agissait également d'évaluer cet outil de la lutte contre le cancer et sa capacité à relever les défis posés par l'évolution de la maladie. En particulier, il convient que chaque citoyen, partout sur le territoire, puisse être soigné dans de bonnes conditions.

Après avoir présenté la situation financière de l'établissement, je vous ferai part de mes principaux constats concernant l'exercice par l'Institut national du cancer de ses missions. Enfin, je vous présenterai mes principales recommandations.

L'Institut national du cancer dispose d'un budget proche de cent millions d'euros, employant environ cent cinquante personnes. La particularité de sa mission se traduit par l'importance des dépenses d'intervention, qui représentent les deux tiers des dépenses de l'Institut.

Outre des ressources annexes provenant notamment des membres du groupement d'intérêt public, l'Institut national du cancer est financé à 90 % par deux subventions pour charges de service public provenant des deux ministères de tutelle. Si leur montant de 38 millions d'euros est aujourd'hui équivalent, la dotation du ministère de la recherche est demeurée stable depuis le début. Au contraire, la dotation du ministère de la santé a varié, montant d'abord en puissance, avant de diminuer sous l'effet de l'association des opérateurs aux efforts de consolidation budgétaire.

Cette diminution s'est traduite par des prélèvements sur le fonds de roulement de l'Institut, réduit de 27 % entre 2014 et 2016. Des pistes d'économies subsistent encore en interne, s'agissant notamment de la fonction immobilière. Pour autant, les principaux leviers à activer résident dans le pilotage par la direction générale de la santé de ses agences. Mutualisations et rapprochements doivent permettre de concilier maîtrise des dépenses et maintien des marges de manœuvre nécessaire à l'exercice des missions de métier.

Cet enjeu de conciliation est d'autant plus fort pour l'Institut national du cancer que j'ai pu entendre les acteurs souligner le rôle d'organisme facilitateur tenu par l'Institut, tout en relevant l'ampleur des défis qu'il restait à traiter.

L'Institut national du cancer se conçoit comme « la maison commune du cancer », conception qui guide ses actions.

En matière de recherche, l'Institut national du cancer agit comme une agence de structuration, mettant en place, finançant et pilotant des structures. Je pense notamment aux sept cancéropôles, qui permettent de stimuler et de coordonner la recherche dans nos territoires. L'Institut national du cancer agit également comme une agence de moyens, soutenant des projets de recherche. Les conditions d'une double coordination entre acteurs de la recherche en cancérologie puis entre acteurs de la recherche en santé ont été définies avec la création de l'Alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé (Aviesan).

L'Institut national du cancer incarne la voix des patients : il promeut donc particulièrement la recherche clinique et la traduction des innovations dans le système de soins. Les vingt-huit plateformes de génétique moléculaire effectuent des analyses de la tumeur en préalable à une thérapie ciblée. Elles garantissent un accès équitable à tous les malades, partout sur le territoire. L'Institut national du cancer participe ainsi à la modification de l'organisation des traitements, définissant les critères d'agrément des établissements pratiquant la cancérologie, publiant des référentiels et guides de bonnes pratiques à destination des professionnels, participant à la politique de prévention et de dépistage.

Il traite surtout les aspects socioéconomiques de la maladie, soutenant les malades dans leur compréhension du cancer et des traitements, dans le suivi des soins de support, dans leur réinsertion sociale. Soulignons le rôle de l'Institut national du cancer dans l'instauration d'un « droit à l'oubli » en 2015.

La vision grand angle de l'Institut national du cancer se révèle cruciale aujourd'hui face aux défis que l'évolution du cancer suscite pour la soutenabilité financière du système de santé. Les innovations se succèdent. Citons les récentes découvertes d'une équipe médicale de Clermont-Ferrand, ouvrant la voie à une nouvelle forme de biopsie, dite liquide car portant sur un prélèvement sanguin et non plus sur un prélèvement tissulaire de la tumeur. Les thérapies ciblées se développent, et le prix des molécules anticancéreuses augmente, entraînant une contrainte financière croissante. Dans ce cadre, l'expertise de l'Institut national du cancer doit nourrir une réflexion sur l'évolution de notre modèle d'organisation des soins et sur l'articulation entre autorisation et remboursement des médicaments innovants.

Avant de conclure, je souhaite vous présenter les principales recommandations que m'ont inspirées ces travaux. Deux axes les structurent : il s'agit de renforcer les procédures et les moyens d'action de l'Institut national du cancer et de tirer les enseignements de son approche intégrée pour répondre aux défis de soutenabilité financière de notre système de santé.

Tout d'abord, je formule quatre principales recommandations visant à renforcer la performance de l'Institut et le pilotage de la direction générale de la santé afin de conserver des marges de manœuvre pour l'exercice des missions de métier.

Premièrement, alors que le bail de location des locaux occupés par l'Institut national du cancer à Boulogne-Billancourt arrive à échéance au 31 décembre 2017, il convient

d'étudier les modalités d'un regroupement de l'Institut national du cancer au sein d'un des deux pôles géographiques où se situent les autres agences sanitaires.

Deuxièmement, ce regroupement ouvrirait la voie à ma deuxième recommandation : l'approfondissement des mutualisations entre agences sanitaires en vue de renforcer les rapprochements des fonctions support.

Troisièmement, pour améliorer les conditions du soutien financier à l'effort de recherche, je recommande de tirer rapidement les enseignements de la comparaison internationale des outils d'évaluation en fin de parcours des projets financés, en préalable à l'élaboration d'un dispositif national d'évaluation.

Quatrièmement, alors que les inégalités territoriales constituent une priorité du troisième plan cancer, afin d'améliorer la prise en compte des spécificités régionales en matière de cancer, je préconise d'associer les agences régionales de santé dès la conception de certains appels à projets, et non uniquement lors de la sélection des projets.

Ensuite, je formule trois séries de recommandations pour renforcer les outils à la disposition de l'Institut national du cancer et étendre son approche globale à la conception des politiques de santé, en vue de répondre aux contraintes financières plaçant notre système de santé sous tension. Le cancer constitue en effet un exemple emblématique du risque financier pouvant résulter du dynamisme des dépenses de santé, avec un taux de croissance annuel moyen des dépenses de 4,3 % entre 2011 et 2013, contre 0,7 % pour le nombre de patients soignés à ce titre.

Premièrement, pour améliorer la connaissance épidémiologique de la maladie et ainsi la traiter plus efficacement, je préconise d'octroyer à l'Institut national du cancer un accès permanent aux données du nouveau système national des données de santé.

Deuxièmement, dans le cadre de l'adaptation des modes de prise en charge des patients atteints d'un cancer, je recommande de structurer deux pôles de soins complémentaires et en étroite collaboration : un pôle de premier recours autour des soins de ville, et un pôle spécialisé, au travers de critères d'agrément renouvelés. Cette structuration fondée sur la coopération et la subsidiarité permettra de définir le bon équilibre entre sécurité et proximité des soins et de garantir une prise en charge efficace pour chaque patient, partout sur le territoire, et pour le système de santé.

Troisièmement, afin de répondre aux défis posés par le prix des nouvelles molécules, je recommande de s'appuyer sur l'expertise de l'Institut national du cancer pour conduire une réflexion sur l'articulation entre l'autorisation d'utilisation des médicaments et les modalités de leur remboursement.

En conclusion, dix ans après sa mise en route opérationnelle, le bilan de l'Institut national du cancer apparaît satisfaisant. Des procédures internes ont été instituées pour prendre en compte les risques inhérents à ses actions ; des adaptations ont été conduites pour permettre une bonne insertion de l'Institut national du cancer dans le monde de la recherche et pour permettre de concilier les deux visions différentes de l'Institut et des agences régionales de santé. Je tiens à souligner la qualité du travail des femmes et des hommes que j'ai pu rencontrer à l'occasion de ce contrôle.

Surtout, une idée directrice se dégage de mon contrôle : la vision globale portée par l'Institut national du cancer est riche d'enseignement pour assurer la soutenabilité financière de notre système de santé. Alors que les dépenses de santé suivent une tendance haussière sous la double influence du vieillissement démographique et des innovations thérapeutiques, cet opérateur décloisonne l'appréhension des politiques de santé, soulignant l'importance d'une action de prévention et de recherche en amont pour réduire les contraintes financières de prise en charge en aval.

Mme Michèle André, présidente. – Merci d'avoir abordé ce sujet sensible qui concerne ou concernera au moins un Français sur vingt. Nous avons tous parmi nos proches des personnes atteintes par cette maladie, représentant 10 % des dépenses de l'assurance maladie, ce qui est considérable. La question du coût de certains traitements revient régulièrement. Les cancérologues français travaillent habituellement à l'échelle internationale et de manière très structurée. Ce sont souvent des personnes extrêmement modestes, persuadées du combat qu'ils ont à mener en permanence contre l'évolution de cette maladie. Je vous remercie donc particulièrement d'avoir choisi cet angle de travail et de nous y faire réfléchir, notamment au sujet des relations avec les agences régionales de santé (ARS).

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la mission « Santé » au nom de la commission des affaires sociales. – Pour ce qui concerne la commission des finances, même si elle n'a pas de prix, la santé a un coût qui augmente considérablement compte tenu des innovations technologiques, ce dont on se réjouit, et de la longévité croissante de notre population. Pour maîtriser ce coût ne serait-ce que de manière indirecte, il faut parallèlement mener des actions de prévention pour retarder ou supprimer l'apparition de la maladie. D'où l'intérêt de faire de la recherche dans le champ médecine prédictive notamment. Demain, à travers le décryptage du génome, on pourra prédire que tel ou tel sujet est à risque. Je rappelle que le cancer fait partie des maladies en affection de longue durée (ALD) couvertes à 100 % par la sécurité sociale. L'ALD représente cent milliards d'euros par an et concerne 15 % de la population. Les 85 % restant ont des maladies prises en charge à la fois par la sécurité sociale et les mutuelles. Par ailleurs, les progrès sont importants, notamment en France. Je pense à l'immuno-oncologie qui en est au stade de la recherche, mais demain apportera des résultats extraordinaires avec des effets secondaires considérablement réduits par rapport à ceux de la chimiothérapie. Cet aspect est important pour l'inclusion de la personne malade dans la société. Pour la commission des affaires sociales, l'Institut national du cancer est un organisme incontournable dans la prise en charge et la prévention du cancer.

M. Roger Karoutchi. – De nombreux patients seraient orientés vers des chimiothérapies sans véritable nécessité. Or ce type de traitement a des conséquences graves, suscitant des effets secondaires, des effets permanents sur la vie des gens, et un coût financier considérable. L'Institut se préoccupe-t-il de cette situation ?

M. Claude Raynal. – Entendre qu'un organisme fonctionne bien et remplit ses missions fait plaisir. J'ai compris que l'Institut national du cancer avait un financement de 100 millions d'euros, qui était pris en charge de manière presque égale par le ministère chargé de la recherche et celui chargé de la santé, et le reste par les associations. Les chiffres peuvent-ils être précisés ? Chaque ministère verse 38 millions d'euros et le reste est financé par les dons et les associations, est-ce bien cela ?

M. Francis Delattre. – Il y a aussi des prélèvements sur le fonds de roulement de l'Institut. J'en profite pour évoquer la question en suspens des assurances vie en déshérence. Selon le récent rapport de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR),

un milliard trois cents millions d'euros sera reversé à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au second semestre 2016. Il y a quelques mois, j'ai remarqué que dans la longue liste des bénéficiaires en attente figurent souvent des associations de recherche contre le cancer. Je ne comprends pas que les assureurs ne puissent retrouver ces associations.

M. Claude Raynal. – Il y a vingt ans, j'ai travaillé six mois avec l'une des deux grandes associations nationales de lutte contre le cancer, au moment où l'on élargissait l'action du financement de la recherche au soutien aux malades. Le débat avait duré une année. Je me réjouis que les financements n'aillent désormais pas uniquement à la recherche, mais également vers le soutien aux malades dont la situation dans le milieu hospitalier il y a vingt ans était très difficile. Des efforts ont été faits dans ce sens et les grands organismes de recherche ont accepté qu'une partie des fonds contribue au soutien aux malades et à leurs familles. Enfin, je suis d'accord avec René-Paul Savary sur l'importance de la médecine prédictive. Il y a là, si les recherches aboutissent, une piste pour réaliser des économies substantielles avec une bonne prévention. On est très proche d'arriver à des systèmes qui fonctionnent avec des coûts de soins largement diminués.

M. Serge Dassault. – La question de prévenir le cancer grâce à des analyses de sang me paraît fondamentale. Est-il envisageable de rendre la prise de sang obligatoire chaque année ? Il est dommage de ne traiter le cancer que lorsqu'on l'a, c'est-à-dire trop tard.

M. François Patriat. – Les établissements de santé, que ce soit des centres de lutte contre le cancer, des centres hospitaliers universitaires (CHU) ou des hôpitaux privés, font preuve à la fois d'une proximité et d'une humanité hors norme, aussi bien dans la partie curative lourde que dans la prévention. Le rapporteur spécial a évoqué un sujet sur lequel j'ai travaillé avec Adrien Zeller lors de la création du cancéropôle du Grand-Est. Les cancéropôles travaillent sur toutes les thématiques du cancer, que ce soit la prévention, le diagnostic, la recherche sur les cancers rares, comme le cancer du pancréas qui représente aujourd'hui 9 % des cas et pour lequel on ne connaît pas du tout l'étiologie. Francis Delattre a étudié les relations entre l'Institut national du cancer et les cancéropôles. J'ai pu voir que dans ce domaine le travail était parfaitement en symbiose. La question serait plutôt de savoir si l'Institut national du cancer peut avoir un rôle pour orienter les cancéropôles sur un type de recherche ou un autre ? Je précise qu'il y a des centres hospitaliers moins grands que d'autres qui ont fait des progrès extraordinaires dans le domaine du cancer, par exemple le cancéropôle de Besançon qui est à la pointe du diagnostic et de la technique d'auto-immunisation.

Mme Fabienne Keller. – L'Institut national du cancer a la charge de coordonner les acteurs dont en particulier les CHU et les centres de lutte contre le cancer, qui ont des missions assez proches. Se pose la question des synergies avec la vingtaine de centres de lutte contre le cancer, sachant qu'ils sont présidés par les préfets et ont une autre gouvernance que les CHU. Avez-vous pu vérifier qu'il y avait une complémentarité et un travail en commun entre ces centres et la médecine de ville ?

M. Daniel Raoul. – Le rapporteur spécial a-t-il senti des tensions entre les moyens affectés à la thérapie et ceux affectés à la recherche, à la prévention ? Il me semble qu'il y a plusieurs familles de traitements : la voie immunitaire et la voie chimique ou médicamenteuse, sans parler de la voie épigénétique.

M. Albéric de Montgolfier. – Ma question vise à préciser la remarque de Francis Delattre sur les assurances vie en déshérence. Est-ce à dire que les assureurs ne recherchent pas les organisations sans but lucratif qui seraient bénéficiaires de legs ? Autant on comprend

les difficultés à rechercher des particuliers, autant cela n'est pas le cas pour des organisations sans but lucratif, des fondations par exemple dont la liste est limitative et les sièges sociaux connus.

M. Michel Canevet. – Je reviens sur la proposition du rapporteur de développer des pôles locaux. Cela suppose-t-il de nouveaux financements ou un simple regroupement de moyens et de compétences ? Et dans la première hypothèse, quel en serait le financement ?

M. Francis Delattre, rapporteur spécial de la mission « Santé ». – Concernant la procédure suivie par l'Institut national du cancer pour ses financements, il procède par appel à projets. Si un centre hospitalier universitaire ou un centre de lutte contre le cancer a un projet, il dépose une lettre d'intention. Une première étude est conduite. Si le projet est retenu, l'organisme qui le propose doit déposer un dossier complet, qui est étudié par un comité de scientifiques. Ensuite, les financements peuvent être alloués aux projets retenus, dans la limite de l'enveloppe budgétaire initialement définie. De façon générale, l'Institut national du cancer fait en sorte d'éliminer tous les doublons dans le financement des projets de recherche. Je pense également à la collaboration avec la recherche en santé publique au sein de la structure Aviesan. L'Institut national du cancer cherche à regrouper des compétences variées dans la recherche sur le cancer, à l'instar des informaticiens nécessaires pour la séquenciation du génome. L'Institut national du cancer effectue aussi un travail de veille sur les avancées de la recherche dans le monde afin de permettre une coordination pertinente.

Un deuxième champ de l'action de l'Institut national du cancer porte sur la recherche clinique. L'innovation thérapeutique concerne principalement les thérapies ciblées selon les caractéristiques de la tumeur.

Outre les actions en matière de recherche, l'Institut national du cancer intervient en collaboration avec les associations dans le soutien aux familles. Ce point est crucial, car on vit désormais avec et après un cancer.

S'agissant des comptes en déshérence, j'ai constaté le cas de personnes âgées ayant fait des legs à la Fondation ARC ou à d'autres associations, mais sans que celles-ci n'en bénéficient effectivement. Il faudrait que notre rapporteur général étudie ce sujet.

Par ailleurs, je n'ai pas détecté de tensions entre les aspects recherche et les aspects santé. De par son autorité scientifique, l'Institut national du cancer désamorce les tensions. Cette autorité a mis du temps à s'établir, mais elle est aujourd'hui solide. L'Institut national du cancer et les personnes qui le dirigent sont incontestables et s'imposent.

Nous attendons un bouleversement dans les traitements. En particulier, l'ambulatoire permettra de réaliser des économies. Une concentration des connaissances est appelée à s'opérer, mais il importe qu'elle puisse trouver un relais dans les territoires. C'est pourquoi je pense que le suivi doit pouvoir être assuré par des pôles locaux, comprenant des médecins généralistes et des pharmaciens. C'est une condition de la réussite du virage ambulatoire dans le traitement des cancers et un élément de réponse aux déserts médicaux.

La commission donne acte de sa communication à M. Francis Delattre et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Contrôle budgétaire – Profil des bénéficiaires du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi – Communication

La commission entend une communication de Mme Marie France Beaufiles, rapporteure spéciale, sur le profil des bénéficiaires du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE).

Mme Marie-France Beaufiles, rapporteure spéciale de la mission « Remboursements et dégrèvements ». – En 2012, dans le contexte de la crise économique, le Commissaire général à l’investissement Louis Gallois a rendu au Premier ministre Jean-Marc Ayrault un rapport intitulé « Pacte national pour la compétitivité et l’emploi ». Ce rapport préconisait des mesures de soutien à l’industrie française, dont la situation était reconnue comme extrêmement délicate. Nous avons d’ailleurs eu un échange avec lui à la commission des finances.

Peu de temps après la réception de ce rapport, le Gouvernement a décidé à l’automne 2012 de la mise en place d’un nouveau dispositif fiscal, le crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE). Une enveloppe budgétaire conséquente a été prévue puisqu’un coût de vingt milliards d’euros à l’horizon 2020 a été envisagé.

Ce nouveau dispositif fiscal est venu alourdir considérablement depuis 2014 les crédits du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d’impôts d’État ». Près de trois fois supérieur à l’enveloppe du crédit d’impôt recherche (CIR), le CICE a profondément bouleversé le paysage de la fiscalité des entreprises.

Près de quatre ans après la création de ce dispositif et trois ans après son lancement, il apparaît justifié de procéder au suivi et au contrôle de cette dépense fiscale conséquente qui représente près de 1 % du PIB de notre pays. Dans le cadre de ma mission de rapporteure spéciale, je vais donc vous présenter les conclusions auxquelles je suis parvenue à l’issue de ce contrôle, au cours duquel j’ai rencontré les acteurs économiques, les services fiscaux et l’ensemble des parties prenantes.

Concernant ce crédit d’impôt, je souhaiterais tout d’abord préciser plusieurs éléments.

Je tiens d’abord à rappeler de manière liminaire que le CICE a été introduit par voie d’amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2012, sans étude d’impact. Son coût et son ambition auraient pourtant justifié le contraire.

Le CICE est un crédit d’impôt dont l’assiette est constituée par les rémunérations brutes soumises aux cotisations sociales, c’est-à-dire la masse salariale, versées par les entreprises dans la limite de 2,5 fois le SMIC.

Son taux, qui était de 4 % des rémunérations versées au titre de l’année 2013, est passé à 6 % à partir du 1^{er} janvier 2014.

Le CICE est imputé sur l’impôt sur le revenu ou l’impôt sur les sociétés dû par le contribuable au titre de l’année au cours de laquelle les rémunérations ont été versées. La partie n’ayant pas trouvé à s’imputer est utilisée pour le paiement de l’impôt sur le revenu ou de l’impôt sur les sociétés dû au titre des trois années suivant celle au titre de laquelle elle est

constatée. Puis, s'il y a lieu, la fraction non utilisée est remboursée à l'expiration de cette période.

La créance de CICE est néanmoins directement remboursable l'année même de sa constitution dans certains cas : les PME au sens de la réglementation communautaire, les entreprises nouvelles répondant à certaines conditions, les jeunes entreprises innovantes (JEI) et les entreprises faisant l'objet d'une procédure de conciliation ou de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire. Ceci est un élément de soutien aux entreprises en difficulté.

La créance de CICE est conséquente : le CICE millésime 2014, dont le taux est de 6 %, s'élève ainsi à 17,26 milliards d'euros, dont 781 millions d'euros pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu et 16,5 milliards d'euros en faveur des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

Le coût budgétaire du CICE chaque année correspond à la somme des restitutions et des imputations de l'année. Les restitutions sont les sommes effectivement remboursées aux entreprises, tandis que les imputations, constituent une minoration de recettes d'impôt. Le coût budgétaire annuel du CICE ne correspond donc pas à la créance de l'année, qui est supérieure : une partie de la créance n'est ni restituée, ni imputée dès l'année suivante.

Le coût budgétaire du CICE a été relativement faible sur le premier exercice, de par un taux à 4 % initialement mais aussi une faible consommation la première année. La montée en puissance rapide des consommations en 2015 a relevé le coût du CICE. Sur les deux premiers exercices, près de 60 % de la créance du millésime de l'année précédente ont été consommés.

Une augmentation sensible du coût budgétaire se produira également dès l'an prochain, avec les derniers remboursements des créances du millésime 2013.

Le coût budgétaire du CICE devrait ainsi à terme atteindre vingt milliards d'euros environ, soit près de 35 % du produit brut de l'impôt sur les sociétés, ou 1 % du PIB.

Nous avons étudié la semaine passée le projet de loi de règlement pour 2015. L'exécution budgétaire montre que le difficile pilotage budgétaire du CICE est difficile.

Alors qu'en 2014 les crédits estimés pour le CICE avaient été sous consommés, la prévision pour 2015 s'est révélée en deçà de la réalisation, en raison d'une montée en charge non anticipée du dispositif. Le coût total du CICE pour 2015 a dépassé de 1,2 milliard d'euros la prévision de la loi de finances initiale, preuve d'une difficile prévision des consommations et donc du coût budgétaire pour l'État. Cela montre que l'analyse du projet de loi de règlement peut être intéressante pour la loi de finances.

Plus qu'un difficile pilotage pour l'État, le CICE a montré qu'il était complexe pour les entreprises. Alors que le CICE est souvent promu comme un dispositif « simple » du fait de son taux unique, la complexité de sa mise en œuvre est réelle.

Le dispositif s'est montré particulièrement compliqué pour les TPE et PME. Celles-ci, qui représentent l'extrême majorité des dossiers de demande de CICE, ne sont souvent pas dotées d'une direction financière et n'ont pas les moyens comptables et juridiques de suivre l'ensemble des modifications et modalités des dispositifs fiscaux.

Les dirigeants de ces entreprises ne disposaient au lancement du dispositif souvent que de peu d'information. Les experts comptables ont ainsi joué un rôle déterminant dans le déploiement du dispositif auprès des petites et moyennes entreprises, avec le soutien des directions départementales des finances publiques.

Les modalités déclaratives, les formulaires et justificatifs nécessaires ont été réduits et simplifiés à l'issue de la première année, afin de faciliter la mobilisation des petites entreprises.

L'accompagnement des TPE-PME doit être une priorité pour toute la politique fiscale et je recommande la création de guichets dédiés à ces catégories d'entreprises, afin de leur assurer une parfaite information fiscale.

Les difficultés de compréhension du dispositif sont aussi sans doute liées à l'incohérence des annonces gouvernementales sur l'avenir du dispositif depuis sa création.

La piste d'une transformation du CICE en un allègement de cotisations sociales a été présentée en 2015 et 2016 par le Président de la République et le Premier ministre comme une évolution devant intervenir dès 2017.

Le Gouvernement a même sollicité auprès du comité de suivi des aides publiques des propositions à l'été 2016 en vue d'une transformation du CICE en allègements de charges sociales en 2017. Pourtant le Président de la République a annoncé au début du mois de juillet 2016 sa volonté de voir le taux du CICE relevé à 7 % sur le millésime 2017.

Cette difficulté d'appropriation par les entreprises a conduit à un recours massif au préfinancement. Le Gouvernement a considéré le préfinancement comme un élément incontournable du dispositif CICE dès l'exposé des motifs de l'amendement instaurant le CICE.

Pour le millésime 2014, 13 826 préfinancements sont dénombrés pour un montant de 2,601 milliards d'euros au 31 décembre 2014.

Le groupe Bpifrance est devenu l'acteur incontournable du préfinancement, *via* son dispositif « Avance+ Emploi ». Celui-ci s'adresse à toutes les entreprises bénéficiant du CICE employant des salariés, quelle que soit leur taille et quel que soit leur secteur d'activité.

Un dispositif de garantie des préfinancements effectués par des établissements bancaires visait à faire une répartition entre Bpifrance et les banques commerciales. Celles-ci devaient assumer les petites créances, voyant le risque éventuellement porté par Bpifrance. La très faible mobilisation du secteur bancaire pour assurer cette mission a conduit Bpifrance à devoir se saisir des petites créances, très nombreuses. Le seuil de 25 000 euros de créance a alors été levé, et les frais de dossiers supprimés pour les créances inférieures à ce seuil. Bpifrance a dû assumer la gestion d'un très grand nombre de petits dossiers, dont on aurait pu espérer qu'ils soient traités par les banques commerciales.

Bpifrance a ainsi octroyé en 2015 pour plus de 1,7 milliard d'euros de préfinancements « A+ Emploi ».

Le profil des bénéficiaires de l'offre de préfinancement de Bpifrance permet de constater une forte représentation des services aux entreprises ainsi que de l'industrie, loin devant le secteur du commerce.

Le bilan économique et financier de cette mission est cependant difficile à dresser pour Bpifrance et des risques ont été soulignés par Bpifrance sur cette mission, notamment dans les cas de contentieux d'entreprises.

Au-delà du rôle national moteur que doit conserver Bpifrance, cette expérience montre la nécessité de banques publiques territoriales, à l'échelon régional, qui s'appuieraient sur une connaissance des réseaux et spécificités locaux. Je recommande donc la création d'un tel réseau, qui peut peut-être s'appuyer sur les implantations territoriales de Bpifrance.

S'il est complexe pour les entreprises, le CICE a également été difficile à gérer pour les services fiscaux. À partir de 2013, il a été demandé aux services fiscaux de donner la priorité à la gestion du CICE.

Le rapport annuel de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » pour l'exercice 2014 indiquait que « *ce nouveau crédit d'impôt a conduit au dépôt de plus de 560 000 nouvelles déclarations dans les services de la DGFIP au cours de l'année 2014* ». La création du CICE a déstabilisé le suivi d'autres dispositifs fiscaux.

En conséquence, les contrôles réalisés sur le CICE s'avèrent plus que limités. Le nombre de bénéficiaires rend la tâche impossible pour les services fiscaux, alors même que les montants en jeu devraient inciter à une surveillance étroite.

Pour les entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, il est demandé de ne pas réaliser de contrôle a priori sur les restitutions. Les contrôles a posteriori, sur restitutions et imputations, se limitent à une comparaison de la cohérence de la créance aux données transmises par l'ACOSS.

De plus, aucun contrôle n'est réalisé par les services fiscaux sur l'utilisation du CICE, alors même que celle-ci est définie par la loi. Une note de la direction générale des finances publiques du 9 juillet 2013 précise ainsi que « *le CICE ne peut être remis en cause en cas de non-respect des critères légaux d'utilisation du crédit d'impôt* ».

Le CICE est conditionné et doit voir sa conditionnalité respectée par ses bénéficiaires et contrôlée par les services fiscaux. Il est difficilement compréhensible pour le législateur que le Gouvernement et l'administration puissent ostensiblement déclarer ne pas contrôler le respect de la loi.

Je souhaiterais maintenant développer un aspect important de ce rapport : le profil des bénéficiaires du CICE.

Les données du millésime 2014 montrent une répartition très inégale selon la taille de l'entreprise. Ainsi, la créance de CICE est majoritairement captée par les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises, alors même celles-ci représentent moins de 1 % des dossiers de créances. Les micro-entreprises représentent au contraire près de 80 % des dossiers pour moins de 15 % de la créance. Les petites et moyennes entreprises couvrent enfin près d'un tiers des dossiers pour un peu plus d'un cinquième de la créance.

L'analyse de la répartition de la créance par secteur d'activité souligne l'éloignement du dispositif par rapport à sa cible initiale. Ainsi, la répartition de la créance par secteur d'activité montre que deux secteurs d'activité se distinguent, avec plus de 19 % chacun : les industries manufacturières et extractives d'une part, le commerce d'autre part.

Il est très significatif en termes d'évaluation de noter que l'industrie, cible initiale du dispositif, objet du rapport Gallois et justification de l'exposé des motifs, ne soit que péniblement le premier secteur concerné avec à peine 19,4 % de la créance. Moins d'un cinquième seulement de la créance est donc destiné à la cible du CICE.

La créance de CICE est concentrée sur les entreprises non soumises à la concurrence internationale. Ainsi, les entreprises réalisant plus de 10 % de leur chiffre d'affaires à l'exportation reçoivent seulement un cinquième de la créance. Les entreprises réalisant plus de 60 % de leur chiffre d'affaires à l'exportation captent pour leur part moins de 5 % (4,7 %) de la créance de CICE.

Je voudrais pour finir donner quelques éléments sur l'utilisation qui a été faite du CICE.

Aucun indicateur de performance n'a été établi en vue du suivi du CICE. L'évaluation du dispositif a été confiée à un comité de suivi dédié, au sein de France Stratégie, qui produit chaque année un rapport détaillé sur le dispositif.

Les débats parlementaires ont défini clairement l'usage qui doit être fait du CICE : le CICE est « *un crédit d'impôt ayant pour objet le financement de l'amélioration de leur compétitivité à travers notamment des efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement* ».

Souvent, les entreprises ont essentiellement perçu le CICE comme un gain financier global mais n'a à aucun moment été réellement anticipé ni affecté à une utilisation précise.

À l'usage, le CICE a été pour les TPE et PME un outil presque exclusivement destiné à pallier les grandes fragilités. Le CICE et son préfinancement par Bpifrance ont souvent été utilisés afin de reconstituer des fonds de roulement ou, souvent, en substitution à des outils de trésorerie que les banques commerciales n'assuraient pas.

Une nouvelle fois, on peut s'interroger sur l'adéquation entre l'objectif visé et l'outil mis en place. Le CICE est venu pallier la frilosité du réseau bancaire commercial que ce dernier attribuait, sans qu'il soit possible de le vérifier, aux règles de Bâle III.

Le suivi et l'utilisation du CICE devaient normalement reposer non sur un fléchage contraignant mais s'asseoir sur un processus de concertation. Une procédure de consultation des représentants du personnel est prévue par la loi. Le comité de suivi qualifie l'exercice de « *fréquemment formel et décevant* ». L'association des directions des ressources humaines aux décisions est faible.

Le CICE peine ainsi à démontrer tant sa pertinence dans sa forme que son efficacité sur le fond. Véritable saupoudrage, ses résultats semblent sujets à caution.

Le CICE a renforcé la complexité du système fiscal français, et en particulier l'impôt sur les sociétés. Aussi, la baisse du « coût du travail » attribuée au CICE est incertaine. En effet, elle résulte du choix d'affecter le CICE aux charges de personnel dans la comptabilité des entreprises. Un tel affichage ne garantit pas l'attractivité et la compétitivité de notre territoire.

Les conséquences du CICE sont aussi incertaines du fait même du contexte dans lequel a évolué ce dispositif. Dans le même temps, les taux de change euro-dollar comme les prix des matières premières, pétrole en tête, ont été favorables à la France. Le CICE n'a pas nécessairement été l'élément le plus déterminant au faible redressement de l'économie.

Trois ans après le lancement du dispositif, ses conséquences en termes d'emploi sont, si l'on en croit les instituts de statistiques et de recherche en économie, bien moindres qu'espérées, quand ses bénéfices en termes de compétitivité sont incertains.

Nous pouvons craindre que les résultats ne soient pas au rendez-vous, et que l'investissement productif n'ait pas bénéficié du CICE à hauteur de l'ambition annoncée et du coût budgétaire consenti.

Le CICE se révèle donc un outil complexe, dispersé et à l'efficacité incertaine. Il semble aujourd'hui nécessaire de remettre à plat cette dépense fiscale conséquente et d'engager avec les vingt milliards d'euros annuellement prévus une politique publique portée par un vrai projet de prospective à moyen et long terme pour l'industrie française.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie Marie-France Beaufile pour son exposé très complet sur un sujet qui constitue l'un des principaux enjeux fiscaux, au regard de sa masse financière. Je voudrais faire deux remarques.

Tout d'abord, les critiques que l'on peut adresser au dispositif ont été bien exprimées : le CICE a pris la suite de la TVA sociale qui a été supprimée à l'été 2012, à la fois pour des raisons politiques mais aussi des raisons de trésorerie, puisque le crédit d'impôt permettait de décaler d'un an la charge budgétaire. Ensuite, avec le préfinancement du CICE, Bpifrance est devenu un outil permettant de mobiliser une créance fiscale...

Le CICE atteint-il sa cible ? On sait que parmi les principaux bénéficiaires figurent des entreprises dont les activités ne sont pas délocalisables, comme La Poste... La réindustrialisation de nos territoires est encore à la peine, malgré le dispositif.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance des créances du CICE, je voudrais connaître le coût budgétaire du relèvement de 6 % à 7 % du taux du CICE.

M. Philippe Dallier. – Je voudrais remercier Marie-France Beaufile, dont le rapport constitue presque un réquisitoire sur une mécanique complexe, pour ne pas dire une usine à gaz qui a surtout donné de l'activité aux cabinets qui ont aidé les entreprises à monter leurs dossiers. C'est regrettable que l'administration fiscale soit concentrée là-dessus.

On aurait dû, en 2012, conserver la TVA sociale : on a perdu deux ans pour aboutir à une solution compliquée, difficile à appliquer. Avec le CICE, on a voulu à la fois alléger les charges des entreprises et orienter l'utilisation de l'argent ainsi dégagé. Ce n'est pas possible, nous ne sommes pas en mesure de faire ce suivi : il faut se contenter d'un allègement de charges ; on aurait gagné deux ans et évité beaucoup de travail aux entreprises et à l'administration.

M. Éric Bocquet. – Dispose-t-on d'une évaluation de l'impact du dispositif sur l'emploi, en termes d'emplois sauvés ou créés, même approximative ? Il s'agit bien là de l'objectif du CICE, et les études ne pouvaient jusque récemment pas donner de chiffres sur ce sujet.

Par ailleurs, vous mentionnez un important taux de non sollicitation du CICE : quelles en sont les raisons ?

Enfin, vous dites que les dispositions légales ne sont pas respectées et je me demande pourquoi il n'est pas possible, dans ces conditions, de remettre en cause le dispositif.

M. Bernard Lalande. – Je suis très heureux de ce rapport qui pose les questions et propose des solutions.

Ce dispositif du CICE est meilleur que la TVA sociale car, dans le cas d'une TVA sociale, l'État n'aurait eu aucune maîtrise du dispositif, qui mettait face à face une recette fiscale et les charges des entreprises, dont les dynamismes sont complètement différents. À terme, aucun suivi de l'affectation de la recette n'était possible. À l'inverse, l'idée du CICE était de prendre une base sociale, qui est la rémunération jusqu'à 2,5 SMIC. C'est un choix politique, car il vaut mieux réindustrialiser par le bas de l'échelle des salaires.

Nous avons toujours trois biais quand nous nous intéressons au monde de l'entreprise : nous regardons l'entreprise par le biais du CAC 40 et des très grandes entreprises ; nous la voyons par le prisme syndical et du dialogue social, où la grande entreprise est également surreprésentée ; enfin, nous la regardons depuis le point de vue de l'administration qui en est souvent sociologiquement coupée. Quand on diminue l'impôt sur les sociétés, on le diminue pour toutes les entreprises alors que les grandes entreprises n'ont pas un taux d'imposition effectif de 33 % ! Le CICE permet donc de rétablir l'équilibre, sur la base de la masse salariale.

Les chefs d'entreprises sont satisfaits du CICE, qui est beaucoup moins compliqué et plus rapide que le calcul du RSI ou le calcul de provisions ou de hors bilan. Il est vrai qu'il y a eu quelques difficultés de mise en place, désormais réglées. Aujourd'hui, les 20 milliards d'euros qui sont ré-injectées et maîtrisés sont réels et suivis : ils ont servi à la trésorerie, aux fonds de roulement, à la reconstitution des fonds propres et au ré-investissement. Je ne sais pas si un autre mode opératoire aurait permis d'obtenir ce résultat. Je ne suis donc pas d'accord avec votre conclusion : selon moi, la créance d'impôt est une bonne chose car elle permet un allègement de charges pour toutes les entreprises.

M. Daniel Raoul. – CQFD !

M. Charles Guené. – Je suis peu convaincu par Bernard Lalande et je reste favorable à la TVA sociale. J'imagine que l'on pourrait envisager de substituer la TVA sociale au CICE en 2018 ; mais le tableau de Marie-France Beaufile nous montre que l'on aura une ardoise de 40 milliards d'euros à financer...

Mme Fabienne Keller. – Si je comprends bien, la créance qui apparaît une année donnée est réglée l'année suivante pour une bonne moitié. Mais elle continue de peser sur le budget de l'État au cours des quatre années suivantes. Il existe donc des restes à payer important. Il reste par exemple 6 milliards d'euros à régler au titre de l'année 2015, puisque la créance totale était de 18,7 milliards d'euros et que seuls 12 milliards d'euros ont déjà été payés.

Avec ce calcul, on aboutit à un montant total de créances restant à payer de près de 40 milliards d'euros au 1^{er} janvier 2018. Pouvez-vous me confirmer que cette lecture est exacte ?

M. Thierry Carcenac. – On voit bien l’opposition qui existe entre les deux parties de la salle sur cette question.

J’aimerais tout d’abord souligner la complexité du dispositif pour les services fiscaux. Ceux-ci ont l’habitude de collecter l’impôt et non de le restituer. Le CICE a représenté une charge de travail supplémentaire pour ces services, qui ont dû délaissier d’autres activités comme par exemple le contrôle des restitutions de TVA.

La non-sollicitation du CICE est surtout le fait des plus petites entreprises, alors mêmes que celles-ci versent les salaires les plus bas. Comment peut-on améliorer le dispositif à cet égard ?

Il serait intéressant de comparer les montants restitués aux entreprises au titre du CICE avec les montants payés par ces dernières du fait de la hausse du taux de la TVA.

Lorsque l’on regarde les grandes entreprises, celles-ci ont apparemment toutes bénéficié du dispositif, mais comme les montants des salaires versés varient, il existe des écarts dans les montants perçus.

Quand on crée de tels dispositifs, il faut s’assurer de la bonne utilisation des moyens conformément à l’objectif initialement fixé. Des entreprises n’ont-elles pas utilisé ce dispositif pour améliorer la redistribution des bénéfices, ce qui n’irait pas dans le sens recherché ? C’est sur cet aspect que le CICE pourrait être amélioré, afin d’encourager véritablement la création d’emplois.

M. André Gattolin. – J’aimerais à mon tour remercier la rapporteure pour ce travail, car nous manquons de données sur le CICE et sur ses effets en fonction des secteurs d’activité. Bien sûr, la plupart des entreprises bénéficient du CICE. Mais, comme il a été rappelé précédemment, nous n’avons pas mesuré l’impact de la hausse de la TVA.

Le seuil de 2,5 fois le montant du SMIC me paraît poser problème dans les secteurs qui connaissent des salaires élevés. Je mentionne souvent l’exemple de l’industrie du jeu vidéo en France. Ses principaux responsables font un bilan négatif du CICE car, certes, ils ont perçu un certain nombre d’aides, mais ils ont subi par ailleurs une baisse de recettes en raison de l’augmentation du taux de TVA, puisqu’ils n’ont pas imputé cette hausse sur leurs prix. Par ailleurs, ils emploient de nombreux salariés très qualifiés dont les salaires sont supérieurs au seuil de 2,5 fois le SMIC.

Il est donc nécessaire d’évaluer les effets du CICE secteur par secteur. Le fait que le CICE s’applique de manière générale à toutes les entreprises conduit à engager des moyens considérables. Je pense par ailleurs que d’autres dispositifs comme le suramortissement permettent un lien beaucoup plus direct entre la baisse des coûts d’une part et les investissements productifs et la création d’emplois d’autre part.

M. Michel Canevet. – Je remercie la rapporteure d’avoir démontré que le CICE est bien une « usine à gaz », alors même que le Gouvernement affiche des objectifs de simplification. Comme cela a été dit par Fabienne Keller, on va aboutir à une dette considérable qui va sans doute dépasser le montant du produit de l’impôt sur les sociétés.

Par ailleurs, ce dispositif a occasionné du travail supplémentaire à l’administration qui n’en avait pas besoin.

Une proposition assez simple avait pourtant été faite d'une baisse généralisée des charges sociales. Je souscris à cette idée, car elle permettrait véritablement de rendre les entreprises de notre pays plus compétitives sur le marché international. Il faut rappeler que notre balance commerciale est déficitaire de 4 à 5 milliards d'euros par mois et que nous ne pourrions pas y remédier sans améliorer la compétitivité de nos entreprises.

Un des travers du CICE est également qu'il tire les salaires vers le bas, en fixant un seuil à 2,5 fois le SMIC.

Il ne s'agit pas simplement d'engager des dépenses, encore faut-il pouvoir les financer. Compte tenu de la situation financière de l'État il est indispensable que les dépenses nouvelles soient gagées par des recettes nouvelles. C'est sur cette idée que reposait la « TVA sociale ». Il ne paraît pas illogique que les produits fabriqués à l'étranger puissent contribuer au financement de la protection sociale, afin que celle-ci ne soit pas seulement assise sur le produit du travail, ce qui de fait pose des difficultés économiques à nos entreprises.

À chaque fois que les déficits s'accroissent, la pression fiscale sur les entreprises augmente, ce qui est « anti-économique ». Je crois que le Gouvernement s'est totalement fourvoyé, et il faudra donc proposer un système beaucoup plus simple et compréhensible par tous.

Enfin, je suis étonné par le nombre peu important d'entreprises ayant sollicité la garantie de préfinancement. Est-ce par méconnaissance du dispositif ou parce qu'il n'existait pas réellement de besoin ?

M. Éric Doligé. – Ce rapport confirme un certain nombre de nos inquiétudes. D'après les tableaux présentés, on remarque que ce ne sont peut-être pas les entreprises qui en ont le plus besoin qui ont le plus bénéficié du CICE, ce qui pose un certain problème. Il conviendrait de les cibler en priorité.

Je suis inquiet de la charge que représentera le CICE à partir de 2018, et qui va encore croître puisque le taux va augmenter de 6 % à 7 %. J'aimerais que le rapporteur général du budget puisse nous présenter de manière consolidée toutes les charges nouvelles qui ont été décidées depuis un an ou deux et qui seront reportées sur les années futures, afin de regarder si elles ont bien été gagées.

Mme Michèle André, présidente. – Avant de donner la parole à notre rapporteure Marie-France Beaufils, je souhaiterais vous livrer une petite réflexion. En écoutant les échanges, je me suis prise à penser à cette phrase que prononçait Michel Rocard à propos des tâches difficiles : « Il faut imaginer Sisyphe heureux ». Alors, imaginons...

Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale – Si l'on applique un taux de 7 % sur l'année 2017, on passe d'une créance prévue de 19,7 milliards d'euros à un montant de 23 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation de plus de 16 %.

Par rapport à la remarque de Philippe Dallier, j'aimerais souligner que ce ne sont pas les cabinets de conseil qui ont été sollicités par les entreprises. Ce sont les services fiscaux qui ont réellement informé les experts-comptables dans les entreprises pour les aider dans les démarches à entreprendre. J'ai rencontré plusieurs services chargés de ce travail qui ont été dans l'obligation d'abandonner leurs autres tâches, ce qui est dommageable.

Une autre question me soucie beaucoup : ceux qui sont assujettis à l'impôt sur le revenu ne connaissent pas la réalité de ce qu'ils ont déclaré. Seules les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés font l'objet d'un contrôle de ce calcul par l'administration fiscale.

Pour répondre à Éric Bocquet, 125 000 emplois auraient été créés ou sauvés, semble-t-il essentiellement sauvés. Ce chiffre est à mettre en lien avec les 1,7 milliard d'euros de préfinancement par Bpifrance, destinés à des entreprises en grande fragilité. En effet, pour ces entreprises, il est plus aisé de considérer que, sans le CICE, elles auraient disparu. Je constate en tout cas que les secteurs les plus créateurs d'emploi ne sont pas présents dans les engagements de branche.

S'agissant du non recours, il n'existe pas chez les grandes entreprises. S'agissant des PME, le non recours peut s'expliquer par une mauvaise information et une difficulté des démarches, mais aussi parfois par les craintes d'un contrôle, ce qui justifie ma proposition d'un service fiscal dédié.

Pour répondre à Bernard Lalande, il a raison de souligner que le CICE est allé vers le soutien aux fonds de roulement : mais il devait aller à la compétitivité et à la reconquête industrielle ! Cela n'est pas vérifié aujourd'hui. Par ailleurs, rien ne permet de dire qu'une partie de ces sommes n'a pas été utilisée pour redistribuer des bénéfices. On sait que le CICE est inscrit dans les résultats, mais il est ensuite dilué dans l'ensemble des ressources et n'est pas fléché.

En 2016, la somme des créances 2013, 2014 et 2015 représente 48,1 milliards d'euros, dont 65 % a été consommé, soit 31,3 milliards d'euros. La créance déclarée sera toujours à payer par l'État, pour répondre à Fabienne Keller.

Je rappelle que si l'on revenait à un allègement des cotisations sociales, il faudrait assurer la compensation des moindres recettes pour les organismes de sécurité sociale !

Par ailleurs, mon rapport souligne notamment que les TPE et les PME souffrent d'une fragilité du système bancaire dans leur direction, d'où la proposition d'un réseau public bancaire, peut-être en s'appuyant sur les implantations régionales de Bpifrance.

La commission donne acte de sa communication à Mme Marie-France Beaufilet et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 13 juillet 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Suivi de l'état d'urgence - Communication

La commission entend ensuite une communication de M. Michel Mercier sur le suivi de l'état d'urgence.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Nous sommes à quelques jours de l'échéance de l'état d'urgence, proclamé le 14 novembre en conseil des ministres au lendemain des attentats et prorogé par les lois du 20 novembre 2015, du 19 février 2016 et du 20 mai 2016. Les mesures prises dans ce cadre se sont révélées les plus pertinentes au cours des premiers jours. C'est normal : au bout de quelque temps, les personnes se sentant concernées par une perquisition auront pris les « précautions » nécessaires.

Depuis le démarrage de la phase III de l'état d'urgence, le 26 mai dernier, les perquisitions administratives ne sont plus possibles, la loi n'ayant plus donné ce pouvoir aux autorités compétentes. Ces mesures avaient perdu leur intérêt, les lieux les plus intéressants ayant été perquisitionnés dans les premières semaines ayant suivi la déclaration d'état d'urgence ; de plus, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution, dans sa QPC n° 2016-536 du 19 février 2016, les dispositions qui permettaient de saisir, hors constatation d'une infraction pénale, les données informatiques lors des perquisitions.

L'essentiel des perquisitions administratives ont eu lieu au cours de la première période d'application de l'état d'urgence et, pendant la première période, dans le mois qui a suivi les attentats du 13 novembre : entre le 14 novembre 2015 et le 25 mai 2016, 3 594 perquisitions administratives ont eu lieu, dont 3 427 au cours de la première période d'application de l'état d'urgence – 2 700 au cours du premier mois – et 167 au cours de la deuxième période.

Les assignations à résidence sont décidées par le ministre de l'intérieur. À la fin de la première période, le 25 février 2016, il y avait 268 arrêtés d'assignation à résidence en vigueur ; à la fin de la deuxième période, le 25 mai 2016, il y en avait 68. Pour la troisième période, 55 des 68 assignations de la deuxième période ont été renouvelées, auxquelles s'ajoutent 22 nouveaux dossiers : au total, 77 personnes sont donc actuellement concernées. Parmi les 55 personnes dont l'assignation a été renouvelée pour la troisième période, 86 % sont assignées à résidence depuis plus de six mois, 9 % depuis plus de cinq mois et 5 % depuis moins de cinq mois. 25 des 77 personnes toujours assignées à résidence font d'ores et déjà l'objet d'une interdiction de sortie du territoire (IST), et neuf dossiers d'IST supplémentaires sont à l'étude. Deux personnes font l'objet d'une mesure de gel d'avoirs et dix dossiers supplémentaires sont en cours d'examen. Six expulsions du territoire français sont envisagées.

Au cours de la phase III, les autorités administratives ont fait usage de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 qui permet « d'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics ». Dans le langage médiatique, il s'agit des « interdictions de paraître » qui ont permis

d'interdire à des auteurs de troubles potentiels de participer aux manifestations organisées contre la « loi travail ». Le préfet de Seine-Saint-Denis a également utilisé ce dispositif pour interdire à certaines personnes de fréquenter la commune de Saint-Denis les jours de match et d'activation de la *fan zone* du parc de la Légion d'Honneur.

Au total, 438 arrêtés d'interdiction ont été pris par les préfets compétents. Toutefois, seuls 169 arrêtés ont été notifiés. Ces arrêtés ont donné lieu à 21 contentieux devant la juridiction administrative qui ont conduit à 10 suspensions ou annulations : on fera valoir que cela représente la moitié du total, mais on peut aussi souligner que 148 arrêtés n'ont pas été attaqués.

Très attentatoires aux libertés fondamentales, ces dispositions consistant à restreindre, par décision administrative, la liberté d'aller et de venir et de manifester ses opinions sur la voie publique, ne sont applicables que lorsque l'état d'urgence est déclaré. Notre collègue Bruno Retailleau a déposé une proposition de loi inscrivant cette compétence dans le droit commun ; un tel élargissement des pouvoirs de police administrative peut se concevoir sur le plan juridique mais il conviendrait de le délimiter très rigoureusement au regard de nos principes constitutionnels.

Le préfet de Seine-Saint-Denis a pris des arrêtés sur le fondement d'un autre alinéa de l'article 5 de la loi de 1955 qui permet de délimiter des zones de protection au sein desquelles la circulation des personnes et des véhicules est réglementée : en l'espèce, autour du stade de France.

Au cours de la phase III, les mesures qui n'auraient pu être prises que dans le cadre de l'état d'urgence ont donc été peu nombreuses : il en va ainsi, à titre d'exemple, de l'interdiction de vente d'alcool, décidée dans le cadre des pouvoirs de droit commun par le préfet du Rhône.

Concernant les perquisitions administratives, un contentieux administratif de fond s'est développé, la procédure du référé étant sans objet pour les perquisitions. 81 requêtes en annulation ont été déposées, 25 décisions ont été rendues et 14 annulations prononcées.

Sur les 205 demandes préalables d'indemnisation déposées auprès des préfectures, 119 ont été rejetées, 63 sont en cours d'instruction et 23 ont abouti à un accord, pour une somme globale de 25 251 euros. Ces demandes concernent à 75 % l'indemnisation d'un préjudice matériel, 18 % un préjudice moral et 7 % une autre demande. Les montants d'indemnisation demandés s'élèvent à 767 728 euros.

Dans le cadre des contentieux indemnitaires, les tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Melun avaient saisi le Conseil d'État d'une demande d'avis contentieux. L'article L. 113-1 du code de justice administrative autorise en effet un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel à transmettre au Conseil d'État une question de droit nouvelle soulevée dans le cadre d'une requête, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges. Le Conseil d'État a rendu son avis le 6 juillet. En premier lieu, il précise que les ordres de perquisition constituent des mesures de police devant être motivées par l'autorité administrative. Le caractère suffisant de cette motivation doit cependant être apprécié en tenant compte des conditions d'urgence dans lesquelles la perquisition a été ordonnée et des circonstances particulières de chaque cas. Enfin, l'ordre doit comporter la mention du lieu et du moment de la perquisition.

Par conséquent, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, il appartient au juge administratif de procéder à un entier contrôle des éléments justifiant la mesure et de vérifier que la perquisition était nécessaire et proportionnée au regard des éléments dont disposait l'administration au moment où elle a pris sa décision. Cet avis du Conseil d'État a une portée très large, et s'inscrit dans la suite de sa décision renforçant le contrôle de la procédure par le juge administratif.

Le Conseil d'État a également précisé le régime d'indemnisation applicable, abandonnant l'exigence d'une faute lourde de l'État en faveur d'une faute simple. Ainsi, un ordre de perquisition illégal engage la responsabilité de l'État pour les préjudices causés ; même dans le cadre d'une perquisition légale, des fautes commises dans son exécution comme une ouverture de la porte par la force sans justification, une dégradation de biens sans rapport avec l'objet de la perquisition, un usage non justifié de la contrainte ou des traumatismes causés aux enfants, peuvent donner lieu à indemnisation.

En l'absence de faute, les personnes concernées par la perquisition ne peuvent être indemnisées. Toutefois, en application du principe selon lequel les charges publiques doivent être également réparties entre les citoyens, le tiers à une perquisition, par exemple le propriétaire bailleur d'un local perquisitionné n'ayant d'autre lien que le contrat de location avec la ou les personnes ayant fait l'objet de la perquisition, sera indemnisé des dégradations commises dans le local, même si la perquisition était légale et si les services de police n'ont commis aucune faute.

Enfin, le Conseil constitutionnel a été saisi de deux nouvelles QPC portant sur le cadre juridique des perquisitions administratives par la Cour de cassation. Si le Conseil constitutionnel a déjà jugé constitutionnel l'article 11 de la loi de 1955, dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015, ces deux QPC portent sur des opérations de perquisition administrative ordonnées avant l'entrée en vigueur de la loi du 20 novembre 2015 – sur le fondement de l'article 11 dans sa rédaction antérieure. Cette rédaction était très succincte, donnant aux autorités administratives le « pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit ». L'un des enjeux de la loi du 20 novembre 2015 était de consolider ce cadre juridique pouvant encourir une censure pour incompétence négative du législateur. Le Conseil se prononcera avant la fin juillet. L'enjeu porte sur la légalité de procédures judiciaires qui auraient pu être enclenchées sur le fondement de perquisitions administratives ordonnées entre le 14 et le 21 novembre 2015.

L'état d'urgence sera levé le 25 juillet prochain. Le bilan sécuritaire de l'Euro 2016 est positif grâce à une très forte mobilisation des forces de police, des militaires, de la protection civile, de la police municipale et des sociétés privées de sécurité. La France a prouvé sa capacité à organiser un événement sportif d'ampleur, même si la fréquentation des *fan zones* s'est révélée beaucoup plus faible qu'espéré par l'UEFA : 4 millions de personnes contre 7 millions à l'Euro 2012 en Pologne et en Ukraine. Les Français ont d'autres habitudes, préférant regarder les matchs chez eux. Philippe Bas et moi-même avons pu vérifier l'excellence de l'organisation lorsque nous nous sommes rendus au stade de France.

Le Gouvernement a annoncé que le dispositif Sentinelle, qui avait mobilisé 10 000 hommes pendant l'Euro 2016, serait réduit à 7 000 hommes.

Rendons hommage au courage, à l'abnégation et à l'efficacité des forces de sécurité qui ont été fortement mobilisées par cet événement et ont déjoué plusieurs attentats. L'état d'urgence ne semble plus nécessaire et doit laisser la place à une politique de

prévention du terrorisme, d'autant que nous avons donné, par la loi du 3 juin 2016, les moyens à l'autorité exécutive et judiciaire de faire face à la menace.

Je tiens à remercier les membres du groupe de suivi de notre commission pour leur engagement dans le cadre de ce travail de contrôle. C'est le rôle du Sénat que d'aller au fond des choses. Enfin, en cette période difficile, nous avons pu mesurer l'engagement des fonctionnaires de la sécurité et des élus locaux.

M. Philippe Bas, président. – Paradoxalement, cette expérience a fait progresser l'État de droit. D'abord, la loi du 20 novembre 2015 a renforcé la constitutionnalité de la loi de 1955 en apportant des garanties supplémentaires au régime de l'état d'urgence. Ensuite, les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État ont fait progresser l'encadrement des mesures prises par le pouvoir exécutif dans ce cadre, définissant mieux les libertés individuelles.

Le ministère de l'intérieur a bien anticipé le risque de contentieux, puisque les recours et les annulations ont été très rares. De plus, les décisions des juridictions administratives ont transformé le contrôle restreint en contrôle plein, c'est-à-dire en contrôle de la nécessité des mesures, au-delà du cadre de l'erreur manifeste d'appréciation. En matière d'indemnisation, la mise en jeu de la responsabilité de l'État est très assouplie, puisque désormais une faute simple suffit, et qu'une simple illégalité constitue une faute. Des irrégularités ou des fautes comme des traumatismes causés aux enfants ou des portes ouvertes par la force sans nécessité mettent désormais en jeu cette responsabilité. Notre État de droit a par conséquent bien résisté et même progressé.

Notre rapporteur a montré que les mesures permises par la loi de 1955 avaient joué un rôle de moins en moins important ; leur utilité s'est concentrée sur le premier mois. Ainsi, la plupart des dispositions prises pour la sécurité de l'Euro 2016, mais aussi pour mettre fin aux désordres liés à la loi travail, ne relèvent pas de l'état d'urgence.

L'état d'urgence a été prolongé pour deux raisons. La première est psychologique : c'est un appel à ne pas baisser la garde. Il ne faudrait pas interpréter la fin de l'état d'urgence comme une diminution du danger. La seconde consiste à donner de meilleures conditions d'emploi de sa force au ministère de l'intérieur qui aurait pu, en vertu de l'état d'urgence, interdire des manifestations ou l'accès à certains lieux à des individus déterminés. Il nous appartient désormais d'expliquer à nos concitoyens que la lutte contre le terrorisme ne prend pas fin avec l'état d'urgence.

M. Alain Vasselle. – Permettez-moi de me mettre à la place du citoyen lambda pour poser quelques questions. D'abord, la disparition de l'état d'urgence et des outils juridiques associés ne risque-t-elle pas d'affaiblir le Gouvernement dans son action de prévention des risques ?

Ensuite, l'évaluation par le rapporteur de la pertinence de l'état d'urgence m'a laissé sur ma faim. Psychologiquement, il était très important de mettre en place l'état d'urgence ; mais a-t-il doté les autorités d'outils juridiques utiles ?

Sur les 77 personnes encore assignées à résidence, vous avez fait état de 25 interdictions de sortie du territoire, deux mesures de gel d'avoirs et de six expulsions du territoire. Qu'en est-il des autres ?

Pour ma part, j'incline à mettre en doute l'efficacité de l'état d'urgence : les services de renseignement n'ont pas été assez efficaces pour éviter le drame des Yvelines, alors même qu'ils étaient dotés de moyens renforcés.

Enfin, la mobilisation des forces de sécurité pour l'Euro 2016 ne relevait pas de l'état d'urgence ; le contexte a simplement conduit le Gouvernement à mobiliser un plus grand nombre d'agents.

Mme Catherine Tasca. – Je remercie Michel Mercier de nous avoir associés au suivi de l'état d'urgence, et j'exprime ma gratitude et mon admiration aux forces de sécurité. Je souscris à votre constat de progrès de l'État de droit, mais il faut aussi souligner le progrès du suivi parlementaire sur l'action gouvernemental, dont ce travail est un bon exemple.

M. Jean-Yves Leconte. – Contrairement à 2005, la question prioritaire de constitutionnalité était en vigueur au moment de la mise en place de l'état d'urgence ; cela change la donne. Certes, le dispositif se réduit progressivement, mais la loi du 3 juin 2016 contient des mesures proches de celle de l'état d'urgence, surtout vis-à-vis des personnes de retour d'un théâtre d'opérations terroristes. Il était temps d'en sortir ; quel que soit le sentiment de menace, l'état d'urgence était difficile à porter pour l'attractivité de la France. Vous avez noté la baisse de fréquentation constatée pour l'Euro 2016...

M. Philippe Bas, président. – Elle est imputable au terrorisme plutôt qu'à l'état d'urgence !

M. Jean-Yves Leconte. – Elle est imputable aux deux. À nos yeux, le risque justifiait l'état d'urgence, mais la situation n'est pas vue de la même manière de l'étranger. Il était temps de tirer un trait, en espérant que le risque a été purgé par les perquisitions conduites.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Il n'était pas concevable qu'un État républicain soit placé en permanence sous le régime de l'état d'urgence. Face à une menace diffuse et permanente comme le terrorisme, ce n'est pas l'outil le plus adapté. L'état d'urgence a néanmoins rendu possible la mobilisation de toutes nos forces : police, gendarmerie, armée, police municipale et sociétés privées de sécurité. On a trop lié l'état d'urgence et le terrorisme, alors qu'il a permis de découvrir d'autres activités criminelles – trafic d'armes ou de drogue notamment.

Pourquoi, alors, ne pas le perpétuer ? Parce que, dans un pays libre, on ne peut pénétrer au domicile privé sans autorisation du juge ; c'est la liberté individuelle qui prime. La loi que nous avons récemment votée donne au procureur de la République, au juge d'instruction et aux policiers des moyens nouveaux. Ainsi, les services judiciaires ont reçu les mêmes moyens techniques que les services de renseignement, auxquels l'état d'urgence en tant que tel n'accorde pas de nouveaux pouvoirs. La presse se plaint que les services de renseignement connaissent tout le monde, mais c'est leur travail ; l'important est de trier l'information et de savoir où porter le regard.

Que faire des 77 personnes qui restent assignés à résidence ? Ceux qui font l'objet d'une interdiction de sortie du territoire et ceux qui restent en France seront surveillés en permanence par la DGSI ; ceux qui sont expulsés, par la DGSE.

J'ignore si la baisse de fréquentation lors de l'Euro 2016 est imputable à l'état d'urgence, mais elle me semble plutôt multi-factorielle : risques d'attentat, nouveauté des *fan zones* en France, durée plus importantes de l'Euro... Certains touristes ne sont venus que quelques jours et repartis une fois leur équipe éliminée. Enfin, il faut tenir compte de la météo !

M. Yves Détraigne. – 90 % des Français ignorent que nous sommes en état d'urgence. Ce n'est pas palpable, sauf peut-être dans les gares et les aéroports. Il faut rendre hommage aux forces de police et de gendarmerie et aux services de renseignement, grâce à qui les Français n'ont pas été gênés dans leur vie quotidienne. Nous pestons souvent contre les contraintes, mais nous sommes dans un pays où la liberté d'aller et de venir reste essentielle.

M. Jacques Mézard. – Je remercie Michel Mercier pour son travail discret mais de qualité. Ce comité de suivi est une excellente initiative sénatoriale. Nous sommes un pays exceptionnel ! Il n'y a qu'en France que l'on puisse avoir l'état d'urgence, Nuit debout, diverses manifestations ainsi que les zadistes en même temps... Cela révèle une façon de vivre et de gouverner originale.

J'ai néanmoins des doutes sur l'efficacité réelle de l'état d'urgence, et j'estime que sa constitutionnalisation ne servirait à rien. Mais le débat est derrière nous, et la démonstration est faite que c'était une manœuvre.

Mme Catherine Troendlé. – Très bien !

M. Philippe Bas, président. – Je constate que Jacques Mézard ne se plaint pas de l'excès de liberté dont ont bénéficié les Français sous l'état d'urgence... C'est le mélange d'ordre et de désordre qui caractérise notre pays.

M. Alain Vasselle. – Je partage les positions d'Yves Détraigne et Jacques Mézard. L'affaire des Yvelines met en doute l'efficacité de l'état d'urgence : un policier a été tué avec sa compagne par un individu fiché et connu de la justice. Avec tous les moyens mobilisés, comment cela a-t-il été possible ?

M. Jean-Pierre Vial. – Au début de sa mise en œuvre, l'état d'urgence a rendu possibles des perquisitions et d'autres actions que le droit commun ne permettait pas ; puis ceux qui avaient des raisons d'échapper à la justice ont pris des dispositions pour se protéger. Or, l'objet d'une procédure d'urgence est aussi la poursuite et la recherche de terroristes. Ne faudrait-il pas trouver un moyen d'appliquer les mesures efficaces prises au début de l'état d'urgence dans un autre contexte ?

M. Philippe Bas, président. – Quand nous rendrons compte de nos travaux, il importe que tout en approuvant la levée de l'état d'urgence, nous demandions le maintien de mesures de sécurité comme la fouille des sacs à main à l'entrée des supermarchés, le contrôle de l'accès aux trains ou encore l'application de la loi sur les transports ferroviaires. Enfin, il convient de maintenir Vigipirate à son niveau le plus élevé pour ne pas donner le signal d'un retour à l'ordinaire.

M. Michel Mercier. – L'état d'urgence n'est pas la fin de l'État de droit : le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel l'ont rappelé de façon magistrale. Dès la rentrée, je propose que notre commission des lois travaille sur les avancées de la jurisprudence

administrative et judiciaire à propos de ces deux notions. État d'urgence ne signifie pas État policier. Je suis fier d'être élu d'un pays où le juge a suivi une telle ligne.

L'état d'urgence est-il aussi efficace qu'avant ? Probablement pas. En 1955, les pouvoirs exécutif et judiciaire disposaient d'un arsenal beaucoup plus limité qu'aujourd'hui. Les lois pénales l'ont renforcé, et la dernière loi que nous avons votée va dans ce sens.

Les perquisitions et les assignations à résidence ont été les outils les plus utilisés. Il ne convient pas d'aller plus loin vers la limitation de la liberté d'aller et venir, consubstantielle à la République. Nous avons supprimé le livret de l'ouvrier il n'y a pas si longtemps...

M. Pierre-Yves Collombat. – Le début de la décadence !

M. Michel Mercier. – Le Sénat a toujours défendu les libertés publiques. L'état d'urgence a fourni un cadre juridique déterminé sous le contrôle du juge ; mais nous venons de donner beaucoup de pouvoirs aux autorités judiciaire et administrative.

Concernant les services de renseignement, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale vient de déposer ses conclusions. Sur le fond, elle demande peu de changements législatifs. Tout en demandant la levée de l'état d'urgence, insistons sur l'application de la loi qui donne de vrais pouvoirs à l'autorité administrative. L'état d'urgence a été très utile, il ne l'est plus. Le supprimer n'est pas désarmer l'État, ni la justice.

Le double meurtre des Yvelines nous a tous bouleversés ; mais nous aurons toujours des cas similaires. Lorsque j'étais garde des Sceaux, c'était ma hantise. On ne peut rien faire contre un condamné qui a purgé sa peine et payé sa dette à la société. Le risque de récidive est toujours là. Ne jetons pas pour autant la justice au panier... Un État démocratique ne peut pas avoir les mêmes moyens répressifs qu'un État policier. C'est la grandeur de la démocratie. J'entends l'incompréhension des gens, que j'ai pu constater lorsque j'étais aux responsabilités, mais nous ne pouvons tout de même pas créer des camps de détention.

En revanche, il convient de mieux former les services pénitentiaires d'insertion et de probation (Spip). Ils ne bénéficient d'une formation spécifique depuis huit ans : auparavant, la fonction était assurée par des assistantes sociales. Le suivi des condamnés s'impose, à travers de rendez-vous réguliers notamment. C'est cette partie de la justice qu'il convient de renforcer.

Je suis très favorable à la présence de jurés dans les tribunaux correctionnels. Contrairement aux idées reçues, ils sont généralement moins sévères que les magistrats professionnels, car plus susceptibles de trouver des circonstances atténuantes aux condamnés. Une telle mesure aiderait nos concitoyens à supporter la justice – au sens footballistique ! Car la justice est rendue au nom du peuple français, mais elle ne voit pas le peuple, et le peuple ne la voit pas. Je n'ignore pas mon isolement sur cette question, mais mieux vaut avoir raison seul que tort avec les autres !

Mme Catherine Troendlé. – Merci pour ce travail très important. Selon vous, dans un État démocratique, il n'y a plus de moyen de prévenir la récidive une fois la peine purgée. Or, dans le cadre d'une mission conduite avec Jean-René Lecerf en vue du projet de loi pénitentiaire, nous avons constaté qu'en Allemagne, la dangerosité des prédateurs sexuels est évaluée par un comité à l'issue de leur peine. Le cas échéant, ils peuvent être maintenus

dans des quartiers spécifiques ; dans l'établissement que nous avons visité, l'un d'eux s'y trouvait depuis huit ans.

M. Philippe Bas, président. – Il y a deux régimes d'incarcération en France hors de la prison : l'hospitalisation d'office, qui peut durer toute la vie, et la rétention de sûreté, réservée aux criminels sexuels. La question d'une extension aux terroristes s'est posée, et j'avais soutenu une proposition en ce sens.

Il convient cependant d'examiner avec attention les modalités, au regard de nos principes constitutionnels, selon lesquelles une telle rétention de sûreté pourrait être étendue.

M. Michel Mercier. – Pour les terroristes, nous y avons renoncé au bénéfice de dispositions relatives à la « perpétuité réelle » et au suivi socio-judiciaire.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il est impossible de mesurer la dangerosité, sexuelle ou autre, d'un individu. Pour ma part, je me suis rendu avec Jean-René Lecerf au Canada, où nous avons pu constater combien le traitement psychiatrique de la dangerosité était effrayant. On se focalise sur l'ordre public, alors que la question est beaucoup plus large. Comment mieux faire fonctionner nos services de renseignement ? Comment améliorer notre *modus operandi* ? *Quid* de notre réseau de soins psychiatriques en déshérence, des aspects sociaux ? Il faudrait aborder la question de manière plus globale, peut-être à travers des *pools* d'intervenants de formation variée. Au lieu de cela, on va au plus simple en durcissant les lois – nous en reparlerons lors de la présentation du rapport sur la biométrie. La liberté fait partie de notre devise. Entre deux risques, il faut choisir celui qui ne la réduit pas.

Auparavant, la menace venait de l'extérieur, sous la forme de coups montés par des États étrangers pour infléchir notre politique extérieure. Mais ces terroristes sont nés chez nous. Pourquoi ? Comment cela a-t-il été possible ? Il conviendrait de prendre des précautions bien avant que le problème de l'ordre public se pose.

Mme Marie Mercier. – Les terroristes étaient intoxiqués au Captagon, une drogue à base d'amphétamines. Avez-vous mis au jour les filières d'approvisionnement ?

M. Michel Mercier. – Les analyses toxicologiques ont montré que les terroristes du 13 novembre, parfaitement lucides, n'étaient sous l'emprise d'aucune substance.

M. Philippe Bas, président. – Une fois encore, nous vous remercions pour la qualité de vos travaux.

Mercredi 20 juillet 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 20

Nomination de rapporteur

M. Philippe Bas, président. – La gravité des événements exige que nous délibérions aujourd'hui à nouveau du sujet dont nous avons délibéré la semaine dernière ; nous avons estimé que l'état d'urgence tel qu'il était appliqué jusqu'à présent n'était pas efficace, et que l'essentiel de la sécurité publique était assuré par la mobilisation des forces de

l'ordre, du renseignement et de l'appareil de justice, ainsi que par l'application rigoureuse des lois en vigueur, que nous n'avons pas manqué d'étoffer ces derniers mois.

Le texte qui nous est soumis ne fait pas que proroger l'état d'urgence ; il en modifie également le régime. Nous pouvons donc rester cohérents, en disant oui à la prorogation de l'état d'urgence, à condition qu'il soit réellement utile.

Je vous propose de désigner à nouveau M. Michel Mercier rapporteur.

M. Michel Mercier est désigné rapporteur sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, prorogeant l'application de la loi n° 55-385 relative à l'état d'urgence.

Prorogation de l'état d'urgence - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

MM. Philippe Bas et Michel Mercier, Mme Catherine Troendlé, MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur et Alain Richard et Mme Éliane Assassi sont désignés en qualité de membres titulaires ; MM. Félix Desplan et Christophe-André Frassa, Mme Jacqueline Gourault et MM. Jean-Yves Leconte, Jacques Mézard, François Pillet et André Reichardt sont désignés en qualité de membres suppléants.

M. Philippe Bas, président. – J'espère que cette commission mixte paritaire sera conclusive : nous avons cette responsabilité en partage.

Prorogation de l'état d'urgence - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine ensuite le rapport et le texte qu'elle propose pour le projet de loi n° 803 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Outre la prorogation de l'état d'urgence, ce texte contient des dispositions pérennes enrichissant le droit pénal. La semaine dernière, je vous avais dit que la prorogation de l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dont les dispositions ont été très peu utilisées dans les dernières semaines, n'était plus utile. Si ce projet de loi était la simple reconduction de celui du 26 mai, j'aurais gardé la même position et vous aurais proposé de ne pas le voter.

Mais il augmente les pouvoirs de l'autorité administrative pendant l'état d'urgence et comporte des dispositions de fond en matière de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. Cela nous aidera à mieux lutter contre le terrorisme après l'abject attentat de Nice.

Je ne suis pas adepte des grandes envolées lyriques. Je n'ai pas envie rejeter la faute sur tel ou tel. J'ai vécu l'affaire Merah alors que j'étais en responsabilité. Je vois les évolutions des esprits, de la législation. Je crois qu'il faut encore nous armer davantage. Le vrai danger est celui d'un délitement du pays, ce qui nécessite un vrai réarmement moral.

L'union nationale, c'est souvent une formule, comme peut l'être la concentration des forces républicaines. Mais nous sommes tous comptables devant les Français de l'unité profonde de la Patrie autour des valeurs qui ont fondé la République. Ce texte, avec les amendements que je vous propose, peut y concourir. Ce n'est pas un texte miracle, une martingale ; mais il donne des outils aux autorités administrative et judiciaire.

Le texte de l'Assemblée nationale apporte des modifications importantes au texte gouvernemental : la durée de l'état d'urgence est portée, avec le soutien du gouvernement, à six mois – l'amendement que je pensais vous proposer dans ce sens n'a donc plus de raison d'être ; les fouilles de véhicules et de bagages par les forces de l'ordre et la retenue sur place des personnes dont le domicile est perquisitionné sont autorisées.

Je vous propose trois séries d'amendements qui augmentent les pouvoirs de l'autorité administrative pendant l'état d'urgence, renforcent le droit commun de manière pérenne en matière de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, améliorent le renseignement.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour ce propos que je partage intégralement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les débats s'étant achevés à 5 heures ce matin à l'Assemblée nationale, nous n'avons pas pu prendre connaissance du texte avant ce matin, pas plus que des 18 amendements du rapporteur. Je sollicite donc une suspension de vingt minutes pour que les uns et les autres se concertent.

Mme Éliane Assassi. – Je soutiens cette proposition.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avant de suspendre, je souhaitais être parfaitement transparent : j'ai rencontré le président Dominique Raimbourg et le rapporteur Pascal Popelin de la commission des lois de l'Assemblée nationale pour préparer la commission mixte paritaire éventuelle. Je n'imagine pas que le texte ne soit pas voté à une très large majorité, même si chacun est libre.

La réunion, suspendue à 9 h 35, est reprise à 10 h 05

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Division additionnelle avant l'article 1^{er}

M. Michel Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-1 tire les conséquences des articles additionnels introduits par les députés dans le texte.

L'amendement COM-1 est adopté.

Article 1^{er} bis

M. Michel Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-2 supprime les dispositions introduites cette nuit à l'Assemblée nationale à l'initiative du groupe UDI, créant une commission mixte composée de sept députés et sept sénateurs destinée à assurer le suivi de l'état d'urgence. Autant l'obligation faite à l'administration de transmettre aux deux assemblées copie de tous les actes qu'elles prennent en application de l'état d'urgence, prévue dans l'amendement du président Raimbourg, est pertinente, autant la création d'une commission mixte est éloignée de l'esprit du bicaméralisme.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ces sujets sont délicats. Je suis tout à fait d'accord avec la prorogation de l'état d'urgence, mais certaines mesures qui n'y sont pas liées demandent un examen approfondi. Je souscris à la proposition du rapporteur. Une commission réunissant des membres des deux assemblées n'est pas conforme au bicaméralisme.

M. Philippe Bas, président. – Il s'agirait d'une commission mixte paritaire de suivi de l'état d'urgence.

M. Jean-Pierre Sueur. – Chaque assemblée existe et peut exercer ses prérogatives...

M. Jacques Mézard. – Tout ceci signifie que le comité de suivi de l'état d'urgence du Sénat va perdurer.

M. Philippe Bas, président. – Je le propose à la commission. S'il n'y a pas d'opposition, il en est ainsi décidé.

L'amendement COM-2 est adopté.

Articles additionnels après l'article 1^{er} bis

M. Michel Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-3 facilite la fermeture pendant l'état d'urgence, en application de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955, des lieux de culte dans lesquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine, à la violence ou à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

M. René Vandierendonck. – Je voterai cet amendement. Néanmoins je rappelle que des lieux de culte ont d'ores et déjà été fermés, y compris dans les Alpes-Maritimes. Que cet amendement ne soit pas interprété avec manichéisme.

Mme Éliane Assassi. – Nous ne voterons pas contre cet amendement, mais nous ne voterons pas pour non plus. Nous souscrivons aux propos de M. Vandierendonck. En outre, la rédaction est floue. Attention aux dérives possibles.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je voterai cet amendement – un vote contre serait perçu négativement pas nos concitoyens, qui ne le comprendraient pas. Il est néanmoins superfétatoire. Les propos appelant au terrorisme, à la violence, à la haine, à l'islamophobie, à l'antisémitisme ou à l'homophobie sont prohibés et réprimés par le droit existant. Cet amendement est de précision.

Certains discours sont totalement inacceptables. J'entends dire : « Il n'y a qu'à fermer les mosquées ! » Non. La liberté religieuse existe dans ce pays. Mais si des propos répréhensibles sont tenus, la loi s'applique.

M. Jacques Mézard. – Je voterai cet amendement compte tenu de la situation, en rappelant tout de même que la loi de 1905 autorise déjà la répression, même si elle n'a pas été utilisée ces dernières années. On surajoute des textes au lieu d'appliquer ce qui existe déjà. Cet amendement a une vocation médiatique plutôt que pratique.

M. René Vandierendonck. – Bien vu...

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-4 renforce les pouvoirs de l'autorité administrative pendant la durée d'application de l'état d'urgence en donnant au ministre de l'intérieur et aux préfets les moyens d'interdire les cortèges, défilés et rassemblements sur la voie publique dont la sécurité ne pourrait être assurée de manière adéquate.

Il répond au Conseil constitutionnel qui, dans sa décision n° 2016-535 du 19 février dernier, en réponse à une question prioritaire de constitutionnalité, appelait à davantage de précision.

Mme Éliane Assassi. – Nous ne pouvons accepter cet amendement qui réduit la liberté de manifester.

M. Michel Mercier, rapporteur. – C'est faux.

M. Christian Favier. – Cet amendement est totalement inacceptable. Le projet de loi est présenté en raison de l'attentat de Nice, or l'amendement vise les manifestations contre la loi sur le travail.

Mme Éliane Assassi. – Quel est le rapport avec les événements du 14 juillet ?

M. Christian Favier. – Il n'y en a aucun, c'est un fait objectif. La droite fait des manœuvres politiciennes, de la surenchère, en exploitant l'émotion légitime de la population.

M. Jacques Mézard. – Je souhaite une explication du rapporteur. L'autorité administrative a déjà la capacité d'interdire les rassemblements, me semble-t-il...

M. François Grosdidier. – Les policiers et les gendarmes sont en nombre limité, c'est un fait ! Ils ne peuvent pas être partout à la fois. L'objectif, c'est de sérier les priorités.

M. Jean-Yves Leconte. – Des interdictions de manifestations ont déjà été décidées, confirmées par le Conseil d'État. Comme le précédent, cet amendement est inutile.

Mme Catherine Troendlé. – Il est nécessaire, car il met l'accent sur la sécurité et sur les moyens dont on dispose pour l'assurer. Il ajoute une précision utile.

M. René Vandierendonck. – Je le voterai, dès lors qu'il sauvegarde l'entier contrôle du juge administratif. C'est une garantie essentielle.

Mme Éliane Assassi. – Je ne peux pas ne pas réagir à ce qu'a dit mon collègue Grosdidier. La droite a supprimé des milliers de postes de policiers, lorsqu'elle était au pouvoir. Et voilà le résultat... On préfère rogner sur la démocratie plutôt que de prendre les mesures qui s'imposent pour nous doter d'une police à la hauteur de nos valeurs.

M. Philippe Bas, président. – Qu'entendez-vous exactement par « Et voilà le résultat... » ?

Mme Éliane Assassi. – Le résultat, c'est que vous proposez par cet amendement de rogner le droit de manifester.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les pouvoirs publics et le ministère de l'intérieur ont mis un point d'honneur à ce que toutes les manifestations contre la loi « travail » puissent se

dérouler, aussi lourdes soient les mesures à prendre pour assurer la sécurité. Le Gouvernement a choisi de tout mettre en œuvre pour que ces manifestations aient lieu.

Mme Catherine Troendlé. – C'est magnifique ! Il n'y a qu'à voir la façade de l'hôpital Necker...

M. Michel Mercier, rapporteur. – Évitions de parler des manifestations, car ce n'est pas ce dont il s'agit dans l'amendement. Nous avons même corrigé le texte pour que le mot n'y figure pas. Que dit le droit commun ? L'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure vise la protection de l'ordre public. Notre amendement a pour objet de protéger la sécurité de ceux qui participent aux défilés, cortèges et rassemblements et non d'interdire les manifestations pour trouble à l'ordre public. Il s'agit de permettre à l'autorité administrative d'interdire les cortèges, défilés et rassemblements sur la voie publique si elle ne dispose pas des moyens suffisants pour assurer la sécurité des participants. C'est à cette demande que nous souhaitons répondre.

Mme Éliane Assassi. – On va arrêter le Tour de France ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – On a les moyens d'assurer la sécurité de cet événement.

M. Philippe Bas, président. – Dans notre État de droit, toute interdiction prise en application de cet amendement pourra être déférée devant la juridiction administrative. Le préfet devra apporter la preuve qu'il n'y a pas d'atteinte aux libertés publiques et il devra motiver sa décision en montrant qu'il ne disposait pas des moyens de protection suffisants. Cette mesure ne vaut que pendant l'état d'urgence et sera mise en œuvre sous le contrôle du juge administratif.

L'amendement COM-4 est adopté.

Article 1^{er} ter

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-5 réécrit, dans un souci d'amélioration juridique, le dispositif adopté par les députés, qui introduit dans la loi du 3 avril 1955 une nouvelle prérogative permettant au préfet d'ordonner, en cas de menace terroriste, des contrôles d'identité et des fouilles des bagages et des véhicules. Cette nuit, les députés ont adopté une disposition en ce sens, dont la rédaction ne nous satisfait pas complètement. Nous souhaitons que le procureur de la République continue à jouer un rôle. La décision du préfet, qui devra être écrite et motivée, désignera les lieux concernés, qui devront être précisément définis, ainsi que la durée de l'autorisation, qui ne pourra excéder vingt-quatre heures. Le procureur de la République en sera informé sans délai.

M. François Pillet. – C'est une précision qui va dans l'intérêt du préfet. Une décision non motivée n'aurait pas grand avenir, pour peu qu'elle soit attaquée devant les juridictions administratives.

M. André Reichardt. – Quel sort cet amendement réserve-t-il à la police municipale ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement des députés était trop général. Il fallait le préciser. La police municipale ne peut pas participer à une mission de type régalien. Le Conseil constitutionnel ne l'accepterait pas. Il y a eu des précédents.

Mme Catherine Troendlé. – Quel sera le rôle dévolu au procureur de la République ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – Il sera informé.

M. René Vandierendonck. – S'il n'était pas informé sans délai, je ne donne pas cher de cet amendement devant le Conseil constitutionnel.

M. Philippe Bas, président. – C'est une garantie essentielle.

L'amendement COM-5 est adopté.

Article additionnel après l'article 2

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-6 applique outre-mer les modifications introduites au sein de la loi du 3 avril 1955.

L'amendement COM-6 est adopté.

Division additionnelle avant l'article 3

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-7 tire les conséquences des articles additionnels introduits dans le texte, qui en ont élargi l'objet au-delà de la seule question de l'état d'urgence.

L'amendement COM-7 est adopté.

Article 3

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-8 réintroduit les dispositions que le Sénat avait adoptées lors de l'examen du projet de loi de lutte contre le crime organisé et le terrorisme. Il s'agit de créer un régime d'application des peines pour les personnes condamnées pour terrorisme qui soit complet et réellement plus rigoureux.

M. Philippe Bas, président. – La loi du 3 juin 2016 a rendu plus exigeantes les conditions de libération conditionnelle des personnes condamnées pour terrorisme, mais nous ajoutons d'autres mesures.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous voterons contre cet amendement, comme nous avons voté contre lors de l'examen de votre proposition de loi. L'Assemblée nationale a adopté cette nuit, à l'initiative du groupe Les Républicains, un amendement qui supprime toute automaticité de la réduction des peines en matière de terrorisme. Par conséquent, cet amendement n'est pas utile.

M. René Vandierendonck. – M. Ciotti a su s'arrêter au bon endroit. L'amendement de M. Mercier, malgré tout le talent qu'il déploie, n'est que de communication politique. C'est dommage !

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'on me fait rarement ce reproche !

M. Philippe Bas, président. – Nous ne manquerons pas de rapporter à M. Ciotti le sentiment de modération qu'il a su vous inspirer, hier soir.

M. Jean-Yves Leconte. – Cet amendement est gênant : nous légiférons sous le coup de l'émotion. Or cette loi de prolongation de l'état d'urgence vise à renforcer et à encadrer les mesures administratives pour améliorer la prévention du terrorisme. S'il s'agissait d'une loi classique, cet amendement serait un cavalier. L'émotion nous submerge. Ne laissons pas pour autant la raison de côté. Les mots ont un sens précis. Faire la loi dans l'irrationalité est dangereux. Nos concitoyens demandent des actions claires. Le mélange des genres n'a pas sa place, ici. Nous savons tous que ce texte ne sera pas soumis au contrôle du Conseil constitutionnel. N'en profitons pas pour faire prospérer des cavaliers qu'il aurait censurés. Ce serait entretenir la confusion. L'important, c'est de mettre en place les mesures administratives de prévention qui s'imposent.

M. Philippe Bas, président. – L'Assemblée nationale a pourtant adopté cette mesure.

M. Jean-Yves Leconte. – Le rapporteur n'est pas le premier fautif.

M. Jacques Mézard. – Je ne voterai pas cet amendement. Comment pourrait-on envisager d'utiliser un texte de prorogation de l'état d'urgence pour pulvériser un équilibre toujours à l'honneur du Sénat ? Je ne me sens lié par aucun accord avec l'un ou l'autre des groupes dominants à l'Assemblée nationale, ni *a fortiori* avec le Gouvernement. Je comprends la finalité de cet amendement et je ne la partage pas. Bien sûr, il faut rassurer l'opinion et, n'étant pas laxiste, je suis pour une application stricte de la loi. Utiliser ce texte pour faire passer des mesures de ce genre : non.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons déjà adopté cette disposition au Sénat, à trois reprises cette année.

M. Jacques Mézard. – Je ne l'ai pas votée.

M. Michel Mercier, rapporteur. – J'entends bien les arguments qui font valoir la pureté du droit. Cependant, il nous faut aller plus loin, si nous voulons que l'état d'urgence soit efficace. Nous avons déjà voté les mesures que nous vous proposons. Cette nuit, le Gouvernement a accepté d'élargir son texte. C'est sur ce nouveau texte que nous nous prononçons, et non pas sur la version initiale. Le Gouvernement a changé de position. Il ne s'agit pas seulement de proroger l'état d'urgence, mais aussi de prendre de nouvelles mesures. Preuve en est, l'article 4 que nous allons examiner a trait au régime de vidéosurveillance dans les cellules des établissements pénitentiaires. Cet article a été introduit à l'Assemblée nationale avec l'accord du Gouvernement. Nos amendements sont exactement de même nature. Il n'y a donc nulle incohérence de notre part.

M. Philippe Bas, président. – Je n'en doutais pas.

L'amendement COM-8 est adopté.

Article 4

M. Michel Mercier, rapporteur. – Simplification rédactionnelle : l'amendement COM-18 supprime la seconde phrase de l'alinéa 4. Il convient de le rectifier pour supprimer également l'alinéa 25.

L'amendement COM-18 ainsi rectifié est adopté.

Articles additionnels après l'article 4

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-9 réintroduit la création d'un délit autonome de séjour à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes, que le Sénat avait votée à l'occasion de la première lecture du projet de loi « lutte contre le crime organisé et le terrorisme ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce n'est pas le même sujet. L'automaticité que vous créez n'est pas pertinente. Les repentis, les gens qui reviennent, ont tous une histoire particulière et complexe. Certains méritent d'être considérés comme des criminels. D'autres reviennent parce qu'ils ont été horrifiés par ce qu'ils ont vu. Il y a les repentis sincères et les repentis d'apparence. Nous ne voterons pas cet amendement. C'est à la justice d'apprécier les circonstances de ces retours.

M. Philippe Bas, président. – Quelle que soit l'incrimination, c'est au juge qu'il appartient de décider si le prévenu mérite ou non sa peine. Il n'y a jamais d'automaticité. Cet amendement tend simplement à isoler le délit de séjour à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes pour en faire un chef autonome d'incrimination.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous avons déjà eu ce débat. Comment revenir sur un texte dont l'encre n'est pas encore sèche ? D'autant que, compte tenu de ce qu'est devenu le monde, il faudrait redéfinir ce qu'est un théâtre d'opérations de groupements terroristes à l'étranger. Ce n'est plus seulement l'Irak ou la Syrie, comme on pourrait le croire. Et encore, l'on peut aller là-bas pour d'autres motifs que de fomenter un projet terroriste. Créer ce type d'incrimination, en laissant à la justice le soin de tout traiter, serait une erreur. En aura-t-elle les moyens ? Restons-en aux mesures administratives prévues dans la dernière loi.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Nous pouvons l'améliorer.

M. Jean-Yves Leconte. – Pas dans ce sens.

L'amendement COM-9 est adopté.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-10 améliore les mesures administratives de la loi du 3 juin 2016. Il complète l'article 225-2 du code de la sécurité intérieure en prévoyant que le temps d'assignation à résidence des personnes de retour des théâtres d'opérations de groupements terroristes à l'étranger sera renouvelable deux fois par décision motivée.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement porte donc la durée maximale de l'assignation à résidence à trois mois au lieu d'un, mais pas d'un seul coup, puisqu'il faut un renouvellement.

L'amendement COM-10 est adopté.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-11 réintroduit dans le projet de loi les dispositions que le Sénat avait adoptées lors de la première lecture du projet de loi « lutte contre le crime organisé et le terrorisme » pour augmenter les durées de détention provisoire dans le cas des mineurs mis en examen pour acte de terrorisme. Cette disposition ne vise que les mineurs âgés de 16 à 18 ans. C'est une mesure qui est réclamée avec force par le parquet national antiterroriste. Cette demande a encore été renouvelée, avant-hier, auprès du garde des sceaux. Pour l'instant, seuls dix jeunes sont concernés, tous

extrêmement dangereux. Il s'agit d'une mesure très circonstanciée. Elle est nécessaire pour élucider des situations terroristes graves.

M. Jean-Pierre Sueur. – Si un mineur est mis en examen pour un acte de terrorisme, la justice doit statuer dans l'année. Nous sommes, par principe, contre l'extension à deux ans de la détention provisoire, donc sans jugement, pour des mineurs.

M. Philippe Bas, président. – Les affaires de terrorisme sont complexes. Il est bien sûr souhaitable qu'un mineur soit renvoyé devant le tribunal dans les délais les plus brefs. Mais s'il a participé à une entreprise terroriste, on ne peut pas postuler qu'il l'a fait seul. Et des dizaines de magistrats enquêtent, ainsi que de nombreux policiers... On ne peut pas le traduire seul devant la justice sous prétexte qu'il est mineur : les affaires complexes doivent être jugées dans leur globalité.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Il s'agit, je le répète, d'une demande pressante du parquet, qu'on ne peut pas soupçonner de vouloir allonger les procédures relatives aux mineurs uniquement pour les faire durer. Elle ne concerne que les mineurs de plus de seize ans. Presque des adultes ! Dois-je rappeler que certains envisageaient d'accorder le droit de vote dès seize ans ?

L'amendement COM-11 est adopté.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-12 réintroduit les dispositions que le Sénat avait adoptées afin de criminaliser, par la création d'une circonstance aggravante, les associations de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste qui sont commises à l'occasion, ou sont précédées, d'un séjour à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je m'abstiendrai.

L'amendement COM-12 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-13 concerne la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté : nous le connaissons bien !

M. Michel Mercier, rapporteur. – Il ne vise que les crimes terroristes.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons toujours été opposés à cette rétention de sûreté. Cela m'étonnerait que la commission mixte paritaire aboutisse si nous la maintenons, car elle se heurte à un principe constitutionnel : quand un jugement a été prononcé et que la personne a purgé sa peine, les choses s'arrêtent !

M. Jacques Mézard. – Pour mon groupe, c'est une question de fond, sur laquelle nous ne pouvons pas transiger. Quand on cherche l'union, il y a des lignes à ne pas franchir. En l'occurrence, je le dis clairement, la ligne est franchie, avec les conséquences qui peuvent s'ensuivre...

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'union se fera en commission mixte paritaire...

Mme Éliane Assassi. – Ou pas !

L'amendement COM-13 est adopté.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-14 réintroduit le caractère automatique de la peine complémentaire d'interdiction du territoire français, sauf décision contraire du juge, spécialement motivée, pour les personnes étrangères condamnées pour terrorisme.

L'amendement COM-14 est adopté.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-15 est important. Il concerne des techniques complexes nécessaires aux services de renseignement, qui sont réclamées par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). En gros, il s'agit de localiser en temps réel une personne suivie, en surveillant à qui elle téléphone, sans savoir ce qu'elle dit, où elle est, en temps réel...

M. Philippe Bas, président. – ...pour le seul suivi d'un individu particulièrement soupçonné de préparer un mauvais coup, sur autorisation du Premier ministre, après avis de la commission nationale consultative, uniquement en matière de terrorisme, avec tous les contrôles prévus par la loi sur le renseignement.

L'amendement COM-15 est adopté.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-16 concerne l'application du texte outre-mer. Je suggère toutefois de modifier son II afin de rendre également applicable le I de l'article 4.

Il en est ainsi décidé.

L'amendement COM-16 ainsi rectifié est adopté.

Intitulé du projet de loi

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-17 modifie l'intitulé du projet de loi pour tirer la conséquence des articles additionnels introduits à l'Assemblée nationale et par notre commission.

L'amendement COM-17 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – La question posée est simple : voulons-nous prolonger l'état d'urgence ? Notre réponse est attendue par tout le pays, et elle sera positive. Nous voterons ce texte en commission et en séance publique. Pour autant, nous avons exprimé notre désaccord avec les quatre amendements COM-8, COM-9, COM-11 et COM-13, que nous n'entendons pas, par ce vote, cautionner.

M. Jacques Mézard. – J'ai exprimé mon désaccord avec quelques amendements. Je ne pourrai donc pas voter ce texte, et je réunirai mon groupe avant la séance publique. S'il a, tout comme le projet initial du Gouvernement, une vertu médiatique, face à l'émotion légitime voire à la révolte de nos concitoyens, ce texte ne répond aucunement à la véritable question, qui est de savoir si nos services de sécurité et de renseignement ont les moyens matériels et humains nécessaires, pour faire correctement leur travail, dans les jours, les semaines et les mois qui viennent. L'on nous répondra peut-être que c'est un autre débat, c'est

pourtant le débat de fond. Nous répondons aux chaînes d'information en continu, à certains articles de presse, mais ne résolvons, avec ce texte, aucun des problèmes de fond.

M. Philippe Bas, président. – En effet, ce n'est pas sur ce texte, ni sur la législation, que reposera principalement le rétablissement de la sécurité face au terrorisme. Pour autant, nous cherchons à donner le plus d'armes possible – dans le cadre de l'État de droit – au Gouvernement et à ses services, afin qu'ils assurent une meilleure protection des Français.

Mme Éliane Assassi. – Après le drame horrible du 14 juillet, une nouvelle prorogation de l'état d'urgence est-elle nécessaire ? Je ne le crois pas, comme je l'ai dit à Matignon, et comme mon groupe l'a estimé ce matin à l'unanimité. Ce texte suscite des surenchères politiciennes sans rapport avec ce qui s'est passé le 14 juillet. Nous ne le voterons pas, pour des raisons de fond que nous expliquerons en séance publique : il y avait d'autres options.

M. René Vandierendonck. – À Roubaix, j'ai senti un immense rejet de la classe politique, tous bords confondus, ainsi qu'une contestation du Président de la République et de ces commémorations. Nos concitoyens appellent à davantage de cohésion de la classe politique. À cet égard, le travail fourni par le rapporteur n'appelle pas de contestation de ma part. Nous devons toutefois corriger certains éléments, lors de la commission mixte paritaire, loin des médias, car ils sont irréalistes.

L'article 2, alinéa 9, prévoit ainsi que « l'autorité administrative demande, dès la fin de la perquisition, au juge des référés du tribunal administratif d'autoriser leur exploitation » et qu'« au vu des éléments révélés par la perquisition, le juge statue dans un délai de vingt-quatre heures. » Ayant été garde des sceaux, monsieur le rapporteur – ou membre éminent du Conseil d'État, monsieur le président – vous savez bien que c'est impossible !

M. Philippe Bas, président. – Nous ne sommes pas insensibles à vos propos. Le rapporteur ne manquera pas de se pencher sur cette question : pour être utiles, nous devons veiller à ce que le moindre détail pratique soit réglé. Le texte ne sera pas refermé par le vote du Sénat. Nous vérifierons, le plus tôt possible, si ce délai de vingt-quatre heures peut être tenu...

M. Michel Mercier, rapporteur. – Oui, nous en reparlerons cet après-midi.

M. André Reichardt. – Quelques jours avant le 14 juillet, j'avais soulevé, lors d'une séance de questions orales, le problème des moyens dont disposent les petites communes pour assurer la sécurité, puisque le maire est responsable de la sécurité dans sa commune. La réponse de Mme Pompili, qui connaît sans doute bien le sujet, m'avait pourtant laissé perplexe. Ce texte apporte-t-il des améliorations à cet égard ? Les communes qui ont une police municipale ne verront pas leurs moyens s'accroître, et celles qui n'en ont pas bénéficieront peut-être de la police nationale, si le préfet interdit d'autres manifestations... Je sais que ce n'est pas l'objet premier de ce projet de loi, mais pourriez-vous tout de même nous éclairer, monsieur le rapporteur ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – J'organise ce samedi un feu d'artifice qui rassemble chaque année plusieurs milliers de personnes dans ma commune. Outre la police municipale, nous aurons recours à des sociétés de sécurité privées, avec des maîtres-chiens.

Nous avons demandé au préfet des moyens supplémentaires, il n'en a pas. Si nous votons cette loi, il pourra interdire le feu d'artifice, mais elle ne nous donnera pas de moyens supplémentaires – sur ce point, M. Mézard a raison. Et si nous annulons tout, les terroristes ont gagné...

M. Philippe Bas, président. – S'il appartient aux maires d'assurer la sécurité sur des manifestations publiques sur le territoire de leur commune, la lutte contre le terrorisme ne relève que de l'État. C'est au préfet de prendre la responsabilité d'interdire la manifestation, s'il estime, au nom de l'État, ne pas pouvoir disposer des moyens nécessaires à assurer la sécurité au regard de son évaluation de la menace, au regard du risque terroriste, qui ne saurait retomber sur les épaules du maire.

M. Michel Mercier, rapporteur. – La loi de 1941 a nationalisé la police : la police municipale n'a de compétences que dans le cadre des pouvoirs de police du maire.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'entends bien, mais considérons les conséquences. Aucun préfet n'estimera que la sécurité est parfaitement assurée. Un hebdomadaire affirmait ce matin que la circulation des poids lourds était interdite à Nice, par décision municipale. La seule façon de l'empêcher était de disposer un fourgon sur la chaussée et un autre sur le trottoir. On peut répondre inlassablement...

Un appel m'a signalé ce matin un « son et lumière » en grande difficulté financière, car le public ne vient plus. Les Français ne supportent plus que nous nous renvoyions la balle, perpétuellement, entre le préfet, le maire, les parlementaires...

M. René Vandierendonck. – La gauche, la droite...

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous sommes tous face à nos responsabilités. Arrêter tout, c'est, en effet, monsieur le rapporteur, donner la victoire aux terroristes. Nous devons faire le maximum pour nous prémunir, tout en sachant que le risque zéro n'existe pas. Les polémiques stériles détournent les Français de la politique, et ne favorisent qu'un seul parti, que vous connaissez tous.

À l'issue de ce débat, la commission adopte le texte dans la rédaction issue de ses travaux.

M. Philippe Bas, président. – S'il y a des amendements « extérieurs », je réunirai la commission cet après-midi aussitôt après la discussion générale.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Division additionnelle avant l'article 1^{er}			
M. M. MERCIER, rapporteur	1	Insertion d'une division additionnelle	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} bis Renforcement du contrôle parlementaire de l'état d'urgence			
M. M. MERCIER, rapporteur	2	Suppression de la commission non permanente bicamérale de contrôle de l'état d'urgence	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er} bis			
M. M. MERCIER, rapporteur	3	Facilitation de la fermeture des lieux de culte dans lesquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	4	Facilitation des interdictions des cortèges, défilés et rassemblements de personnes sur la voie publique pour lesquels l'autorité administrative justifie ne pas être en mesure d'en assurer la sécurité	Adopté
Article 1^{er} ter Contrôle d'identité et fouilles des bagages et des véhicules			
M. M. MERCIER, rapporteur	5	Possibilité donnée aux préfets d'ordonner, par décision motivée, des contrôles d'identité, la visite des véhicules ainsi que l'inspection visuelle et la fouille des bagages	Adopté
Article additionnel après l'article 2			
M. M. MERCIER, rapporteur	6	Application outre-mer des modifications apportées à la loi du 3 avril 1955	Adopté
Division additionnelle avant l'article 3			
M. M. MERCIER, rapporteur	7	Insertion d'une division additionnelle	Adopté
Article 3 Modalités d'aménagement de peine des personnes condamnées pour terrorisme			
M. M. MERCIER, rapporteur	8	Création d'un régime rigoureux d'application des peines pour les personnes condamnées pour terrorisme et exécutant une peine privative de liberté	Adopté
Article 4 Régime de vidéosurveillance dans les cellules des établissements pénitentiaires			
M. M. MERCIER, rapporteur	18 rect.	Rédactionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 4			
M. M. MERCIER, rapporteur	9	Création d'un délit de séjour intentionnel à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes afin d'entrer en relation avec un ou plusieurs de ces groupements	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. M. MERCIER, rapporteur	10	Augmentation à trois mois de la durée maximale d'assignation à résidence applicable aux personnes de retour des théâtres étrangers d'opérations de groupements terroristes	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	11	Augmentation des durées maximales de détention provisoire applicables aux mineurs mis en examen pour terrorisme	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	12	Création d'une circonstance aggravante pour criminaliser les associations de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste quand elles sont commises ou précédées d'un séjour à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	13	Application de la rétention de sûreté et de la surveillance de sûreté aux personnes condamnées pour un crime terroriste	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	14	Caractère automatique de la peine complémentaire d'interdiction du territoire français pour les étrangers condamnés pour terrorisme	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	15	Amélioration de la technique de recueil de renseignements permettant le suivi en temps réel des données de connexion des personnes préalablement identifiées comme présentant une menace terroriste	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	16 rect.	Application outre-mer	Adopté
Intitulé du projet de loi			
M. M. MERCIER, rapporteur	17	Rédactionnel	Adopté

La réunion est levée à 11 h 10

Prorogation de l'état d'urgence - Examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 18 h 50

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission examine les amendements sur son texte pour le projet de loi n° 803 (2015-2016) prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

M. Philippe Bas, président. – Commençons par les amendements du rapporteur.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**Article 2**

L'amendement rédactionnel n° 22 est adopté.

Article additionnel après l'article 6

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 23 supprime la durée maximale de deux années au-delà de laquelle il n'est actuellement pas possible de prolonger une interdiction de sortie du territoire (IST).

L'amendement n° 23 est adopté.

Article 8

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 24 réécrit l'article 8 pour l'améliorer.

L'amendement n° 24 est adopté.

Article additionnel après l'article 11

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 25 assouplit les conditions dans lesquelles le préfet peut autoriser l'armement d'une police municipale.

L'amendement n° 25 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – Passons aux autres amendements.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE**Article 1^{er}**

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 5 est relatif aux conditions dans lesquelles le Parlement peut interrompre l'état d'urgence. Avis défavorable.

Tenons-nous aux règles de droit commun d'inscription des projets et propositions de loi à l'ordre du jour prévues par la Constitution, la loi organique et les règlements des Assemblées.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.

Article additionnel après l'article 1^{er} bis

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

Article 1^{er} ter A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18, ainsi qu'à l'amendement n° 8 rectifié. Elle demande le retrait de l'amendement n° 9 rectifié, et, à défaut, y sera défavorable.

Article 2

M. Michel Mercier, rapporteur. – Je serais prêt à accepter l'amendement n° 6, sous réserve qu'il soit transformé en sous-amendement et modifié, car son II est déjà satisfait par le texte. Voilà qui doit convaincre Mme Assassi de notre ouverture d'esprit !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 6, sous réserve de rectification.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 20 du Gouvernement rétablit le délai de 48 heures pour le référé, que l'Assemblée avait fixé à 24 heures.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Nous nous étions posé la même question. Sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 20.

Article additionnel après l'article 2

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 7 est satisfait par la jurisprudence du Conseil d'État, mais je comprends que le groupe communiste républicain et citoyen préfère la graver dans le marbre de la loi. Sagesse.

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

Article additionnel après l'article 2 bis

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 17 rectifié, contraire à la Constitution.

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

Article 3

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 10, contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

Article 5

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

Article 7

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

Article 9

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 13 et 21.

Article 10

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

Articles additionnels après l'article 11

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 19, qui étend aux anciens adjoints de sécurité la possibilité de faire partie de la réserve civile de la police nationale.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 19.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Plutôt favorable à l'amendement n° 1 rectifié *bis*, je demanderai toutefois l'avis du Gouvernement.

M. Philippe Bas, président. – Soyons prudents !

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1 rectifié bis.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 14 étend les pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

M. Michel Mercier, rapporteur. – C'est un peu éloigné de l'objet du texte. Nous demanderons à Mme Garriaud-Maylam de bien vouloir le retirer.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 14.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Même avis pour l'amendement n° 15, ainsi que pour l'amendement n° 16.

M. Alain Richard. – L'amendement n° 15 répond assez précisément à un défi que nous posent les circonstances récentes : la manière dont les moyens d'information, notamment en continu, traitent l'apparition de toute information, y compris démentie ultérieurement, peut être sérieusement perturbatrice. Sans préjudice de la liberté d'informer, un code de bonne conduite est opportun.

M. Philippe Bas, président. – Oui, c'est du droit souple.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Soit : avis favorable alors sur l'amendement n° 15.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est en effet une notion intéressante mais, compte tenu de la sensibilité des journalistes, cela supposerait qu'ils soient étroitement associés à l'élaboration d'un tel code de bonne conduite.

M. Philippe Bas, président. – Cela va de soi..., mais c'est mieux de le dire.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 15. Elle émet une demande de retrait de l'amendement n° 16.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 2 Modifications du régime juridique des perquisitions administratives		
M. MERCIER	22	Adopté
Article additionnel après l'article 6		
M. MERCIER	23	Adopté
Article 8 Circonstance aggravante de l'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste		
M. MERCIER	24	Adopté
Article additionnel après l'article 11		
M. MERCIER	25	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Prorogation de l'état d'urgence pour une durée de six mois		
Mme ASSASSI	5	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er} bis		
M. RACHLINE	4	Défavorable
Article 1^{er} ter A Fermeture de certains lieux de culte et interdiction de cortèges, défilés et rassemblements pour lesquels la sécurité ne peut être garantie		
Mme ASSASSI	18	Défavorable
Mme ASSASSI	8 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	9 rect.	Demande de retrait
Article 2 Modifications du régime juridique des perquisitions administratives		
Mme ASSASSI	6	Favorable si rectifié
Le Gouvernement	20	Sagesse
Article additionnel après l'article 2		
Mme ASSASSI	7	Sagesse

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 2 bis		
M. MÉZARD	17 rect.	Défavorable
Article 3 Modalités d'aménagement de peine des personnes condamnées pour terrorisme		
Mme ASSASSI	10	Défavorable
Article 5 Création d'un délit de séjour intentionnel à l'étranger sur un théâtre d'opérations à l'étranger de groupements terroristes		
Mme ASSASSI	11	Défavorable
Article 7 Allongement des délais de détention provisoire pour les mineurs mis en cause dans des procédures terroristes		
Mme ASSASSI	12	Défavorable
Article 9 Rétention de sûreté et surveillance de sûreté pour les personnes condamnées pour terrorisme		
Mme ASSASSI	13	Défavorable
Le Gouvernement	21	Défavorable
Article 10 Automaticité de la peine complémentaire d'interdiction du territoire français pour les condamnés terroristes étrangers		
M. RACHLINE	3	Défavorable
Article additionnel après l'article 11		
Mme TROENDLÉ	2	Favorable
Le Gouvernement	19	Favorable
M. KAROUTCHI	1 rect. bis	Avis du Gouvernement
Mme GARRIAUD-MAYLAM	14	Demande de retrait
Mme GARRIAUD-MAYLAM	16	Demande de retrait
Mme GARRIAUD-MAYLAM	15	Favorable

La réunion est levée à 19 heures

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Mercredi 20 juillet 2016****- Présidence de M. Dominique Raimbourg, président -***La réunion est ouverte à 22 heures***Commission mixte paritaire sur le projet de loi de prorogation de l'état d'urgence**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de prorogation de l'état d'urgence s'est réunie à l'Assemblée nationale le mercredi 20 juillet 2016.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Dominique Raimbourg, député, président, et M. Philippe Bas, sénateur, vice-président, M. Pascal Popelin, député, étant désigné rapporteur pour l'Assemblée nationale et M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

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

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Je souhaite la bienvenue à tous les parlementaires. J'ai conscience de la fatigue qu'ils peuvent éprouver après tout le travail effectué au cours des dernières heures écoulées. Je donne la parole au rapporteur du Sénat.

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je tiens à indiquer que nous nous sommes rencontrés, avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, à plusieurs reprises.

Il ne nous paraissait pas possible, au Sénat, de nous contenter d'une simple prorogation de l'état d'urgence. Des adjonctions de trois types nous semblaient nécessaires. Tout d'abord, dans le cadre strict de l'état d'urgence, nous souhaitions un renforcement des pouvoirs de l'autorité administrative. Ensuite, nous voulions l'adoption de mesures pérennes pour conforter la récente loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale. Enfin, une amélioration de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement nous paraissait indispensable en vue de la rendre plus efficace grâce à certains ajustements techniques.

Nous avons tenu informés nos collègues de l'Assemblée nationale afin d'assurer le succès de cette commission mixte paritaire. Ce succès implique que des pas soient faits de part et d'autre. Nous en avons fait. Je veux remercier le président Dominique Raimbourg et le rapporteur Pascal Popelin pour les efforts qu'ils vont faire maintenant.

M. Pascal Popelin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Dans les trois précédents cas de prorogation de l'état d'urgence, il y a eu un vote conforme. Il a été souhaité, semble-t-il, que les choses soient différentes cette fois-ci.

Nous avons échangé avec le rapporteur du Sénat dès lundi, en tenant compte du fait qu'il existe une majorité différente dans chaque assemblée. Notre but est d'arriver à une commission mixte paritaire conclusive. Nous avons pour cela des propositions de rédaction communes, sans méconnaître les difficultés de réécriture qui pourraient subsister sur un ou deux articles.

Article 1^{er} bis

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 1^{er} ter A

L'article 1^{er} ter A est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 1^{er} ter

M. Pascal Popelin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous proposons de retenir le texte du Sénat, sous réserve de certaines modifications. Le texte préciserait que, dans les zones mentionnées à l'article 2 de la loi, le préfet peut autoriser, par décision motivée, les agents mentionnés aux 2^o à 4^o de l'article 16 du code de procédure pénale et, sous leur responsabilité, ceux mentionnés à l'article 20 et aux 1^o, 1^o bis et 1^o ter de l'article 21 du même code, à procéder à des contrôles d'identité, à des fouilles de véhicules, à des fouilles et inspections de bagages.

M. Guillaume Larrivé, député. – Est-ce que cela vise bien les gendarmes ?

M. Pascal Popelin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous visons tous les gendarmes ayant la qualité d'officier, d'agent de police judiciaire et d'agent de police judiciaire adjoint.

L'article 1^{er} ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 2 bis A

L'article 2 bis A est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 2 bis

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 3

M. Pascal Popelin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je vous propose de conserver le 2^o, issu des travaux de l'Assemblée nationale, et de restreindre le champ du 1^o, introduit par le Sénat.

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Effectivement, il convient de limiter à la suspension et au fractionnement des peines privatives de liberté, ainsi qu’au régime de la semi-liberté et du placement à l’extérieur, les dispositifs dont ne pourront bénéficier les personnes condamnées pour terrorisme.

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

Article 4

L’article 4 est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 5 (supprimé)

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – C’est à regret que j’accepte la suppression de cet article.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – J’en suis ravi, au contraire.

M. Pascal Popelin, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Cette suppression est le corollaire du maintien de l’article 6, introduit par le Sénat, qui porte d’un à trois mois la durée maximale d’assignation à résidence pour les personnes de retour d’un théâtre d’opérations à l’étranger de groupements terroristes. Elle est, de surcroît, cohérente avec la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l’efficacité et les garanties de la procédure pénale.

L’article 5 est supprimé.

Article 6

L’article 6 est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 6 bis

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet article supprime toute limite au renouvellement de l’interdiction de sortie du territoire, prononcée à l’encontre d’un Français projetant de se déplacer à l’étranger pour participer à des activités terroristes.

L’article 6 bis est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 7

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je remercie les députés d’accepter le maintien de cet article, inséré par le Sénat.

M. Pascal Popelin, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Cela représente en effet, pour l’Assemblée nationale, un important effort.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Pour certains sénateurs aussi ! Porter à deux ou trois ans, selon les cas, la durée de détention provisoire pour les mineurs mis en cause dans des procédures terroristes n’est pas neutre. Nous avons cependant été sensibles à

l'argumentation de M. François Molins, procureur de la République de Paris, qui nous a convaincus de la nécessité de cette mesure.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 8

M. Pascal Popelin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La rédaction de cet article telle qu'elle résultait des travaux de la commission des Lois du Sénat n'était pas acceptable pour notre Assemblée. Compte tenu des modifications apportées en séance, nous pouvons désormais nous y rallier.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 9 (supprimé)

L'article 9 est supprimé.

Article 10

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 11

M. Pascal Popelin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cet article corrige utilement la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Il convient néanmoins d'en préciser la rédaction, afin de prévoir que, lorsqu'elle concerne l'« *entourage* » d'une personne susceptible d'être en lien avec une menace, la transmission des données de connexion en temps réel ne peut être appliquée que ponctuellement et individuellement, et non anonymement et collectivement.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 11 bis

L'article 11 bis est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 11 ter

L'article 11 ter est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 11 quater

L'article 11 quater est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 11 quinquies

M. Alain Richard, sénateur. – Cet article a été introduit, contre l'avis du Gouvernement, sur proposition de M. Roger Karoutchi. Il augmente les durées maximales d'activité dans les réserves militaire, de sécurité civile, sanitaire ou de la police nationale. Son initiateur nous a indiqué que cette augmentation ne s'appliquerait pas en cas d'opposition de l'employeur du réserviste. Qu'en est-il réellement dans le dispositif adopté ?

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet article vise à prolonger la mobilisation des réservistes. Si son texte ne convient pas au Gouvernement, ce dernier pourra le modifier en amendant le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

L'article 11 quinquies est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 11 sexies

L'article 11 sexies est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 12

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Plusieurs mesures de coordination sont nécessaires.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Intitulé

L'intitulé du projet de loi est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – La commission mixte paritaire est donc parvenue à un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion.

M. Philippe Bas, sénateur, vice-président. – Avant qu'il soit procédé au vote sur l'ensemble des dispositions, je souhaitais remercier les rapporteurs qui sont parvenus à nous proposer un texte de compromis dans des délais particulièrement contraints et des conditions de travail très difficiles.

Je tiens à revenir sur la durée de prorogation de l'état d'urgence pour six mois supplémentaires. Nous aurions pu, depuis le début, voter une telle durée. J'avoue que je m'étais fortement posé la question dès la délibération sur le texte portant première prorogation. Si nous ne l'avons pas fait, ce n'est pas parce que nous sous-estimions le besoin de « muscler » l'appareil d'État pour renforcer la sécurité. Si nous ne l'avons pas fait, c'est parce que nous considérons que la durée de trois mois était plus favorable au contrôle parlementaire, parce qu'elle obligeait le Gouvernement à revenir devant le Parlement.

C'est la raison pour laquelle je tiens à dire toute l'importance que j'attache à la disposition introduite par l'Assemblée nationale à l'article 1^{er} bis, qui renforce le contrôle parlementaire. Il s'agit là d'un point d'accord entre nous.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

*

* *

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est levée à 22 h 55

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES CHIFFRES DU CHÔMAGE EN FRANCE ET DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE, AINSI QUE SUR L'IMPACT DES RÉFORMES MISES EN PLACE PAR CES PAYS POUR FAIRE BAISSER LE CHÔMAGE

Mardi 5 juillet 2016

- Présidence de Mme Anne Emery-Dumas, présidente -

Audition de M. Stephan Schmid, conseiller pour les affaires sociales de l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne

La réunion est ouverte à 16 heures.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons notre cycle d'auditions en recevant M. Stephan Schmid, conseiller aux affaires sociales de l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne en France.

Notre commission a souhaité vous entendre, monsieur, afin que vous puissiez nous présenter les modalités d'établissement des statistiques de l'emploi et du chômage en Allemagne.

Vous pourrez également nous préciser si ces chiffres font ou non l'objet de débats, comme cela est le cas dans notre pays.

Il serait en outre utile que vous nous présentiez les politiques de l'emploi mises en œuvre en Allemagne ainsi que, le cas échéant, les évaluations qui en ont été faites. En effet, avec un taux de chômage s'établissant à 4,6 % en 2015, l'Allemagne fait figure de modèle au sein de l'Union européenne. Il s'agit toutefois d'un modèle un peu particulier, selon le rapport du Comité d'orientation de l'emploi.

Je vous donne maintenant la parole pour un exposé liminaire d'une quinzaine de minutes, à la suite duquel le rapporteur, M. Philippe Dallier, et les autres membres de la commission d'enquête vous poseront leurs questions.

M. Stephan Schmid, conseiller pour les affaires sociales de l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne. – En Allemagne, la seule institution chargée de dénombrer les chômeurs est l'Agence fédérale de l'emploi, la Bundesagentur für Arbeit, ou BAA. Par ailleurs, nous distinguons entre le régime d'assurance chômage, le SGB (*Arbeitslosengeld*) III, et le régime d'assistance, le SGB II ; ces deux régimes correspondent à la prise en charge de différentes durées de chômage.

Nous nous différencions à plusieurs égards de l'Organisation internationale du travail, l'OIT, qui fournit les données internationales en la matière. Tout d'abord, on ne tient compte que des personnes inscrites au BAA, l'équivalent de Pôle emploi.

Une autre différence réside dans le fait que, en Allemagne, on peut travailler au plus 15 heures par semaine, alors que l'OIT considère comme chômeur la personne qui n'a pas travaillé au moins une heure par semaine.

Par ailleurs, depuis les réformes Hartz de 2003, le chômeur doit accepter l'emploi qui lui est proposé s'il est approprié et, s'il veut le refuser, c'est à lui de prouver qu'il ne s'agit pas d'une offre raisonnable.

En outre, on doit accepter l'emploi très rapidement, y compris si cela implique de déménager. L'OIT considère que le chômeur doit être disponible dans les 14 jours alors que, en Allemagne, si un emploi est disponible pour le lendemain dans la même ville, le chômeur doit commencer immédiatement.

Un grand débat a cours en Allemagne sur le traitement des chômeurs en formation professionnelle ou participant à des mesures de réadaptation, par exemple, les demandeurs d'asile en cours d'intégration. Lors de la formation, ils ne sont pas considérés comme chômeurs parce qu'ils ne cherchent pas un emploi.

C'est là une caractéristique allemande ; pour être comptabilisé comme chômeur, il faut réellement chercher un emploi.

Par ailleurs, comment déterminer si une personne est ou non capable de travailler ? Cette question a conduit à une augmentation considérable du nombre de chômeurs en 2005, lors des réformes Hartz. En effet, lorsque nous avons restructuré notre système, à l'époque, beaucoup de personnes recevaient des aides sociales versées par les communes ; or celles-ci ont considéré que certaines de ces personnes pouvaient travailler. Cela a engendré une augmentation du chômage, car ces personnes n'étaient jusqu'alors pas considérées comme des chômeurs.

Cela étant dit, il existe encore des personnes que le ministère du travail considère comme incapables de travailler, en raison, par exemple, de problèmes d'alcool ou de santé. C'est toujours source de débat en Allemagne.

Enfin, si l'on est licencié, on est alors pris en charge dans le cadre du SGB III – les prestations chômage – dont les prestations financières sont plus élevées. En revanche, toutes les mesures de soutien aux chômeurs sont les mêmes dans le cadre du SGB II et du SGB III.

Au bout d'un an, l'indemnisation du chômage diminue pour atteindre ce que l'on appelle le Grundsicherung, l'équivalent allemand du RSA, et l'on est alors pris en charge dans le cadre du SGB II. Les prestations financières sont alors un peu plus faibles que dans le SGB III. En revanche, comme je le disais, les mesures de soutien aux chômeurs demeurent.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Le paiement des indemnités est-il dégressif ou reste-t-il fixe pendant une année, à l'issue de laquelle on change de régime ?

M. Stephan Schmid. – On change de régime au bout d'un an et, pendant la première année, la prestation reste fixe. Elle s'élève à 60 % de l'ancien salaire net pour une personne seule et à 67 % si l'allocataire a un enfant.

Dans le cadre du SGB II, on touche 380 euros, auxquels s'ajoute la prise en charge des coûts de chauffage, d'eau et d'électricité. En outre, d'autres prestations existent lorsqu'il y a des enfants. Ainsi, un parent célibataire perçoit en moyenne 1 400 euros nets.

Par ailleurs, des personnes qui travaillent perçoivent encore des prestations du SGB II, car elles gagnent moins que la prestation totale.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Je voudrais revenir à la comptabilisation. Il n'y a qu'un seul organisme chargé de dénombrer les chômeurs, c'est l'organisme équivalent de Pôle emploi. Il n'y a donc pas de statistiques au format OIT.

M. Stephan Schmid. – En effet, les seules statistiques officielles en Allemagne émanent de la BAA.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Celles-ci sont ensuite transmises à l'OIT, qui les traite comme elle le fait avec les statistiques mensuelles françaises de l'emploi ?

M. Stephan Schmid. – Oui, mais les données sont traitées de manière différente. Par exemple, nous avons une analyse par âge et nous procédons à un micro-recensement par classe d'âge. C'est le *Bundesamt für Statistik*, l'équivalent de l'Insee, qui s'en charge.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – C'est donc assez comparable à ce qui se passe en France. Ces statistiques ne sont-elles pas publiées ?

M. Stephan Schmid. – Seulement dans une perspective de comparaisons internationales.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – En France – cela est peut-être atypique –, le nombre de chômeurs en catégorie A s'élève à 3,5 millions, alors que le nombre de chômeurs au sens de l'OIT n'est que de 2,7 millions. Il y a donc entre ces deux données un très grand écart, qui s'est d'ailleurs accru au cours des dernières années. Observe-t-on le même phénomène en Allemagne ou les chiffres restent-ils relativement proches ?

M. Stephan Schmid. – Les chiffres de l'OIT sont inférieurs de 33 % par rapport à ceux que nous avons en Allemagne.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – C'est donc comparable à ce qui se passe en France.

Les chiffres fournis par la BAA entraînent-ils un débat politique particulier ? Chez nous, vous le savez peut-être, il y a chaque mois une polémique et, quand un événement exceptionnel survient, comme cela s'est produit il y a quelques années avec le bug de SFR, des controverses importantes émergent quant à la qualité de ces chiffres. Est-ce le cas en Allemagne ?

M. Stephan Schmid. – Nous avons eu un vrai scandale en 2003, ce qui nous a amenés à changer complètement le système. Maintenant, les discussions concernent seulement les chômeurs en formation professionnelle ou en réadaptation, qui ne sont pas comptabilisés comme chômeurs.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Chez nous non plus ; ils sont dans les catégories D ou E.

M. Stephan Schmid. – Mais c'est le seul débat qui ait cours en Allemagne.

Cela dit, c'est peut-être plus simple en Allemagne, car nous avons moins de contrats à durée déterminée et de petits boulots, qui sont difficiles à comptabiliser.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Nous y reviendrons.

En ce qui concerne le suivi des chômeurs, les organismes chargés du SGB III et du SGB II sont-ils totalement différents ?

M. Stephan Schmid. – C'est la BAA qui est chargée du traitement du chômage au cours de la première année et les *job centers* à partir de la seconde année. Ce sont des organismes différents. Pour ce qui concerne le SGB II, c'est le ministre du travail, ou éventuellement les communes, qui édictent les règles et la BAA n'est chargée que de l'administration. Pour le SGB III, en revanche, c'est la BAA qui organise tout.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – En quoi a consisté la réforme du service public de l'emploi en 2003 ?

M. Stephan Schmid. – Nous avons repensé l'ensemble du système de chômage. Auparavant, il n'y avait qu'un organisme chargé de l'emploi, comme en France. Nous avons introduit le SGB II et les *job centers*.

Il existe encore une aide sociale, mais elle ne concerne que peu de bénéficiaires, alors que beaucoup de personnes en bénéficiaient auparavant. Maintenant, elles sont incluses dans le SGB II.

Une différence importante entre le SGB III et le SGB II réside dans le fait que le premier est payé par les entreprises et les actifs, alors que le second est financé par l'impôt.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – C'est le même principe en France.

Il y a donc eu, lors de ces réformes, un basculement d'un nombre important de personnes de l'aide sociale vers le SGB II, avec une obligation plus forte de retrouver un emploi.

M. Stephan Schmid. – Cela a représenté presque un million de chômeurs.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Cela a donc augmenté, de manière artificielle, le nombre de chômeurs et l'on a demandé à ces personnes de chercher un travail parce qu'elles ne relevaient plus de l'aide sociale.

Les chômeurs qui relèvent du SGB II ont l'obligation d'accepter l'emploi qu'on leur propose, sauf s'ils peuvent démontrer en quoi il est inapproprié. Le conseiller qui suit le chômeur décide donc, selon qu'il est ou non convaincu de ce motif, de cesser l'indemnisation du chômeur, c'est bien cela ?

M. Stephan Schmid. – L'indemnisation peut diminuer de 30 % en cas de refus injustifié. En cas d'un second refus, elle diminue de 60 %.

Enfin, si le conseiller estime qu'il est impossible de travailler avec le chômeur, il peut supprimer totalement l'indemnisation. Cela suscite de grands débats en Allemagne, parce qu'il est un peu difficile de se loger, par exemple, lorsque l'on ne perçoit rien.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Ces mesures sont-elles vraiment appliquées ?

M. Stephan Schmid. – Tout à fait, mais il y a beaucoup de recours judiciaires contre ces mesures.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – La décision de mettre fin à l'indemnisation est-elle prise par le conseiller qui suit la personne ?

M. Stephan Schmid. – Oui. Nous avons diminué fortement le nombre de chômeurs suivis par les conseillers de la BAA ou des *job centers*. Ils suivent actuellement entre 50 et 60 chômeurs chacun, contre 200 avant la réforme. Cela permet aux conseillers de vraiment connaître les chômeurs qu'ils suivent.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – En France, un conseiller s'occupe de 70 chômeurs dans le cadre d'un suivi renforcé ; sinon il suit 200 personnes. Le niveau d'efficacité ne peut donc pas être le même...

Mme Patricia Schillinger. – Étant élue du Haut-Rhin, je connais les trois pays frontaliers, l'Allemagne, la France, la Suisse. Combien de personnes ne sont inscrites nulle part ? Ceux qui, au bout d'un an ou deux, n'ont pas réussi à retrouver un emploi, dans quelle statistique apparaissent-ils ?

M. Stephan Schmid. – Ils sont inscrits au SGB II, où ils peuvent rester 30 ou 40 ans, s'ils ne trouvent pas d'emploi. Ils sont chômeurs de longue durée.

Mme Patricia Schillinger. – Et combien sont-ils ?

M. Stephan Schmid. – Nous avons un million de personnes au chômage depuis plus d'un an.

Nous disposons également d'une statistique concernant les personnes au chômage depuis plus de trois ans, mais je ne l'ai pas ici. Je vous l'enverrai.

Mme Patricia Schillinger. – Ces personnes n'ont pas d'indemnités ?

M. Stephan Schmid. – Si, elles perçoivent la prestation de SGB II.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Puisque nous en avons terminé avec les chiffres, pourriez-vous nous présenter votre politique de l'emploi ?

M. Stephan Schmid. – Nous avons déjà mentionné le changement d'organisation, mais il y a également eu un changement d'état d'esprit. Les chômeurs doivent être plus actifs.

Le système de traitement du chômage vise de moins en moins à gérer administrativement les chômeurs et de plus en plus à offrir une formation professionnelle et des mesures de réadaptation. Cela change ainsi la perception des demandeurs d'emploi : ce ne sont plus seulement des chômeurs qui touchent de l'argent mais aussi des personnes que l'on forme. De leur côté, les chômeurs sont contraints de suivre les formations, ils ne peuvent pas les refuser.

La notion d'offre raisonnable a aussi beaucoup changé ; maintenant, on doit déménager si l'on a une offre d'emploi, par exemple du Brandebourg vers le Bade-Wurtemberg, où le marché du travail est plus dynamique, ou alors démontrer que l'offre d'emploi n'est pas raisonnable. Un refus mal justifié peut constituer un motif de diminution des prestations.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Si l'on propose à quelqu'un un emploi à l'autre bout du pays, qui règle la question du logement ? Est-ce au demandeur d'emploi de se débrouiller ?

M. Stephan Schmid. – Oui, c'est à lui de régler cette question.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Quelles raisons sont-elles considérées comme valables pour refuser un emploi ? Le travail du conjoint, par exemple ?

M. Stephan Schmid. – Il existe trois raisons qui permettent de refuser un emploi : le travail du conjoint, l'intégration des enfants dans un système scolaire ou la prise en charge des parents âgés. Au-delà, il n'y a pas de raison valable.

Par conséquent, beaucoup d'Allemands font la navette entre leur lieu de travail et leur domicile, leur famille restant sur place.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Existe-t-il un dispositif pour aider ces chômeurs à faire ces allers et retours toutes les semaines ?

M. Stephan Schmid. – Il existe des déductions d'impôts pour aider les gens qui font la navette, qu'ils sortent ou non du chômage, d'ailleurs.

M. le président. - La parole est à Mme Catherine Génisson

Mme Catherine Génisson. – Quelle est la distance maximale pour un nouvel emploi ?

En outre, quelles sont les exonérations d'impôt pour les personnes qui travaillent loin de leur foyer ?

M. Stephan Schmid. – Un emploi peut être proposé sur tout le territoire allemand, il n'y a pas de restriction géographique. Cela peut donc concerner Munich pour un Hambourgeois, bien que cela n'arrive pas souvent, bien entendu.

Mme Catherine Génisson. – Et quel est le taux de divorce ?...

M. Stephan Schmid. – Je ne sais pas mais, si c'était un sujet majeur, les associations de chômeurs, qui sont très actives en Allemagne, l'aurait déjà soulevé.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Quelle est la nature de l'emploi que l'on peut imposer au chômeur ? Doit-il être à temps plein ou peut-il être à temps partiel ? À durée indéterminée ou déterminée ?

M. Stephan Schmid. – Nous n'avons pas de contrat court comme en France mais, pour faire déménager le chômeur, il faut un CDI à temps complet.

M. Éric Doligé. – Quand des mesures plus contraignantes ont été prises, avez-vous pu en vérifier rapidement l'effet sur le chômage ?

Qui prend les décisions de modification des règles ? Est-ce niveau du Bund ? Est-ce une décision du Parlement ? Et est-ce que cela conduit à nombreuses discussions ?

M. Stephan Schmid. – Cela passe par une loi votée par le Parlement, comme la réforme Hartz. Nous en avons vu le prix élevé payé par le chancelier Gerhard Schröder, puisqu'il a perdu les élections suivantes.

En instituant le SGB II, nous avons également inscrit dans la loi l'obligation de conduire des évaluations régulières. L'Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, un institut très renommé, y compris au niveau international, dans le domaine du marché du travail, s'en charge.

Nous avons fait beaucoup de recherches sur ces sujets, ce qui nous a conduits à diminuer de près de la moitié le nombre de mesures proposées aux chômeurs. En effet, nous avons constaté que les dispositifs étaient trop compliqués pour être bien compris par les conseillers de la BAA et des *job centers*. Nous avons donc réduit radicalement le nombre de mesures de formation ou de réadaptation.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Quelles sont les obligations incombant aux demandeurs d'emploi en matière de réorientation professionnelle, de changement de secteur ? Qui décide de quoi ?

M. Stephan Schmid. – Cela se décide au cours des rencontres entre les conseillers et le chômeur. Si l'on ne trouve pas d'emploi dans sa profession, on discute d'une possible réorientation professionnelle. On signe alors un contrat stipulant les actions de formation à mettre en place, leur durée et les obligations incombant aux chômeurs.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Et que se passe-t-il si la personne refuse cette proposition de réorientation ?

M. Stephan Schmid. – On peut chercher autre chose, c'est un dialogue ouvert. Toutefois, si l'on n'observe aucune bonne volonté de la part de chômeurs on peut aussi, encore une fois, diminuer leurs indemnités.

Cela étant dit, il s'agit d'un contrat, on observe donc peu de désaccords.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Vous avez mentionné un grand plan de formation à destination des chômeurs ; pouvez-vous nous donner quelques chiffres à ce sujet ? Combien y a-t-il de personnes actuellement en formation ? Quelle est la durée moyenne d'une formation ? Quelle évolution observe-t-on pour les chômeurs à l'issue de leur formation ? Sortent-ils du chômage ?

M. Stephan Schmid. – Actuellement, 900 000 personnes sont en formation, mais cela recèle de grandes différences. Certaines formations durent trois ou quatre semaines quand une réorientation professionnelle peut prendre un an. Nous avons réduit le temps de formation parce qu'un chômeur en formation ne peut pas chercher un emploi.

Le marché allemand du travail connaît des flux importants. En 2015, 3,5 millions de personnes sont devenues chômeurs, mais 3,8 millions de personnes ont retrouvé un emploi. Donc les gens ne restent pas au chômage, il y a une grande circulation.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – En matière de formation, est-ce que les entreprises sont impliquées ? L'Allemagne est réputée pour son système efficace de formation professionnelle...

M. Stephan Schmid. – Non, il s’agit généralement d’organismes de formation indépendants.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Quelle est la durée moyenne de formation d’un chômeur ?

M. Stephan Schmid. – Je ne dispose pas de cette donnée, je vous la communiquerai plus tard.

Mme Catherine Génisson. – Quel est le pourcentage de réussite des chômeurs qui bénéficient de cette nouvelle formation ? Dans quelle proportion ces personnes reviennent-elles au chômage ?

M. Stephan Schmid. – Nous avons connu deux cas malheureux. On a insisté pendant une période sur l’apprentissage de la coiffure, mais nous avons finalement eu trop de coiffeurs, par conséquent, des personnes, notamment des femmes, sont revenues au chômage au bout de six mois environ. Nous avons aussi eu le même phénomène avec les fleuristes...

Cela étant dit, la politique de formation est définie très localement, donc les conseillers qui travaillent à la BAA ou dans les *job centers* connaissent les besoins des entreprises locales. La décision n’est pas prise à l’échelon central. C’est sur le terrain qu’on décide des formations des chômeurs, c’est plus efficace. In fine, nous observons un succès très important de ces formations, mais je ne saurais pas dire dans quelle proportion.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – C’est décidé au niveau du Land ?

M. Stephan Schmid. – Non, de la commune. Mais elles sont plus vastes qu’en France.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Cela doit correspondre à l’intercommunalité. C’est donc sur le bassin de vie que l’on détermine la politique de formation, en fonction des besoins. Les centres de formation sont-ils également locaux ou bien les chômeurs sont-ils contraints d’aller se former plus loin ?

M. Stephan Schmid. – Autant que possible, les formations ont lieu sur place, mais ce n’est pas toujours possible. Cela a donné lieu à une discussion importante avec les *job centers*, parce que 70 communes allemandes ont décidé d’organiser elles-mêmes les *job centers*, en dehors de la BAA. Certes, ils connaissent bien le terrain mais, d’un autre côté, ils connaissent mal la situation à une échelle plus grande, même à l’échelle du Land.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Une critique parfois formulée, de ce côté-ci du Rhin, à l’encontre du système allemand consiste à affirmer que le chômage a certes beaucoup diminué mais grâce à de petits boulots, mal payés. Que pouvez-vous en dire ?

M. Stephan Schmid. – Nous n’avons pas de petits boulots comme ici, qui peuvent durer une semaine ou moins.

Il y a en revanche en Allemagne quelque chose qui suscite des réserves en France, les mini-jobs. Pourtant, des femmes dont l’époux travaille et qui ne participaient pas au marché du travail peuvent commencer à travailler à temps partiel, dans le cadre de mini-jobs qui peuvent être très intéressants.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Est-ce que beaucoup de personnes cumulent plusieurs emplois ? On se pose beaucoup la question des moyens de mesurer ce genre de précarité.

M. Stephan Schmid. – Aujourd'hui, 7 millions de personnes ont un mini-job et 2,5 millions d'entre elles ont deux emplois, le second pouvant être un mini-job ou un emploi normal.

Par ailleurs, 4,5 millions de personnes ne travaillent que dans le cadre de mini-jobs, mais il s'agit souvent d'étudiants et de retraités. Il est donc difficile de dire s'ils sont ou non dans la précarité, parce qu'ils peuvent toucher un autre revenu ; c'est notamment le cas des retraités.

Je l'ai dit, beaucoup de femmes travaillent à temps partiel ou dans le cadre d'un mini-job parce qu'elles sont entrées tardivement sur le marché du travail.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Il n'y a pas de limitation de la durée du travail en Allemagne, n'est-ce pas ? Combien d'heures de travail par semaine peut-on cumuler ?

M. Stephan Schmid. – Nous sommes soumis aux règlements de l'Union européenne ; nous n'avons pas les 35 heures. Par exemple, pour ce qui me concerne, en tant que fonctionnaire national, je travaille 41 heures par semaine.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Quid du cumul avec un autre emploi ?

M. Stephan Schmid. – En toute hypothèse, je dois respecter mon temps de repos, c'est l'obligation principale, mais c'est difficile à contrôler.

Mme Patricia Schillinger. – Les Allemands peuvent en effet facilement cumuler 70 heures de travail par semaine. J'ai personnellement rencontré une secrétaire de mairie qui travaillait à temps complet, mais qui, ne gagnant que 500 euros pour cet emploi, doublait son temps de travail en travaillant dans les bains thermaux. Ainsi, elle travaillait plus de 70 heures par semaine, y compris les soirs ou le week-end.

Avez-vous observé un changement sur l'emploi depuis l'instauration d'un salaire minimal ?

M. Stephan Schmid. – Nous avons observé que le nombre de mini-jobs a fortement diminué.

Par ailleurs, non seulement les personnes gagnant moins de 8,50 euros par heure ont vu leur salaire augmenter, mais en outre celles gagnant entre 8,50 et 10 euros par heure ont vu leur rémunération augmenter pour maintenir l'écart.

Mme Catherine Génisson. – Vous avez indiqué que les mini-jobs ne consistent pas en des contrats de courte durée, mais qu'il s'agit de contrats portant sur peu d'heures par semaine. Quelle est la durée moyenne d'un mini-job ?

Par ailleurs, les mini-jobs sont-ils plus occupés par des femmes que par des hommes ? Du coup, question corollaire, existe-t-il en Allemagne un accompagnement familial

similaire à celui qui existe en France, qu'il s'agisse des prestations familiales ou de l'accueil des jeunes enfants ?

Enfin, vous avez indiqué qu'on pouvait demander à un chômeur de faire 1 000 kilomètres pour trouver un travail. Cela signifie-t-il que, en Allemagne, l'offre de travail est très hétérogène entre les régions ?

M. Stephan Schmid. – Le mini-job se définit par un salaire inférieur ou égal à 450 euros par mois. Le mini-job n'est donc pas défini par le salaire horaire ni par le volume d'heures travaillées. Il n'existe pas, à ma connaissance, d'études concernant le temps moyen d'un mini-job. Je chercherai, mais je n'en connais pas. Globalement, ce sont des emplois payés au salaire minimal.

Il y a un peu plus de femmes que d'hommes dans les mini-jobs, mais cela dépend. En ce qui concerne les étudiants, la répartition est égalitaire. En ce qui concerne les retraités, il y a plus d'hommes. En revanche, pour les 25 à 65 ans, il y a plus de femmes.

Enfin, pour ce qui concerne l'accueil des enfants, nous avons changé le système au cours des dernières années. Dès lors que l'on travaille, on a droit à une place en crèche ou en école maternelle, ou alors à une prestation permettant de payer une assistante maternelle. Le système a vraiment changé de ce point de vue.

Néanmoins, il existe encore des cultures différentes, notamment dans le sud de l'Allemagne, où il n'est pas considéré comme normal qu'une femme travaille, à la différence des régions de l'Est.

Mme Patricia Schillinger. – Les fameuses *Rabenmutter* !

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – On ne définit donc le mini-job que par le salaire, n'est-ce pas ? Il peut alors s'agir d'un emploi à temps plein.

M. Stephan Schmid. – Non, c'est impossible. Nous avons un salaire minimal fixé à 8,50 euros par heure ; il passera d'ailleurs à 8,84 euros l'année prochaine.

Néanmoins, il existe depuis longtemps des salaires minimaux de branche. Or, le salaire minimal d'une branche concerne aussi les personnes qui travaillent dans un mini-job relevant de cette branche. Cela a posé problème dans la restauration, où le salaire horaire s'élevait à 4 ou 5 euros, d'où d'ailleurs notre volonté d'instaurer un salaire minimal.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Avant 2015, il n'y avait pas de salaire minimal à l'échelle nationale, mais il pouvait y avoir des salaires minimaux fixés par un accord de branche. Le mini-job permettait-il de fixer un salaire inférieur au salaire minimal de branche ?

M. Stephan Schmid. – Non, ce n'est pas possible.

Par ailleurs, les branches n'ont pas toutes déterminé un salaire minimal.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – J'en reviens à la définition du mini-job, parce que j'ai un peu de mal à me faire une idée précise de ce que cela représente.

Mme Catherine Génisson. – C'est « marche ou crève » !

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Est-ce nécessairement un travail à temps partiel ou est-ce que cela peut aussi être un travail à temps plein ?

M. Stephan Schmid. – Il est impossible d'avoir un travail à temps plein dans le cadre d'un mini-job.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Donc un mini-job a forcément une durée hebdomadaire inférieure à la durée hebdomadaire de travail.

M. Stephan Schmid. – Oui, c'est cela.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Pour instaurer le mini-job, je suppose que l'on est passé par la loi. Quelles possibilités nouvelles ont-elles été introduites ?

M. Stephan Schmid. – Les mini-jobs existaient déjà depuis 1994, mais ils ont été renforcés par les réformes Hartz pour résoudre un problème juridique : on pouvait cumuler les indemnités chômage et travailler dans le cadre d'un mini-job. Ainsi, beaucoup de personnes ont reçu des prestations du SGB II tout en travaillant au titre d'un mini-job.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Pensez-vous que cela ait tiré les salaires vers le bas ?

M. Stephan Schmid. – On n'a pas observé cela. On a en revanche constaté que moins de personnes travaillent au noir. Beaucoup de femmes de ménage, par exemple, travaillaient au noir et sont passées au mini-job.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Le rapport du comité d'orientation pour l'emploi, qui fait la comparaison des différentes politiques de l'emploi en Europe, mentionne la création des mini-jobs, midi-jobs et jobs à un euro.

M. Stephan Schmid. – Les midi-jobs sont limités à une rémunération de 850 euros. Les mini-jobs donnent lieu à un forfait de cotisations.

Lorsqu'on passe aux midi-jobs, les charges sociales atteignent peu à peu leur niveau normal, le forfait étant dégressif et les charges sociales augmentant progressivement.

Les jobs à un euro étaient, quant à eux, destinés aux chômeurs de très longue durée et visaient à leur donner la possibilité de revenir à l'emploi, de se réinsérer.

Cela a donné lieu à de grandes discussions, certaines associations critiquant ce dispositif mais, en réalité, les jobs à un euro n'étaient offerts que par des communes ou des associations. Dans le cadre d'un job à un euro, on perçoit encore les prestations du SGB II auxquelles s'ajoute la rémunération d'un euro par heure. En outre, il y a eu plus de candidats au job à un euro que de places. En effet, le travail ne sert pas seulement à gagner de l'argent mais aussi à acquérir un statut social. Nous n'avons donc pas eu, à l'époque, assez de jobs à un euro.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Y avait-il une obligation à accepter les jobs à un euro ?

M. Stephan Schmid. – Encore une fois, le problème n'était pas tant d'obliger les gens à accepter ces contrats que de pouvoir en fournir à tous les candidats.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – La parole est à M. Jean-Louis Tourenne.

M. Jean-Louis Tourenne. – Les chômeurs en formation ont-ils une indemnisation de chômeur ou une rémunération de salarié ?

Par ailleurs, sait-on le nombre d'offres d'emplois non satisfaites ? On considère qu'il y en a entre 350 000 et 400 000 en France.

M. Stephan Schmid. – Au cours de la formation, on perçoit les prestations de chômage car, n'étant pas dans une entreprise, on ne peut pas percevoir de salaire.

Par ailleurs, je ne connais pas le nombre d'emplois non pourvus. La BAA a des statistiques à ce sujet. Je vous les enverrai. Cela dit, je sais que ce nombre est peu élevé.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Vous n'avez pas répondu, monsieur Schmid, à la question de Mme Génisson portant sur les écarts entre Länder en matière de marché du travail.

M. Stephan Schmid. – Il y a de grandes différences, en effet. Par exemple, le taux de chômage en Brême atteint 10,4 %, alors qu'il s'élève à 3,4 % en Bavière. Ce sont les extrêmes.

En moyenne, les Länder de l'Est connaissent un taux de chômage moyen de 8,4 %, alors que ce taux atteint 5,5 % dans les Länder de l'Ouest, où la Brême et Hambourg augmentent la moyenne.

Mme Patricia Schillinger. – Nous avons entendu des ministères français, qui nous ont parlé des réformes Hartz. En 2030, vous connaîtrez, comme nous, un papy-boom et 3 millions d'emplois ne seront pas pourvus en raison de votre taux très faible de natalité. Cela signifie donc qu'il n'y aura presque plus de chômage. Quelles sont vos anticipations à ce sujet ?

M. Stephan Schmid. – Naturellement, la démographie a travaillé pour nous, pour ce qui concerne le chômage. Cela dit, on a ouvert le marché de l'emploi aux réfugiés arrivés l'année dernière. Ces derniers peuvent travailler après un séjour de trois mois. S'ils ne trouvent pas d'emploi, ils entrent dans le cadre du SGB II. Cela contribue donc à augmenter le taux de chômage.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Je vous remercie beaucoup, monsieur, de votre participation aux travaux de cette commission d'enquête.

La réunion est levée à 17 h 10.

Audition de Mme Marie-Claire Carrère-Gée, présidente, et M. Hervé Monange, secrétaire général, du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE)

La réunion est ouverte à 13 h 35.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Mes chers collègues, nous allons entendre Mme Marie-Claire Carrère-Gée, présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi, le COE, accompagnée de M. Hervé Monange, qui en est le secrétaire général.

Madame Carrère-Gée, nous souhaitons que vous nous présentiez les grandes lignes du rapport établi par le COE sur les réformes du marché du travail en Europe. Votre exposé sur les politiques de l'emploi mises en œuvre en Europe éclairera utilement la réflexion de notre commission d'enquête, qui a déjà entendu des représentants de l'Italie, de la Pologne, de la Grande-Bretagne et qui, après s'être dernièrement déplacée en Grande-Bretagne, compte se rendre en septembre en Italie et en Allemagne.

Vous voudrez bien nous dire aussi quelles convergences vous avez identifiées entre les différentes politiques mises en œuvre en Europe et quelles conclusions vous tirez de vos travaux en ce qui concerne les effets de ces politiques sur le niveau de l'emploi et sur le travail.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marie-Claire Carrère-Gée et M. Hervé Monange prêtent serment.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi. – Madame la présidente, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, le Conseil d'orientation pour l'emploi est une instance de concertation et d'expertise qui réunit l'ensemble des acteurs du marché du travail. Il se compose de représentants des diverses administrations d'État qui s'occupent d'emploi, des partenaires sociaux, des collectivités territoriales et du Parlement, ainsi que d'économistes, d'experts et de directeurs des ressources humaines.

Sa vocation est de permettre à ces différents acteurs, sur un sujet problématique qui ne fait pas l'objet d'un consensus spontané, de travailler ensemble et d'échanger dans la plus parfaite confiance, nos séances n'étant pas publiques, en vue d'élaborer des diagnostics partagés et des recommandations à l'intention du Gouvernement et du Parlement.

Cette instance a été conçue sur le modèle du Conseil d'orientation des retraites, le COR, à ceci près que, en matière d'emploi, nous ne sommes qu'un organisme parmi d'autres, qui essaie de ne pas refaire ce que les autres ont déjà fait, et que nous ne sommes pas liés à des processus de réforme, ce qui nous donne une marge de manœuvre intéressante pour choisir collectivement nos sujets, avec le souci de nous rendre utiles.

Avec le rapport « Les réformes du marché du travail en Europe », adopté et publié en novembre dernier, les membres du COE ont souhaité éclairer la portée des réformes du marché du travail mises en œuvre dans dix pays européens, de façon accélérée à la suite de la crise.

L'enjeu nous a paru très important, compte tenu de la place qu'occupent les réformes du marché du travail dans le débat public et de l'analyse dépourvue du moindre recul dont elles font l'objet la plupart du temps. Ainsi, on ne peut pas examiner le Jobs Act

italien avec un prisme français, comme si le marché du travail et la législation de l'Italie étaient similaires aux nôtres.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que la plupart des réformes lourdes entreprises depuis la crise l'ont été sous une pression extérieure forte, de sorte que les gouvernements ont été portés à promouvoir activement les mesures prises, ce qui est bien normal, mais rend encore plus nécessaire le travail de décryptage.

Pour mener cette étude, nous avons choisi dix pays, les jugeant, à tort ou à raison, représentatifs de la diversité de l'Europe : certains sont grands, d'autres petits ; les uns sont membres de la zone euro, les autres non. Tous, en revanche, sont susceptibles de présenter un intérêt pour l'analyse de la situation française.

Nous avons adopté une conception large de la notion de réforme du marché du travail, en nous intéressant non seulement à la protection de l'emploi, au droit du travail et à la place de la négociation collective, mais aussi à l'assurance chômage et aux politiques actives du marché du travail. Nous nous sommes efforcés de refléter au mieux la réalité des réformes, dont la plupart ont pris la forme de « paquets » englobant parfois des éléments extérieurs au marché du travail.

Nous avons choisi d'auditionner en priorité des experts étrangers, en essayant de recevoir pour chaque pays au moins un économiste et un juriste, de manière à garantir une pluralité de points de vue. En effet, si le débat a été capté – je le dis sans jugement de valeur – par les économistes, la réforme du marché du travail est un sujet avant tout juridique. D'autre part, nous nous sommes attachés à sélectionner des personnalités connues davantage pour la rigueur de leurs analyses que pour leurs partis pris idéologiques.

Enfin, nous nous sommes appuyés à la fois sur les services sociaux et économiques des ambassades étrangères à Paris et sur les services des ambassades françaises dans les pays étudiés.

Comme vous le voyez, nous nous sommes efforcés de prendre toutes les précautions de méthode nécessaires à un travail rigoureux et sans parti pris. Qu'une même instance analyse dix pays avec cette exigence de neutralité est, je crois, sans précédent.

Je traiterai d'abord du contexte des réformes, puis du contenu des réformes structurelles ; pour finir, je tenterai une première analyse des effets des réformes.

Les réformes du marché du travail sont souvent analysées à travers le seul prisme des conséquences de la crise. Or les marchés du travail étaient en évolution profonde dès avant la crise. De fait, ils sont marqués par des bouleversements économiques et sociaux majeurs qui étaient déjà à l'œuvre avant la crise, au premier rang desquels la globalisation, la financiarisation, la tertiarisation des économies, la féminisation de la population active et le poids croissant des innovations technologiques. Toutes ces tendances, qui sont antérieures à la crise, entraînent un besoin accru de souplesse et d'adaptation du côté tant des entreprises que des actifs. Les réformes ne résultent donc pas seulement de la nécessité de s'adapter aux conséquences de la crise, même si celle-ci a été très importante par son ampleur comme par ses effets.

Par ailleurs, les marchés du travail étaient confrontés bien avant la crise aux défis du chômage, notamment du chômage de longue durée, et de la dualisation du marché du travail.

La plupart du temps, ces diverses évolutions n'ont pas été suffisamment prises en compte dans les réformes avant la crise.

La crise a eu une incidence majeure, et qui continue de se faire sentir, sur les marchés du travail européens. Même si les taux de chômage de l'Union européenne et de la zone euro sont en recul significatif depuis le pic de 2013, nous n'avons pas encore retrouvé la situation d'avant-crise.

Les pays européens sont souvent entrés dans la crise avec des marchés du travail dans des états sensiblement différents. Le plus souvent, la crise n'a fait qu'exacerber des déséquilibres existants. Elle a cristallisé des défis communs à tous les pays, ou à presque tous : le chômage des jeunes et le chômage de longue durée. Elle a aussi mis au jour des enjeux plus spécifiques, comme la hausse du temps partiel subi dans plusieurs pays, l'aggravation du risque de dualisme du marché du travail et des évolutions différentes du taux d'activité selon les pays.

Avant de s'intéresser au contenu des réformes structurelles menées en Europe, nous nous sommes livrés à une analyse quantitative destinée à mettre en évidence leur accélération. Même si les indicateurs sur lesquels nous nous sommes fondés ont des limites – la Commission européenne comme l'Organisation internationale du travail recensent le nombre de mesures prises sans égard pour leur importance –, ce travail a permis de mettre en lumière plusieurs phénomènes. Ainsi, les marchés du travail font l'objet d'un processus de réforme quasi continu antérieur à la crise, mais, à la suite de celle-ci, le nombre de mesures prises a connu un doublement.

Cette tendance générale à l'accélération des réformes cache des disparités importantes selon les pays et selon les domaines. Les réformes ont été plus nombreuses dans les pays du sud de l'Europe, notamment dans les domaines de la protection de l'emploi et de l'assurance chômage. Ces pays sont ceux qui connaissent, dès avant la crise, les plus forts déséquilibres dans le fonctionnement de leur marché du travail.

On peut distinguer au moins deux phases dans la réaction des pays à la crise qui a éclaté en 2008. Jusqu'en 2009, ils ont pris des mesures de nature plutôt conjoncturelle dans les domaines des politiques actives du marché du travail, de la fiscalité du travail et des prestations sociales et de chômage, en vue avant tout de limiter les effets négatifs de la crise. À partir de 2010, les réformes ont revêtu une portée beaucoup plus structurelle, touchant davantage à la protection de l'emploi, mais aussi aux mécanismes de fixation des salaires et du temps de travail – selon moi, c'est dans ce dernier domaine qu'ont été prises les mesures les plus lourdes. On a assisté, dans cette seconde phase, à un retournement des orientations suivies au cours de la première.

Ces réformes se sont inscrites dans un contexte très spécifique.

D'abord, dans nombre de pays, elles ont été menées sous pression extérieure. Ces pressions ont été d'origines diverses : certaines ont résulté de la nouvelle gouvernance européenne mise en place en 2011, d'autres de la troïka, d'autres enfin du mécanisme européen de stabilité. L'analyse du calendrier des réformes fait clairement ressortir le rôle de

ces pressions très fortes. Une autre pression, plus diffuse, mais non moins importante, s'est également exercée : celle des marchés financiers, pour lesquels la conduite de réformes dans le domaine du marché du travail était une condition du maintien de taux d'intérêt supportables. De ce point de vue, ce sont les pays du sud de l'Europe, ainsi que l'Irlande, qui ont été soumis aux plus fortes pressions.

Ensuite, si un rôle important a été accordé à la concertation dans la première phase de la crise, le dialogue social s'est trouvé moins apte, dans la seconde phase, à fournir des solutions de consensus, y compris dans les pays, comme le Danemark, où il est très puissant dans la régulation des équilibres sur le marché du travail.

Enfin, comme je l'ai déjà signalé, les réformes ont souvent pris la forme de « paquets » couvrant des aspects variés, destinés à produire des effets structurels sans entraîner trop d'effets négatifs à court terme ni aggraver la crise des finances publiques. Lorsque ces « paquets » se sont étendus au marché des biens et services, il s'agissait de garantir que, dès que la reprise se manifesterait, elle serait riche en emplois.

Nous avons dégagé un certain nombre de tendances communes aux réformes qui ont été menées, étant entendu que les marchés du travail étaient avant la crise dans des situations très différentes.

Premièrement, le droit a été assoupli en ce qui concerne les contrats de travail. Cette tendance est très marquée pour ce qui est des contrats permanents, moins pour ce qui est des temporaires. S'agissant de ces derniers contrats, les réformes ont pris des directions assez variées : certaines sont allées dans le sens d'un assouplissement supplémentaire, d'autres ont tendu à prévenir une aggravation du dualisme du marché du travail.

Cet assouplissement a pris différentes formes : abandon ou limitation du recours au juge, élargissement des motifs de licenciement, diminution de la compensation du licenciement, augmentation du coût d'accès aux prud'hommes, priorité donnée à la conciliation, développement des formes de rupture du contrat de travail par consentement mutuel.

Deuxièmement, en ce qui concerne l'emploi temporaire ou atypique, les réformes ont été moins univoques. On a même parfois hésité dans un même pays, comme en Italie et en Espagne. Le trait commun aux réformes menées dans ce domaine a été le souci de mieux encadrer le recours à certaines formes particulières d'emploi situées aux limites du salariat et du travail indépendant. Cette tendance a pu être nuancée par l'apparition de nouveaux contrats atypiques ; je pense en particulier au statut du travailleur actionnaire instauré au Royaume-Uni, qui est une nouveauté profonde sur le plan des principes, même si ses effets pratiques sont infimes.

Troisièmement, la négociation collective a connu une décentralisation vers le niveau de l'entreprise. Cette tendance remonte aux années 1980, mais la crise l'a accentuée. Dans ce cadre, la hiérarchie des normes a été révisée pour permettre aux accords de niveau inférieur de déroger aux accords de niveau supérieur et pour donner aux employeurs la faculté, dite d'*opt-out*, de ne pas appliquer des clauses de convention collective. De même, les accords collectifs ont été limités dans le temps et les possibilités d'extension des accords de branche restreintes. La possibilité de négocier des accords d'entreprise avec des représentants élus a été ouverte ou étendue et la représentativité syndicale et les conditions de validité des accords ont été réformées. Les possibilités de flexibilité interne via la modification unilatérale

du contrat de travail ont été élargies. Ces tendances lourdes concourent à une décentralisation de la négociation collective qui s'observe dans tous les pays.

Quatrièmement, une plus grande modération salariale a été recherchée, les outils de régulation salariale faisant fréquemment l'objet de réformes ou de nouvelles pratiques, en lien avec l'évolution de la négociation collective. De fait, la période 2009-2014 a vu un ralentissement significatif de la croissance des salaires réels, résultant notamment de gels ou de baisses du salaire minimum, de plafonnements des revalorisations conventionnelles et d'allègements des charges sociales et fiscales pesant sur le travail. En revanche, dans la phase la plus récente, le rôle des salaires minimaux légaux a été parfois renforcé, notamment en Allemagne et au Royaume-Uni.

Cinquièmement, la couverture chômage a été rendue plus incitative au retour à l'emploi. Alors que, dans la période 2008-2009, on a renforcé le soutien apporté par l'assurance chômage aux personnes sans emploi dans une perspective contracyclique, on a cherché, dans la seconde période, à rendre les systèmes d'assurance chômage plus incitatifs au retour à l'emploi, notamment en baissant le taux de remplacement, en instaurant une dégressivité, en réduisant la durée d'indemnisation et en renforçant le contrôle de la recherche d'emploi.

Je souligne que toutes les évolutions que je mentionne sont des tendances, qui s'appliquent à des situations de départ très différentes. Ainsi, les durées d'indemnisation restent très différentes selon les pays, mais elles ont en commun d'avoir baissé.

À l'inverse, dans les pays, comme l'Italie, où l'assurance chômage ne couvrait qu'un nombre très limité de personnes, des mesures ont été prises pour l'élargir.

Sixièmement, des réformes ont été menées des services publics de l'emploi, destinées notamment à améliorer l'articulation entre placement et indemnisation, à différencier davantage l'offre de services selon le profil du demandeur d'emploi et à mieux cibler les prestations.

J'en viens à l'exercice pour nous le plus difficile : celui qui consiste à analyser les premiers effets des réformes. Nous nous y sommes livrés moyennant un certain nombre de précautions méthodologiques sur lesquelles je n'insisterai pas, mais qui sont extrêmement importantes. En particulier, il faut se souvenir que les marchés du travail ne sont pas isolés du reste des économies et que les réformes interagissent les unes avec les autres, en sorte qu'il est difficile d'identifier les effets propres de chacune d'elles.

Nous n'avons pas voulu nous limiter à l'analyse des effets des réformes sur le seul marché du travail. Au-delà des indicateurs de chômage et d'emploi, nous avons examiné aussi leur incidence en termes de salaires et de compétitivité, ainsi que d'inégalités et de pauvreté. C'est ainsi l'impact global des réformes que nous avons tenté d'évaluer.

Sur le plan de l'emploi, il apparaît de manière claire et tout à fait certaine que les pays qui avaient dès avant la crise corrigé des déséquilibres structurels sur leur marché du travail et activé leurs politiques de l'emploi ont été moins touchés par la crise et se sont rétablis plus vite. L'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Autriche, le Danemark et la Suède sont dans ce cas. Remarquons que les problèmes structurels qui ont été résolus ne l'ont pas tous été par la voie de réformes ; la situation allemande est de ce point de vue la plus complexe.

Au contraire, les pays qui, faute de réformes adaptées ou suffisantes, n'avaient pas résolu avant la crise les principales faiblesses structurelles de leur marché du travail – dualisme, faible taux de participation, structures de l'emploi et de la population active par qualifications et compétences non optimales – ont subi une dégradation plus forte et plus violente de leur situation de l'emploi, même quand leurs chiffres du chômage étaient satisfaisants avant la crise – je pense à l'Espagne. Le besoin de réformes y a donc été beaucoup plus urgent et impératif.

Pour ce qui est de l'Italie, les études montrent que l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi résulte d'abord du renouveau de la croissance, mais aussi, pour environ 25 %, ce qui n'est pas rien, des mesures du Jobs Act.

En ce qui concerne la compétitivité des économies, les coûts salariaux unitaires connaissent avant la crise des évolutions très contrastées selon les pays ; depuis la crise et compte tenu des réformes, en particulier de la modération salariale, on constate une correction des écarts de compétitivité, quand bien même les évolutions de la productivité divergent d'un pays à l'autre. On en tire assez aisément la conclusion que les réformes entreprises par les pays qui étaient en situation défavorable du point de vue de leur compétitivité ont permis à ceux-ci d'améliorer leur position relative. Il faut considérer aussi les effets de ces réformes sur les populations, mais, pour ce qui est de la compétitivité, les résultats sont clairs.

L'analyse des conséquences des réformes sur les inégalités et sur la pauvreté est une tâche extrêmement complexe. En effet, les inégalités et la pauvreté étant des phénomènes multifactoriels, il est difficile d'isoler les effets des réformes du marché du travail.

Le taux de pauvreté moyen dans l'Union européenne était de 16 % avant la crise, les pays nordiques et continentaux affichant un taux inférieur et les pays anglo-saxons et latins un taux supérieur. Depuis la crise, la situation est plus contrastée – ainsi, les inégalités globales ont légèrement augmenté par rapport à 2007 –, mais il ne nous a pas paru possible d'attribuer de manière générale l'origine de ces changements à des effets liés au marché du travail, les effets de redistribution, en particulier, ayant également été importants. En réalité, les deux types d'effets jouent différemment selon les pays.

La pauvreté a elle aussi augmenté par rapport à 2007, mais, de la même façon, il ne nous a pas semblé possible d'établir une corrélation mécanique entre ce phénomène et la nature, le rythme et l'intensité des réformes.

Nous avons conclu que, dans les pays qui avaient engagé des réformes dès avant la crise, l'évolution du taux de pauvreté semble s'expliquer aussi par le moindre jeu des transferts sociaux, qui ont été revus à la baisse ; mais que, dans les pays ayant engagé leurs réformes à la suite de la crise, la hausse du taux de pauvreté résulte essentiellement des effets liés au marché du travail.

Le cas de l'Allemagne est très particulier et il faut à cet égard se méfier des raccourcis, s'agissant en particulier des réformes Hartz. Les réformes ont été entreprises très tôt, mais pas nécessairement en vue d'améliorer le fonctionnement du marché du travail ; elles ont été menées dans le contexte de la réunification. Au demeurant, l'Allemagne est parmi les dix pays que nous avons étudiés le seul qui n'ait pas engagé de réformes depuis 2008, mis à part le salaire minimal. D'autre part, en Allemagne comme ailleurs, les chiffres du chômage, qui sont en l'occurrence exemplaires, ne résultent pas uniquement de facteurs liés au marché du travail.

Nous vous ferons parvenir les fiches d'actualisation que nous avons établies en ce qui concerne les évolutions intervenues depuis la publication de notre rapport ; elles n'ont pas été adoptées par le Conseil, mais nous les avons préparées en prévision de cette audition sur le fondement d'études plus récentes. Ces données confirment largement les conclusions que nous avons tirées il y a quelques mois.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Nous vous remercions pour cet exposé passionnant et clair.

M. Philippe Dallier, rapporteur de la commission d'enquête. – Le grand intérêt de votre étude vient de ce qu'elle couvre dix pays, ce que nous n'aurons pas le temps de faire et que, d'ailleurs, nous n'avons pas voulu faire. Toujours est-il que je reste un peu sur ma faim. Je commencerai donc par vous poser une question peut-être un peu iconoclaste : si l'on comprend bien qu'il soit difficile d'isoler les effets d'une mesure particulière et de comparer des situations différentes, est-ce la composition du Conseil d'orientation pour l'emploi qui vous a empêchés de conclure de manière plus précise en ce qui concerne les mesures qui ont le mieux fonctionné ?

Si je vous pose cette question, c'est parce que nous avons le même problème entre nous. Dès lors que les opinions diffèrent, la recherche du consensus le plus large possible empêche d'aller aussi loin que les uns et les autres l'auraient souhaité.

Les pays qui ont mené des réformes avant la crise s'en sont sortis mieux et plus vite, c'est entendu ; mais de quelles réformes parle-t-on, et quelles sont celles qui ont eu les effets les plus importants en matière d'emploi ? Même si le sujet n'entre pas dans le champ de nos travaux, nous avons forcément à l'esprit la situation de la France, où le chômage est resté coincé à un niveau élevé...

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi. – La composition de notre institution a eu une influence : nous avons choisi de ne pas inclure la France dans le périmètre de notre étude.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Nous non plus !

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Peut-être nos conclusions telles que je les présente ne vous semblent pas puissantes, parce que je prends soin de les entourer de toutes les précautions méthodologiques que nous avons prises. Toujours est-il qu'elles sont extrêmement claires. Ainsi, du point de vue de l'emploi et du chômage, les pays qui avaient entrepris des réformes du marché du travail avant la crise ont été moins touchés par la crise et s'en sont relevés plus vite.

Remarquez qu'il ne s'agit pas seulement de l'Allemagne, qui a connu un contexte tout à fait singulier.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Un contexte qui représentait tout de même pour ce pays une forme de crise, avec des conséquences très lourdes à assumer.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Incontestablement, mais un contexte qu'on ne retrouve nulle part ailleurs.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Je suis d'accord.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – S’agissant des inégalités et de la pauvreté, les conclusions adoptées par l’ensemble des membres du COE sont tout aussi claires : on ne peut pas attribuer aux réformes du marché du travail une aggravation générale ; on peut seulement constater que, dans les pays qui n’avaient pas réformé, les effets liés au marché du travail ont joué un rôle déterminant en matière d’inégalités et de pauvreté.

Quand je lis ces conclusions, je me dis qu’il vaut mieux réformer au bon moment...

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Sur ce sujet, il y aura probablement consensus. Il s’agit de savoir précisément quelles réformes mener.

Ainsi, pour les personnes en recherche d’emploi, les contraintes ont été fortement durcies au Royaume-Uni comme en Allemagne. Nous aimerions bien savoir si les résultats observés ont un lien direct avec de telles mesures. La question étant très sensible en France, autant examiner les effets qu’elles ont chez nos voisins.

De la même façon, nous aimerions pouvoir conclure sur les effets des mesures relatives à la durée d’indemnisation. Il me semble qu’il n’y a pas un autre pays d’Europe où l’indemnisation soit aussi longue et généreuse qu’en France.

C’est en ce sens que je reste un peu sur ma faim : j’aurais voulu que vous nous exposiez des conclusions plus précises sur les réformes qui permettent d’obtenir des résultats.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Peut-être ma réponse va-t-elle aggraver mon cas, mais il faut se garder de décalquer et prêter attention aux particularités des pays.

Ainsi, la particularité de la France n’est pas d’avoir une durée d’indemnisation du chômage très longue ; c’est d’être parmi les pays les plus généreux sur tous les paramètres de l’assurance chômage.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – C’est globalement ce que je voulais dire...

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Il ne faut pas non plus se laisser « attraper » par des concepts – je ne dis pas cela pour vous, monsieur le rapporteur, mais en pensant au débat public en général.

Par exemple, les contrats « zéro heure » qui ont été créés au Royaume-Uni peuvent faire imaginer une situation proche de l’esclavagisme, mais, en France, il existe des CDD de un jour, ou de deux jours, qui représentent aussi une forme très poussée de flexibilité ayant des conséquences lourdes sur la situation des personnes. Les concepts diffèrent – ce qui peut plaire au Royaume-Uni d’un point de vue marketing ne plaît pas du tout en France –, mais les réalités sont comparables, même s’il faut considérer aussi les effets liés à l’assurance chômage.

Pour vous répondre clairement, monsieur le rapporteur, l’activation des politiques de l’emploi et l’introduction d’une plus grande souplesse dans la protection de l’emploi sont favorables, du fait non seulement de la crise, mais aussi des tendances générales préexistantes dont j’ai parlé : globalisation, financiarisation, évolutions de la demande sur le marché des biens et services vers une souplesse et une immédiateté accrues. Remarquez que ce besoin de souplesse ne concerne pas seulement les entreprises : on aurait tort de sous-estimer le besoin de souplesse du côté des salariés et des actifs en général.

Je crois que tous les membres du COE s'accordent à reconnaître qu'une adaptation des règles et des institutions du marché du travail est indispensable à l'amélioration du fonctionnement de celui-ci.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Je pensais, vu la composition du COE, que certains de ses membres devaient avoir du mal avec l'idée d'assouplir les règles en matière de licenciements ou celle de mettre en place des incitations fortes à l'acceptation d'un emploi. Il y a un exemple d'actualité qui montre que de telles mesures ne vont pas sans poser problème...

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Notre rapport a été adopté par consensus, selon nos habitudes : nous ne votons pas, mais nous travaillons le texte jusqu'à ce que rien ne soit inacceptable pour chacun d'entre nous. Nous ne souhaitons pas qu'un rapport soit adopté par une majorité, avec expression d'opinions divergentes, car, selon nous, un tel document n'aurait guère d'intérêt.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Je puis donc écrire dans mon rapport que, d'après le COE, les pays qui ont assoupli les règles de licenciement et durci les conditions d'indemnisation ont obtenu des résultats intéressants ?

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Les conclusions de notre rapport sont très claires. Les pays qui réussissent le mieux sont ceux qui ont réformé avant la crise et dans le sens que vous dites, étant entendu que, dans ces pays, la tendance actuelle est à l'augmentation des salaires et à la mise en place d'un salaire minimal. En somme, il y a des pays qui ont pratiqué la modération salariale au bon moment.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – La question du bon moment est importante, assurément.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Il faut adopter une vision d'ensemble, en considérant notamment la question du bon moment, la structuration de l'économie et le degré de dualisation du marché du travail. Ce qui est sûr, c'est que l'assouplissement de la protection de l'emploi au moment de la crise et auparavant, ainsi que le renforcement des politiques actives du marché du travail, l'accroissement de la place donnée à la négociation collective et, dans certains pays, l'augmentation de la couverture chômage ont été des ingrédients de succès. On ne peut pas considérer seulement le licenciement ; il n'est peut-être même pas le sujet central, car la souplesse est une question plus vaste.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – La question que nous nous posons est : qu'est-ce que nous n'avons pas essayé et qui pourrait fonctionner ?

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Votre rapport montre aussi que plus les décisions sont devenues difficiles à prendre, plus la part du dialogue social dans les processus de décision a eu tendance à se réduire. (Mme Marie-Claire Carrère-Gée acquiesce.)

Par ailleurs, avez-vous pu constater des évolutions du point de vue de la structure du chômage, s'agissant notamment du chômage de longue durée, du chômage des jeunes et du chômage des seniors ?

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Dans tous les contextes, la situation est bonne pour les jeunes et pour les seniors quand elle est bonne en général. Aucun pays n'est

exemplaire en matière de chômage des jeunes avec un taux de chômage global catastrophique, ou inversement.

Les chiffres les plus récents confirment une tendance à la baisse des taux de chômage dans l'Union européenne et dans la zone euro. Dans l'Union européenne, il y a aujourd'hui 2 millions de chômeurs de moins que l'année dernière, dont 500 000 jeunes.

Néanmoins, le taux de chômage des jeunes reste préoccupant ; dans nombre de pays, comme l'Italie et plus encore l'Espagne, il est même insupportable, ne serait-ce qu'en termes d'équilibres sociaux. Il en va de même pour le chômage de longue durée.

Si l'emploi en Europe repart très significativement depuis la mi-2013, les écarts demeurent importants, notamment en ce qui concerne les jeunes. Des réponses doivent être apportées qui ne relèvent pas nécessairement de la réforme du marché du travail, notamment en matière de formation initiale et continue. La question du marché du travail est centrale, mais elle ne résume pas tout.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – En matière de formation des demandeurs d'emploi, notamment des jeunes, certains pays ont-ils fait des efforts particuliers qui aient donné des résultats ?

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Peut-être sont-ils en train d'en donner. En tout cas, l'accent a partout été mis sur le ciblage des formations au regard des besoins du marché du travail. Les pays qui faisaient face à des problèmes structurels dans leur économie ont répondu par des exigences spécifiques ; c'est le cas de l'Irlande, qui a dû opérer une reconversion économique, avec un vrai problème d'adaptation de la main-d'œuvre.

Je ne suis pas en mesure de vous renseigner sur l'efficacité des efforts entrepris en Espagne ou au Portugal. En Irlande, où des efforts de formation très importants ont été consentis, il semble que le taux de chômage des jeunes ait significativement diminué. Même si la situation de l'Irlande n'a pas grand-chose de comparable avec la nôtre, les efforts accomplis par ce pays en matière d'adaptation structurelle des compétences de la population active méritent sans doute que vous vous y intéressiez en vue de votre rapport.

M. Éric Doligé. – Le COE comprend de nombreux représentants de l'État. Ceux-ci s'inspirent-ils de vos travaux pour prendre certaines mesures ? Je vous pose cette question parce que j'ai l'impression que de nombreuses dispositions du projet de loi Travail sont issues des enseignements que vous avez tirés de ce qui s'est passé dans d'autres pays, notamment en matière d'inversion des normes.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – De manière générale, nous essayons de nous rendre utiles. Lorsque nous publions un rapport qui comporte des recommandations – ce qui n'est pas le cas de celui-ci –, nous essayons de mener un travail de suivi pour, le cas échéant, solliciter de nouveau les pouvoirs publics. Ainsi, nous consacrerons notre colloque annuel à la question d'internet et de l'appariement sur le marché du travail, pour remettre en lumière les recommandations que nous avons avancées dans notre rapport sur ce sujet.

En général, nos travaux servent, même si c'est dans des délais qui peuvent varier. Il est rare que nous fassions des propositions en vain. Reste que je suis incapable de vous dire quelle influence nous avons eue sur le processus en cours ; il ne faudrait pas être trop présomptueux...

Ce qui est sûr, c'est que notre rapport, qui a été beaucoup cité, dans la presse comme dans des revues avec des articles de fond, est intervenu à un moment où il avait à la fois un débat déjà important sur les réformes du marché du travail et un manque d'éclairage objectif. Je crois qu'il a contribué à mettre à plat les enjeux et à éclaircir un peu les termes d'un débat bien pollué par les simplifications.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Je voudrais vous poser une question qui sort un peu du champ que nous avons couvert cet après-midi : que pensez-vous de la manière dont les chiffres du chômage sont rendus publics et quels éléments vous semblent manquer au débat ?

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Le COE n'a jamais construit une analyse robuste ni pris position sur la question des chiffres du chômage. Je vous répondrai donc à titre purement personnel, étant entendu que je ne suis pas une experte de la mécanique par laquelle Pôle emploi et l'Insee conçoivent leurs chiffres.

Comme observatrice, je ressens deux frustrations devant les chiffres du chômage. La première tient à la catégorie « autres cas » dans les statistiques de Pôle emploi sur les entrées et les sorties, qui représente 40 % des situations. Je ne sais pas si Pôle emploi a les moyens de mieux faire, mais on peut se demander s'il n'y a pas une marge d'amélioration dans ce domaine. La seconde, plus récente, vient de la décision de Pôle emploi de publier désormais des moyennes sur trois mois des chiffres d'entrées et de sorties : même si je comprends parfaitement les raisons de ce choix, il serait utile de connaître aussi les chiffres mensuels en complément des moyennes trimestrielles.

En ce qui concerne la catégorie « autres cas », Pôle emploi ne peut probablement pas faire mieux, vu que la situation est la même depuis des années, mais je ne sais pas pour quelles raisons.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Je ne suis pas certain que Pôle emploi ne puisse pas faire mieux. Par exemple, en ce qui concerne le nombre mensuel des personnes qui changent de catégorie, les données existent, mais ne sont pas publiées. Nous les avons demandées voilà deux mois et nous ne les avons toujours pas reçues... Je pense que Pôle emploi dispose de beaucoup plus de données qu'il n'en publie.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Des données relatives aux transferts de catégories seraient en effet très utiles.

J'ajoute, toujours à titre personnel, qu'il existe en Allemagne des données sur le chômage des personnes handicapées. Il serait intéressant de disposer en France d'une meilleure information statistique sur ce sujet. On peut penser aussi au chômage outre-mer.

Comme le dit souvent Jean Bassères, à la suite de son prédécesseur, les chiffres du chômage présentent pour Pôle emploi une importance d'autant plus grande qu'ils conditionnent l'idée que les Français se font de l'efficacité de cet organisme. Il est d'autant plus important qu'ils produisent des données complètes et de bonne qualité.

Si tout cela est complexe, c'est parce que le chômage est une réalité complexe et que les parcours professionnels le sont désormais tout autant pour de nombreuses personnes. Ainsi, on n'a pas encore à l'idée, dans la manière de produire et d'analyser les statistiques, que l'on peut être à la fois en emploi et en recherche d'emploi. Les débats publics restent

toujours marqués par une frontière qui ne correspond pas à la réalité du marché du travail d'aujourd'hui. Peut-être votre rapport pourra-t-il contribuer à l'évolution du débat public à cet égard.

Dans un monde idéal, le service public de l'emploi devrait être accessible à tout le monde. Du reste, une grande partie des personnes rangées dans la catégorie C travaillent à temps plein tout en recherchant un emploi. Beaucoup de personnes prennent un emploi tout en aspirant à en trouver un autre.

La complexité de ces différentes situations ne peut pas se résumer à la brutalité d'un chiffre donné en fin de mois.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – L'une des questions que nous nous posons est celle de la mesure de la précarité.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – On peut en effet être chômeur de catégorie A sans être dans la précarité, compte tenu de l'indemnisation que l'on reçoit.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi. Il est vrai qu'une personne qui, parce qu'elle a un contrat de travail très court, n'a pas de perspective d'indemnisation par l'assurance chômage est dans une moins bonne situation financière qu'un chômeur de catégorie A indemnisé.

D'autres indicateurs présentent un intérêt, comme le nombre de personnes restées dans la catégorie A pendant un nombre de mois donné. Que ce nombre ait crû de façon aussi considérable pendant la crise a une signification, car ceux qui restent durablement dans cette catégorie perdent contact avec le monde du travail.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Le temps prévu pour notre réunion est maintenant écoulé. Nous vous remercions pour votre contribution à nos travaux.

La réunion est levée à 15 heures.

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE
LOI « ÉGALITÉ ET CITOYENNETÉ »**

Mardi 19 juillet 2016

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -

Audition de Mme Ericka Bareigts, secrétaire d'État chargée de l'Égalité réelle

La réunion est ouverte à 14 h 50.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous accueillons Mme Ericka Bareigts, secrétaire d'État chargée de l'égalité réelle, puis nous recevons M. Jacques Toubon, défenseur des droits.

Madame La ministre, vous défendez le projet de loi « égalité et citoyenneté » avec Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable auditionnée la semaine dernière par notre commission, et M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, qui sera entendu la semaine prochaine.

Vous êtes plus particulièrement en charge du titre III intitulé « Pour l'égalité réelle ». Le nombre d'articles de ce titre a été multiplié par 10 : il est passé de 7 dans le projet de loi initial à 75 dans le texte qui nous est transmis. Nous ne comptons pas poursuivre sur cette lancée, plutôt réduire le volume !

Les sujets concernés sont très divers : ils vont de l'élargissement des voies d'accès à la fonction publique à la pénalisation de la négation des crimes contre l'humanité en passant par le droit d'inscription dans les cantines scolaires ou la suppression de la condition de nationalité pour les dirigeants des entreprises de pompes-funèbres.

Dans un premier temps, pouvez-vous nous présenter les principales dispositions de ce titre III et les modifications apportées par l'Assemblée nationale ? Puis Mme Françoise Gatel, rapporteure de la commission spéciale sur ce titre, ainsi que notre autre rapporteure, Mme Dominique Estrosi Sassone, vous interrogeront. Je donnerai ensuite la parole à l'ensemble de nos collègues.

Mme Ericka Bareigts, secrétaire d'État chargée de l'égalité réelle. – Merci de me recevoir. Je ne balaierai pas l'ensemble des nombreux points abordés dans ce texte, enrichi par le travail parlementaire. Je me concentrerai sur quelques thèmes majeurs. Nous souhaitons que ce projet de loi soit un texte de rassemblement autour de la République, surtout dans une période où elle subit de graves attaques. Mes pensées vont aux victimes, à leurs proches, à ceux qui souffrent, et aux services de police et de santé qui les secourent.

Nous avons la forte volonté de renforcer nos valeurs, de les traduire dans le quotidien des citoyens, car trop d'entre eux perçoivent le message républicain comme illusoire et se défient du projet républicain. Nous voulons y répondre ensemble, ouvrir une voie et fermer la porte au repli sur soi, à la montée de la défiance, du racisme, de l'exclusion. Nous voulons réaffirmer les principes républicains qui fondent notre identité.

Ce projet de loi a été construit avec les acteurs de la société civile, les citoyens, car le texte a été ouvert à la consultation sur une plateforme numérique. Notre méthode, c'est le faire-ensemble pour le vivre-ensemble.

J'en viens aux mesures du titre III intitulé « Pour l'égalité réelle ». L'égalité réelle signifie que chacun doit être en capacité de s'insérer dans la République ; l'État a une exigence, celle de garantir à tous les citoyens les conditions de l'émancipation et du bien-être, en luttant contre les déterminismes sociaux liés à la couleur de peau, au sexe, au lieu d'habitation, aux opinions. Il faut renforcer les garde-fous contre tous les phénomènes d'exclusion.

Le titre III comprend quatre chapitres, le premier étant consacré aux conseils citoyens. La demande de démocratie participative et de démocratie directe est forte. Les conseils citoyens visent à associer la société civile à la définition des politiques publiques, afin que les décisions répondent mieux à leurs besoins. Ils ont été créés en 2014 dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine : 650 fonctionnent déjà, plus de 200 sont en cours de constitution. Y participent les habitants, les associations et les responsables locaux. Le gouvernement souhaite leur accorder plus de pouvoirs, pour donner plus de force à la parole citoyenne. Ils auront une capacité d'interpellation pour modifier le contrat de ville. Après analyse de la requête par les services de l'État, les préconisations du préfet seront portées devant le conseil municipal et les assemblées délibérantes des autres collectivités signataires. Le contrat de ville pourra ainsi être amendé sous l'impulsion des citoyens. Le travail parlementaire a permis de préciser tant les modalités d'interpellation par les conseils citoyens que le rôle des élus et du comité de pilotage du contrat ; les délégués du gouvernement ont été rétablis, ils sont utiles pour résoudre certains problèmes. Ce volet du texte est une vraie avancée pour l'expression citoyenne.

Deuxième chapitre, la maîtrise de la langue. Environ 6 millions de personnes ne maîtrisent pas la langue française, dont 3 millions qui sont allées à l'école de la République, et pas seulement outre-mer où les problèmes d'illettrisme sont encore plus vifs. Il est fondamental de maîtriser la langue française pour exercer sa citoyenneté, accéder à l'emploi et à ses droits. La moitié de ces 3 millions de personnes sont salariées, ce qui implique bien des difficultés pour elles. Il est indispensable de maîtriser la langue pour s'intégrer pleinement et c'est pourquoi le ministre de l'intérieur a voulu, par la loi du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France, renforcer les exigences à cet égard. Nous créons aujourd'hui une Agence de la langue française pour la cohésion sociale et le projet de loi concrétise une logique de parcours de la langue française tout au long de la vie. Ainsi l'amélioration de la maîtrise de la langue française figurera dans les programmes de formation professionnelle continue et d'intégration des étrangers. Le travail parlementaire a, là encore, renforcé les dispositions : je songe à la maîtrise des compétences numériques ou aux dispositifs de lecture pour les personnes handicapées, qui entrent dans le champ de la formation continue. La lutte contre l'illettrisme a été étendue à la formation continue dans la fonction publique territoriale.

Troisième volet, ouvrir l'accès à la fonction publique, qui est garante des principes républicains et de la poursuite de l'intérêt général. Ma collègue Annick Girardin et moi poursuivons l'objectif que des jeunes aux parcours très variés puissent intégrer la fonction publique ; 10 000 apprentis seront recrutés dans la fonction publique d'État. Dans les classes préparatoires intégrées, 1 000 places supplémentaires seront ouvertes à la rentrée. Le troisième concours sera généralisé dans les trois fonctions publiques, pour une plus grande diversité des recrutements, quelle que soit l'activité professionnelle antérieure, sous condition d'une durée d'activité qui inclura les périodes d'apprentissage.

L'Assemblée nationale a enrichi ce volet : publication d'un rapport biennuel sur la lutte contre les discriminations et prise en compte de la diversité sociale dans les trois fonctions publiques ; meilleure information des jeunes ; mention dans les avis de concours du principe d'égal accès aux emplois de la fonction publique ; nouveau contrat de droit public en alternance, s'adressant aux chômeurs de moins de 28 ans, avec un accompagnement pour préparer les concours de catégories A et B dans la fonction publique d'État.

Quatrième volet, la lutte contre toutes les formes de discrimination. La mobilisation doit être générale contre ce fléau qui déconstruit le lien social. C'est un enjeu national à porter collectivement car les actes de racisme ont augmenté de 25 % en 2015. La fermeté s'impose : la répression des injures à caractère raciste et discriminatoire est renforcée, alignée sur celle des provocations et diffamations à caractère raciste car l'effet destructeur est le même. Les auteurs de ces infractions pourront être contraints de suivre un stage d'apprentissage des devoirs du citoyen et des valeurs de la République. Cette peine aura une visée pédagogique : il s'agit d'apprendre les règles de vie en société. Les circonstances aggravantes de sexisme, racisme, homophobie ou transphobie seront généralisées à l'ensemble des infractions prévues par le code pénal.

Il faut aussi mener un travail pédagogique concernant notre regard sur la différence. Les médias ont leur rôle à jouer, puisque les Français passent en moyenne deux heures vingt par jour devant la télévision. Celle-ci est un outil puissant dans la construction des représentations mentales. L'obligation de meilleure représentation de la diversité s'appliquera aux chaînes nationales – y compris aux services de l'audiovisuel public – et ces dernières en rendront compte annuellement au CSA, qui pourra appliquer des sanctions. La République doit veiller à ce que l'ensemble de ses enfants aient leur place dans la société.

Les poursuites judiciaires seront facilitées contre les expressions négationnistes ou racistes. Plus souple, la loi de 1881 sur la liberté de la presse permettra de poursuivre les auteurs de discours haineux. La liste des associations pouvant agir en justice a été élargie. Une réflexion parlementaire a été menée sur la répression de l'apologie, de la banalisation et de la négation des crimes contre l'humanité. Ces dispositions, qui donneront toute sa force à la loi Taubira du 21 mai 2001, sont une co-construction législative. La négation des crimes contre l'humanité sera poursuivie devant les juridictions.

Enfin, les mêmes opportunités de réussite doivent être données à tous les jeunes. Nous avons travaillé, avec la ministre de l'éducation nationale, pour inscrire les pôles de stage dans la loi, afin de lutter contre l'inégalité d'accès aux stages de troisième et aux stages de lycée professionnel. Nous souhaitons également élargir à de nouveaux établissements d'enseignement supérieur le dispositif des élèves méritants des zones d'éducation prioritaire (ZEP) qui a été instauré à l'institut d'études politiques (IEP) de Paris en 2001.

L'Assemblée nationale est revenue sur les activités interdites aux ressortissants étrangers, discrimination qui avait suscité le vote, transpartisan, d'une proposition de loi en février 2009 au Sénat. La chirurgie dentaire, les débits de boissons et les pompes-funèbres doivent être ouverts aux étrangers, ce qui ne change rien à l'encadrement légal de ces professions ni aux conditions de diplôme et de qualification.

La République doit être exemplaire mais exigeante. Un équilibre a été trouvé et je souhaite que le travail parlementaire se poursuive en ce sens.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Cette audition se déroule dans un contexte particulier, qui hélas se répète. Ce projet de loi répond à l'obligation de reconstruire une communauté nationale, une identité républicaine, avec le devoir d'accueillir chacun au nom de la fraternité mais également en exigeant de chacun un sens de la responsabilité. Nous avons à consentir un effort long, volontaire, courageux, pour réinscrire dans la République une génération plus habituée aux droits qu'aux devoirs. Comme le disait le président John Kennedy, « ne te demande pas ce que ton pays peut faire pour toi, demande ce que tu peux faire pour ton pays ».

L'attention portée aux territoires prioritaires de la politique de la ville est légitime, mais je souhaiterais que l'on n'oublie pas l'exclusion sociale qui affecte les territoires ruraux isolés.

Je suis étonnée également que l'État en vienne à créer une agence de la langue française pour combler les manques d'un système scolaire dont trois millions d'élèves ont pu sortir illettrés.

Mais j'en viens à mes questions. L'article 36 B *bis* organise la collecte de données relatives à « l'environnement social et professionnel » des candidats aux concours de la fonction publique. Quelles données seraient précisément concernées ? Pourquoi les conserver dans les dossiers des fonctionnaires ? N'y a-t-il pas là une atteinte à la vie privée des candidats ?

L'article 36 *septies* crée un nouveau contrat de droit public pour les jeunes sans emploi, mais pourquoi la fonction publique d'État est-elle la seule concernée ? Ne faudrait-il pas l'élargir à la fonction publique hospitalière ainsi qu'à la fonction publique territoriale ?

En matière de lutte contre les discriminations, les inventaires ne seront jamais exhaustifs. Le projet de loi ajoute à la liste des critères de discrimination la perte d'autonomie ou encore le bizutage. Est-il nécessaire de les intégrer de cette manière dans la loi ? En multipliant les critères - dont l'interprétation n'est pas toujours simple et qui éventuellement entreraient en concurrence entre eux - on aura sans doute plus de difficultés à protéger les personnes concernées.

L'article 38 porte sur les circonstances aggravantes générales pour acte raciste – critère auquel l'Assemblée nationale a ajouté le sexisme. Or cette circonstance aggravante est déjà prévue dans certains crimes ou délits, comme le viol et les violences conjugales. N'y aura-t-il pas un problème de constitutionnalité, puisque deux circonstances aggravantes vont se cumuler pour un même motif et concernant un même fait ?

L'article 38 *ter* pénalise la négation, la minoration ou la banalisation du crime contre l'humanité. Ce thème revient comme un marronnier... Ce crime doit être reconnu par un juge national ou international. N'est-ce pas placer le juge en juge de l'histoire, comme parfois le législateur ? Le sujet au cœur de l'article est le génocide arménien. Or le Conseil constitutionnel a déjà déclaré inconstitutionnelles les dispositions d'une loi de 2012 qui pénalisaient la négation du génocide arménien dans la mesure où elles étaient attentatoires à la liberté d'expression.

L'article 68 qui traite de la « fessée » vise à mettre la France en conformité avec les dispositions internationales sur la protection de l'enfance. Certes, la maltraitance des

enfants existe, et nous y sommes tous opposés. Mais si les parents qui portent la main sur la partie inférieure du corps de l'enfant commettent un délit, jusqu'où va-t-on ?

Enfin l'article 62 concerne la reddition de comptes par les entreprises. On transpose partiellement une directive portant sur le devoir de vigilance : un débat spécifique a déjà eu lieu, entre les deux assemblées, au sujet de cette directive. Pourquoi insérer cette disposition dans le présent projet de loi ?

Ce texte est plein de bonnes intentions mais fort hétéroclite. Et surtout, où sont les moyens financiers ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Aux articles 34 et 34 *bis*, les conseils citoyens auront un pouvoir d'interpellation, en saisissant le préfet « des difficultés particulières » rencontrées par les habitants : la formulation est bien large et vos explications seront bienvenues... La gouvernance est partagée entre l'État et les collectivités dans les contrats de ville, mais les collectivités n'ont pas ce droit de saisine du préfet !

M. Philippe Dallier. – Ma question concerne l'égal accès des candidats aux postes de catégories A et B dans la fonction publique. N'importe qui peut se présenter aux concours. Les épreuves écrites sont anonymes. Les oraux se font toujours avec des jurys, donc plusieurs examinateurs. Les garanties contre les discriminations sont là, que voulez-vous de plus ? Laissez-vous entendre que les dés sont pipés ? Jusqu'où voulez-vous aller ?

M. Yannick Vaugrenard. – « Égalité et citoyenneté », l'intitulé est ambitieux ; ne vaudrait-il pas mieux mentionner que l'on cherche à « tendre vers » ? Car nous savons bien qu'on n'y arrivera jamais... Quant aux droits et devoirs de la nouvelle génération, celle des 18-30 ans, je rappelle qu'elle sera la première à avoir des conditions de vie en recul sur les précédentes : nous avons eu de la chance de ne pas connaître ce sort. Il faut donc faire en sorte que la société aille mieux, qu'elle soit moins exigeante avec ceux à qui on demande tant – tant de diplômes, par exemple, pour décrocher un emploi. Soyons avant tout attentifs à cette jeunesse qui peut parfois se sentir en déshérence. J'ajoute que la France, dans les classements PISA de l'OCDE, est l'un des pays où l'écart de perspectives professionnelles et sociales est le plus fort entre les milieux d'origine. Tout est joué dès la maternelle, le nombre de mots possédés par l'élève dit tout de son avenir. Quant aux médias, les enfants passent souvent plus de temps devant l'écran de télévision que devant leurs professeurs. La banalisation de la violence est regrettable. Enfin, ces 10 000 apprentis dans la fonction publique bénéficieront aussi de l'ambitieux effort d'apprentissage de la langue... à quoi devrait s'ajouter, selon moi, un apprentissage de la philosophie.

M. Daniel Dubois. – Il y a le conseil municipal, les adjoints, les comités de quartiers. Ces conseils citoyens sont-ils vraiment utiles ? Croyez-vous que dans les quartiers sensibles, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) mène sa politique sans concertation ? Que les maires et les élus peuvent faire aboutir leurs projets sans concertation ?

M. René Vandierendonck. – Les conseils citoyens sont la traduction d'un concept qui vient de loin... Ils poseront problème au Sénat. D'autant qu'après la réforme territoriale, nous attendons toujours les propositions du gouvernement pour organiser le fonctionnement de l'organe délibérant dans les métropoles !

Il est dommage que la législature se termine comme elle a commencé, par un texte sur la reconnaissance du génocide arménien, alors que le Parlement n'a pas à dire l'histoire.

J'aurais préféré trouver dans ce texte des dispositions concrètes pour les jeunes diplômés des quartiers éligibles à la politique de la ville. Il serait plus judicieux d'accompagner une cohorte de bacheliers, qui n'accèdent pas à l'université ou n'y réussissent pas, et de diplômés qui ne trouvent pas de stages en entreprise. Ce n'est pas une proposition suspecte, elle vient du précédent président !

Pourquoi une discrimination entre les fonctions publiques, puisque seule la fonction publique d'État serait concernée par le nouveau contrat de droit public pour l'accès aux postes de catégories A et B ? Enfin, les contrats de ville sont déjà signés, faudra-t-il tout refaire ?

M. Jean-Claude Carle. – Renforcer la maîtrise de la langue française, j'y souscris car 30 % des élèves entrent en sixième en ayant de grosses lacunes... Ce qui montre l'importance de l'école primaire, dans un pays où le déterminisme social est total. Aujourd'hui, douze minutes par semaine et par enfant sont consacrées à l'apprentissage de la langue. Or le texte ne dit rien des solutions pour rendre à l'école sa vocation d'assurer l'égalité des chances. La mesure concernant les établissements privés qui ne sont pas sous contrat est une fausse bonne idée.

M. Jacques Mézard. – Dans ce texte incantatoire, peu de solutions pratiques, effectivement, sinon des punitions, ce qui est devenu habituel dans les textes que nous examinons...

L'article 38 *ter* a été introduit par amendement du gouvernement dans des conditions originales, le jour même de l'attentat d'Istanbul. Il a été retiré durant 45 minutes, puis présenté à nouveau... Vous cherchez à contourner la décision du Conseil constitutionnel que nous avons obtenue en 2012 et, ce faisant, vous opposez au lieu de rassembler les deux communautés présentes sur notre sol, Turcs et Arméniens. Je ne conteste pas le génocide mais les lois mémorielles n'ont pas leur place dans notre législation. N'est-ce pas une disposition simplement électoraliste ?

Mme Françoise Cartron. – La loi de refondation de l'école de 2013 a prévu la scolarisation à deux ans à la maternelle des enfants qui ne parlent pas la langue française : c'est bien l'objectif que vous poursuivez. Quel sera le rôle de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale ?

Les inégalités devant le stage de troisième sont criantes : qui va se charger de l'accompagnement des jeunes afin qu'ils puissent voir d'autres milieux que leur univers familial ?

Une dernière question : pourquoi les chirurgiens-dentistes, les responsables d'entreprises de pompes-funèbres ou les tenanciers de débits de boissons ne peuvent-ils être, aujourd'hui, des étrangers ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – C'est la question que nous nous posons tous !

M. Alain Richard. – Sur l'article 38 *ter*, les risques juridiques sont sérieux. Si au moins on bornait la nouvelle incrimination aux cas où le crime contre l'humanité a donné lieu à une condamnation par une juridiction nationale ou internationale... Pour le génocide arménien, la seule condamnation a émané d'une juridiction d'exception de l'empire ottoman.

Si au moins on se limitait à viser les personnes condamnées pour avoir nié, minoré ou banalisé de façon outrancière des crimes de génocide... Mais le texte vise aussi les cas où la négation, minoration ou banalisation – il n'est pas question de condamnation – constitue une incitation à la violence ou à la haine. Cela est contraire à la décision du Conseil constitutionnel de 2012 et ne deviendra pas une disposition légale. J'ai du mal à imaginer que le Conseil d'État ou le Secrétariat général du gouvernement ont pu estimer le contraire !

M. Jacques-Bernard Magner. – Ce texte arrive à point nommé. Depuis janvier 2015, les assauts contre les valeurs républicaines se succèdent. Il est nécessaire de réaffirmer nos valeurs, en particulier l'égalité, sinon c'est notre devise nationale qui deviendra incantatoire. L'égalité est difficile à définir dans une société pluriculturelle et mixte.

La nouvelle Agence de la langue française pour la cohésion sociale n'entre-t-elle pas en concurrence avec l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme ? Les organismes ne sont-ils pas suffisamment nombreux ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je partage les propos de M. Magner. Ce texte, qui rappelle les fondamentaux de notre République, est un signal fort dont nous avons besoin. L'égalité ne s'affiche pas, elle se vit au quotidien.

La maîtrise de la langue française est-elle seulement une aspiration ? Le réseau d'enseignement à l'étranger, très performant, peut servir de laboratoire de ce qui réussit auprès d'un public non francophone, dans un milieu qui ne l'est pas non plus – les enfants y atteignent un bilinguisme parfait.

Qu'est-il attendu de la réserve citoyenne ? Comment faire en sorte que les publics les moins à même de s'engager puissent être motivés et non laissés pour compte, ce qui contribuerait davantage au creusement du fossé ?

Mme Christine Prunaud. – Tout le monde s'interroge sur l'utilité de la création de cette agence de la langue française. Il faudrait profiter de ce projet de loi pour s'attarder sur la nécessité de renforcer l'école maternelle. Les enfants n'entrent plus dans les écoles publiques avant l'âge de trois ans ou trois ans et demi. En Bretagne, les écoles privées font leur publicité sur le fait qu'elles accueillent les enfants dès deux ans. Une réflexion sur ce sujet reste à mener.

Vous évoquez l'embauche de 10 000 apprentis dans la fonction publique d'État. À partir de quel âge ? Dans quels services ?

Il est bon de renforcer la lutte contre le racisme et l'homophobie. Parmi les peines sont cités des stages d'apprentissage des devoirs du citoyen et des valeurs de la République : où auront-ils lieu et par qui seront-ils dispensés ? Avez-vous rencontré des associations laïques ou de jeunesse ?

J'ai les mêmes interrogations que mes collègues sur les conditions d'exercice des professionnels des pompes-funèbres.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le troisième alinéa de l'article 35 du projet de loi dispose que « les actions de lutte contre l'illettrisme et en faveur de l'apprentissage et de l'amélioration de la maîtrise de la langue française ainsi que des compétences numériques font partie de la formation professionnelle tout au long de la vie. Tous les services publics, les collectivités territoriales et leurs groupements, les entreprises et leurs institutions sociales, les

associations et les organisations syndicales et professionnelles concourent à l'élaboration et la mise en œuvre de ces actions dans leurs domaines d'action respectifs. » Cela signifie-t-il que tout le monde lutte contre l'illettrisme ? C'est très bien, mais je préférerais que l'on mette en œuvre ce qui a déjà été décidé, en prévoyant un nombre d'heures important dédiées à l'apprentissage de la langue française à l'école maternelle et à l'école élémentaire. Il n'est pas inéluctable que les enfants ne sachent pas lire ni écrire en 6^e. Il faut se centrer sur les fondamentaux et insister sur la nécessité d'y consacrer du temps.

Mme Sophie Primas. – Merci à M. Sueur pour son intervention qui reprend en tout point mes convictions.

Dans mon département des Yvelines, il existe des écoles où l'on enseigne aux enfants à ne surtout pas apprendre le français – elles sont signalées aux préfets. Quel contrôle exerçons-nous ? J'y vois une vraie source de non fraternité.

Je ne me résous pas aux enfants perdus de la République, ces enfants qui n'ont pas de structuration familiale ni de culture, pas d'autorité paternelle, peu d'autorité maternelle. Ils sont dans les rues, attrapés par la police municipale puis nationale, et deviennent les cibles de réseaux, avec les conséquences que l'on connaît.

Madame la ministre, n'affaiblissez pas le rôle des maires qui est fondamental. Un mandat de six ans est déjà très court pour mettre en œuvre un programme.

Mme Maryvonne Blondin. – On a beaucoup insisté sur l'apprentissage du français dans les écoles maternelles. J'y souscris – en Bretagne, dans les années 1950, on a commencé à accueillir les enfants dès l'âge de deux ans et Rennes est une académie d'excellence qui connaît une grande réussite au brevet. Mais il faut une formation tout au long de la vie, dans les entreprises et les autres corps professionnels. Les personnes qui ont appris à lire mais n'ont pas utilisé leurs savoirs ont besoin de cette deuxième chance.

Mme Ericka Bareigts, secrétaire d'État. – Je suis très heureuse que ce texte suscite autant de remarques. Il porte des mesures concrètes, importantes. Je reprends le début du propos de la rapporteure Françoise Gatel : il y a des droits, des obligations dans notre communauté nationale et une construction à réaliser en commun, sans affaiblissement des uns ou des autres.

J'étais élue territoriale, j'ai été présidente d'une communauté d'agglomération, j'ai été en charge de l'éducation en tant qu'adjointe au maire à Saint-Denis de La Réunion. Nous avons porté des projets de grande dimension de rénovation urbaine. Faire ensemble, avec les conseils citoyens, n'est pas un signe d'affaiblissement. L'État travaille avec les villes et les intercommunalités.

Par le passé, certains citoyens n'étaient pas satisfaits parce que les objectifs des projets ne répondaient pas à leurs attentes. Si nous les avons interrogés, certaines politiques publiques auraient peut-être eu plus d'efficacité. Parfois, nous n'avons pas pu modifier des contrats en cours d'exécution qui se révélaient imparfaits et créaient l'insatisfaction. C'est pour éviter cette situation que nous créons les conseils citoyens. Les projets qui modifient pour des décennies les liens dans les quartiers, les transports, l'économie, doivent être mieux élaborés, sans qu'il y ait de risque d'affaiblissement puisque tout est construit ensemble.

L'article 36 C *bis* répond aux discriminations dans la fonction publique évoquées par le rapport de M. Yannick L'Horty, contre lesquelles il faut des dispositions législatives. Un point sur l'avancée de ce combat sera fait tous les deux ans. C'est pourquoi nous prévoyons le recueil de certaines données, en respect de la réglementation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Des discussions sur le sexisme ont été menées à l'Assemblée nationale. Nous avons considéré qu'il était nécessaire de préciser cette qualification dans certains cas.

En matière de langue française, la vraie efficacité passe par des politiques publiques à l'école, dès la maternelle, pour qu'il n'y ait plus d'enfants qui sortent de l'école sans maîtrise de la langue. C'est le sens de la loi de refondation de l'école. L'éducation dès la maternelle défait les enfermements des enfants et crée la réussite éducative. Dans ce projet de loi, nous considérons les adultes, soit un stock de personnes en situation d'illettrisme estimé à trois millions, outre-mer inclus. Ce n'est pas la globalité du problème, puisque six millions de personnes pâtissent de difficultés à divers degrés.

Actuellement, il n'existe pas de parcours de la langue française, mais des prises en charge différentes selon le statut de la personne. Celle-ci peut être accompagnée pendant trois mois avant que tout s'arrête. Combien de personnes suivent un apprentissage en pointillé ? C'est contre ce phénomène que nous avons visé tous les acteurs à tous les échelons. L'Agence de la langue française pour la cohésion sociale aura pour fonction de coordonner, d'évaluer, de donner de la visibilité à toutes ces politiques publiques parsemées et clairsemées, pas forcément efficaces, et ce sans effacer ce qui fonctionne. Je tiens à saluer le travail de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme, qui continuera à jouer un rôle dans le champ de la maîtrise de la langue française.

L'accueil dès l'âge de deux ans à l'école maternelle dans les réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP et REP+) fait l'objet d'une mesure portée par le Gouvernement. Certains petits ont besoin d'une vie sociale et d'une scolarisation plus tôt que d'autres. Les études montrent qu'un accompagnement éducatif important apporte un différentiel de mille mots, selon que le milieu est stimulant ou non, et ce jusqu'à l'âge de six ans : le retard n'est ensuite plus rattrapable. Ce serait une fatalité. Mais il faut remonter aux causes, regarder toute la ligne de l'action. Le problème ne naît pas aux 18 ans de la personne.

Le stage en classe de 3^e est essentiel. La première expression de la non inclusion d'un jeune, le premier retour violent qu'il a sur son origine, l'absolue fermeture des portes, se font lors de la recherche de ce stage. On lui demande qui il est et qui soutient sa demande. Vous avez, chacun, des exemples dans vos territoires de rêves qui se brisent contre certains murs.

Les députés ont souhaité donner une valeur législative aux 300 plateformes de stages coordonnées avec l'Éducation nationale et des entreprises.

L'article 38 *ter* est le résultat d'une longue co-construction, née d'un amendement du député Victorin Lurel adopté en commission. Il pâtit sûrement des fragilités que vous soulignez, monsieur le ministre Alain Richard, mais c'est une porte que nous ouvrons. La minoration, la banalisation de certains actes conduisent à l'expression de la haine, à une incitation à la violence. Il est important de le valoriser dans ce texte.

L'article 62 correspond à une directive qui, de fait, sera intégrée dans la législation. Sa transposition, qui doit avoir lieu avant la fin de cette année, a fait l'objet d'une démarche parlementaire volontariste.

Le député Goldberg a écrit un rapport parlementaire sur les métiers fermés. Nous avons analysé les amendements déposés par les députés et n'avons trouvé aucune raison technique de ne pas les accepter.

M. Alain Richard. – Le principe supérieur est que l'on ne peut pas ouvrir à des non nationaux des professions qui concourent à l'exercice de la souveraineté. Pourquoi y aurait-il doute ? Le dentiste procède à des identifications potentiellement criminelles ; l'opérateur de pompes funèbres doit appliquer la législation funéraire ; quant aux exploitants de débits de boisson, peut-être est-ce parce qu'ils vendent des timbres-amendes ?

Mme Ericka Bareigts, secrétaire d'État. – Ils concourent à la souveraineté mais ne l'exercent pas.

Le bizutage est cité dans deux articles du projet de loi. Ce n'est pas le bizutage lui-même qui est visé mais bien la discrimination dont fait l'objet la personne qui a résisté au bizutage.

L'âge à partir duquel les apprentis sont acceptés dans la fonction publique est de 15 ans.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci, madame la ministre.

Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits. De nombreuses dispositions du projet de loi entrent dans son champ de compétence, comme le droit au logement, la lutte contre les discriminations ou la réforme de la loi de 1881 sur la liberté de la presse.

Monsieur le Défenseur des droits, vous vous êtes exprimé sur l'ensemble de ces points lors de votre audition devant la commission spéciale de l'Assemblée nationale le 31 mai dernier. Depuis, le texte a beaucoup évolué. Nous souhaiterions donc que vous nous présentiez votre position sur ce projet de loi en insistant, notamment, sur les modifications apportées par l'Assemblée nationale.

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits. – Je ne peux commencer cette audition sans dire à Mme Dominique Estrosi-Sassone, élue de la ville de Nice, ce que je pense de ce qui s'est passé le 14 juillet, les sentiments d'affection et de tristesse que j'éprouve, étant moi-même niçois. L'examen de ce texte doit être marqué par un contexte dramatique.

Ce projet de loi est globalement positif. Dans son état d'origine, puis après son examen par les députés, il comporte indiscutablement un certain nombre d'avancées dans les domaines de la compétence du Défenseur des droits, en particulier dans la lutte contre les discriminations. Il reste toutefois partiel. Son contenu n'est pas exactement équivalent à son titre ambitieux, étant plus limité, mais aussi plus superficiel par rapport à la profondeur des réalités et des sentiments d'injustice, d'inégalité, de ségrégation ressentis dans notre société.

Ce projet de loi essaie d'apporter des réponses à certaines difficultés mais son action est tardive et trop peu profonde.

Il ne comporte par ailleurs aucune disposition sur l'une des données négatives de la société française, présente dans bien des parties de notre territoire : le retrait et l'affaiblissement des services publics.

Au sein du titre I^{er} sur la citoyenneté et la participation, l'article 15 *bis* A crée un parrainage civil célébré en mairie : quelle est la nature de la responsabilité des marraines et parrains ?

La possibilité pour tout mineur doté de son discernement de créer ou de participer à une association (article 15 *ter*) est une recommandation du Défenseur des droits faite en février de l'année dernière au Comité des droits de l'enfant des Nations unies.

L'article 19 *bis* introduit à l'article 21-25-2 du code civil la dématérialisation de la procédure d'acquisition de la nationalité française. Cela peut sembler un progrès, mais la dématérialisation des procédures exclut nombre d'usagers qui ne peuvent accomplir leurs démarches. Cette avancée technique constitue, pour 20 à 25 % de la population de notre pays, un obstacle à l'accès au droit et se révèle, notamment pour les étrangers, très ambivalente. Elle mériterait que son impact soit étudié.

Le projet de loi, en son titre II, introduit de la mixité sociale dans l'habitat et améliore la méthode d'attribution des logements sociaux : le Défenseur des droits se trouve largement en accord. Nous sommes toutefois fort marris que l'Assemblée nationale ait reculé sur une de ces dispositions par rapport au projet de loi initial.

La mixité sociale consiste en la possibilité pour toutes les catégories sociales de se retrouver dans tous les quartiers, sans confinement dans des ghettos. Nous avons soutenu une approche rénovée du concept consistant à prévoir 25 % des attributions hors quartiers en politique de la ville au premier quartile des demandeurs de logement, c'est-à-dire les plus pauvres. Contrairement à toute la politique menée depuis un quart de siècle consistant à faire en sorte que les classes moyennes aillent dans les quartiers en politique de la ville, ce qui a échoué, il s'agit d'essayer de favoriser l'accès des demandeurs de logement les plus pauvres au logement social dans des quartiers non défavorisés. C'est un changement de vision. Le Défenseur des droits - et auparavant la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)-, dans des propositions en 2009 et 2010, et le Médiateur de la République considèrent cette solution comme la seule efficace. Or un compromis a été trouvé entre la majorité de l'Assemblée nationale, les représentants des maires et des intercommunalités et le Gouvernement qui craignait un amendement prévoyant des quotas, ce qui aurait été conceptuellement l'inverse de la mixité. Le texte adopté par l'Assemblée consiste à maintenir le pourcentage de 25 % mais à laisser la main aux élus locaux, en particulier au président de l'intercommunalité. C'est un recul. Nous souhaitons que l'alinéa 34 de l'article 20, qui enlève à cet article son caractère progressiste et novateur, soit abrogé.

Les dispositions sur les procédures d'attribution des logements sociaux nous conviennent mais nous restons sur notre faim. La rédaction du projet de loi est restée insuffisante à l'Assemblée nationale. Nous avons proposé que les intercommunalités s'assurent de la conformité des dispositifs avec les droits fondamentaux des demandeurs préalablement à leur adoption, soit les articles L. 441-1-8 et 441-2-10 du code de la construction et de l'habitation. Nous recommandons la création d'une obligation d'évaluation

annuelle de ces dispositifs afin de garantir leur adéquation avec les droits fondamentaux des demandeurs dans le temps, pour s'assurer qu'ils ne soient pas dévoyés. Enfin, nous souhaitons, conformément à notre recommandation de 2013 après l'évaluation du projet de cotation du logement social de la ville de Paris, la création d'une obligation de vérification du respect des droits par les systèmes de qualification de l'offre, afin qu'ils ne conduisent pas à conditionner les attributions aux caractéristiques des occupants en place, et ce pour éviter la reproduction de pratiques d'exclusion – que nous constatons dans les dossiers que nous recevons.

Je soutiens toute une série de dispositions sur les gens du voyage incluses dans la partie sur le logement social, notamment, à l'article 29, la prise en compte des terrains locatifs familiaux qui sont aménagés à leur profit dans le décompte des logements sociaux, que nous avons recommandée en 2014. Le Défenseur des droits, avec des parlementaires, tente d'éviter que les lois et leur application soient discriminatoires pour les gens du voyage. Nous approuvons donc l'abrogation du statut de 1969. Nous souhaitons que les maires, et leurs représentants au Sénat, soutiennent ces dispositions.

J'appelle votre attention sur l'article 33 *quindecies* modifiant l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, qui pourrait avoir des conséquences procédurales perverses. En l'état actuel du droit, le maire peut interdire par arrêté le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires aménagées. En cas de violation, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux. Cette mise en demeure peut être contestée devant le tribunal administratif, dont le président doit statuer dans les 72 heures. Lorsque la mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans le délai fixé, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée.

En vertu de l'article 33 *quindecies*, si la mise en demeure était contestée, le juge administratif statuerait dans un délai de 48 heures et non plus de 72 heures. Nous considérons que ce raccourcissement facilitera l'expulsion, accroissant l'urgence à trouver une solution alternative d'installation, et donc contribuera à ce que nous dénonçons : l'errance des gens du voyage. Il faudrait peut-être reconsidérer cette disposition.

La prise en compte des aides personnalisées au logement (APL) ou des allocations logement à caractère social et familial dans les ressources du ménage est une disposition positive puisque les demandeurs aux ressources les plus faibles se trouvaient jusqu'à présent exclus de l'accès au logement social. Néanmoins, les APL ne seront prises en considération dans le calcul des ressources que dans le cadre du calcul d'un taux d'effort net défini par décret : il faut donc attendre pour connaître les effets de cette disposition.

La notion de sous-occupation définie par l'article 28 *quater* B modifiant l'article L.621-2 du code de la construction et de l'habitation mérite d'être retenue. Elle vise les logements dont le nombre de pièces habitables, cuisine exceptée, est supérieur de plus d'un au nombre de personnes qui y ont leur résidence principale, soit un F3 pour une personne ou un F4 pour deux personnes. C'est le genre de dispositions, recommandées par le Défenseur des droits, qui, souvent, ne sont pas prises en considération alors qu'elles peuvent être extrêmement importantes pour nos concitoyens.

Le titre III intitulé « Pour l'égalité réelle », très divers au départ, l'est encore plus après son examen par l'Assemblée nationale.

Les mesures de lutte contre l'illettrisme sont bonnes, mais il serait temps, à partir de la jurisprudence du Conseil constitutionnel de 1994 et de 1999, de mettre en place un véritable droit fondamental à la langue française, qui pourrait être érigé par le législateur.

Je suis en contradiction avec l'article 41 qui introduit un nouveau critère légal de discrimination, la « capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français ». On a compris, en lisant les débats de l'Assemblée nationale, qu'il s'agirait d'éviter que soient discriminées les personnes qui ont un accent ou qui s'expriment dans une langue régionale ou locale. J'appelle l'attention du Sénat sur le fait que ceci pourrait nous entraîner extrêmement loin, et que nous serions complètement à côté de la plaque par rapport aux vrais critères de discrimination. Le Gouvernement, comme la rapporteure de l'Assemblée, Mme Chapdelaine, se sont opposés à cette disposition, qui a néanmoins été votée.

En matière de liberté de la presse, le Défenseur des droits est, depuis le début, dans la ligne des articles 37 et 38, soutenant en particulier le durcissement des poursuites, au sein de la loi du 29 juillet 1881, de tous les actes de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme, de sexisme, d'injures. Nous sommes très favorables à l'extension par l'article 38 des circonstances aggravantes de racisme et d'homophobie à l'ensemble des crimes et délits. De même, le sexisme constituera une circonstance aggravante pour certains crimes et délits, selon notre recommandation.

En revanche, j'appelle votre attention concernant un sujet sur lequel le projet de loi est pour le moins imprudent, ou inconséquent. Il substitue dans la loi de 1881, à la notion d'infraction commise à raison de l'appartenance ou de la non appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une race- l'article 132-76 du code pénal -, une notion d'infraction commise pour des raisons racistes ou à raison de l'appartenance ou non appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation ou une religion déterminée.

Le débat sur le mot « race » a été engagé depuis de nombreuses années. Il a une portée symbolique que je ne méconnais pas. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne emploie le mot « race » à deux reprises, comme la Commission contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe. Ces instances ont bien pris soin de ne pas fragiliser les dispositifs de lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme en refusant d'enlever ce mot pour le remplacer par des périphrases, comme « raisons racistes ». Nul ne connaît aujourd'hui les effets juridiques de cette démarche qui supprime le mot « race » tout en conservant le substantif « racisme » ou l'adjectif « raciste » pour qualifier certains actes. Dès lors que la notion de race est abolie, peut-on conserver le concept de racisme pour en tirer des effets de droit ? Si, à l'inverse, on admet que la notion de racisme doit persister dans nos textes en tant qu'elle renvoie à un point de vue subjectif, pourquoi en irait-il autrement des termes de « race » et de « racial » ? Je dis, depuis longtemps, et Dominique Baudis avant moi, que nous risquons de fragiliser les procédures contentieuses en cours, les incriminations à caractère pénal étant d'interprétation stricte.

Je m'interroge, en outre, sur les conséquences probatoires d'une telle substitution qui imposerait au juge d'interroger le mobile raciste du criminel ou du délinquant, ce qui risquerait d'amoindrir l'efficacité de la répression de tels actes. Vos collègues de l'Assemblée nationale ont écourté le débat. Votre commission devrait s'en saisir.

La loi Savary du 22 mars 2016 dispose que les atteintes à caractère sexiste dans les transports publics collectifs font l'objet d'un bilan annuel transmis au Défenseur des droits, à l'Observatoire national des violences faites aux femmes et au Haut Conseil à l'égalité

entre les femmes et les hommes. Rien n'empêche que les atteintes à caractère raciste fassent l'objet d'un bilan annuel du même type. Par conséquent, je recommande que l'on complète l'article L.532-1 du code des transports en y inscrivant les atteintes à caractère raciste. Chacun sait combien les transports urbains et périurbains sont un cadre propice à ce genre d'infractions.

Enfin, il me paraît très négatif d'introduire à l'article 225-1-2 du code pénal le critère de victime de faits de bizutage, alors que le bizutage est déjà inscrit comme un délit pénal spécifique à l'article 225-16-1 du même code, dès lors qu'il implique des faits à caractère humiliant ou dégradant. Ce serait méconnaître totalement le droit des discriminations tel qu'il s'est développé en France depuis les années 1980 jusqu'aux grandes directives européennes des années 1990 et 2000 et notamment la loi de mai 2008 qui constitue le corpus principal pour les critères de discrimination. Le droit des discriminations a pour objet de mettre en lumière les facteurs d'inégalité fondés sur les spécificités d'une personne, qui interviennent pour mettre en échec des politiques sociales, pour exclure ou pour miner les talents reconnus comme sources de distinctions objectives. Il vise en principe des critères qui relèvent de caractères inhérents à la personne. La législation consacrée à la lutte contre les discriminations symbolise le refus qu'une société oppose à l'État lorsqu'il s'agit de pénaliser des individus au nom de particularités telles que le sexe, la couleur de peau, l'âge, le handicap ou l'état de santé. Je m'inquiète que l'on puisse introduire de nouveaux critères fort éloignés du droit des discriminations. D'autant que par un accroc irréparable, la loi du 22 juin 2016, votée à l'unanimité à l'Assemblée nationale et au Sénat, a déjà introduit le critère de la vulnérabilité sociale dans le droit des discriminations. Les spécialistes s'interrogent encore sur la manière de l'appliquer.

Le bizutage, l'aptitude à parler une autre langue que le français, tous ces critères élargis risqueraient d'affaiblir la lutte contre les discriminations et pour l'égalité, en la rendant moins efficace. Et cela, alors même qu'une autre partie du texte fait exactement l'inverse en alignant les motifs discriminatoires. Ces dispositions que nous avons contribué à établir avec la chancellerie et les ministères concernés comblent les lacunes, les retards ou les inconséquences de la loi de 2008 ou d'autres textes du code pénal. Par exemple, alors que ; dans le cadre de l'emploi ; les discriminations pour l'accès aux biens et services sont couvertes à la fois par des dispositions pénales et par le droit du travail, hors de ce cadre la voie de recours civil - qui demeure la plus efficace - n'était pas ouverte. L'article 44 du projet de loi y remédie pour notre plus grande satisfaction. Nous sommes également très favorables à l'article 41 qui ajoute le critère de perte d'autonomie dans la liste de ceux qui sont prohibés à l'article 225-1 du code pénal.

En première lecture, l'Assemblée nationale a laissé de côté trois propositions pourtant importantes. L'article 225-1 du code pénal mentionne le « patronyme » comme critère de discrimination, alors que l'article 1132-1 du code du travail fait référence au « nom de famille ». Je ne doute pas que le Sénat, législateur impeccable, souhaitera retenir une dénomination unique. Ce serait aller dans le sens de l'histoire, puisqu'en 2008, le terme « patronyme » a été supprimé de beaucoup d'articles du code civil. Nous préférons donc « nom de famille ».

Nous souhaiterions que la notion d'aménagement raisonnable soit consacrée comme corollaire du principe général de non-discrimination à l'égard des personnes handicapées. Nous mettrions ainsi notre loi en conformité avec l'article 2 de la Convention internationale pour les personnes handicapées et surtout avec la directive européenne du 27 novembre 2000 que nous avons insuffisamment transposée.

Enfin, nous souhaiterions que le texte prévoie un recours civil pour les personnes victimes de harcèlement sexuel commis dans d'autres domaines que celui de l'emploi, afin qu'elles puissent bénéficier de l'aménagement de la preuve prévu par la loi du 27 mai 2008. C'est parce que le renversement de la charge de la preuve n'existe pas au pénal que les condamnations sont si rares. Nous avons la possibilité de faire aboutir les réclamations en matière de discriminations. Complétons la loi du 27 mai 2008 par une nouvelle définition de la discrimination qui recouvrira le harcèlement dans sa définition la plus large.

À la suite d'une recommandation du Défenseur des droits, en 2013, l'Assemblée nationale a adopté l'article 47, qui garantit l'égalité de l'accès aux cantines scolaires. C'est une bonne mesure, même si beaucoup parmi vous craignent la charge supplémentaire que cela représentera pour les communes. Ne pas assurer l'égalité de l'accès aux cantines scolaires, c'est nier le droit à l'éducation pour tous.

Quant aux emplois fermés, réservés exclusivement aux nationaux, le texte de l'Assemblée nationale a contribué à en diminuer le nombre. Beaucoup de nos propositions ont été retenues. Le contexte s'y prête, puisque la cour d'appel de Paris doit se prononcer sur l'affaire des 900 employés marocains de la SNCF. Pendant vingt-cinq ans, on a refusé d'accorder le statut de cheminots à plusieurs centaines de personnes, alors qu'elles accomplissaient exactement le même travail que les autres, au nom du critère discriminant de leur nationalité. L'Assemblée nationale a restreint la catégorie des emplois fermés uniquement à ceux qui présentent un risque pour la sécurité ou la souveraineté de l'État. C'est le moins que l'on puisse faire.

Enfin, nous avons proposé que toutes les entreprises soient soumises à l'obligation de produire des indicateurs, des tableaux et des évaluations mesurant leur action en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité. On éviterait ainsi de cacher derrière quelques cas particulièrement médiatisés les stéréotypes et les préjugés qui entraînent couramment des discriminations dans la politique des ressources humaines. Ces indicateurs existent. C'est un miroir qu'il faut tendre aux entreprises.

Dans la loi Rebsamen du 17 août 2015, il est prévu que la négociation annuelle sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes et la qualité de vie au travail porterait aussi sur les mesures permettant de lutter contre toute discrimination en matière de recrutement dans l'emploi et l'accès à la formation professionnelle. Si l'intention est louable, le texte ne mentionne aucun indicateur, ni aucun objectif de progression précis. Il se trouve que nous devons transposer, avant le 6 décembre 2016, la directive 2014-95 relative à la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes. Voilà l'occasion de prévoir les indicateurs nécessaires pour documenter l'égalité de traitement et la prévention des discriminations. Un certain nombre de dispositions ont été prises aux articles 36 A et 47 *sexies* du texte ainsi qu'à l'article 61 *bis* qui fait obligation à toute entreprise employant au moins cinquante salariés ou spécialisée dans le recrutement de prévoir une formation de non-discrimination à l'embauche au moins une fois tous les cinq ans. Nous souhaitons que ces dispositifs soient maintenus, mais nous recommandons aussi que l'on prévoie par décret les modalités concrètes d'un audit sur les discriminations et la création d'un référent « Egalité » au sein des entreprises. C'est ainsi que l'on favorisera une politique de ressources humaines dirigée vers la promotion de l'égalité.

Dernier point qui ne manquera pas de susciter un long débat, les amendements proposés à l'Assemblée nationale sur les contrôles d'identité subjectifs ont été repoussés à la

demande du Gouvernement. Un accord a ensuite été trouvé avec la majorité sur l'expérimentation des « caméras piétons ». Nous continuons à penser que le concept d'égalité est écorné si les contrôles d'identité ne sont pas rigoureusement contrôlés et encadrés de manière à garantir leur objectivité.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous vous remercions pour votre exposé très détaillé, grâce auquel nous avons pu apprécier votre regard sur les modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Vous avez su reconnaître que l'intention qui préside à ce texte est louable, surtout dans le contexte actuel. La proposition de loi sur l'obligation d'accueillir les enfants à la cantine est arrivée au Sénat à l'initiative de M. Schwarzenberg. Je sais le respect que vous avez pour les élus locaux qui siègent nombreux au Sénat. Cependant, il faut mesurer l'importance du sujet. Avons-nous connaissance de situations choquantes où des enfants auraient été volontairement écartés d'un service de cantine par des élus locaux ? Je le crois d'autant moins qu'une telle éviction serait difficilement possible : les associations de parents d'élèves et l'opposition monteraient aussitôt au créneau. Sans compter qu'une telle mesure rend la situation inéquitable pour les enfants scolarisés dans des communes où il n'y a pas de service de cantine.

En ce qui concerne l'avancement de l'âge de la majorité à 16 ans, j'entends la nécessité d'inclure les jeunes dans la société et de les rendre responsables et citoyens. Imaginez, cependant, la responsabilité considérable qui pèserait sur les parents d'un mineur qui deviendrait trésorier d'une association. Le texte prévoit d'« informer » les parents plutôt que de « solliciter l'autorisation ». Le diable est dans les détails.

Nous nous interrogeons également sur la force et la pertinence de multiplier les critères de discrimination. Les inventaires restent souvent partiels. Faut-il y faire figurer les victimes du bizutage ? Je n'en suis pas certaine. La notion de perte d'autonomie ne va pas de soi non plus.

L'article 38 du projet de loi prévoit une circonstance aggravante de sexisme. N'y aurait-il pas un problème de constitutionnalité si deux circonstances aggravantes se cumulaient sur un même fait ? En effet, il y a déjà une circonstance aggravante dans certains crimes, comme le viol ou les violences conjugales.

Vous souhaitez une réforme de la loi de 1880 sur la liberté de la presse et notamment l'interdiction de l'excuse de provocation dont pouvaient bénéficier les auteurs d'injures publiques. Cette disposition ne réduit-elle pas de manière excessive la marge d'interprétation du juge dans des dossiers sensibles, à une époque où règne le politiquement correct. Vous l'avez dit à propos du mot « race » : il ne suffit pas de supprimer les mots pour supprimer les choses.

Enfin, l'article 38 *ter* pénalise la constatation, la banalisation ou la négation d'un crime contre l'humanité. La décision du Conseil constitutionnel de 2012 sur le génocide arménien pose problème, même s'il ne s'agit pas de nier la réalité de ce génocide. L'article 68 qui veut sanctionner les parents qui châtient est également perturbant. On peut être d'accord. Cependant, l'article interdit également la fessée. Un juge excessif pourrait retirer l'autorité parentale sur ce motif. Quel parent n'a jamais été au moins tenté de donner une fessée ? Et qui d'entre nous n'en a pas reçu ?

M. Jean-Claude Lenoir. – Nous en avons tous reçu... Et pourtant, nous sommes là.

Mme Françoise Gatel. – Les excès d'interprétation sont monnaie courante. Bientôt, on ne pourra même plus s'adresser à son enfant de manière un peu autoritaire.

Quant à l'expérimentation des « caméras piétons », je considère qu'il est difficile de demander à un policier municipal de filmer ou de donner un récépissé. En revanche, c'est une réalité, dans notre pays, certaines personnes sont plus contrôlées que d'autres.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Vous approuvez le schéma pour renforcer la mixité sociale et la réforme de l'attribution des logements sociaux qui figurent au titre II. Nous savons bien, au Sénat, que c'est le maire qui incarne l'ancrage dans les territoires. Or, le titre II prive le maire de certains pouvoirs et compétences pour les confier à l'État, sur des sujets qui relèvent de la réalité de terrain, à une échelle très fine. Vous proposez même d'aller plus loin que le texte en mettant fin sans délai aux délégations du contingent préfectoral. Ce ne sont plus les communes mais les EPCI qui créeront une commission d'attribution. Les maires sont pourtant les mieux à même de suivre à la cage d'escalier près l'attribution des logements. Pourtant, vous donnez une voix prépondérante aux présidents des EPCI dans ces commissions d'attribution. Toutes ces dispositions nourriront le débat. Le maire doit rester au centre du dispositif.

Vous avez proposé une nouvelle définition de la sous-occupation des logements. Avez-vous idée du nombre de logements qui seraient concernés par cette nouvelle définition ? Quelles conséquences aura-t-elle pour la gestion du parc HLM ? Il faut surtout pouvoir proposer aux personnes qui sont en sous-occupation des logements qui répondent à leurs attentes et à leurs besoins. On sait bien que c'est là que le bât blesse.

Enfin, le texte supprime la notion de « commune de rattachement » qui limitait le nombre de gens du voyage à 3 % de la population communale. Qu'advient-il si on supprime ce dispositif ? S'il n'y aura pas forcément d'incidence sur les grandes métropoles, qu'en sera-t-il dans les petits territoires ?

M. Jacques-Bernard Magner. – Merci pour cet exposé sur un texte que vous jugez positif. En tant que maire, je procède assez régulièrement à des parrainages civils. Ce type de parrainage n'est cependant pas vraiment reconnu comme un acte d'état-civil officiel.

En ce qui concerne la pré-majorité associative, qui jugera de la capacité de discernement des jeunes ?

Enfin, l'article 3 prévoit l'accès des mineurs à la réserve citoyenne. Dans la mesure où cette intégration exige des compétences particulières, faut-il maintenir cet accès dès 16 ans ?

M. René Danesi. – Je n'ai pas bien compris le lien que vous avez établi en introduction entre les événements qui se sont produits depuis dix-huit mois et les profondes discriminations qui ont cours dans la société. Sauf erreur, les auteurs des attentats, tous islamistes, avaient des motivations religieuses. Il ne s'agit pas de combattants de l'égalité, de la citoyenneté, de l'intégration ou de l'ascenseur social. Ces terroristes ont surtout des problèmes psychologiques. Aucun n'a été victime du déterminisme social ; certains ont même fait des études supérieures. Laisser entendre le contraire nous affaiblit dans la guerre que nous

devons mener et qui a été importée du Moyen Orient. Aux États-Unis, les attentats résultent de conflits raciaux et sociaux. En France, les événements qui ont cours depuis dix-huit mois sont importés du Moyen Orient, pour des raisons religieuses.

M. Yannick Vaugrenard. – Je ne vous interrogerai pas sur le projet de loi mais sur votre prise de position sur le 21^{ème} critère de discrimination : la discrimination pour cause de vulnérabilité sociale. C'est après avoir rédigé un rapport sur la pauvreté que j'ai déposé une proposition de loi introduisant ce critère. La stigmatisation dont souffrent les pauvres – double peine ! – est d'autant plus inacceptable que la fraude sociale ne représente, en tout, que 4 milliards d'euros, contre 26 milliards d'euros pour la fraude à l'impôt sur le revenu, ou 60 milliards d'euros de manque à gagner en raison des fuites de capitaux – c'est-à-dire l'équivalent annuel de la charge de notre dette publique... Il faut le dire ! D'où ma proposition de loi, qui a été adoptée quasiment à l'unanimité au Sénat le 18 juin 2015 – M. Bas, président de la commission des lois, avait déclaré qu'il la votait – et à l'Assemblée nationale le 14 juin 2016.

Geneviève de Gaulle-Anthonioz, présidente de l'organisation non gouvernementale ATD Quart Monde, s'est battue pendant des années pour la reconnaissance de ce critère, comme l'ensemble des associations caritatives et humanitaires, et M. Baudis avait demandé un 20^{ème} critère, relatif au lieu de résidence, et ce 21^{ème}, que j'ai eu l'honneur d'introduire. Je regrette que vous y soyez défavorable, alors qu'il aurait une grande valeur symbolique, surtout en ce moment.

M. Jacques Toubon. – Le Défenseur des droits est au moins aussi attentif que vous à ce que nul ne soit stigmatisé, surtout en raison de sa pauvreté. Une grande partie des quelque 80 000 réclamations que j'ai traitées l'an passé concernent d'ailleurs des personnes vulnérables. Mais cette question, qui tenait en effet à cœur à Geneviève de Gaulle-Anthonioz, comme au père Wresinski, ne relève pas de la mise en place d'une prohibition supplémentaire.

M. Yannick Vaugrenard. – C'est vous qui le dites.

M. Jacques Toubon. – Entre refuser cette stigmatisation et se donner les instruments de droit, dont je dispose, dont disposent les juges, pour qu'elle n'existe pas, il y a aussi loin que de la coupe aux lèvres. Or votre texte n'est pas applicable.

M. Yannick Vaugrenard. – Si.

M. Jacques Toubon. – Non. C'est toute la question. L'accès au droit, notamment pour les plus vulnérables, doit être amélioré par des politiques publiques. Dans aucune situation, ce critère ne pourrait être invoqué – sauf à s'appuyer sur les critères qui existent déjà : apparence physique, âge, handicap... Je vous soutiens entièrement sur le fond. Pour atteindre nos objectifs, il faut emprunter une autre voie.

M. Yannick Vaugrenard. – M. Baudis ne partageait pas votre point de vue.

M. Jacques Toubon. – En effet, et je l'assume.

M. Jean-Claude Carle. – Vous nous demandez de soutenir l'amendement relatif à l'accès à la cantine, ce que je peux comprendre dans votre position. Pour autant, je ne le soutiendrai pas car il n'apporte rien de nouveau. Le cadre législatif permet déjà de condamner toutes les discriminations. De plus, nous parlons de cas ponctuels et marginaux. Tous ont été

réglés, dans les communes de droite comme de gauche. Enfin, cet amendement créerait une rupture d'égalité puisqu'il ne concerne que les communes qui ont ce service. Et il coûterait très cher aux collectivités territoriales, alors que leurs dotations diminuent.

Un cas de saturation très médiatisé à Thonon-les-Bains concernait en réalité uniquement le jeudi midi, qui était jour de marché. Le maire a réglé le problème. Nul besoin de créer par la loi un carcan supplémentaire.

Mme Evelyne Yonnet. – Sur le 21^{ème} critère de discrimination, la vulnérabilité sociale, je suis d'accord avec M. Vaugrenard. La pauvreté se voit immédiatement sur une personne. Je suis élue d'Aubervilliers, l'une des communes les plus pauvres de France, avec une forte immigration...

M. Jacques Toubon. – Vous-même, vous reconnaissez la multiplicité des critères !

Mme Evelyne Yonnet. – Nous parlons de discriminations qui vous empêchent d'être embauché...

M. Jacques Toubon. – En dissolvant des critères précis dans un critère général qui l'est moins, je crains que nous ne fassions reculer la lutte contre les discriminations.

Mme Evelyne Yonnet. – Je maintiens mes propos.

Dans les cantines, c'est surtout la place qui manque. Ne culpabilisons donc pas les maires en confondant ce problème avec le cas de communes posant des règles réservant la cantine à certaines catégories. Enfin, vous avez utilisé le mot « race ». Certes, on parle de la race humaine... Mais pouvez-vous préciser votre pensée ?

Mme Maryvonne Blondin. – Qu'entendez-vous par « refus d'aménagement raisonnable » pour les personnes handicapées ?

Vous avez cité les lois de 2006, de 2008, la loi sur le dialogue social de M. Rebsamen : pourquoi n'avez-vous pas évoqué la loi sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, d'août 2014 ? La mise en œuvre de cette loi a-t-elle fait l'objet d'un rapport ? Parmi les stéréotypes et les préjugés, ceux qui concernent les personnes transgenres sont très pénalisants, et ces personnes font l'objet d'une très forte discrimination à l'embauche, pour trouver un logement, lorsqu'elles voyagent, ou pour faire établir leurs documents d'identité.

M. Philippe Dallier. – Quelle est votre définition de la mixité sociale ? Au sens strict, il faut prendre en compte la catégorie socio-professionnelle et le niveau de revenu. Plus largement, on peut tenir compte des origines...

Certains chercheurs sont favorables à la déconcentration, d'autres vous expliquent qu'installer des pauvres dans des quartiers aisés pose de nombreux problèmes. Ne pensez-vous pas que se limiter à une définition étroite, limitée à la catégorie socio-professionnelle, revient à se voiler la face ? Habitant la Seine-Saint-Denis depuis 53 ans, j'ai toujours été favorable à la politique de peuplement. Je vois ce que c'est que de ne pas prendre en compte les problèmes de mixité d'origines. Dans notre pays, on refuse de le faire, de peur de catégoriser les gens. Pour compréhensible qu'elle soit, cette réticence nous prive d'outils. Ce texte me semble aller dans le bon sens, car la mixité sociale doit être assurée de la cage d'escalier à la métropole, mais je ne vois pas quels outils supplémentaires il apportera.

M. Henri Tandonnet. – Je suis surpris par la tonalité centralisatrice de ce texte. Je ne crois pas que le préfet règlera les difficultés de vie dans les quartiers. Vous avez évoqué les naufragés du numérique, mais il y a aussi beaucoup de naufragés de l'administration centrale, qu'on retrouve souvent dans les mairies, où ils trouvent une solution. Quelle proportion des requêtes que vous recevez concerne les collectivités territoriales ?

M. Jacques Toubon. – Questions intenses ! Je ne suis ni parlementaire ni membre du Gouvernement. Oui, ce texte est re-centralisateur. Je pense, pour ma part, qu'une décentralisation exacerbée crée un risque d'accroissement de l'inégalité, et que la centralisation est une garantie d'égalité. Pour autant, je comprends bien que ce texte hérisse les sénateurs, comme l'avait fait la proposition de loi de Mmes Michelle Meunier et Muguette Dini sur la protection sociale de l'enfance. C'est toute la question : il faut choisir entre le respect de la liberté de chaque territoire et la volonté d'atteindre un objectif national par une loi. Quelles que soient les insuffisances de ce texte, il est porteur de cette ambition. Et, Défenseur des droits, j'entends que les droits fondamentaux soient mis en œuvre de la même façon sur les quelque 550 000 kilomètres carrés du territoire de notre République.

Oui, avancer l'âge de la majorité à seize ans est risqué, mais faire émerger les droits le plus tôt possible est un progrès. Il faut faire parler les enfants dans les affaires qui les concernent. À cet égard, les écarter de la procédure du divorce est un recul. Le risque est réel, mais il mérite d'être couru. Même remarque pour le parrainage civil – mais à quoi s'engage le parrain, ou la marraine ?

Je suis d'accord : il ne faut pas multiplier les critères de discrimination. Mais de quoi parle-t-on ? Avons-nous un instrument pour empêcher que des centaines de milliers de personnes ne soient maltraitées parce que le critère d'autonomie n'aura pas été transformé en critère de perte d'autonomie ? Le Défenseur des droits doit pouvoir intervenir dans les établissements spécialisés, et notamment dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

La disposition sur les cantines est préventive. La proposition de M. Schwartzberg supposait que chaque mairie se mette à la tête d'un service public de restauration, ce qui se heurtait aux contraintes financières. Le Sénat l'a donc rejetée. Pourtant, les situations qui l'ont motivée vont se multiplier. Il ne faudrait pas que nous nous trouvions dans l'impossibilité de mettre fin à des comportements discriminatoires. Voter cette disposition ouvre en quelque sorte un parachute.

La loi de 1881 sur la liberté de la presse cherche un équilibre entre la liberté d'expression et la dignité des personnes. Cet équilibre est bouleversé par l'irruption des réseaux sociaux et par la violence croissante qu'on observe dans notre société. Il faut mieux prendre en compte la lutte contre le racisme ou la xénophobie dans les procédures qui garantissent la liberté d'expression. Par exemple, la loi de 1881 interdit la requalification des faits, ce qui protège, en réalité, l'auteur de l'injure, ainsi que son complice, le directeur du journal – Henri Rochefort voulait que les journaux retrouvent une liberté d'expression que le Second Empire avait fortement bridée. Cette disposition empêche des victimes de diffamation d'entamer des poursuites. Le présent texte modifie la procédure pour éviter de telles mises en échec. Bien sûr, les avocats que vous entendrez vous tiendront des propos différents, selon qu'ils défendent les publicistes ou les associations. Mais la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a pris position pour ce texte, qui renforce la répression.

J'ai combattu en 1990 la loi Gaysot, car je pense que ce n'est pas la loi qui fait l'Histoire, et que si l'Histoire a besoin de la loi, c'est qu'il y a des doutes. Cette loi n'a pas donné lieu aux abus que l'on pouvait craindre. Allons-nous l'étendre au-delà de la négation de la Shoah ? L'Assemblée nationale y est favorable. Cela mérite d'être discuté.

Nous avons pris position, dans la lignée de la Convention internationale des droits des enfants, pour la suppression des châtiments corporels. Le texte adopté ne prévoit pas de sanctions pénales, ce qui est intelligent, et se place sur le plan pédagogique. Sur ce point, la France n'a aucune raison d'être l'une des rares exceptions en Europe.

Le débat sur les contrôles d'identité n'aura pas d'issue dans le contexte sécuritaire actuel, ni avant les élections de l'an prochain. Chaque année, des millions d'interventions de la police, de la gendarmerie ou des services de sécurité dans les transports n'ont pas d'existence juridique. La relation est pourtant très asymétrique entre le dépositaire de la force publique et le simple citoyen. Certes, il existe une déontologie, mais la loi prive d'existence juridique les simples contrôles d'identité, ce qui n'est pas satisfaisant. La cour d'appel de Paris a rendu un arrêt en juin 2015, qui est soumis à la cour de cassation. Attendons le résultat de la procédure. L'usage de caméras ne peut être utile que si l'enregistrement est déclenché dans toute intervention, et non au gré du policier ou du gendarme.

Le Sénat est l'assemblée des élus locaux, et ceux-ci ont des pouvoirs accrus depuis 1982. À vous de vous prononcer sur les pouvoirs de maires. Pour ma part, je ne peux pas considérer comme une bonne idée de leur donner le dernier mot sur la mixité sociale – j'ai pourtant été maire du 13^{ème} arrondissement de Paris pendant dix-huit ans et je travaille sans cesse avec des élus locaux. À vrai dire, 40 % de nos réclamations concernent la sécurité sociale. Cela dit, les contraintes prévues par ce texte, qui encadrent la liberté du maire, me semblent positives, même si elles écornent la libre administration des communes. Nous sommes favorables à la suppression de la commune de rattachement pour les gens du voyage, comme nous souhaitons la suppression du statut de 1969 car nous défendons l'égalité.

À M. Danesi, je dirai que, si le motif religieux est de loin le premier mobile des comportements criminels des terroristes, ce serait une erreur de penser qu'il est importé, et que les individus en question mettent en œuvre des ordres donnés depuis l'extérieur. Il faut aussi prendre en compte des données sociales, économiques et culturelles, politiques, territoriales, nationales... Cette loi ne peut donc apporter que des débuts de solution. Nous avons laissé se créer dans notre pays des systèmes à plusieurs vitesses, qui sont un terreau profond des inégalités. Je n'apporte ni explication ni excuse à ces crimes abominables, mais nous devons prendre en compte la réalité sociale de notre pays, qui est plus abimée qu'on ne le croit, et revêt à certains égards des aspects tragiques. On a vu à Nice comment la violence s'est banalisée. Elle monte dans notre société comme l'herbe dans les prés. À cela, il n'y a ni explication ni remède unique.

Le critère du revenu des demandeurs de logements sociaux est sans doute un peu mécanique, mais il évite la catégorisation. S'il n'y a pas de statistiques ethniques, nombre d'études reposent, par exemple, sur le lieu de naissance des parents. Je comprends bien le point de vue des sénateurs et des sénatrices, mais dois vous faire part de mon propre point de vue. Mon rôle est d'essayer de réduire le hiatus entre le droit proclamé et le droit réalisé. Même s'il est partiel, ce texte aborde de grands débats. J'espère que vous irez parfois dans le sens que je préconise.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous y travaillerons tout l'été !

M. Jacques Toubon. – Voici un extrait de l'article 2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées : « La discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable. On entend par « aménagement raisonnable » les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induue apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales ». C'est donc une obligation de moyens qui devrait trouver une traduction dans le droit des discriminations

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci.

La réunion est close à 18 h 55.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'INVENTAIRE
ET LE DEVENIR DES MATÉRIAUX ET COMPOSANTS
DES TÉLÉPHONES MOBILES**

Lundi 18 juillet 2016

- Présidence de M. Jean-Yves Roux, vice-président -

**Audition de MM. Jean-Marie Le Guen, directeur délégué aux contenus, et
Alexandre Galdin, responsable des études et des affaires parlementaires, de la
Fédération française des télécoms (FFT)**

La réunion est ouverte à 14 h 05.

M. Jean-Yves Roux, président. – Nous entamons aujourd'hui une semaine particulièrement chargée pour notre mission d'information, avec plus d'une dizaine d'auditions.

Je suis heureux d'accueillir les représentants de la Fédération française des télécoms, la FFT : MM. Jean-Marie Le Guen, directeur délégué aux contenus, et Alexandre Galdin, responsable des études économiques et des affaires parlementaires. Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

Je vous prie d'excuser l'absence du président de la mission commune d'information, M. Jean-François Longeot, qui aura quelques minutes de retard.

La FFT comprend trois des quatre opérateurs de téléphonie mobile : Bouygues, Orange et SFR.

Je vous rappelle que notre mission d'information, créée à la demande du groupe écologiste, porte sur l'inventaire et le devenir des matériaux et composants des téléphones mobiles. Nous avons commencé nos travaux au tout début du mois de juillet et nous les achèverons à la fin du mois de septembre.

Il nous a paru indispensable d'auditionner les opérateurs de téléphonie mobile et nous sommes donc impatients de vous entendre et de vous interroger, avant d'entendre les fabricants, les éco-organismes ou encore les professionnels de la gestion des déchets ; c'est tout le cycle de vie des téléphones portables que nous souhaitons ainsi analyser.

Je vais donc vous laisser la parole, avant que Mme la rapporteure puis les membres de la mission ne vous interrogent.

M. Alexandre Galdin, responsable des études et des affaires parlementaires de la FFT. – Nous sommes très heureux de pouvoir nous exprimer devant le Sénat. Je vous prie d'excuser l'absence du directeur général de la FFT, M. Michel Combot, qui est en déplacement aujourd'hui.

Peut-être vous demandez-vous pourquoi c'est la Fédération, et non les opérateurs qui en sont membres, qui s'exprime. Nos adhérents partagent depuis le début des années 2000 les mêmes pratiques sur les questions environnementales et sociétales. Elles ont été

initialement mises en œuvre au sein de l'Association française des opérateurs mobiles, l'AFOM, qui ne regroupait que les opérateurs de téléphonie mobile. L'AFOM ayant rejoint la Fédération française des télécoms, qui ne s'occupait que de téléphonie fixe et d'internet, ce sujet est donc maintenant traité à l'échelon de la FFT.

Pourquoi la Fédération se charge-t-elle de ce sujet ? Parce qu'il s'agit pour ses membres non pas d'une question de nature concurrentielle, mais d'une question d'intérêt commun. Ils ont tous le souci de leur responsabilité sociale et environnementale et sont tous confrontés aux mêmes problèmes de la gestion du cycle de vie des téléphones mobiles, dont ils sont des distributeurs importants. En effet, je le rappelle, les opérateurs vendent 46 % des téléphones mobiles mis sur le marché.

Quelles ont été concrètement les actions de la FFT en ce sens ? Elle a créé en 2008 une commission sur le développement durable qui faisait suite au groupe de travail sur le recyclage de l'AFOM. Elle a lancé en 2012 une campagne nationale de communication, avec notamment la création du site spécialisé « Rappporter son mobile », toujours en service. Surtout, la Fédération a signé en 2010 avec le ministre de l'écologie une charte d'engagement volontaire des opérateurs, bien avant que des directives européennes interviennent en la matière.

M. Jean-Marie Le Guen, directeur délégué aux contenus de la FFT. – On estime qu'à peu près 20 millions à 25 millions de téléphones mobiles sont vendus chaque année en France. Il s'en est vendu 24,6 millions en 2015, avec 84 % de *smartphones*, ou « ordiphones », comme l'on dit maintenant. La part des ordiphones augmente parmi les ventes de mobiles, remplaçant au fur et à mesure les téléphones mobiles classiques. Si l'on rapporte ces chiffres de ventes aux 72 millions de lignes mobiles recensées en 2015 par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'ARCEP, on peut en déduire un taux de renouvellement triennal ; on remplace en moyenne son téléphone tous les trois ans.

Les opérateurs peuvent avoir de leur côté des chiffres légèrement différents, car leur marché n'est pas tout à fait le même. En effet, les opérateurs ne vendent que la moitié des téléphones et nombre de leurs clients sont subventionnés. Cela étant dit, le subventionnement est de moins en moins important ; ainsi, selon l'ARCEP, plus de 60 % des 58 millions de forfaits étaient libres d'engagement au premier trimestre 2016.

Cette évolution globale du marché a un impact positif sur le réemploi des mobiles dans la mesure où les clients qui souscrivent à une offre avec carte SIM seule et qui achètent par ailleurs un téléphone nu auront plus tendance à réutiliser leur téléphone que les clients subventionnés. On observe donc une tendance à l'allongement de la durée de vie des téléphones mobiles, du fait même de l'évolution des pratiques des consommateurs.

M. Alexandre Galdin. – Abordons maintenant la responsabilité environnementale des opérateurs, commune à l'ensemble des membres de la FFT. Tous nos adhérents procèdent à un affichage environnemental sur les mobiles qu'ils commercialisent, que ce soit en ligne ou dans les espaces de vente, avec des notes de comportement environnemental tenant compte de plusieurs critères – quantité consommée de ressources non renouvelables, quantité d'eau utilisée ou encore impact sur l'effet de serre. Conformément à la loi, tous les opérateurs adhèrent à un éco-organisme agréé par l'État pour la collecte et le traitement des équipements électriques et électroniques, ou EEE. Il s'agit en l'occurrence d'Éco-systèmes.

Quand ils sont considérés comme producteurs et non comme distributeurs, les opérateurs versent directement à ces organismes l'éco-participation relative à chaque équipement mis sur le marché. D'ailleurs, tandis que Samsung facture ses mobiles en France, Apple facture les siens depuis l'Irlande. Cela pourrait intéresser vos collègues de la commission d'enquête sur l'évasion fiscale, car vous pouvez imaginer l'impact que cela peut avoir sur les recettes fiscales liées à l'impôt sur les sociétés...

En ce qui concerne la collecte des mobiles par les opérateurs, tous nos adhérents appliquent la règle dite du « un pour un ». Cela représente aujourd'hui un élément clef du parcours du client ; quand un consommateur entre dans une boutique, on lui demande tout de suite s'il souhaite que l'on reprenne son ancien téléphone, pour le réutiliser si celui-ci a encore de la valeur ou pour le recycler dans le cadre de la collecte citoyenne. Cela est fait systématiquement par les opérateurs ; malheureusement, les clients ne donnent pas souvent suite.

La reprise payante s'est aussi généralisée chez les opérateurs qui proposent sur leur site un service permettant de revendre son ancien téléphone. Cela s'applique surtout aux *smartphones*, qui gardent une valeur supérieure.

Par ailleurs, les opérateurs appliquent également la règle du « un pour zéro » ; si l'on souhaite déposer son téléphone usagé dans une boutique de l'un des opérateurs, les vendeurs sont tenus de le récupérer. Cela étant dit, cette démarche est relativement rare.

Pour doper la collecte des mobiles, les opérateurs ont mis en place plusieurs initiatives, dans l'esprit de la charte d'engagement volontaire. Il s'agit notamment de collectes au domicile par les techniciens – cela n'est pas toujours concluant –, d'organisation de journées du recyclage avec des salariés volontaires venus en boutique pour collecter les mobiles, de mises en place de matériel de collecte spécifique pour les collectivités territoriales ou les entreprises partenaires, d'animations dans les écoles pour sensibiliser les plus jeunes au recyclage de ces équipements et à l'économie circulaire.

M. Jean-Marie Le Guen. – À l'étape de la collecte succède celle du réemploi des téléphones, qui fait cohabiter deux filières.

Le premier débouché réside dans le réemploi, ou reconditionnement, visant à réutiliser les mobiles, à les remettre sur le marché français par le biais des opérateurs eux-mêmes ou de partenaires – les membres de la Fédération ont tous un partenariat avec une entreprise solidaire, les Ateliers du bocage, qui émane d'Emmaüs.

Cette initiative, prise très tôt – les opérateurs ont anticipé toute forme de régulation, y compris européenne –, a permis de construire une filière qualitative. Ainsi, on assure certaines garanties, notamment en ce qui concerne le sort des données présentes sur le téléphone – il s'agit d'une des sources de la difficulté à collecter les téléphones –, la traçabilité des terminaux et le pourcentage de réemploi. En outre, cela permet de développer l'emploi dans des entreprises du secteur protégé favorisant l'insertion. Cette charte correspond donc à une stratégie globale de responsabilité sociale et environnementale des opérateurs.

Cette démarche présente des avantages pour tout le monde : cela fait baisser le coût du recyclage grâce au réemploi, cela allonge la durée de vie des terminaux et cela permet à des clients d'avoir accès à certains terminaux qui seraient inabordables pour eux dans

d'autres circonstances – on peut en effet trouver des terminaux relativement récents à des prix très intéressants *via* ces filières de réemploi. En outre, cela favorise la relocalisation d'activités en France, dans le secteur protégé. Enfin, cela présente évidemment des vertus pour les opérateurs, qui peuvent ainsi diminuer leur éco-contribution. Cette filière bénéficie donc largement à tous.

M. Alexandre Galdin. – Le second débouché réside bien sûr dans le recyclage. Les mobiles récupérés non revendus sont considérés comme des déchets et sont donc recyclés. Ils sont remis à l'éco-organisme, en l'occurrence Éco-systèmes, qui porte la responsabilité du recyclage et de la revalorisation des déchets des mobiles collectés. Les matières dangereuses sont traitées par un sous-traitant d'Éco-systèmes ou par lui-même, et les métaux récupérés peuvent être réutilisés comme matière première.

Pour la téléphonie, les opérations ont lieu uniquement en France. D'ailleurs, de nombreux téléphones mobiles africains, revendus notamment par les filiales africaines d'Orange, sont ensuite réacheminés pour être recyclés en France, *via* Le Havre. Contrairement à ce qui a pu être dit lors d'auditions précédentes, le réemploi n'est donc pas forcément anti-environnemental. Cela peut être vertueux dès lors que ces terminaux sont ensuite recyclés dans le cadre d'un grand circuit mondial du recyclage.

M. Jean-Marie Le Guen. – Quel bilan peut-on tirer de ces initiatives et de cette collecte ? Il est difficile d'inciter les consommateurs à rapporter leurs téléphones mobiles, car ils les laissent souvent dormir dans leurs tiroirs, pour diverses raisons. Ils pensent que cela peut resservir, par exemple en cas de panne du terminal actuel ; d'ailleurs, ces outils prenant peu de place, on a tendance à oublier leur existence. Se pose aussi la question des données présentes sur le téléphone, qui doivent être exportées quand il s'agit de messages ou de photos personnelles ; en outre, on veut être certain qu'elles soient effacées – je rappelle toutefois que la filière garantit l'effacement de toutes les données personnelles. Enfin, il peut y avoir un attachement à la valeur des téléphones, et ce même s'ils peuvent être subventionnés. Les initiatives de reprise et de revalorisation des téléphones peuvent diminuer ces freins, mais pas les faire totalement disparaître.

Ainsi, malgré les efforts des opérateurs, seulement 1,59 million de terminaux ont été collectés en 2015 par les trois opérateurs membres de la FFT, chiffre qu'il faut rapporter aux 11 millions de mobiles vendus. On en déduit donc un taux de collecte proche de 15 % ; le taux de collecte s'établissant en Europe autour de 14 %, on se situe légèrement au-dessus de la moyenne européenne. Par ailleurs, l'ensemble des opérateurs partage l'objectif d'un taux de collecte de 30 % d'ici à 2020. Le réemploi varie, selon les opérateurs, entre 40 % et 88 % des mobiles collectés.

Enfin, il faut rappeler que tout cela s'inscrit dans une stratégie globale des opérateurs relative à leur responsabilité environnementale. En effet, les opérateurs sont également distributeurs de *boxes* pour internet ou pour la télévision, pour lesquelles le taux de réemploi est bien supérieur puisqu'il atteint un pour un. En outre, les *boxes* sont de plus en plus éco-conçues. Par ailleurs, notre charte contient également des initiatives relatives à la consommation globale des opérateurs dans leur activité quotidienne.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Vous avez évoqué les clients subventionnés ; pouvez-vous préciser de quoi il s'agit ?

M. Jean-Marie Le Guen. – Je me suis mal exprimé ; il s’agit des terminaux subventionnés : lorsqu’un client s’engage pour une durée déterminée dans le cadre d’un forfait, il bénéficie en contrepartie d’une réduction sur prix du terminal.

M. Jean-Yves Roux, président. – Pouvez-vous nous préciser quels matériaux sont recyclés et lesquels ne le sont pas ?

M. Alexandre Galdin. – Les opérateurs envoient des questionnaires à leurs fournisseurs pour déterminer la liste des composants du téléphone et leur masse.

Cela dit, les constructeurs et les éco-organismes sauraient mieux vous répondre sur ce point. Le métier de l’opérateur ne consiste pas, je le rappelle, à vendre des téléphones, mais à construire un réseau de télécommunications. La vente de téléphones n’est qu’une activité complémentaire des opérateurs, non leur raison d’être. Il faut interroger les constructeurs et organismes chargés du recyclage.

M. Jean-Yves Roux, président. – Nous avons entendu lors d’auditions précédentes que des mobiles partent pour l’étranger ; or vous affirmez que certains d’entre eux reviennent pour en assurer le recyclage. Cela est très intéressant.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Vous nous avez fourni peu de chiffres. Vous mentionnez des collectes à domicile, des journées de ramassage de terminaux, des opérations scolaires. Est-ce anecdotique du point de vue des volumes ? Ce sont les chiffres qui nous intéressent, sinon, internet peut répondre à nos questions...

M. Alexandre Galdin. – Nous n’avons pas de données chiffrées détaillées ; nous ne disposons que des chiffres globaux de collecte.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Ne savez-vous donc pas combien de journées de recyclage les opérateurs organisent, combien de salariés sont impliqués ?

Orange, Bouygues et SFR n’ont pas souhaité accepter notre invitation – alors qu’ils disposent de badges de lobbyistes pour pénétrer au sein du Sénat et fournir des amendements à nos collègues –, ils ont préféré vous envoyer à leur place. Nous comptons donc sur vous pour tout nous dire.

M. Alexandre Galdin. – Ils n’ont pas refusé de venir, ils considèrent que cette question est traitée depuis longtemps au niveau de la Fédération.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – C’est peut-être un sujet collectif pour eux, mais je ne suis pas d’accord avec vous lorsque vous dites que cette question n’a pas de lien avec la compétitivité ; cela touche en effet à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, qui en fait partie. Nous sommes très fâchés qu’ils ne soient pas venus – passez-leur ce message – et l’on attend de vous des chiffres précis.

Vous avez parlé de réemploi des téléphones par les Ateliers du bocage. Y a-t-il d’autres entreprises partenaires ?

M. Jean-Marie Le Guen. – Il y a quelques entreprises sur le marché, comme Recommerce Solutions, qui a un partenariat avec l’un de nos membres.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Pouvez-vous nous préciser lequel ? Nous avons besoin de données précises.

M. Alexandre Galdin. – Il y a également Weston Technology Solutions, qui assure 20 % du volume de reconditionnement de l'un de nos membres. Néanmoins, l'essentiel du travail est assuré par les Ateliers du bocage, avec lequel travaillent tous les opérateurs.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – C'est donc par cet organisme que transite la partie la plus importante des flux, est-ce bien cela ?

M. Alexandre Galdin. – Oui, pour le recyclage.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Vous nous avez indiqué ne pas savoir exactement quel était le contenu des téléphones ; pourtant la responsabilité relève des distributeurs, non des constructeurs, puisque ce sont eux qui mettent sur le marché les différents composants, comme le béryllium.

M. Alexandre Galdin. – C'est pour cette raison que les opérateurs envoient des questionnaires à leurs fournisseurs.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Peut-on avoir les réponses de ces fournisseurs ?

M. Alexandre Galdin. – Les constructeurs pourront vous donner ces éléments. Je ne les ai pas.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Vous représentez donc la Fédération française des télécoms, qui regroupe trois opérateurs, mais vous ignorez ce qui compose le téléphone...

M. Alexandre Galdin. – Tous les téléphones sont différents.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Vous pourriez nous en fournir la liste, ce n'est pas secret.

M. Jean-Marie Le Guen. – Les opérateurs ne construisent pas de téléphone.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Certes, mais ils en vendent.

M. Jean-Marie Le Guen. – Sans doute, mais, bien que nous disposions de quelques éléments, les constructeurs sont plus à même de vous répondre.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Pourrez-vous nous envoyer ces éléments ? Ce sont tout de même les opérateurs qui en ont la responsabilité légale en tant qu'acteurs de mise en circulation dans le public.

En ce qui concerne l'opération d'Orange qui consiste à récupérer les mobiles ayant eu une deuxième vie en Afrique pour les recycler, quel volume cela représente-t-il ?

M. Alexandre Galdin. – Environ 1,5 million de mobiles collectés en Afrique et recyclés en France, soit 250 tonnes de déchets.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Quand ces mobiles reviennent en France, ils ne fonctionnent plus. Ce sont donc des déchets destinés au recyclage, est-ce correct ?

M. Alexandre Galdin. – Oui.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Quel est intérêt d'Orange, dans cette affaire ?

M. Alexandre Galdin. – Il s'agit surtout d'une démarche environnementale, éthique. Je ne vois pas d'intérêt commercial dans cette démarche.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Les philanthropes sont rares, d'où ma question. Il y a peu de monde pour ramasser des « cochonneries » à l'autre bout du monde ; n'existe-t-il pas de valorisation suffisante pour justifier l'opération ?

M. Alexandre Galdin. – Vous avez pu constater, lors d'auditions précédentes, que la valeur de ces déchets est très faible.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – On nous dit surtout que c'est une question de volume. Il pourrait donc s'agir pour Orange d'une tentative d'amorçage de la pompe, si je puis dire.

M. Alexandre Galdin. – Il est vrai qu'il existe en France une filière de recyclage qu'il faut alimenter afin de réduire ses coûts marginaux par l'augmentation des volumes, à défaut de pouvoir en atteindre le point mort.

M. Jean-Yves Roux, président. – Les téléphones portables envoyés en Afrique sont donc réutilisables, n'est-ce pas ?

M. Alexandre Galdin. – Oui, c'est cela, ils sont reconditionnés et revendus. On n'envoie pas de déchets en Afrique, c'est interdit ; les téléphones peuvent en revanche revenir ensuite sous forme de déchets.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – De quelle manière les téléphones de deuxième main partent-ils pour l'étranger, par exemple pour l'Afrique ? Les opérateurs organisent-ils eux-mêmes des filières de revente ?

M. Jean-Marie Le Guen. – À notre connaissance, il n'existe pas de filière organisée par les opérateurs. Ils font appel à des ateliers ou à des partenaires sur place.

M. Alexandre Galdin. – Ils passent beaucoup par Emmaüs International.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – C'est ce que nous avons également lu sur internet, mais nous espérons en apprendre davantage de votre part...

Vous avez parlé de l'opération d'Orange en Afrique. Cible-t-elle certains pays en particulier ?

M. Alexandre Galdin. – Emmaüs International nous a indiqué que six ateliers ont été ouverts depuis mars 2010 : au Burkina Faso, au Bénin, au Niger, à Madagascar, en Côte d'Ivoire et au Cameroun, ce qui a créé des emplois localement.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – De quel type d’ateliers s’agit-il ?

M. Alexandre Galdin. – Ce sont des ateliers de réhabilitation.

Un contrat a également été signé au Mali pour la gestion des batteries et un autre au Sénégal pour la collecte de déchets électroniques.

Nous n’avons pas encore évoqué la question du chargeur universel, qui est un sujet important en termes de déchets. Déjà dans la charte de 2010, nous nous étions engagés à nous battre pour cet équipement, qui a été récemment mis en œuvre sous la pression de la Commission européenne. Malheureusement, tous les constructeurs ne s’y sont pas encore mis. On peut, par exemple, citer Apple, qui fait de la résistance...

Par ailleurs, les batteries sont aujourd’hui inamovibles, ce qui pose également un problème, puisqu’on ne peut pas en changer et en utiliser une autre. Il est vraiment dommage, aussi bien pour les consommateurs que pour la société dans son ensemble, de ne pas disposer de batteries universelles.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Si le Sénat proposait une recommandation en faveur de batteries systématiquement amovibles et universelles, sur le modèle de ce qui existe pour les chargeurs, les opérateurs seraient-ils d’accord ?

M. Alexandre Galdin. – Oui, absolument.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Tout à l’heure, vous sembliez expliquer, au moins partiellement, le phénomène de rétention des téléphones par une peur de la panne. Les opérateurs ne pourraient-ils pas imaginer, pour décourager cette rétention, un système de prêt de téléphone en cas de panne ?

M. Jean-Marie Le Guen. – Ce type d’initiatives existe déjà, en particulier sur le segment des entreprises, et des garanties allant dans ce sens peuvent aussi être offertes pour certains téléphones, que ce soit de la part du constructeur ou de celle de l’opérateur.

Pour autant, les motivations sont multiples et il est compliqué de mesurer leur importance respective.

M. Jean-Yves Roux, président. – On peut aujourd’hui copier facilement des images ou des informations privées de son téléphone portable vers son ordinateur. Si les opérateurs communiquaient là-dessus de manière plus importante, les gens se sépareraient peut-être plus aisément de leur téléphone portable.

M. Jean-Marie Le Guen. – Les opérateurs ne sont pas les seuls dans ce bateau. Par exemple, il faut aussi prendre en compte la capacité de la clientèle à maîtriser les outils technologiques. Ce n’est pas si évident.

En ce qui concerne le réemploi, les taux sont assez différents d’un opérateur à l’autre, de 40 % à 88 %. Le profil de la clientèle peut avoir un fort impact sur cette question. Tout le monde n’est pas encore complètement à l’aise avec les outils numériques, notamment pour la récupération des données. Ces outils sont plutôt simples à utiliser, mais les utilisateurs doivent acquérir une certaine confiance dans leurs propres capacités.

M. Jean-Yves Roux, président. – On pourrait imaginer que, lorsqu'un utilisateur va en boutique pour changer son téléphone, on lui propose de copier ses données sur une clef USB ou sur un autre support simple. Cela m'est arrivé et la personne que j'ai vue en agence a copié toutes mes données, carnet d'adresses compris, en quelques minutes. Cela pourrait faciliter la restitution de son téléphone, donc le recyclage.

M. Jean-Marie Le Guen. Le réseau des boutiques des opérateurs est en effet très compétent sur ces sujets et fait volontiers ce genre de choses. Je ne sais pas ce qu'il en est pour les constructeurs.

M. Alexandre Galdin. – L'opération « Les journées du recyclage » représente, chez Orange, 1 600 journées de volontariat et 1 200 salariés mobilisés.

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Vous avez indiqué qu'environ 1,59 million de téléphones ont été collectés lors des opérations « un pour un » et « un pour zéro ». Pouvez-vous nous donner des chiffres pour chacune de ces opérations séparément ?

M. Alexandre Galdin. – Non. Nous disposons de données par opérateur et nous les avons consolidées.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Pourriez-vous au moins nous les donner par opérateur ?

M. Alexandre Galdin. – Il serait nécessaire de le leur demander.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Ce n'est pas très facile, puisqu'ils n'ont pas voulu venir. Je vous remercie donc de bien vouloir le faire et de nous indiquer les ventes correspondantes, sinon cela n'a pas d'intérêt.

M. Alexandre Galdin. – Il y a sûrement des questions de concurrence derrière ces chiffres.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – C'est bien ce que je vous disais tout à l'heure ! Et le but du rapport que nous préparons est justement de vous pousser un peu...

M. Alexandre Galdin. – Par ailleurs, nous avons dû retravailler ces chiffres, car ils ne reposaient pas nécessairement sur la même base.

Enfin, nous ne disposons pas des chiffres des constructeurs.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Oui, mais eux vont venir...

Au total, vous ne nous avez pas donné beaucoup d'informations précises sur les différents sujets que nous avons évoqués et je vous sollicite pour en avoir plus, avec l'accord des opérateurs, bien sûr. Il ne s'agit pas de les mettre en difficulté, mais plutôt de mettre en valeur les opérations qu'ils mènent.

Le taux de 15 % est tout de même alarmant et justifie, en soi, notre rapport. Il va falloir faire mieux ! Certes, vous avez évoqué un objectif de 30 % pour 2020.

M. Alexandre Galdin. – La progression du nombre de *smartphones* sur le marché va contribuer naturellement à augmenter le taux de réemploi, car leur valeur plus élevée favorise leur réutilisation.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Je voudrais juste revenir sur l'évolution du marché et la tendance à l'allongement de la durée de vie. Que vouliez-vous dire exactement ?

M. Jean-Marie Le Guen. – Différents facteurs concourent à cette évolution, par exemple l'émergence d'offres incluant uniquement une carte SIM. Dans ce cas-là, les utilisateurs sont incités à garder leur ancien téléphone.

M. Alexandre Galdin. – Je voudrais aussi ajouter que la loi Chatel limite à 24 mois la durée d'engagement pour le consommateur. Aller au-delà, par exemple jusqu'à 36 mois, comme dans certains pays européens, favoriserait l'allongement de la durée des terminaux. C'est un effet pervers non anticipé de la loi Chatel, qui a des qualités par ailleurs.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Je vous le dis à nouveau en conclusion, nous souhaitons que vous fassiez part de notre mécontentement aux opérateurs, d'autant qu'ils ne sont pas les derniers à nous envoyer des listes d'amendements sur un ton presque comminatoire. D'ailleurs, les médias se font régulièrement l'écho de ce mode de relations entre les parlementaires et les lobbys. Ces derniers bénéficient de badges leur permettant d'accéder à nos locaux ; la moindre des choses aurait donc été qu'ils se déplacent. Je suis désolée que ce soit vous qui entendiez notre courroux et je vous remercie des informations que vous nous avez apportées.

M. Alexandre Galdin. – C'est aussi la raison d'être d'une fédération professionnelle, qui vous permet de disposer d'un seul interlocuteur plutôt que d'être assaillis de tous côtés.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Absolument, et cela justifiera que l'on ne donne qu'un seul badge de lobbyiste au lieu de trois...

M. Jean-François Longeot, président. – Je souhaite également vous remercier, en vous priant d'excuser mon retard.

La réunion est levée à 14 heures 55.

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

Audition de M. René-Louis Perrier, Président de l'éco-organisme Ecologic

La réunion est ouverte à 17 h 05.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous terminons cette journée de travaux par l'audition de M. M. René-Louis Perrier, président de l'éco-organisme Ecologic.

Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur le président, et vous remercions d'avoir répondu favorablement à notre sollicitation.

Je vous rappelle que notre mission d'information, créée à la demande du groupe écologiste, porte sur l'inventaire et le devenir des matériaux et composants des téléphones mobiles. Nous avons commencé nos travaux au tout début du mois de juillet et nous devons impérativement les achever à la fin du mois de septembre.

Nous avons souhaité entendre les responsables des éco-organismes spécialisés dans les déchets d'équipements électriques et électroniques, les DEEE, après avoir entendu les fabricants et les opérateurs de téléphonie mobile et avant d'entendre les professionnels de la gestion des déchets. Nous souhaitons en effet pouvoir analyser l'ensemble du cycle de vie des téléphones mobiles.

Nous sommes d'autant plus heureux de vous entendre que, au cours des auditions que nous avons déjà effectuées, beaucoup de nos interlocuteurs nous ont indiqué que les éco-organismes seraient en mesure de répondre à nombre de nos questions, notamment pour ce qui concerne les composants des téléphones mobiles, le niveau de la collecte des téléphones mobiles usagés ou le sort de ces derniers.

Je vais donc vous laisser la parole, monsieur le président, avant que Mme la rapporteure et les autres membres de la mission d'information ne vous interrogent.

M. René-Louis Perrier, président d'Ecologic. – Je vous remercie de votre invitation, monsieur le président. J'ai reçu de votre part une liste de questions, auxquelles je répondrai dans l'ordre.

Votre première question porte sur les composants et les matériaux utilisés dans les téléphones portables. On y trouve essentiellement du cuivre, du fer et de l'aluminium. Ces métaux, qui font aussi la valeur des téléphones en termes de recyclage, sont collectés dans la plupart des équipements électriques et électroniques, même s'ils sont présents en quantité plus importante dans les téléphones portables, qui sont des produits très compacts et très valorisables.

Le cuivre fait l'essentiel de la valeur d'un téléphone, qui contient aussi des métaux précieux, en particulier de l'or sur les cartes électroniques, et d'autres matières critiques stratégiques que l'on peut recycler.

Ces produits, s'ils sont recyclés, sont affinés, l'affinage étant la phase ultime de recyclage au cours de laquelle sont extraites les matières premières. Elle se déroule dans l'un des grands centres d'affinage dont vous avez probablement entendu parler – Umicore en Belgique, Boliden en Suède et Aurubis en Allemagne.

Mme Évelyne Didier. – Et en France ?

M. René-Louis Perrier. – En France, certains sites effectuent un prétraitement, mais l'affinage, qui permet d'extraire la matière première, est réalisé sur ces grands sites, lesquels ont consenti de gros investissements et traitent les flux de notre collecte.

Autre point : les téléphones mobiles ne représentent pas de danger particulier. Ils ne contiennent *a priori* pas de produits toxiques, à l'exception peut-être des batteries au lithium, qui peuvent s'enflammer lorsqu'elles sont encore chargées, ce qui peut poser problème dans les centres de traitement de la filière DEEE.

Votre deuxième question porte sur le volume des téléphones portables mis sur le marché chaque année. Il est de l'ordre de 25 à 30 millions d'appareils, soit quelque 3 000 tonnes. Par comparaison, la filière des produits ménagers met chaque année sur le marché 1,3 million de tonnes environ.

Le gisement potentiel de déchets représente approximativement ce qui est mis sur le marché. Sur un marché mature comme celui des téléphones mobiles, à un produit entrant devrait en principe correspondre un produit sortant. En réalité, ce n'est pas totalement le cas, car il existe un attachement particulier à ces produits, qui, souvent, sont conservés dans les tiroirs, probablement pour être réutilisés en cas de panne du nouvel équipement.

Ce réflexe est au demeurant assez largement inutile : les technologies évoluant très vite, les produits deviennent rapidement obsolètes. Les éco-organismes vont devoir faire des efforts pour les faire sortir des tiroirs.

En outre, ces produits ayant souvent une valeur de deuxième main, certains d'entre eux sont revendus et exportés dans des filières qui ne sont pas totalement contrôlées.

Le potentiel de gisement équivaut donc théoriquement aux 3 000 tonnes mises sur le marché, mais, en pratique, la filière DEEE voit très peu de ces téléphones.

En réponse à votre troisième question, l'éco-organisme que je préside et les éco-organismes en général relèvent d'une filière à responsabilité élargie du producteur, dite « REP », qui s'appuie sur le principe pollueur-payeur. Il s'agit de demander aux producteurs de contribuer, lors de la vente de leurs produits sur le marché français, au recyclage de ces équipements. Grâce à un système qui s'apparente un peu au système de retraite par répartition, les producteurs actifs financent l'ensemble des déchets collectés. Ils constituent éventuellement une marge pour des activités futures, puisque nous sommes des organismes à but non lucratif.

L'idée est donc que les producteurs financent l'intégralité de la collecte des déchets, laquelle s'effectue selon un cahier des charges établi par les pouvoirs publics, essentiellement par la direction générale de la prévention des risques, la DGPR, qui relève du ministère de l'environnement. Celle-ci définit le taux de retour, c'est-à-dire le ratio entre les déchets que l'on collecte et les produits qui sont mis sur le marché. Pour la filière DEEE, dont je rappelle qu'elle met sur le marché 1,3 million de tonnes environ chaque année, le taux de retour est fixé à 45 % pour 2016, soit un peu plus de 550 000 tonnes.

Nous sommes des sociétés de droit privé dont le rôle est de satisfaire aux obligations des producteurs, qui sont responsables de la fin de vie des produits qu'ils mettent sur le marché. Nous bénéficions d'un agrément des pouvoirs publics. Un cahier des charges définit nos objectifs annuels sur une durée de six ans et nos contraintes en termes de communication, de modes de collecte, etc.

Votre quatrième question porte sur le volume de déchets collectés et traités. L'ensemble de la filière a traité 575 000 tonnes de déchets en 2015 et devrait en traiter un peu plus de 600 000 tonnes en 2016.

Le réemploi, dans la filière DEEE, s'applique essentiellement au gros électroménager. On parle de réemploi lorsqu'une personne revend son produit à une autre

personne. Les éco-organismes sont plutôt concernés par la réutilisation, lorsque l'appareil a été jeté et qu'il est récupéré par l'éco-organisme pour être remis en fonction.

La réutilisation représente de l'ordre de 1 % de la collecte et concerne surtout le gros électroménager. Les quantités sont faibles sur les petits appareils en mélange, les PAM, dont font partie les téléphones portables. Elles ne sont pas mesurées aujourd'hui et il n'existe pas de filières spécifiques pour le réemploi de ces produits.

En termes de valorisation, nous dépassons les objectifs de la directive européenne transcrite dans le droit français. Nous sommes à environ 80 % de recyclage et entre 5 % et 10 % de valorisation énergétique.

La cinquième question porte sur la part des déchets exportés pour être traités et sur le poids des filières illégales. C'est un problème très difficile, que l'on cherche à résoudre. Une étude avait été conduite en 2014, soutenue par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), pour essayer de comprendre quel était le devenir des déchets d'équipements électriques et électroniques en général. À l'époque, la filière des DEEE en traitait un gros tiers, soit 7 kilogrammes sur une vingtaine de kilogrammes environ par habitant. Un peu moins de la moitié, soit 9 kilogrammes environ, était pris en charge par des filières historiques informelles. Les activités de recyclage et de réemploi préexistaient en effet à la création de la filière DEEE et elles ont continué sur les déchets ayant une valeur ajoutée significative. Dans ces activités de recyclage ou de réemploi historiques, une partie des déchets est exportée, et il est encore difficile aujourd'hui d'avancer un chiffre. Pour moi, ce point n'est pas encore complètement éclairci.

Depuis 2014, de gros progrès ont toutefois été accomplis par la filière DEEE, qui collecte un plus grand nombre de déchets : nous étions à 7 kilogrammes par habitant ; nous sommes désormais à 8,5 kilogrammes et nous tendons vers les 9 kilogrammes. Nous intégrons par ailleurs les flux dans la filière DEEE, ce qui permet d'augmenter le contrôle et de vérifier si ces produits sont exportés. En règle générale, mis à part certains traitements spéciaux, 99 % des déchets de la filière DEEE sont traités en France.

Cette étude de 2014 révélait enfin un dernier point intéressant : sur 21 kilogrammes de déchets par habitant dans la filière, entre un et deux kilogrammes étaient réellement perdus, c'est-à-dire qu'ils finissaient enfouis ou incinérés. Ce chiffre est relativement faible et explique que, dans cette nouvelle période d'agrément, l'accent soit mis sur le contrôle de ces filières historiques. Il s'agit d'intégrer dans la filière DEEE les flux « historiques » sur les produits à forte valeur ajoutée, notamment les téléphones portables.

Je ne suis toutefois pas en mesure de vous dire quelle est la part des filières illégales. Il en existe, c'est évident, et certaines exportations ne devraient pas avoir lieu, puisqu'on retrouve des déchets en Afrique ou en Chine.

Pour répondre à la sixième question, nous constatons un effet positif de la modulation des éco-contributions, notamment en termes de développement de l'éco-conception. Le cahier des charges de la filière DEEE comprend une grille de modulation de la contribution, laquelle peut varier de plus ou moins 20 % en fonction de critères environnementaux – par exemple la conservation de pièces détachées pendant onze ans pour les machines à laver, ou l'utilisation de plastique recyclé dans certains produits. Cela donne lieu à un bonus de 20 % de la contribution, sachant que celle-ci est de l'ordre de 7 euros sur une machine à laver. Sur les téléphones portables, la modulation est de 100 %, la contribution

pouvant varier de 1 centime d'euros à 2 centimes d'euros selon l'éco-conception de l'appareil – par exemple l'utilisation ou non d'un chargeur universel. L'impact n'est certes pas très important d'un point de vue financier, mais il peut l'être en termes d'image, les producteurs ne souhaitant pas qu'un malus soit appliqué à l'un de leurs produits.

À votre septième question – compte tenu du caractère international des entreprises mettant sur le marché des téléphones portables, ne faudrait-il pas envisager une action dans le cadre d'une filière européenne ? –, je ne peux que répondre par l'affirmative. Une des difficultés des filières DEEE en Europe tient au caractère variable des règles de traitement d'un État membre à l'autre. Ces distorsions favorisent le développement de canaux orientant les produits vers d'autres pays, notamment la Roumanie. C'est particulièrement vrai pour les téléphones portables, qui sont faciles à transporter. Il me semble d'ailleurs qu'un certain nombre d'entreprises de recyclage de téléphones portables ont externalisé leurs opérations en vue du réemploi de ces appareils dans les pays d'Europe de l'Est.

Il y a certainement des choses à faire au niveau européen, même si je sais que ce n'est pas facile d'agir. Quoi qu'il en soit, lorsque nous examinons les règles en matière de recyclage, nous devons toujours avoir en tête une vision industrielle et européenne, car toute distorsion nuit grandement à notre efficacité.

Votre huitième question porte sur les freins au développement du recyclage des téléphones portables en France.

Les téléphones étant des déchets peu encombrants, ils sont moins jetés que les machines à laver, lesquelles finissent en général à la déchetterie. Les téléphones portables, eux, restent dans les tiroirs. Un travail de sensibilisation du consommateur au recyclage est nécessaire à cet égard, sachant que, en tant qu'éco-organisme, nous sommes en concurrence avec des structures privées qui proposent sur internet de racheter les téléphones à des prix intéressants. Or nous ne pouvons pas entrer en concurrence avec ces structures, car nous n'avons pas du tout d'exutoire de réemploi, en particulier dans les pays étrangers. Il faut convaincre le consommateur de remettre son téléphone à la filière, même s'il pourrait encore bénéficier de sa valeur résiduelle. Ce message étant un peu difficile à faire passer, il faut jouer sur la valeur environnementale du déchet, plus que sur sa valeur économique.

À ma connaissance, il n'existe ni frein réglementaire ni frein technique au recyclage des téléphones portables. Si les téléphones portables étaient collectés, la meilleure solution pour les valoriser serait de les envoyer chez Umicore, mais on perdrait alors la valeur, qui serait générée en Belgique. Si Umicore fonctionne extrêmement bien et réalise des marges extraordinaires, c'est d'une certaine manière grâce à nos produits. Il est dommage qu'il n'existe pas en France un équivalent de cette entreprise.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – On en avait un, c'était Metaleurop !

M. René-Louis Perrier. – Dans ce cas, pourquoi a-t-il disparu ?

Umicore s'est entièrement restructurée. Industrie minière à l'origine, elle s'est spécialisée dans le recyclage des déchets et a adopté un positionnement agressif.

La création d'une entreprise semblable nécessiterait d'importants investissements. En outre, la compétence est peut-être perdue en France. Il est donc peut-être trop tard. Cela étant dit, peut-être faudrait-il en effet étudier ce modèle.

Mme Évelyne Didier. – À qui appartient-il de se pencher sur cette question ?

M. René-Louis Perrier. – Une telle décision relève d'une politique industrielle. Le problème d'une politique industrielle, c'est qu'il faut qu'elle soit un peu orientée, mais pas trop, afin que les entreprises ne perdent pas la manœuvrabilité qui leur est nécessaire.

Mme Évelyne Didier. – Cette question n'entre-t-elle pas dans le cadre de la REP et ne relève-t-elle pas à ce titre de votre responsabilité ?

M. René-Louis Perrier. – Notre mission est de récupérer les téléphones portables, non de les recycler. Nous collectons les déchets et nous les orientons ensuite vers les bons canaux de dépollution et de revalorisation. Nous assurons la logistique de proximité, en mettant en place des points de collecte dont nous faisons la récolte régulièrement. Nous effectuons ensuite un tri préalable. Dans le cas des téléphones portables par exemple, nous extrayons les accumulateurs, que nous envoyons vers la filière piles et accumulateurs. Ces déchets ont alors une forte valeur économique, de l'ordre de 2 000 euros à 3 000 euros la tonne, contre 150 euros ou 200 euros la tonne pour d'autres métaux.

Ensuite, c'est un autre modèle économique, un autre métier. Le métier d'affineur est un métier industriel, économique. Pour qu'une entreprise comme Umicore puisse exister en France, il faut créer les conditions pour qu'un industriel ait envie de s'installer en tant qu'affineur et puisse gagner de l'argent. Si une telle entreprise venait à voir le jour, nous orienterons alors nos déchets vers elle, mais ce n'est pas nous qui la créerons.

Mme Évelyne Didier. – D'autres éco-organismes dans d'autres domaines – je pense à Éco-mobilier, l'éco-organisme de la filière du meuble – s'occupent de tout de A à Z, y compris du *business model*. Ne disposez-vous pas vous aussi d'une certaine latitude ?

M. René-Louis Perrier. – Ecologic est une petite structure dont le métier est d'atteindre des objectifs de collecte fixés par les pouvoirs publics. En tant qu'éco-organisme, nous ne sommes pas capables de gérer un investissement massif dans une industrie lourde et de créer un centre tel Umicore. Nous ne sommes pas compétents dans ce domaine.

La filière des DEEE a permis le développement d'une dizaine de centres de traitement de réfrigérateurs ou de petits appareils, mais ils sont pilotés par Veolia, SITA ou Derichebourg, dont c'est le métier. Notre rôle est uniquement d'orienter les flux vers ces acteurs, mais ce sont eux qui procèdent aux investissements. L'affinage est un métier très difficile, exercé seulement par une dizaine d'entreprises dans le monde, essentiellement en Europe et au Japon.

Enfin, le risque d'une approche monopolistique, centralisée, comme celle d'Éco-mobilier, c'est que, en l'absence de concurrence, elle ne débouche sur des solutions moins optimales que celles de nos camarades européens, qui, eux, travaillent sur un marché plus ouvert. Dans la filière DEEE, l'éco-organisme qui s'occupe du photovoltaïque envisage d'investir dans des unités de traitement en France.

Il est possible de créer un concurrent d'Umicore, à condition d'en avoir les moyens. Il faut que, à moyen ou long terme, cette entreprise soit compétitive et que son

rendement soit supérieur à celui d'Umicore, sinon on ne lui rendra pas service. On aura juste rapatrié un peu de valeur en France, ce qui est certes intéressant. Pour que cette entreprise soit compétitive, j'y insiste, il lui faut un concurrent. Elle ne doit pas être seule et décider de manière totalement autonome de ses investissements.

Le défaut des filières REP, c'est qu'elles constituent souvent des monopoles. À cet égard, Ecologic fait figure d'exception, car elle est en concurrence avec la société Eco8systèmes, dont elle est un petit concurrent. Cette tendance au monopole peut assécher le dispositif en termes industriels. Il faut donc être prudent.

Il faut aller dans la direction que vous évoquez, c'est une bonne idée, en gardant toutefois en tête que si vous favorisez une solution unique, vous n'aurez aucun point de comparaison vous permettant de vous assurer que le chemin suivi est le bon. On risque alors une désillusion d'ici cinq ou dix ans, alors que des investissements importants auront été réalisés.

Une concurrence doit exister entre les industriels, qui doivent être maîtres de leurs décisions et de leurs investissements. Si la solution était purement planifiée, elle pourrait ne pas être pérenne.

Votre dernière question portait sur les moyens d'accroître le volume de téléphones portables collectés. Une consigne fonctionnerait certainement, l'économie étant un moteur fort pour récupérer des objets. L'instauration d'une consigne de 5 euros, appliquée à 25 ou 30 millions de téléphones, rapporterait 150 millions d'euros annuels. Cela étant dit, il serait compliqué de restituer cet argent au consommateur. Beaucoup d'argent circulerait, ce qui serait dangereux.

Mme Delphine Bataille. – Les batteries au lithium sont-elles systématiquement utilisées dans les téléphones portables et dans quelles proportions ?

M. René-Louis Perrier. – Toutes les batteries sont au lithium aujourd'hui et elles sont inévitables dans les téléphones portables.

Mme Delphine Bataille. – Quelles batteries sont utilisées : des batteries classiques ou des batteries lithium-polymère, moins pourvoyeuses d'énergie, mais plus sûres ?

M. René-Louis Perrier. – Je ne connais pas les détails techniques. Vous les connaissez certainement mieux que moi.

Les batteries au lithium ne sont pas dangereuses en règle générale. Toutefois, dans nos processus, les produits étant concentrés, manipulés parfois sans délicatesse, et stockés en tas, les batteries peuvent provoquer des départs de feu lorsqu'elles contiennent encore de l'énergie, car le lithium est un produit très inflammable. C'est un problème pour la filière, mais je ne suis pas sûr que c'en soit un pour la société.

Récemment, le groupe Paprec, qui avait investi dans un site de traitement des PAM, a fait les frais de son manque d'expérience dans le métier. D'autres sites, plus expérimentés, semblent contrôler un peu mieux ce problème. Le seul danger que présentent les matériaux utilisés dans les téléphones portables, selon moi, c'est celui-là.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Vous dites que les téléphones ne contiennent pas de produits toxiques. Or, si le processus de recyclage est mal mené, cela pose des problèmes.

M. René-Louis Perrier. – C'est le cas pour tous les équipements électriques.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Eux ne contiennent pas de tantale par exemple !

De nombreux intervenants que nous avons auditionnés ont évoqué la filière qu'Orange aurait mise en place avec Emmaüs. Il s'agirait d'une filière de retour de l'Afrique vers la France de téléphones ayant achevé leur seconde vie, lesquels seraient envoyés à des filières de recyclage. Quel est l'intérêt pour Orange ?

M. René-Louis Perrier. – Ce sont probablement les Ateliers du bocage qui font cela. Ces Ateliers font du réemploi. Le marché pour le réemploi étant plutôt en Afrique, quand on y expédie un produit de deuxième main, on se débarrasse en fait d'un déchet. L'idée, qui est bonne, sincère en tout cas, est de rapatrier le déchet en fin de vie afin de ne pas le faire supporter au continent africain. C'est assez onéreux.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Les préoccupations d'Orange seraient d'ordre éthique ?

M. René-Louis Perrier. – Tout à fait.

Le mieux serait de mettre en place des sites de traitement en Afrique. Des tentatives ont déjà été faites, par exemple en informatique. Hewlett-Packard avait ainsi commencé à développer des sites de traitement en Afrique afin de prendre en charge les déchets qui y sont souvent exportés de manière illégale. Le problème, c'est qu'il est très difficile d'alimenter de tels sites, toujours pour les mêmes raisons : les flux sont détournés avant même d'arriver sur les sites de traitement.

Mme Évelyne Didier. – En tant qu'éco-organisme, vous percevez des éco-contributions. Sont-elles payées par tout le monde ? Quelle somme gérez-vous et qu'en faites-vous ? Avez-vous des fonds de roulement importants ?

Le téléphone portable représente-t-il une activité annexe dans votre filière ? Ne faudrait-il pas créer une filière autonome afin de collecter plus de téléphones ?

M. René-Louis Perrier. – Le téléphone portable, comme d'autres produits à forte valeur, par exemple les PC portables, nous reviennent peu.

Créer une filière à part pour les téléphones portables serait de mon point de vue une erreur, alors qu'il existe déjà de multiples filières. Cela impliquerait d'extraire ce flux des DEEE, d'en faire un flux spécifique et de mettre en place une infrastructure dédiée. Je connais la question, car elle s'est posée concernant les piles. Or le nerf de la guerre des filières REP, c'est la concentration des flux. Le rôle des éco-organismes est de convaincre les détenteurs de faire le bon geste de tri afin d'être sûrs de la qualité du traitement. On ne peut pas leur expliquer qu'il existe un point de collecte pour le téléphone portable, un pour les PC, un autre pour les machines à laver, etc.

Le problème de fond, c'est qu'on éclate la logistique alors qu'il faut la mutualiser, y compris pour des raisons environnementales. La logistique des retours représente 80 % des coûts de la filière.

Mme Évelyne Didier. – Qui paie l'éco-participation ? Et que faites-vous de l'argent ?

M. René-Louis Perrier. – Quasiment tout le monde paie.

Dans une filière REP, les producteurs sont responsables du traitement des déchets, par flux ou en général, au prorata de leur mise sur le marché. On distingue quatre flux dans cette filière : les petits appareils en mélange, le gros électroménager –froid et hors froid, soit deux filières de traitement différentes – et les écrans.

L'éco-participation d'Apple correspond à sa part de marché. Apple finance ainsi le traitement des petits appareils en mélange provenant de déchetteries, lesquels ne sont pas forcément des téléphones portables ni des produits Apple. La contribution d'Apple est faible – un centime par produit –, car les produits qu'ils mettent sur le marché sont petits, un téléphone pesant 150 ou 200 grammes.

M. Jean-Yves Roux. – Pourriez-vous revenir sur le processus de traitement des téléphones portables ?

M. René-Louis Perrier. – Il faut distinguer deux cas de figure.

On trouve des portables dans le flux générique, mélangés à d'autres petits appareils – fers à repasser, radios, grille-pains. Ils sont alors traités dans la filière PAM, qui est une filière standard. Une dépollution préalable est effectuée, la batterie est enlevée. Ensuite, le produit est broyé assez grossièrement, les matières grossièrement séparées et réparties en différentes fractions –il existe une fraction ferreuse, une fraction non ferreuse, une fraction « cartes électroniques » et une fraction « plastique ». Les cartes électroniques suivent un autre chemin et finissent en général chez Umicore.

Ceux qui font de la collecte pure de téléphones portables, comme Orange – ce n'est pas le cas d'Ecologic aujourd'hui –, font de la dépollution, ôtent la pile, qu'ils confient à la filière « piles et accumulateurs », avant d'envoyer le lot de déchets à Umicore. Cette entreprise met le tout dans un four afin de séparer les métaux. Elle obtient alors des métaux purs : de l'or, du platine, du cuivre. C'est un processus lourd, qui n'a rien à voir avec les opérations de broyage et de séparation des fractions.

Mme Delphine Bataille. – Vous avez évoqué Umicore. Existe-t-il d'autres entreprises de ce genre, en particulier en France ?

M. René-Louis Perrier. – Outre Umicore, en Belgique, il y a Boliden en Suède et Aurubis en Allemagne.

M. Jean-François Longeot, président. – Il n'y a plus de questions ? Je vous remercie.

La réunion est levée à 18 h 00.

Mardi 19 juillet 2016

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

Audition de Mme Camille Lecomte, responsable des campagnes « Modes de production et de consommation » des Amis de la Terre

La réunion est ouverte à 14 h 48.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons notre semaine d’auditions en entendant Mme Camille Lecomte, responsable des campagnes « Modes de production et de consommation » des Amis de la Terre.

Bienvenue à vous et merci d’avoir répondu si rapidement à notre demande d’audition. Je vous rappelle que notre mission d’information, créée à la demande du groupe écologiste, porte sur l’inventaire et le devenir des matériaux et composants des téléphones mobiles. Nous avons commencé nos travaux au tout début du mois de juillet et nous les achèverons à la fin du mois de septembre.

Nous avons jugé indispensable de rencontrer, dans le cadre de nos travaux, des représentants d’associations de protection de l’environnement et plusieurs de nos interlocuteurs nous ont recommandé de vous entendre.

Au vu des travaux des Amis de la Terre sur les questions relevant du champ de notre mission d’information, je pense en effet que vous serez à même de répondre à nos interrogations portant sur les composants des téléphones portables, sur la collecte des téléphones portables usagés ou encore sur leur recyclage.

Mme Camille Lecomte, responsable des campagnes « Modes de production et de consommation » des Amis de la Terre. - Je vous remercie de votre invitation. Nous sommes une association de protection de l’environnement qui est membre du réseau « Friends of the Earth », présent dans soixante-dix-sept pays à travers le monde. Notre affiliation nous permet d’obtenir des informations directement, via nos correspondants locaux, notamment sur l’exploitation minière du lithium au Chili ou de l’étain en Indonésie.

Sur les composants que l’on trouve dans nos téléphones portables, nous disposons de peu d’informations sur ce sujet, classé comme un secret industriel. Toutefois, Nokia a publié en 2009 la liste des quarante métaux utilisés dans la fabrication du smartphone LUMIA. D’autres experts, comme ceux notamment du bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) ou du secteur du recyclage, estiment qu’un smartphone contient plutôt de quarante à quatre-vingt métaux. Il y a donc un grand flou sur le nombre de métaux contenus dans un téléphone portable.

Parmi eux, certains sont considérés comme dangereux pour la santé. Apple a récemment publié sur son site internet les six métaux qui ont été retirés de ses téléphones en raison de leur dangerosité : le plomb, le mercure, le beryllium, l’arsenic, les PVC phtalates et les retardateurs de flamme bromés. On retrouve la plupart de ces produits, comme le beryllium ou le plomb, dans la liste des métaux publiés par Nokia. La dangerosité de ces métaux est établie : la directive européenne dite « D3E » considère que la nocivité et la présence de substances dangereuses légitiment le traitement des déchets électroniques. Le

traitement de ces déchets a ainsi d'abord été invoqué pour des motifs sanitaires, avant que ne soient avancés des arguments d'ordre environnemental.

Depuis 2007, date de l'arrivée du premier Iphone, le nombre de métaux employés dans la fabrication des téléphones a augmenté. En revanche, en termes de volumes utilisés, la carte d'un vieux téléphone comportait beaucoup plus d'or que celle des téléphones les plus récents. Il y a donc plus de métaux mais en beaucoup plus petite quantité, ce qui a un impact en terme de recyclage.

Avant de parler de recyclage, il faut évoquer la collecte. 23 millions de téléphones et de smartphones sont vendus en France chaque année, contre près d'un milliard au niveau mondial. Je ne dispose que des chiffres pour les années 2009 à 2011 en matière de collecte : 485 000 téléphones ont été collectés en 2009, 835 000 en 2010 et un million en 2011. Conformément aux nouvelles règles de la directive D3E, les éco-organismes devront, dans deux ans, collecter 65 % des téléphones mis sur le marché sur les trois dernières années. Si le poids moyen des téléphones portables est de 110 grammes, alors une quinzaine de millions de téléphones portables devrait ainsi être collectée. Si on atteint un million de téléphones collectés, on demeure bien en-deçà de 15 millions de téléphones collectés.

Comment améliorer la collecte ? Le premier maillon est bien sûr le consommateur, le citoyen. Les fabricants comme Apple ou Samsung savent bien commercialiser leurs nouveaux appareils à grands frais, alors que les campagnes de communication en matière de reprise sont beaucoup plus discrètes et ne mobilisent pas les mêmes budgets. Certaines initiatives ont été mises en œuvre, comme celle de l'opérateur Bouygues qui a proposé une reprise de cinq à dix euros pour chaque téléphone rapporté par le consommateur. De telles démarches ne sont pas couronnées de succès.

Les téléphones portables sont en effet de petits objets et, à ce titre, partent plus facilement dans les poubelles avec le reste des ordures ménagères. Une partie des téléphones finit donc incinérée ou en décharge, lorsqu'ils ne sont pas, tout simplement, oubliés dans les tiroirs ! Même si les chiffres de collecte des petits appareils électroménagers ont récemment augmenté et indiquent l'émergence de bonnes pratiques, les résultats ne sont pas suffisants. Les Amis de la Terre préconisent de mettre en place une consigne sur les déchets dangereux.

Sur le bilan de la reprise des téléphones usagés, on est, pour les téléphones, sur la reprise « un pour zéro » : il n'est pas besoin de racheter un nouveau téléphone pour déposer l'ancien dans un point de collecte. De nombreux points de collecte sont en accès libre auprès des distributeurs ou dans certains endroits. Il faut néanmoins ancrer ce geste dans l'esprit des citoyens.

Certaines sociétés se sont développées, comme Magic Recycle ou Love2recycle, dans le rachat des anciens appareils. Celles-ci ne publient pas de chiffres sur leur site internet. Les téléphones portables et les tablettes demeurent des D3E particuliers du fait de leur valeur ; il est assez difficile de savoir à qui ils sont revendus. Il faudrait interroger directement ces sociétés.

D'autres belles initiatives doivent être saluées, comme les Ateliers du Bocage qui ont développé de l'emploi localement sur leurs sites d'implantation, comme dans les Deux-Sèvres, où plusieurs centaines de personnes travaillent pour vider les données, nettoyer et réparer les téléphones. Un système de reprise des téléphones au Burkina Faso a également été mis en œuvre par Emmaüs, ainsi que des solutions de rapatriement vers la France des

matières dangereuses en vue de leur traitement, du fait de l'absence d'usines spécialisées dans ce pays. Il existe donc de réelles possibilités d'amélioration du traitement de nos anciens téléphones.

Sur les filières illégales d'exportation vers l'étranger, je ne dispose pas d'information. Je pense qu'il existe plutôt des systèmes de revente.

Sur le recyclage de nos téléphones portables, il faut relever que la durée de vie technique de ces appareils est estimée à sept ans et leur durée de vie d'utilisation est comprise entre trois ans, selon Apple, et quatre ans et six mois, selon l'agence environnementale allemande. Lorsque le consommateur achète un téléphone portable, il dispose uniquement d'une information sur l'éco-participation qu'il acquitte et qui est destinée à gérer la fin de vie de son appareil. Aucune autre information sur le devenir de l'ancien appareil n'est communiquée.

La liste des composants du téléphone portable relève plutôt du secret industriel. Se pose par ailleurs la question de l'impact d'une information précise, lors de l'acquisition d'un téléphone portable, sur l'ensemble de ses composants. Du fait de la technicité des composants, je ne suis pas certaine qu'une telle indication aurait un impact fort sur le citoyen.

En revanche, il importe que le citoyen soit informé de l'état du recyclage sur son téléphone. Nous avons croisé les données publiées par Nokia sur les quarante métaux avec une étude publiée en 2009 par le programme des Nations Unies sur le taux de recyclage des métaux. Sur les quarante métaux, dix-sept présentaient un taux de recyclage supérieur à 25 %, une petite dizaine un taux allant jusqu'à 10 %, tandis que près de dix autres ne font l'objet d'aucune donnée. Certains métaux peuvent donc provenir du recyclage tandis que d'autres proviennent exclusivement de l'exploitation minière. Depuis ces dix dernières années, il existe une filière du recyclage des déchets électriques et électroniques en France. On entend de nombreux discours sur l'économie circulaire et le souhait que nos vieux téléphones portables soient reconditionnés. C'est très loin d'être le cas, comme en témoignent les très faibles taux de recyclage, même sur les principaux métaux.

Nos nouveaux téléphones portables alimentent un renouveau minier en France, où ont été délivrés de nombreux permis d'exploitation, tandis que de nouvelles demandes d'instruction sont en cours. Un tel renouveau se constate aussi à l'étranger avec des mégaprojets qui voient le jour, surtout en Amérique latine où ils rencontrent des oppositions locales. Il s'agit de l'implantation d'industries qui sont incompatibles avec le maintien d'autres activités, comme l'agriculture, le tourisme ou la pêche. Les impacts générés vont bien au-delà de la durée d'exploitation d'une mine, qui va de vingt-cinq à cinquante ans.

Il est nécessaire de mieux connaître les composants des téléphones portables afin de mieux les recycler et d'obtenir, pour les constructeurs, une analyse beaucoup plus fine sur la provenance des matériaux utilisés. À cet égard, la loi sur le devoir de vigilance des multinationales pourrait permettre de rendre plus transparente l'origine des métaux : cette démarche doit avoir comme finalités l'amélioration des dispositifs existants et la préférence accordée aux métaux issus du recyclage plutôt qu'à ceux produits par l'extraction minière. Un constructeur qui souhaiterait porter cette démarche serait cependant confronté à des géants comme Arcelor Mittal, Umicore ou Boliden, et ne pourrait y parvenir. Certes, la loi de transition énergétique a ouvert une brèche : un de ses articles incite à privilégier l'utilisation des matières issues du recyclage par rapport à celles non renouvelables. Il faut peut-être aller

plus loin pour que les matériaux contenus par nos téléphones portables proviennent principalement du recyclage.

Sur l'éco-conception des téléphones portables, la généralisation d'un chargeur universel a fait l'objet de longues discussions. Un premier accord volontaire d'entreprise a été conclu en 2009, mais en 2013, la Commission européenne, consciente de l'absence d'avancées dans ce domaine, a poussé les constructeurs à agir. Ce processus est très long et un chargeur universel devrait enfin arriver en 2017. En outre, certaines initiatives individuelles se sont faites jour, comme celle d'Apple ou encore la création du « fair phone ».

Notre gestion des déchets électriques et électroniques est trop globale et consiste à rassembler tous les téléphones pour les broyer et tenter d'en extirper le plus de matériaux possibles. Les démarches individuelles visent ainsi la recherche de plomb, de mercure ou encore de phtalates de l'ensemble des téléphones, même si Apple a décidé de les retirer.

Le bilan des éco-modulations est sévère, à l'aune de son unique critère qu'est le chargeur universel avec un malus de 100 %. Or, un tel malus appliqué sur un centime ne représente rien. Certes, un nouveau critère a été ajouté et porte sur l'absence de mises à jour logicielles incompatibles les unes avec les autres. La majoration de 100 % qui est également appliquée ne devrait pas induire d'importantes conséquences.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Connaissez-vous le « fair phone » ? Est-ce une démarche intéressante selon vous ?

Mme Camille Lecomte. – L'intention est louable. Cependant, ses instigateurs ne se sont pas rendu compte de la difficulté à rendre cette filière transparente. La chaîne d'approvisionnement entre l'extraction minière, la fabrication de composants et l'assemblage du téléphone, est très longue et aujourd'hui ils ne parviennent à reconstituer intégralement la filière que pour trois métaux sur l'ensemble de ceux qui entrent dans la composition d'un téléphone portable. Cette société travaille également à rendre leurs produits plus modulables et adaptables. La démarche est à encourager, mais les résultats ne sont pas encore atteints.

M. Jean-François Longeot, président. – J'ai relevé un point très négatif : le faible niveau du taux de recyclage. La marge de progression est donc extraordinaire pour la mise en place de filières de recyclage. De quelle nature est, selon vous, le frein ? Est-il économique, d'ordre concurrentiel ou émane-t-il de groupes industriels puissants qui s'en désintéressent ? Vous nous avez rappelé qu'il valait mieux recycler que rechercher de nouveaux matériaux. Parmi les matériaux qui composent les téléphones portables, quels sont ceux qu'on risque d'épuiser ?

Mme Camille Lecomte. – La course à l'innovation constitue le premier frein : elle relève d'un jeu entre distributeurs et constructeurs pour produire le téléphone doté du plus grand nombre de fonctionnalités. De tels téléphones sont développés pour répondre à ce jeu entre concurrents et pas du tout dans une logique de recyclage ou avec la volonté de faire durer l'appareil.

Le jeu du marché constitue le second frein. Si je prends l'exemple du lithium, celui-ci a été commercialisé en France, depuis 1991, initialement pour les batteries des baladeurs avant qu'il ne se retrouve dans tous nos appareils portatifs. La toute première usine de recyclage du lithium, ouverte en Allemagne en 2011, ne concerne que le recyclage de batteries de véhicules électriques. Or, le recyclage du lithium est une démarche technique,

potentiellement dangereuse et très compliquée. Son extraction au Chili, en Argentine ou en Bolivie s'avère surtout bien moins onéreuse. Ce jeu du marché s'applique à tous les métaux ! Aujourd'hui, extraire des terres rares en Chine ou à Madagascar revient moins cher que de développer des usines de recyclage. Au moment de la crise des terres rares, à la suite de l'annonce par la Chine d'une restriction de ses exportations, un petit sursaut en faveur du recyclage a été constaté. Solvay a installé une usine de recyclage des terres rares près de La Rochelle. Il y a quelques mois, cette usine a fermé : la Chine a été condamnée et doit exporter des terres rares. L'intérêt pour le recyclage a ainsi disparu.

S'il y a un intérêt sanitaire pour le recyclage, il y a d'abord un intérêt économique ; l'intérêt environnemental est toujours considéré comme secondaire. Lorsqu'il s'agit de rechercher des métaux plus rares dans des alliages un peu complexes, la volonté et les moyens financiers manquent. Il est, à cet égard, dommage que le signal politique récemment envoyé par le Gouvernement consiste à ouvrir des mines, plutôt qu'à mettre en œuvre un recyclage de pointe et à parvenir à un leadership dans cette filière.

Dans un petit appareil, rechercher les métaux assemblés et les extraire – comme dans le cas de l'or pour lequel il est nécessaire de monter la température des fours de manière très importante, ce qui risque d'éliminer d'autres métaux importants – implique un effort d'innovation et un investissement très importants. Le cahier des charges des éco-organismes comprend une obligation de dépenser 1 % du montant des éco-contributions perçues sur une année en R&D. En 2012, ce montant s'élevait à 181 millions d'euros d'éco-contributions. Ce n'est pas avec moins de deux millions d'euros par an que l'on va développer les technologies nécessaires, sachant que ces sommes concernent l'ensemble des EEE.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Vous avez évoqué un signal du Gouvernement en faveur de l'extraction. De quel ordre est-il ? Est-ce au travers des autorisations données par les préfetures, d'une déclaration, d'un amendement dans une loi ?

Mme Camille Lecomte. – M. Montebourg avait adressé un premier signal en déclarant vouloir créer une compagnie minière française. Cette démarche a été reprise par l'actuel ministre de l'économie qui a lancé un comité « mine responsable ». Il y a une volonté de découvrir ce que recèle le sous-sol français, ce que l'on peut entendre en temps de crise. La justification par l'emploi nous rend cependant très sceptique. La création de cent emplois dans un territoire pour exploiter une mine pendant vingt-cinq à cinquante ans doit être comparée avec la disparition de cent emplois de réparateurs qui disparaissent chaque mois en France ou la centaine d'emplois qui pourrait être créée chaque mois dans le secteur du recyclage ; ces emplois pouvant être logistiques, liés à l'acheminement des pièces détachées ou des déchets, ou des emplois beaucoup plus poussés, en matière d'éco-conception de produits réparables ou recyclables, voire des emplois d'ingénieurs spécialisés dans la recherche et l'extraction de métaux.

M. Alain Duran. – Vous nous avez indiqué qu'il fallait conduire des innovations technologiques importantes pour organiser ce recyclage. Au-delà de la volonté politique de le faire, sommes-nous en capacité d'extraire les 40 ou 80 métaux qui composent ces téléphones portables ?

Mme Camille Lecomte. – Nous en sommes incapables pour le moment. Le problème du volume des déchets électroniques ou électriques est récurrent et il faut un certain stock de déchets pour lancer des programmes. Il faut que les éco-organismes ou les recycleurs conduisent des analyses chimiques préalables qui visent la composition des téléphones, faute

des informations dispensées par les constructeurs. Une fois assurée la connaissance du contenu de ces appareils, encore faut-il trouver la technologie idoine pour les en extraire. En outre, le recyclage utilise des polluants, tout comme une exploitation minière, et n'est pas toujours une industrie toujours très propre. Des efforts doivent être conduits pour améliorer notre technique de recyclage.

Puisqu'une telle démarche n'est pas encore assurée, la priorité demeure d'allonger la durée de vie et d'utilisation des appareils. Rien n'incite aujourd'hui à ne pas changer son téléphone ; toutes les stratégies marketing y incitent.

M. Jean-Yves Roux. – Comment faire en sorte que les citoyens donnent leur portable usagé, puisque ce n'est qu'à partir d'un certain volume qu'on parviendra à faire du recyclage ?

Mme Camille Lecomte. – Nous recommandons que soit créée une consigne pour les déchets considérés comme dangereux, du pot de peinture au téléphone portable. S'agissant de mesures plus diffuses, il faut mettre en œuvre des solutions locales et les éco-organismes se sont emparés du problème en multipliant les points de collectes. Les collectivités jouent également le jeu. De nombreuses solutions plus concrètes pourraient être trouvées, par exemple le choix d'acquérir un portable d'occasion plutôt qu'un neuf. Les structures de l'économie sociale et solidaire, comme les Ateliers du Bocage, qui réparent et revendent ces appareils, ne sont pas assez connues.

Les Amis de la Terre demandent également que soit étendue la garantie des téléphones, qui en assure la durée de vie. En effet, la garantie est un signal pour le consommateur que le bien a de la valeur et peut être utilisé plus longtemps, et elle incite le producteur à mettre sur le marché des téléphones à la durée de vie plus longue et de meilleure qualité.

M. Jean-François Longeot, président. – 23 millions de téléphones portables sont vendus en France chaque année. Les campagnes de communication existent pour atteindre un tel résultat, alors qu'aucune campagne promouvant la collecte n'est conduite dans le même temps ! Comment changer cette situation ?

Mme Camille Lecomte. – Un problème se pose spécifiquement aux téléphones portables que ne connaissent pas les autres appareils électro-ménagers. Certains appareils sont mis au rebut plus facilement parce qu'ils sont en panne ; on ne garde pas chez soi un aspirateur qui ne fonctionne pas ! En revanche, on achète un nouveau téléphone portable, quand bien même celui qu'on possède déjà fonctionne. Garder un téléphone en réserve n'est cependant pas une démarche réaliste, du fait de l'évolution technologique qui condamne les plus anciens au confinement dans un placard et à l'oubli. Les fabricants sont adhérents à Eco-Systèmes ou à Ecologic, et il incombe à ces derniers de communiquer sur la reprise. Les constructeurs n'ont également aucun intérêt à communiquer sur la fin de vie de leur appareil. Vendre de nouveaux téléphones portables en communiquant sur la fin de vie des autres est une démarche compliquée.

M. Didier Mandelli. – Vous avez évoqué la consigne. Compte tenu du fait que les portables ont des prix qui peuvent varier de quelques euros à plusieurs centaines d'euros, en fonction des abonnements et de leurs conditions d'achat, avez-vous estimé un montant susceptible d'être incitatif et efficace ?

Mme Camille Lecomte. – Il faut en effet définir un montant intéressant. La consigne doit être une décision politique forte et désireuse d'adresser un signal clair, parce que les éco-organismes soulignent l'impossibilité de mettre une consigne sur certains produits en raison de l'existence d'une éco-participation. Pour un téléphone portable, compte tenu du prix de rachat pratiqué par certaines sociétés, je pense qu'un montant de l'ordre de cinquante euros est susceptible d'avoir un impact.

Mme Annick Billon. – Le marché des smartphones et des téléphones portables est international. S'agissant du recyclage, on parle de mesures propres à la France ou à l'Europe. Quelles sont vos solutions pour imposer un recyclage valable partout dans le monde ? Car s'attaquer au marché national n'aura aucune incidence : il sera toujours possible d'acheter, via internet, à l'étranger, un portable qui ne sera pas concerné par les mêmes conditions de recyclage !

Mme Camille Lecomte. – La mondialisation du marché est particulièrement vraie pour les téléphones portables. Pour autant, on ne peut pas se dire que rien n'est possible !

Si on prend l'exemple de l'extension de garantie, on a tendance à se dire que notre marché est trop petit, tandis qu'au Royaume-Uni, les constructeurs se sont adaptés au marché et à l'extension de garantie de six à dix ans. Certains fabricants proposent sur le marché britannique des appareils avec une garantie décennale. Les constructeurs peuvent donc s'adapter, quitte à ce qu'il y ait moins de types d'appareils disponibles. Quand bien même les rayons consacrés aux téléphones diminueraient de moitié, les consommateurs français ne seraient pas limités dans leurs achats. Si l'on fait bouger des leaders du marché, comme Apple ou Samsung, on peut modifier un grand nombre de choses. Apple peut être contrainte à s'adapter aux évolutions du marché français annonciatrices, nécessairement, de l'évolution d'autres marchés. Il ne faut donc pas se sentir limité.

Mme Évelyne Didier. – Au fond, on décrit un système où Apple a surtout un intérêt économique à agir. Puisqu'il s'agit là de sa première motivation, le reste est secondaire. Ne pensez-vous pas que le système des responsabilités élargies du producteur (REP) représente une forme d'externalisation de la fin de vie des objets ? Au final, quand bien même on pousserait Apple dans la direction que vous avez évoquée, cette tâche ne relève-t-elle pas de l'éco-organisme ? Le fait qu'il y ait des éco-contributions très faibles, voire ridicules compte tenu de la valeur de ces appareils ne constitue-t-il pas le cœur du problème ?

Mme Camille Lecomte. – Soit on voit le problème du point de vue de l'éco-conception et on commence à penser la filière en partant de la conception du produit ; soit la filière est orientée vers l'aval, comme c'est le cas aujourd'hui, où l'éco-conception incombe aux éco-organismes qui doivent également recycler les déchets. Une telle situation est complexe et les éco-organismes vous indiqueront l'absence de smartphones dans leur filière de recyclage. Le jour où les smartphones arriveront en masse, le marché aura dix ans de plus ! On va ainsi continuer à courir après la possibilité de savoir recycler.

Je vais prendre l'exemple plus simple de la filière emballage. Il serait plus simple de dire que l'on va réaliser des emballages en plastique ou en carton qui soient recyclables. On ne peut en revanche imposer un tel cahier des charges pour la fabrication des téléphones portables, bien qu'une telle démarche constituerait le moyen le plus aisé pour parvenir à leur recyclage. Je n'ai pas de solution toute faite à ce problème ! Avant qu'il n'y ait de réelle avancée en matière de recyclage, je pense qu'il faut tout faire pour allonger la durée de vie des appareils et retarder l'apparition de déchets.

Mme Delphine Bataille. – Vous avez évoqué la course à l'innovation comme un frein majeur. Au-delà, n'y a-t-il pas un problème de coût ? Parmi les quarante à quatre-vingt matériaux qui sont recensés dans un mobile, le recyclage de certains aurait un coût supérieur à l'accès à la matière première brute. Sur la question du volume, qui est également un frein, et sur les gros équipements électriques, pouvons-nous obtenir une règle au niveau international ? Au Japon, dans le cadre d'un partenariat entre industrie, pouvoirs publics et universités, quatre cibles de gros équipements ont été privilégiées : les réfrigérateurs, les lave-linges, les climatiseurs et les téléviseurs. Cette filière est performante et il est possible d'extraire des batteries de taille conséquente les métaux importants ; ce qui n'est pas possible sur les téléphones portables, sans doute pour des raisons techniques liées à l'utilisation de colle qui laisse des résidus sur les cartes. Considérez-vous que l'évolution technologique permettra un jour, sur la base de l'éco-conception au départ, de favoriser l'identification de certains métaux qui pourraient être recyclés ?

Mme Camille Lecomte. – L'Europe publie une liste des matériaux critiques. Si je prends l'exemple du béryllium, qui figure sur cette liste, on sait que ce métal va être très difficile à récupérer puisqu'il est présent en quantité infime dans les téléphones portables. Il faudrait identifier, avec les industriels, les quelques métaux qu'on souhaite éliminer du marché. Si Apple est capable d'éliminer le béryllium, les autres constructeurs peuvent également le faire.

Il faut fonctionner sur la base de l'élimination, dans l'esprit du règlement REACH et de la directive RoHS : il faut interdire ou limiter certaines substances, plutôt pour des raisons de nocivité, quitte à intégrer ce critère de non-recyclabilité. En théorie, tous les métaux sont recyclables, mais en pratique, du fait de leur quantité infime, ils ne seront jamais recyclables. Sur les quarante métaux qui composent le téléphone Nokia, c'est sans doute une utopie que de parvenir à en recycler trente ! Il faudrait ainsi essayer de lever le secret industriel afin d'éliminer petit à petit les matières les plus nocives et les moins recyclables.

Mme Delphine Bataille. – Je rebondirai sur la nocivité de certaines substances. Sur certains matériaux, cette nocivité est certes avérée, mais le bilan toxicologique en France reste nettement insuffisant. Pensez-vous qu'il conviendrait de mobiliser les moyens pour conduire des études dans ce domaine ?

Mme Camille Lecomte. – Nous nous fondons sur les études de l'Ecology Center, qui est une association américaine. Certaines matières peuvent être nocives en tant que telles, d'autres peuvent le devenir dans des alliages. Des études sont nécessaires pour déterminer ce point.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous avons beaucoup parlé des fabricants, comme Apple ou Samsung. Comment les opérateurs peuvent-ils eux aussi jouer un rôle en matière de recyclage des composants ?

Mme Camille Lecomte. – Ils jouent en effet un très grand rôle. La question de savoir si les offres de téléphone portable étaient liées ou non a été récurrente. On en a conclu que ces offres l'étaient plus ou moins, sans l'être totalement. Avec l'arrivée de Free, on a pensé au départ que moins de téléphones portables seraient vendus. Les chiffres ont démontré le contraire. Un petit effet pourrait se faire jour si l'on demandait aux autres opérateurs de ne plus vendre de téléphones portables à quelques euros, mais cela ne suffirait pas. Il faut parvenir à redonner une valeur à cet appareil, qui peut être vendu à plusieurs centaines d'euros en magasin. Il faudrait une prise de conscience. Aujourd'hui, un téléphone de dernière

génération coûte en moyenne 750 euros. Le problème du pouvoir d'achat ne semble pas se poser pour le téléphone : les classes populaires ne sont pas moins bien équipées que les classes plus favorisées. Le téléphone portable bouscule tous les codes ! Limiter le nombre de produits mis sur le marché serait positif, mais cette démarche n'est pas possible aujourd'hui. Encore une fois, l'extension de la durée de garantie à cinq ans représente à nos yeux une solution : le signal prix ne serait pas important, puisque les constructeurs disposent déjà des pièces détachées pendant cinq ans.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie, Madame, pour la clarté de votre propos et des précisions que vous nous avez apportées et qui nous ont beaucoup éclairés.

La réunion est levée à 15 h 50.

Mercredi 20 juillet 2016

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

Audition de représentants de l'éco-organisme Eco-systèmes (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Jeudi 21 juillet 2016

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

Audition de M. Nicolas Mouchnino, expert énergie - environnement de l'UFC-Que Choisir (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de représentants de la Fédération des entreprises du recyclage (FEDEREC)

La réunion est ouverte à 10 heures.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous allons à présent auditionner les représentants de la fédération des entreprises du recyclage, la FEDEREC.

Je souhaite la bienvenue à M. Jean-Pierre Parisi, président de la commission DEEE de cette fédération, à Mme Claire Dagnago, secrétaire générale, à M. Pascal Lerméchin, membre de la commission DEEE, et à Mme Tess Pozzi, chargée de mission. Je les remercie d'avoir répondu rapidement à notre invitation et d'être présents pour répondre à nos questions.

Créée en 1945, la FEDEREC regroupe 1 300 établissements adhérents, qui vont de la très petite entreprise au grand groupe et sont répartis sur l'ensemble du territoire

français. L'activité de la FEDEREC consiste en la collecte, le tri, la valorisation matière des déchets industriels et ménagers et dans le négoce de matières premières de recyclage.

Monsieur Parisi, je vous rappelle que notre mission d'information, créée à la demande du groupe écologiste, porte sur l'inventaire et le devenir des matériaux et composants des téléphones mobiles. Nous avons commencé nos travaux au tout début de ce mois de juillet, et nous les achèverons à la fin du mois de septembre.

Nous avons déjà mené une dizaine d'auditions, qui nous ont permis d'entendre les représentants des fabricants, de la fédération des opérateurs de téléphonie mobile et des éco-organismes. À nos yeux, il était également indispensable d'auditionner les acteurs de la collecte et de la valorisation des déchets.

Je vous donne la parole, en vous remerciant de nouveau de votre présence et de votre contribution à nos travaux.

M. Jean-Pierre Parisi, président de la commission DEEE de la FEDEREC. – Monsieur le président, c'est à nous de vous remercier de votre invitation. Pour nous, il est extrêmement important de faire entendre la voix des acteurs du recyclage, de ceux qui sont présents sur le terrain : nous sommes d'autant plus heureux d'être au Sénat aujourd'hui que nous avons parfois l'impression d'être oubliés...

Parmi les 1 300 entreprises que réunit la FEDEREC, environ 800 sont impliquées dans la problématique des déchets électriques et électroniques, qu'il s'agisse de la collecte, de la massification ou du traitement. Parmi ces acteurs, dont le volume est non négligeable, entre 50 et 80 font partie de la commission DEEE.

Ces entreprises sont pleinement impliquées sur le terrain. Elles interviennent, soit par l'intermédiaire des éco-organismes, *via* des contrats qu'elles ont conclus avec eux pour collecter, massifier et traiter les DEEE, soit directement auprès de détenteurs de déchets électriques et électroniques.

La mission d'information que vous présidez porte plus précisément sur les téléphones mobiles. Il s'agit d'un sujet important pour nous : malheureusement, ce sont là des produits que nous ne voyons que très peu dans les lots de DEEE que nous sommes appelés à collecter. Pourquoi ? Parce que les filières existantes ne permettent pas d'assurer un taux de collecte important, et pour cause : elles ne sont pas suffisamment adaptées.

En effet, à l'heure actuelle, la collecte des téléphones mobiles est essentiellement menée dans le but du réemploi. Elle est effectuée par le biais des fournisseurs de réseaux, des fournisseurs d'accès, c'est-à-dire des grands opérateurs, ou au travers des fabricants. Ces acteurs cherchent à opérer un tri entre les téléphones réemployables, qui sont en règle générale destinés à l'export, et ceux qui ne le sont pas. Une petite fraction de ces derniers est dirigée vers deux ou trois sites spécialisés, qui, eux, procèdent à leur recyclage.

J'ai pris connaissance de certaines auditions que vous avez menées, et il me semble qu'en la matière, vous disposez déjà des ordres de grandeur : entre 20 et 25 millions de téléphones portables sont mis sur le marché chaque année en France. Parallèlement, environ 2 millions seulement sont récupérés. On est donc très loin du taux de collecte que l'on devrait assurer !

Sur la masse, quelques téléphones portables viennent se perdre dans les déchetteries, dans les bacs de produits en mélange, les PAM. Il en résulte une grave distorsion en termes de valorisation économique. Jeter dans un bac contenant des aspirateurs et des friteuses un téléphone portable revient à lui faire perdre une grande partie de sa valeur, qui n'est pas négligeable.

Voilà pourquoi, selon nous, il faut repenser ces problématiques de collecte, déterminer qui doit intervenir le plus, qui doit faire respecter la réglementation et la législation en vigueur. À cette fin, peut-être est-il nécessaire de revenir à la base. Pour notre part, si nous étions conduits à récupérer ces téléphones, nous saurions ce qu'il faut en faire, il n'y a aucun problème à ce niveau !

M. Pascal Lermecin, membre de la commission DEEE. – Dans nombre de grandes entreprises, l'informatique classique est gérée par les services informatiques, tandis que les téléphones, notamment les *smartphones*, sont souvent gérés par les services généraux : ainsi coexistent deux circuits clairement distincts.

Trop souvent, nous n'avons pas accès aux téléphones et aux *smartphones*. Compte tenu de leur valeur potentielle, ces équipements n'empruntent pas le circuit des DEEE classiques, comme les unités centrales, les serveurs ou les divers accessoires informatiques.

M. Jean-François Longeot, président. – Concrètement, comment peut-on repenser les méthodes de collecte ?

M. Jean-Pierre Parisi. – Les textes réglementaires précisent que la responsabilité de la collecte et du recyclage des DEEE relève essentiellement des producteurs metteurs sur le marché. Peut-être faut-il revenir à cette règle de base ! Dans ce cadre, les fournisseurs de téléphones portables ou les fournisseurs d'accès, comme Orange, Bouygues, SFR ou Free, seraient tenus d'organiser les circuits de collecte, de véritables circuits retours. J'ajoute que ces derniers devraient être gratuits : gardons à l'esprit qu'un téléphone portable a une valeur économique positive.

Par exemple, lorsqu'on envoie un téléphone portable par la Poste, il serait possible d'y joindre un emballage de retour gratuit.

Cela étant, il faut revenir à la base du problème : je le répète, si nos entreprises peuvent récupérer ces produits, nous saurons qu'en faire. Encore faut-il que nous les collections !

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Ne pensez-vous pas qu'il faudrait réorganiser les filières, par exemple en groupant les téléphones portables et les petits équipements informatiques mobiles d'un côté et le grille-pain et le sèche-cheveux de l'autre ? Des acteurs comme Eco-systèmes ne veulent pas en entendre parler.

M. Jean-Pierre Parisi. – Il faut admettre que le système en vigueur est déjà assez compliqué : mieux vaut éviter de le complexifier encore. À l'heure actuelle, très peu de particuliers apportent leurs téléphones à la déchetterie. Qu'en sera-t-il si on leur demande de les déposer dans un bac ou dans un lieu spécifique ? En outre, le nombre d'équipements collectés par ce biais est trop faible. Il ne me semble pas pertinent d'élaborer un dispositif pour quelques dizaines de milliers de téléphones seulement.

Nous ne sommes pas toujours sur la même ligne que les éco-organismes, mais en l'occurrence nous sommes d'accord !

M. Jean-François Longeot, président. – Avez-vous des éléments à nous communiquer au regard du questionnaire que nous vous avons adressé ?

M. Jean-Pierre Parisi. – En matière de collecte, j'ai déjà pu vous expliquer quel était, selon nous, l'intérêt d'une véritable filière de retours. Au demeurant, peut-être cet outil permettrait-il de résorber des filières illégales avec lesquelles – il est inutile de le préciser – nous n'avons aucun lien, d'autant que nous collectons très peu de téléphones.

Si ces filières illégales existent, c'est parce que les téléphones portables ont une valeur économique positive. Les services après-vente ou les fournisseurs d'accès, qui gèrent un grand volume de téléphones mobiles, ont tendance à surévaluer le prix de leurs produits.

Dans ce domaine, les produits sont en général vendus aux enchères, notamment sur internet. Un fournisseur d'accès ou un fabricant de matériel met sur le marché tel ou tel lot de téléphones. Les enchères organisées sont souvent des enchères descendantes, au centime d'euro près. L'enchérisseur qui remporte le lot, souvent en y mettant le prix, est fréquemment conduit à rehausser ensuite la part affichée d'appareils réemployables dans ces lots afin de les revendre au meilleur prix, ce qui peut favoriser les filières illégales.

Mme Tess Pozzi, chargée de mission. – En la matière, l'enjeu est bel et bien de responsabiliser les producteurs et les distributeurs, pour les placer face à leurs obligations. Les téléphones qui font l'objet d'une offre de reprise devraient être dirigés vers la filière de recyclage, et non pas revendus en lots. Ces reventes ne sont pas réglementaires. Les acteurs concernés n'en ont pas nécessairement conscience.

M. Jean-Pierre Parisi. – En l'occurrence, nous sommes également face à un problème sémantique : aujourd'hui, la réglementation relative à la collecte et au traitement s'applique aux déchets d'équipements électriques et électroniques. Souvent, les entreprises qui possèdent des lots de téléphones mobiles, au titre du service après-vente, en tant que fournisseurs d'accès ou en tant que producteurs, estiment que les produits qu'elles collectent sont des équipements et non des déchets d'équipements. Peut-être s'abritent-elles derrière cette ambiguïté pour se livrer à des procédés qui ne sont pas toujours réglementaires...

Quoi qu'il en soit, le législateur pourrait effectuer cette clarification : dans tous les cas, dès lors qu'un produit est abandonné par son détenteur, il doit être considéré comme un DEEE, et non comme un équipement. Il faut clairement énoncer une distinction entre les « équipements » et les « déchets d'équipements ». Au reste, la filière des DEEE permet le réemploi des déchets d'équipements électriques et électroniques qu'elle collecte.

À notre niveau, le recyclage ne pose pas de difficulté, à ceci près qu'il faut être vigilant lors de certaines étapes, certains des déchets traités étant dangereux. Dans le cas des téléphones mobiles, le principal danger est lié à la présence des batteries au lithium, qui peuvent s'enflammer spontanément. Pascal Lerméchin le sait mieux que personne : l'un de ses sites a récemment été détruit par un incendie causé, vraisemblablement, par l'embrasement d'une pile dans un lot de PAM.

Un tel exemple l'illustre : il faut absolument éviter que les téléphones portables atterrissent dans des lots de PAM. Lorsqu'ils sont collectés de manière isolée, dans des

caisses ou dans des containers à part, ils font l'objet d'opérations manuelles de désassemblage qui permettent de réduire considérablement les risques d'inflammabilité.

Une fois ces risques neutralisés, les téléphones portables deviennent des DEEE comme les autres : ils contiennent des métaux, des matières plastiques, des cartes électroniques, des fils, autant de produits que l'on sait traiter, mais qui n'ont pas tous la même valeur.

Les cartes électroniques ont une valeur assez importante. Le taux de cuivre peut être assez élevé. D'autres métaux stratégiques et produits rares peuvent être intéressants à collecter, lorsque la conjoncture économique s'y prête, ce qui n'est pas toujours le cas. Il existait encore il y a peu un site en France, mais il a fermé.

Cela étant, pour nous, le recyclage des téléphones mobiles ne pose pas de difficulté particulière : il est même plus rentable de démonter et de valoriser des portables que des friteuses. Nous pourrions donc leur consacrer des lignes dédiées, au sein de petites unités répondant au principe de proximité. À mon sens, il s'agit là d'un enjeu essentiel : il faut réfléchir en termes d'économie circulaire.

Il serait logique de procéder de cette manière, au niveau des anciennes régions ou des nouvelles grandes régions. Les produits obtenus seraient ensuite massifiés et traités comme les autres, c'est-à-dire en distinguant les cartes électroniques, les métaux, les câbles et les plastiques. Dans ce cadre, il faudrait travailler davantage la question des retardateurs de flamme bromés.

C'est à nous, entreprises du recyclage, d'apporter la preuve que les lots constitués sont propres : dès lors que certains plastiques risquent de contenir des retardateurs de flammes bromées, il faut les trier. Nous travaillons sur cette question avec le ministère. Mais, je le répète, les opérations particulières dont il s'agit sont déjà effectuées pour d'autres produits, comme les PAM, les écrans plats, les écrans à tube cathodique. On sait trier les matières plastiques, valoriser les métaux et les cartes électroniques, même si ces opérations ne sont pas nécessairement effectuées en France.

M. Pascal Lerméchin. – Permettez-moi à revenir sur l'incendie qu'a évoqué M. Parisi. Un lot de PAM peut contenir des téléphones portables renfermant des batteries au lithium. La manipulation de ces produits par des procédés mécaniques peut induire une inflammation. C'est un accident de ce type qui a provoqué un important incendie sur le site PAPREC de Pont-Sainte-Maxence.

À l'avenir, nous devons réfléchir à de nouvelles méthodes de tri. Quoi qu'il en soit, j'insiste sur le grave risque d'incendie qu'induisent ces batteries au lithium.

M. Jean-Pierre Parisi. – Il faudrait aussi réfléchir à l'éco-conception. Certains fabricants semblent partir du principe qu'il faut créer les téléphones les plus difficiles à démonter, pour dissuader les usagers de les réparer, ou de les « bricoler » eux-mêmes. Certaines batteries sont même scellées, ce qui rend les interventions très compliquées. Parfois même, les téléphones sont jetés sitôt que leur batterie, qui est l'élément faible, n'est plus opérationnelle.

Essayons d'éviter de tels procédés, qui relèvent de l'obsolescence programmée. Les téléphones doivent être conçus pour une durée de vie prolongée et un recyclage efficace.

S'il faut donner un coup de marteau dessus pour les démonter, l'on s'expose à un risque d'accident – un morceau de plastique ou de métal peut sauter au visage de l'utilisateur –, voire à un risque d'incendie. Du même coup, les possibilités de réemploi se trouvent amoindries.

M. Pascal Lermechin. – J'ajoute que le démontage des téléphones portables est la plupart du temps effectué manuellement. Leurs cartes électroniques ont souvent une grande valeur, liée aux quantités assez importantes d'or, d'argent, de palladium ou de cuivre qu'elles contiennent. Toutefois, dans bien des cas, ces cartes sont mélangées à d'autres avant de partir vers des circuits classiques d'affineurs, en Suède ou en Belgique.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Quelle est la valeur approximative d'une tonne de cartes électroniques ?

M. Pascal Lermechin. – Nous gérons surtout des cartes d'unités centrales, pour lesquelles le volume d'or est de 50 à 150 grammes par tonne. Quant aux téléphones portables, ils comprennent entre 200 et 500 grammes d'or par tonne d'équipement, ce qui représente entre 5 et 10 euros le kilo.

M. Jean-Pierre Parisi. – Ce prix final peut sembler assez bas, mais il faut tenir compte des coûts de traitement. Le problème est que les groupes qui traitent les cartes électroniques – Aurubis, Umicore, Boliden – sont très souvent étrangers. En France, Terra Nova se limite au concentrat et quelques sites pilotes travaillent sur des technologies de tri des métaux précieux. Non seulement ces grands groupes étrangers imposent des coûts de traitement assez élevés, mais les technologies actuelles sont axées sur la récupération de quelques métaux, et non de la totalité. La carte électronique n'est donc pas intégralement valorisée.

M. Pascal Lermechin. – On constate en outre que, depuis quelques dizaines d'années, la valeur des cartes électroniques a tendance à diminuer : les producteurs y mettent de moins en moins d'or et de métaux.

M. Jean-François Longeot, président. – Les carences en matière de recyclage sont donc également un problème d'ordre économique.

M. Jean-Pierre Parisi. – Certes, monsieur le président, mais dans l'absolu nous ne devons pas tenir compte de cet aspect. La réglementation que nous devons suivre est d'ordre purement environnemental : si les DEEE doivent être traités, c'est parce qu'ils contiennent des éléments polluants.

Bien sûr, nous collectons des métaux et des matières plastiques, qui auront une seconde vie, ce qui est extrêmement important. Cela étant dit, si les téléphones n'avaient aucune valeur, les abandonner dans la nature serait catastrophique, compte tenu de ce qu'ils contiennent.

M. Jean-François Longeot, président. – Ma question n'est pas là. À l'évidence, cette filière de recyclage n'est pas performante : pour 25 millions de téléphones vendus chaque année en France, 2 millions sont effectivement récupérés. Les opérateurs et les fabricants n'ont-ils pas intérêt à tout faire pour empêcher ce recyclage ?

M. Jean-Pierre Parisi. – Tout à fait. Tel est d'ailleurs le sens de mes propos sur l'éco-conception. Jusqu'à présent, cette dernière a bon dos : il est assez clair qu'elle permet

avant tout aux opérateurs de mettre en place une obsolescence programmée. Et les téléphones portables ne sont pas les seuls concernés !

Nous connaissons de nombreux de réparateurs professionnels qui, en fonction de la marque ou du numéro de série, peuvent vous dire d'entrée de jeu quelle pièce ils vont devoir changer ! Pour tel type de téléviseur Samsung en provenance de Chine, il faut remplacer un condensateur qui coûte quelques centimes d'euros et modifier légèrement le ventilateur. Cette petite réparation étant effectuée, la vie de l'équipement est prolongée de plusieurs années !

Bien entendu, il en est de même des téléphones, pour lesquels il faut également tenir compte des effets de mode : qui, pour avoir le dernier iPhone, n'a jamais été tenté de remiser son ancien téléphone dans un tiroir ?

C'est vrai, les fabricants et les opérateurs poussent toujours à la consommation. Ils cherchent ainsi à limiter le réemploi, ou bien font en sorte que le réemploi soit effectué dans des pays où ils ne vendent pas d'équipements neufs...

Vous nous avez interrogés sur l'économie sociale et solidaire. Même si nous ne faisons pas partie de la Fédération des entreprises d'insertion, nous travaillons main dans la main avec les entreprises de ce secteur, avec le réseau Envie et avec Emmaüs, surtout lorsque les activités concernées requièrent une main-d'œuvre importante.

L'économie sociale et solidaire doit jouer un rôle majeur sur le marché des téléphones portables, les seules entreprises ayant des relations contractuelles avec des fournisseurs d'accès ou des opérateurs étant des entreprises de ce secteur. Les quelques téléphones en provenance des déchetteries qui sont traités sur des lignes de tri le sont souvent par des acteurs de l'économie sociale et solidaire, qui pourvoient à de nombreux emplois dans le recyclage. Les personnels employés ayant un niveau de formation assez peu élevé, il est nécessaire de les former au travail de ligne.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Existe-t-il des entreprises spécialisées dans le traitement des téléphones portables ou les entreprises sont-elles toutes mixtes ?

M. Jean-Pierre Parisi. – Les Ateliers du bocage étaient spécialisés dans le traitement des téléphones mobiles, mais il me semble qu'ils ont perdu leur marché récemment, au profit d'un pays d'Europe de l'Est, dont les prix étaient moins élevés.

Des entreprises travaillent en aval. Il s'agit des *brokers*, qui sont des intermédiaires. Ils achètent, souvent à des prix élevés, des lots lors d'enchères inversées, en tablant sur le fait qu'ils pourront réemployer le maximum d'équipements. Ils confient ces lots à des structures – il s'agit souvent de structures de l'économie sociale et solidaire – qui réalisent des tests sur les appareils, remplacent certains équipements, tels les écrans ou les batteries, et les reconditionnent pour les remettre sur le marché. Elles traitent également la partie qui n'est pas réemployable. C'est la filière classique.

Certains *brokers* envoient des lots complets à l'étranger au lieu de les faire traiter en France, essentiellement en raison du coût de la main-d'œuvre.

M. Pascal Lermecin. – On a vu apparaître les *brokers* il y a cinq ou dix ans. Les places de marché comparent les prix des téléphones des opérateurs – tel téléphone Samsung

vaut tel prix – et les *brokers* se livrent une concurrence féroce – ils sont à un ou deux euros près – pour les acheter. Une grosse partie des flux qui étaient traités par les Ateliers du bocage est ainsi partie en Europe de l'Est, pour un ou deux euros. C'est aberrant. Les tensions sont très fortes sur ce marché.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Qui avait fait l'offre de marché ?

M. Pascal Lermechin. – Les *brokers*. Les opérateurs de téléphonie lancent des appels d'offres, consultent des *brokers*, qui sont sur la place publique et qui sont contraints à une concurrence féroce entre eux. Sachant qu'un *smartphone* vaut entre 50 et 300 euros et que 20 ou 25 millions de téléphones mobiles sont mis sur le marché chaque année, imaginez le marché que cela représente.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Où procèdent-ils à la revente ? Sur internet ? Dans des magasins spécialisés ?

M. Pascal Lermechin. – Les ventes ont lieu sur des plateformes de vente en ligne.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Lorsque les téléphones sont envoyés à l'étranger, ils ne sont pas considérés comme des déchets ?

M. Jean-Pierre Parisi. – Quand un *broker* achète un lot, il récupère non pas des DEEE, mais des équipements électriques et électroniques, ce qui change tout en termes de transport transfrontalier de déchets. S'agissant d'équipements à réparer, ils peuvent être envoyés n'importe où. En revanche, les déchets d'équipements électriques et électroniques sont, eux, soumis à la réglementation sur les transferts transfrontaliers de déchets. On n'a pas le droit d'envoyer n'importe quoi. Il faut en outre apporter la preuve, pour chaque conditionnement, que les produits envoyés à l'étranger sont des produits de réemploi et non des déchets. Cela pose un véritable problème. La problématique est la même pour d'autres types d'équipements, tels les disques durs.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Une part significative des lots envoyés en Europe de l'Est est véritablement constituée de déchets. Qu'en est-il fait sur place ?

M. Jean-Pierre Parisi. – Je pense qu'ils sont recyclés, car ils présentent un intérêt économique. En outre, ces pays s'éveillent aux problématiques du recyclage. Cela étant dit, je ne pense pas que les conditions du recyclage et de la valorisation soient les mêmes qu'en France.

Les éco-organismes ont instauré voilà deux ans le WEEE labex, une norme interne aux éco-organismes, qu'ils nous imposent à nous, le but étant d'harmoniser les obligations des opérateurs à l'échelon européen. En réalité, cette norme n'est pas appliquée de la même manière dans tous les pays européens, ce qui crée des distorsions de concurrence, alors que des outils ont été mis en place pour les éviter. C'est un grave problème, sur lequel l'Europe est en train de se pencher afin d'harmoniser les obligations des sites de dépollution.

M. Jean-François Longeot, président. – Que faut-il faire ?

M. Pascal Lermecin. – Il faut fortement sensibiliser les opérateurs de téléphonie au fait que des équipements, c'est-à-dire des matériels qui fonctionnent, et des déchets, sont deux choses différentes. Les documents d'enchère des opérateurs ne contiennent aucune spécification, on ne sait pas si les téléphones qu'ils vendent sont entiers, s'ils fonctionnent ou non.

Les *brokers* ne font que subir les contraintes financières et économiques qui leur sont imposées. Si l'on ne demande pas aux opérateurs de téléphonie de gérer cette question différemment, la situation n'évoluera pas.

Mme Tess Pozzi. – C'est en fait comme si Darty revendait en direct les réfrigérateurs qui leur sont rapportés par leurs clients. Les opérateurs de téléphonie n'ont pas à revendre les appareils qui leur sont remis par leurs clients. Le particulier qui rapporte son téléphone à un opérateur pense qu'il sera envoyé à une filière de traitement, il ignore qu'il sera revendu.

M. Jean-Pierre Parisi. – Le fait que le réfrigérateur remis à Darty soit un déchet, mais non le téléphone rapporté à l'opérateur, est incompréhensible.

M. Jean-François Longeot, président. – Je ne suis pas certain que les opérateurs vont nous entendre. Faut-il employer un moyen législatif ?

M. Jean-Pierre Parisi. – Il faut que la loi soit appliquée : dès lors qu'un produit est abandonné par son dernier détenteur, il devient un DEEE. Le problème, c'est que les services après-vente considèrent qu'ils récupèrent un équipement électrique et non un DEEE. Il faudrait donc préciser dans les textes qu'un téléphone mobile, au même titre qu'un réfrigérateur, est un DEEE. Il faudrait également préciser que le dernier détenteur est celui qui a acheté l'appareil et non le service après-vente.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Pourquoi n'y a-t-il pas d'affineur en France ?

M. Jean-Pierre Parisi. – Personne en France n'a jamais eu la volonté d'investir dans les équipements nécessaires, lesquels proviennent souvent d'anciennes installations industrielles. De gros affineurs étrangers ont, eux, dédié des fours au recyclage, contrairement aux gros sidérurgistes français, qui n'ont jamais eu envie de s'intéresser à ce type de problèmes et d'investir. Nous sommes donc obligés aujourd'hui de passer sous les fourches caudines de ces grosses structures que sont Aurubis et Boliden, lesquelles nous imposent leurs conditions.

Ces entreprises ne font pas de très gros efforts pour aller très loin dans le recyclage, car cela leur coûterait trop cher pour récupérer quelques grammes de métaux, même s'ils sont très intéressants. Ils préfèrent s'en tenir à l'or, à l'argent, au palladium, au platine, qu'ils savent parfaitement traiter, plutôt que de mettre au point des technologies qui leur permettraient de récupérer d'autres métaux.

En France, Terra Nova a essayé de s'y mettre et d'aller plus loin. Cette société souhaitait produire un concentrat et le traiter. Pour l'instant, elle en est restée à la première étape et elle revend son concentrat. C'est le signe que c'est difficile. Bigarren Bizi, au Pays Basque, et d'autres sociétés, comme Extrachive, s'intéressent aux nouvelles technologies, à

des systèmes à ultra-sons ou à d'autres méthodologies, mais il ne s'agit pour l'instant que de projets pilotes.

M. Pascal Lermechin. – La société Nyrstar d'Auby recycle l'indium contenu dans certains produits, comme les écrans, mais la variabilité du prix de ce métal est considérable. L'indium est ainsi passé de 1 000 euros le kilo à 200 euros le kilo. Dans ces conditions, cela coûte trop cher de le recycler. Il est parfois presque plus intéressant de le mettre en centre d'enfouissement ou en incinération que de le faire traiter. Ce qui a conduit Solvay à fermer son usine de la Rochelle, c'est la variabilité de la valeur des terres rares.

M. Jean-Pierre Parisi. – Terra Nova et Nyrstar viennent du même creuset. Ces entreprises ont des connaissances métallurgiques classiques, mais elles sont limitées par l'adéquation entre les tonnages et les coûts. C'est un problème purement économique de rentabilité d'une entreprise. Il faudrait trouver des technologies qui soient à la fois applicables à des petites quantités et économiquement valables.

J'ai travaillé avec l'Institut national polytechnique de Grenoble sur des technologies à sels fondus afin de récupérer des métaux précieux. Elles fonctionnent très bien avec un petit morceau d'or, mais pas avec une carte électronique. La société Extractive a mis au point une technologie qui marche très bien sur des produits riches. Elle fonctionne avec un résidu d'aimant, mais pas avec les aimants extraits des disques durs ou des téléphones portables, lesquels contiennent des polluants antagonistes des produits que l'on veut récupérer.

L'évolution des technologies pose également problème. Si l'on développe une technologie rentable pour 100 grammes d'or par tonne et que, du jour au lendemain, les produits n'en contiennent plus que 50 grammes par tonne, on est mort. Compte tenu des problèmes que pose le recyclage et de la baisse des cours des métaux, qui osera investir ?

Pour notre part, nous sommes soumis à une forte pression des éco-organismes du fait de la baisse des cours. Ils souhaitent qu'on les paie davantage, mais on ne le peut pas, car les cours des métaux et des matières plastiques ne cessent de baisser. En outre, des obligations importantes nous sont imposées. Pour retirer les retardateurs de flamme bromés des matières plastiques, il faut mettre en place un tri qui coûte cher. Il faut ensuite traiter les retardateurs qui ont été éliminés. Les éco-organismes ne comprennent pas que les produits ont alors une valeur négative. Nous nous battons pour leur faire comprendre que la valeur d'un produit peut devenir négative en raison de l'évolution des technologies, des obligations qui nous sont imposées et de la baisse du prix des matières.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Que faites-vous de tout ce qui n'est pas valorisable ?

M. Jean-Pierre Parisi. – Pour continuer sur l'exemple des retardateurs de flamme bromés dans les plastiques, nous avons mis en évidence leur présence par flux. Certains flux ont des taux de retardateurs de flamme bromés supérieurs à 2 000 ppm, soit la limite maximale, et des taux de polluants organiques persistants, les POP, supérieurs à 1 000 ppm. En fonction des fractions, on peut soit les recycler, en boucle fermée ou ouverte, soit les détruire, soit produire des combustibles solides de récupération, les CSR. Nous avons transmis toutes nos analyses au ministère, qui a promis de nous répondre au mois de septembre. Nous sommes soumis à des obligations réglementaires, nous ne pouvons pas faire ce que nous voulons.

Les marges financières sont totalement différentes selon que l'on fait du recyclage, qui rapporte de l'argent, de la destruction, qui coûte très cher, de la mise en décharge, qui coûte un peu moins cher, de l'incinération ou du CSR. Nous répondons aux obligations. Dans certains cas mêmes, les éco-organismes se sont approprié les fractions dangereuses afin de les traiter eux-mêmes dans des sites dédiés.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Qu'en est-il du béryllium par exemple ?

M. Jean-Pierre Parisi. – Ce sont les affineurs qui le récupèrent, quand ils traitent du cuivre par exemple, qui en contient. Les poussières de béryllium sont dangereuses, mais pas le béryllium en lui-même.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Existe-t-il des chartes, par exemple, permettant de protéger les salariés ?

M. Jean-Pierre Parisi. – Nous avons en effet des guides de bonnes pratiques.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Pourriez-vous nous les transmettre ?

M. Jean-Pierre Parisi. – Oui, nous vous les transmettrons.

Nous avons l'obligation d'être conformes à l'autorisation délivrée par la préfecture prévue dans la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et au WEEE labex, qui traitent, outre les aspects réglementaires, des problématiques sanitaires et sociales.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Avez-vous des techniques de protection des personnels ?

Mme Tess Pozzi. – Nous devons réaliser un travail de recensement interne de données sur ce sujet.

M. Jean-Pierre Parisi. – Il est important pour nous de nous assurer, lorsque nous faisons traiter des produits ailleurs qu'en France – je parle de pays limitrophes, l'Espagne par exemple –, que le traitement est réalisé dans les mêmes conditions. De ce point de vue, le WEEE labex n'est pas une norme acceptable, car elle est interprétée de façon différente dans chaque pays européen. Ce qui devait être une norme européenne n'en est plus une.

Mme Tess Pozzi. – Le WEEE Labex est un label d'excellence pour le traitement des DEEE. La majorité des sites sont en train d'être certifiés, mais les autres États n'imposent pas forcément le respect de cette norme aux entreprises.

En outre, cette certification peut coûter jusqu'à 10 000 euros par an par entreprise et par flux, chaque flux faisant l'objet d'une labellisation – les réfrigérateurs, les petits appareils en mélange, les écrans. En outre, les frais d'audit sont financés par les entreprises. Cela crée une distorsion de concurrence entre les pays.

M. Jean-Pierre Parisi. – En France, une entreprise n'ayant pas obtenu le WEEE Labex a très peu de chances de travailler dans le secteur des DEEE. En Allemagne, quasiment aucun site n'est labellisé WEEE Labex.

Mme Tess Pozzi. – Le WEEE Labex est un standard privé. La FEDEREC travaille également sur des normes européennes avec le Comité européen de normalisation en électronique et en électrotechnique. Nous achevons la rédaction d'un ensemble de textes, dont nous espérons qu'ils seront ensuite rendus obligatoires à l'échelon européen, et pas uniquement en France.

Si ces textes étaient intégrés à notre réglementation, mais pas à celle des autres pays, ils présenteraient un risque pour nos entreprises. Nous souhaitons donc que la Commission européenne, qui a été sensibilisée à ce sujet, les intègre à la réglementation européenne. Des contrôles seront ensuite nécessaires sur le terrain. Les éco-organismes effectuent très fréquemment des audits des sites en France. Le respect des obligations est très contrôlé en France par rapport à d'autres États.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Quelles relations entretenez-vous avec les éco-organismes ?

M. Jean-Pierre Parisi. – Elles sont cordiales. Nous avons mis en place, à la demande de l'État et du législateur, un comité d'orientation stratégique par filière, lequel réunit PV Cycle, Récyclum, Écologic et Éco-systèmes, ainsi que la FNADE, la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement et la Fédération des entreprises du recyclage. Sa présidence est tournante – c'est actuellement moi qui l'assure. Nous nous voyons tous les deux ou trois mois pour faire le point sur différents problèmes, que nous parvenons ainsi à régler. À ce niveau, les choses fonctionnent très bien. Les tensions sont ensuite liées aux exigences assez fortes des éco-organismes et à la concurrence qu'ils se livrent entre eux, laquelle a des impacts sur les prestataires.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Quels sont les avantages et les inconvénients de ce modèle et de cette concurrence ?

M. Jean-Pierre Parisi. – Les éco-organismes DEEE sont des organismes opérationnels, contrairement aux éco-organismes du secteur des emballages, qui sont des organismes financiers. Les éco-organismes financiers collectent les contributions, gèrent l'ensemble de la filière en mettant en place les contrats et en contrôlant les prestataires. Point important, ils restent propriétaires de la matière.

Les organismes opérationnels facturent des prestations et paient la matière aux éco-organismes pour pouvoir la revendre. S'il n'y avait qu'un seul éco-organisme, il n'y aurait plus aucune concurrence, le risque serait alors que, une fois les prestataires choisis, les choses soient définitivement bouclées. Une certaine pluralité est nécessaire. Or elle n'est pas assez importante actuellement. Deux éco-organismes se livrent une petite guerre, car leurs adhérents passent de l'un à l'autre en fonction des tarifs pratiqués. Pour minimiser leurs coûts et réduire les prix qu'ils font payer à leurs adhérents, ils s'en prennent aux prestataires. C'est un problème important.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – S'il y en avait quatre, ce serait pareil, non ?

M. Jean-Pierre Parisi. – Non, le risque serait alors dilué. Il serait dangereux que toutes les cartes soient placées entre les mains d'un seul éco-organisme.

Cela étant dit, nous parvenons de mieux en mieux à discuter avec les éco-organismes. Ils se rendent compte de leurs limites. Les sachants, c'est nous, pas eux. Cela a été difficile de le leur faire comprendre, mais ils commencent à l'admettre, ce qui est important pour nous.

La réunion est levée à 10 h 55.

Audition de M. Bertrand Bohain, délégué général du Cercle national du recyclage (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de représentants de l'association Halte à l'obsolescence programmée (HOP) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de M. Vincent Laflèche, Président-directeur général du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de M. François-Michel Lambert, président de l'Institut de l'économie circulaire (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 25 JUILLET ET A VENIR**

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 26 juillet 2016

à 14 h 30

Salle Lamartine – Assemblée nationale

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 14 septembre 2016

à 10 heures

Salle n° 245

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport de Mme Catherine Morin-Desailly et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 802 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 12 septembre, à 12 heures

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi « Égalité et citoyenneté »

Mercredi 27 juillet 2016

à 10 heures

Salle A120

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition du Général Gaëtan Poncelin de Raucourt, Directeur du projet Réserve du ministère de la Défense.

à 14 h 30

Salle A120

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports.