

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	9471
• <i>Groupe de travail « Migrants » - Examen du rapport d'information</i>	<i>9471</i>
• <i>Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>9481</i>
COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI « ÉGALITÉ ET CITOYENNETÉ ».....	9483
• <i>Audition du Général Gaëtan Poncelin de Raucourt, Directeur du projet Réserve du ministère de la Défense</i>	<i>9483</i>
• <i>Audition de M. Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports</i>	<i>9497</i>
MISSION D'INFORMATION SUR L'ACCORD DE MARS 2016 ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA TURQUIE RELATIF À LA CRISE DES RÉFUGIÉS	9515
• <i>Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits.....</i>	<i>9515</i>
MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'INVENTAIRE ET LE DEVENIR DES MATÉRIAUX ET COMPOSANTS DES TÉLÉPHONES MOBILES.....	9527
• <i>Audition de représentants de l'éco-organisme Eco-systèmes</i>	<i>9527</i>
• <i>Audition de M. Nicolas Mouchnino, expert énergie - environnement de l'UFC-Que Choisir.....</i>	<i>9539</i>
• <i>Audition de M. Bertrand Bohain, délégué général du Cercle national du recyclage</i>	<i>9543</i>
• <i>Audition de représentants de l'association Halte à l'obsolescence programmée (HOP).....</i>	<i>9549</i>
• <i>Audition de M. Vincent Laflèche, Président-directeur général du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)</i>	<i>9553</i>
• <i>Audition de M. François-Michel Lambert, président de l'Institut de l'économie circulaire.....</i>	<i>9564</i>
PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 12 SEPTEMBRE	9569

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 13 juillet 2016

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -

La réunion est reprise à 13 heures 25.

Groupe de travail « Migrants » - Examen du rapport d'information

La commission examine le rapport d'information de MM. Jacques Legendre et Gaëtan Gorce, co-présidents du groupe de travail « Migrants ».

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, nous examinons le rapport d'information de nos collègues Jacques Legendre et Gaëtan Gorce sur les migrants.

M. Gaëtan Gorce. – L'Europe est confrontée depuis presque deux ans à une pression extrêmement forte à ses frontières, en raison de la crise syrienne. Elle a accueilli l'année dernière plus d'un million de personnes alors que le rythme d'accueil des 10 années précédentes était de l'ordre de 100 000 à 150 000 personnes par an. On a donc changé de dimension, et la crise syrienne explique, sinon la totalité, du moins l'essentiel de ce flux, composé également d'Afghans, d'Érythréens et d'Irakiens.

Cette pression migratoire a révélé la faible capacité de réaction de l'Union européenne. Celle-ci n'a pas manqué d'information – elle était bien consciente du processus qui s'amorçait –, mais elle s'est heurtée à la difficulté à mobiliser les États et à leur faire partager un point de vue commun. Le mouvement migratoire auquel on a assisté a été pour partie provoqué par la diminution des contributions des États, y compris européens, aux programmes du HCR et au Programme alimentaire mondial. C'est dire le manque d'intérêt de nombreux États pour ces sujets.

Par conséquent, les outils de l'Union européenne – Schengen, Dublin – se sont révélés extrêmement fragiles. Les accords de Schengen, initialement conçus pour gérer la circulation à l'intérieur de l'Union, ont été confrontés à une pression externe à laquelle nous n'étions pas réellement préparés d'un point de vue tant technique que politique. Le règlement de Dublin, qui prévoit les règles relatives à l'asile, traduit principalement l'idée selon laquelle il ne faut pas permettre à certains États de se défaire sur les autres, d'où la règle du premier accueil, qui attribue la responsabilité de la prise en charge du demandeur à l'État dans lequel celui-ci se présente. Cette règle a mis en avant des États particulièrement fragiles, comme la Grèce.

On a donc pu avoir le sentiment que la réponse de l'Union européenne n'était pas à la hauteur des enjeux et que ce mouvement la fragilisait, malgré les tentatives de la Commission européenne d'avancer, reconnaissons-le, un certain nombre de propositions. Elle a en effet proposé dès le mois de mai 2015 – cela peut paraître tardif, mais c'est en réalité assez rapide – un plan d'action comportant des mesures de relocalisation. Toutefois, elle n'a pas réussi à convaincre les États membres, le dispositif temporaire de relocalisation adopté à l'automne étant même contesté par certains États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne. Par ailleurs, elle a mis en place dès 2014 un fonds destiné à soutenir les pays d'accueil confrontés à l'arrivée de réfugiés, sans doute pas suffisamment abondé. Par

ailleurs, il aura fallu attendre mars 2016 pour qu'un fonds destiné aux pays européens de premier accueil, aujourd'hui abondé à hauteur de 700 millions d'euros, soit constitué. Aussi, notre première impression est que l'Union européenne a eu du mal à mobiliser ses outils et que ses réponses n'ont pas été à la hauteur des enjeux.

M. Jacques Legendre. – Finalement, c'est l'accord UE-Turquie, signé le 18 mars dernier, qui semble montrer une réaction un peu plus organisée de l'Union européenne. Cet accord prévoit le renvoi vers la Turquie de tous les migrants, y compris ceux qui demandent une protection internationale, en échange d'une aide initiale de 3 milliards d'euros destinée aux réfugiés, de la libéralisation des visas et de la relance du processus d'adhésion de la Turquie. Cela a permis de faire baisser significativement les flux sur cette route – on observe actuellement une cinquantaine d'arrivées par jour en moyenne, ce qui est très loin des chiffres du printemps dernier –, même s'il est difficile de dire si l'efficacité de l'accord est imputable au caractère dissuasif de la menace de renvoi, à un meilleur contrôle des flux par la Turquie ou encore à la fermeture, quelques jours plus tôt, des frontières sur la route des Balkans, sans doute les trois facteurs jouent-ils de manière combinée.

Je vous demande, mes chers collègues, de faire preuve d'un peu de patience à ce sujet, puisqu'une mission d'information a été mise en place au Sénat – notre collègue M. Billout en est le rapporteur et j'en suis le président – et que nous aurons l'occasion de vous présenter plus précisément nos analyses sur cet accord vers la fin du mois de septembre. Sans vouloir déflorer le sujet, je peux d'ores et déjà vous dire que nous nous posons toujours la question de son efficacité.

Le problème est-il définitivement réglé ? Il est trop tôt pour l'affirmer, l'existence de routes alternatives ou de voies de contournement étant à surveiller. Nous avons entendu parler de la réactivation d'une route partant d'Égypte et visant à rejoindre la péninsule italienne *via* la Méditerranée ; c'est une route extrêmement dangereuse, qui évite les opérations maritimes de la mer Égée et les côtes libyennes. Une ONG nous a également parlé d'une route entre la Turquie et l'Ukraine, mais rien ne confirme encore cette information.

Surtout, les arrivées ont repris sur la route de Méditerranée centrale, sans qu'il s'agisse d'un transfert de migrants syriens puisqu'elles concernent principalement des migrants économiques provenant d'Afrique subsaharienne et de la Corne de l'Afrique – Nigériens, Gambiens, Somaliens. Cette reprise est d'abord saisonnière, cette route, particulièrement dangereuse, étant moins empruntée l'hiver. L'entonnoir d'Agadez attire beaucoup de monde au Niger et tient lieu de tête de pont pour la traversée du Sahara en direction du rivage libyen.

Ce flux de Méditerranée centrale s'inscrit dans une migration transméditerranéenne classique qui existe depuis des années, même si la situation en Libye depuis 2014 a, sans aucun doute, contribué à son accentuation. Il s'agit là d'un phénomène constant, structurel, et qui est appelé à perdurer. En effet, l'Europe, continent stable et que l'on croit prospère par rapport à une périphérie secouée par les crises et les conflits, attire et continuera d'attirer. Le différentiel de développement et l'explosion démographique en Afrique – elle pourrait compter 2 milliards d'habitants en 2050 contre moins d'un milliard actuellement – ne peuvent que conforter ce mouvement. Pour mémoire, au Niger, les femmes ont en moyenne sept enfants. Comment assurer, avec une telle pression démographique, le développement et l'amélioration du niveau de vie pour tous les enfants ?

À cet égard, le lien doit être fait entre ces flux vers l'Europe et un mouvement d'intensification des migrations qui est à l'œuvre à l'échelle mondiale. Selon les chiffres des Nations unies, le nombre de migrants internationaux a augmenté de 71 millions depuis 15 ans pour représenter aujourd'hui 244 millions de personnes, cette migration majoritairement régulière. Nous n'avons pas eu l'occasion d'enquêter sur les migrations asiatiques, mais elles sont importantes. En ce qui concerne l'Afrique, à côté des migrations vers l'Europe, il y a aussi des migrations intra-africaines importantes, qui contribuent aussi à déséquilibrer certains États.

M. Gaëtan Gorce. – Nous sommes effectivement confrontés à un phénomène mondial, qui concerne l'Europe depuis longtemps puisqu'elle n'a jamais été à l'écart des migrations, que ce soit comme point de départ ou comme point d'arrivée. Ce processus, qui paraît spectaculaire, reste relativement limité au regard de la population mondiale. En effet, cela correspond à une proportion de 2,8 % à 3,2 % de la population mondiale. Cela permet de relativiser un mouvement puissant, mais qui ne concerne qu'une toute petite minorité de la population mondiale. Au début du XX^e siècle, on estime que la population de migrants correspondait plutôt à 5 % de la population mondiale.

Pourtant, on ressent ces mouvements plus fortement de nos jours parce que les écarts de richesse et les enjeux de sécurité ne sont plus les mêmes. Aujourd'hui, l'Europe est la première destination des mouvements de migration. Elle est la destination d'environ un tiers des migrants, juste devant l'Asie, l'Amérique attirant environ 20 % des migrations. Une partie importante des mouvements ont lieu dans un cadre régional, entre des pays voisins ou proches. On observe ce phénomène en Amérique, en Europe avec le nord de l'Afrique et une partie de l'Afrique centrale et en Asie, où les mouvements sont dirigés vers les pays les plus riches, le Japon et la Corée du Sud.

Dans ce contexte, la réponse de l'Europe doit être triple : tout d'abord traiter l'urgence, ensuite concevoir et mettre en place des dispositifs plus complets de contrôle des flux migratoires et enfin instaurer une vraie politique de migration prenant en compte ce phénomène important et croissant.

En ce qui concerne les mesures d'urgence, celles-ci sont notamment justifiées par la situation très difficile des personnes concernées. Près de 3 770 personnes sont mortes l'an dernier en traversant la Méditerranée et 2 800 sont déjà mortes depuis le début de l'année 2016. Il ne s'agit en outre que des chiffres connus, c'est-à-dire comptabilisant les personnes identifiées comme ayant disparu ou dont le corps a été retrouvé. Les morts doivent donc être beaucoup plus nombreux...

En second lieu, il faut réfléchir aux manières de maîtriser ou d'atténuer ce processus. C'est évidemment l'objet de l'accord passé avec la Turquie le 18 mars dernier.

Dans un premier temps, cela suppose de renforcer les moyens consacrés au maintien des populations tentées par la migration, dans les territoires où elles se trouvent. La plupart souhaitent rester à proximité de leur pays d'origine pour pouvoir y retourner dès que possible. C'est d'ailleurs sans doute l'impression que le conflit syrien ne cesserait pas rapidement qui a conduit des réfugiés syriens de Turquie à tenter de se rendre en Union européenne pour offrir un avenir à leurs enfants. Il convient donc de mobiliser des moyens pour maintenir ces personnes sur ce territoire. La conférence des donateurs pour la Syrie a recueilli 11 milliards d'euros de promesses de dons, qu'il faudra tenir. De ce point de vue,

nous sommes sur la bonne voie, mais il faut garder une attention très forte pour concrétiser ces moyens.

Dans un second temps, il s'agit d'offrir des solutions d'installation sécurisée aux migrants. L'Europe s'y est essayée en mettant en place un dispositif de réinstallation de 22 000 personnes, objectif très modeste ; la réinstallation désigne le fait pour une personne qui se trouve dans un pays de premier accueil et qui est placée sous protection internationale d'être sélectionnée pour s'installer dans un pays européen ; à ce jour un peu plus de 8 200 personnes en ont bénéficié.

Il existe parallèlement un processus de relocalisation à l'intérieur de l'Union, pour accueillir les personnes installées en Grèce ou en Italie. L'objectif s'élève à 160 000 personnes ; pour l'instant, environ 3 000 personnes ont été concernées, dont environ 1 000 en France.

Depuis la signature de l'accord avec la Turquie, il y a une confusion puisque les réinstallations effectuées dans ce cadre peuvent s'imputer sur les relocalisations à effectuer. En outre, pour permettre les réinstallations, des retours de Grèce vers la Turquie sont théoriquement nécessaires. Au 11 juillet, le mécanisme du « un pour un » n'avait concerné que 735 personnes. Cela signifie qu'il est totalement inadapté au regard de la situation à laquelle nous sommes confrontés. On sait qu'un certain nombre d'États font preuve d'une mauvaise volonté manifeste pour participer à ces opérations, notamment le groupe de Visegrád qui a indiqué qu'il ne souhaitait pas s'associer à cette démarche.

En parallèle, d'autres mécanismes permettent de répondre à des situations d'urgence, notamment le visa humanitaire, auquel la France recourt. On a accueilli plus de 4 400 personnes par ce biais en 2015. D'autres États emploient ce mécanisme, mais dans des volumes encore insuffisants.

Enfin, une autre mesure d'urgence réside dans l'accueil des personnes arrivées sur le territoire de l'Union européenne. On connaît les difficultés que connaît la Grèce avec les 48 000 personnes qui sont restées sur son territoire. La logique voudrait qu'elles fussent progressivement relocalisées ; l'Union européenne a mobilisé plus de 260 millions d'euros pour aider la Grèce à gérer cette situation. Elle doit également aider l'Italie, qui est de plus en plus concernée par ce problème, puisque les flux se déplacent vers la Méditerranée centrale, mais les moyens qui seront mobilisés ne seront manifestement pas à la hauteur des besoins.

Concernant la France, qui a été relativement « épargnée », si l'on peut dire, l'accueil des réfugiés se fait principalement au travers de la réinstallation ou de la relocalisation, mais dans des proportions très limitées, quoique plus importantes que dans d'autres États. Se pose également la question très spécifique des migrants qui veulent rejoindre le Royaume-Uni, mais qui sont bloqués par la frontière de Schengen, et bientôt de l'Union européenne, à Calais et à Grande-Synthe.

Nous nous sommes rendus sur place pour constater la situation. Le camp de Grande-Synthe accueille à peu près 1 000 personnes et celui de Calais 6 000 migrants, dont 1 500 dans l'espace aménagé par l'État en début d'année, offrant des conditions d'accueil décentes.

La situation des personnes qui ne sont pas accueillies dans le camp aménagé par l'État est en revanche indigne. Ils habitent ce que l'on peut appeler un bidonville, c'est-à-dire

des habitations de carton, de tôle, de bois ou de toile. Comme il n'y a pas de système de chauffage ni de cuisson, les migrants utilisent le feu dans les tentes et les habitations, avec tous les risques d'incendie que cela peut présenter. L'hygiène est très précaire en dehors de l'appui des services municipaux pour ramasser les ordures. Il n'y a pas de sanitaires à l'exception de ceux qui sont installés par certaines associations humanitaires. Enfin, s'agissant de terrains non aménagés, dès qu'il pleut, ils sont couverts de boue.

Il existe en outre des trafics et des pressions des passeurs, qui se battent pour prendre le contrôle de ces populations et monopoliser cette source de revenus. Cela ajoute encore à l'agressivité et à la délinquance sur place. Dans ce contexte, les mineurs isolés sont dans une situation très fragile. Le département a beaucoup de mal à organiser le suivi et l'accueil de ces jeunes, qui doivent se déplacer au chef-lieu du département pour être prises en charge, ce qui n'est pas adapté.

Il conviendrait de s'inspirer de ce qui a été fait à Grande-Synthe, dont le maire, sur sa propre initiative, a mis en place un camp en bois avec des conditions d'hébergement décentes et une présence médicale importante. Ce camp est ouvert, mais reste sous surveillance policière, ce qui est plus rassurant pour les migrants qui s'y installent. Néanmoins, la question de la pérennité de ce camp se pose puisque l'objectif des autorités locales est de réduire la taille et le nombre de logements, alors que le besoin ne cesse de se renouveler. Sa fermeture sera donc très difficile à envisager.

Il serait souhaitable d'adapter la situation de Calais dans une telle perspective, pour ne pas laisser plusieurs milliers de personnes dans les conditions précédemment décrites. J'espère que l'État ne renoncera pas à l'appel d'offres qu'il a lancé pour construire des logements de cette nature. Il serait impensable de laisser les familles dans cette situation, il y va de la dignité de la République.

On nous objectera que cela créera un appel d'air. Pourtant, quand on rencontre ces migrants, on constate que leur détermination est telle que, quoi que l'on fasse pour tenter de les empêcher de venir, rien ne pourra les arrêter. Il faut imaginer ce que représente la décision de quitter le Kurdistan, le Pakistan, l'Érythrée ; cela suppose une détermination, une énergie et des ressources telles qu'ils ne s'arrêteront pas. Ils iront au bout de leur démarche.

Cela pose le problème des accords du Touquet, puisque la France s'est mise en situation, vous le savez, d'assumer la protection de la frontière britannique, qui se trouve désormais au niveau de l'embarquement et du passage sous le tunnel – elle se trouvait auparavant au milieu de la Manche. On gère donc une politique décidée par un autre gouvernement que le nôtre. Le Royaume-Uni investit beaucoup d'argent pour construire des barrières destinées à empêcher les migrants d'accéder à l'autoroute, au *parking* des camions, ou aux ferries ou pour installer des systèmes de caméras thermiques. Cela crée à Calais une situation impossible, qui décourage l'installation dans ce département.

M. Jacques Legendre. – J'ajoute quelques mots sur Calais, cas que je connais personnellement. Quand on visite le camp, on réalise à quel point il est abominable ; on ne peut souhaiter que cela perdure. Les bombonnes de gaz au milieu des baraques en bois et les voies étroites pouvant retarder l'arrivée des secours engendreraient une catastrophe si un incendie se déclarait. La situation des mineurs isolés est également difficile. Disons-le franchement, la situation est indigne.

Le camp de Grande-Synthe est particulier, car il n'accueille que des Kurdes. Le camp de Calais n'est pas principalement peuplé de Syriens, contrairement à ce qu'on pourrait croire. Ceux-ci sont minoritaires, mal vus et maltraités par les autres migrants. Il s'agit essentiellement d'Afghans et d'Érythréens.

Cette situation appelle deux commentaires. Dans un premier temps, on ne peut pas laisser ces personnes dans cette situation, il faut les traiter mieux ; ce camp n'est pas à la hauteur de ce que les Turcs, par exemple, font pour leurs propres migrants. Ensuite, il y a un problème de fond : nous faisons le sale travail pour le compte des Anglais.

Le Gouvernement ne propose pas de revenir sur les accords relatifs à la frontière de Calais, contrairement aux souhaits de tous les élus de la région. Certes, tant que les Britanniques ne seront pas officiellement sortis de l'Union européenne, la situation restera la même, mais cela conduit à la présence d'un camp pitoyable et, en outre, cela transforme une ville et un port français en une forteresse avec des barbelés et des caméras partout, ce qui la rend détestable.

J'en reviens à notre exposé pour aborder les mesures visant à permettre un meilleur contrôle des flux irréguliers. A ce sujet, il n'y a pas de réponse unique, il faut agir simultanément à plusieurs niveaux.

La crise a démontré la nécessité de renforcer la protection des frontières extérieures de l'Union européenne. La mise en place à l'automne, sous l'égide de Frontex, d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes doté d'une réserve de 1 500 gardes immédiatement mobilisables, est une avancée considérable, que la France appelait d'ailleurs de ses vœux depuis plusieurs années. Elle permettra d'aider davantage les États membres situés en première ligne à remplir leur mission de protection. Le renforcement de l'implication de Frontex dans la politique de retour des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière va également dans le sens d'une protection accrue aux frontières, comme la mise en place d'un système de contrôle entrée-sortie permettant de suivre la validité des visas et des autorisations de séjour sur le territoire européen. Il importe que ces mesures soient mises en œuvre sans tarder.

Il s'agit là d'un sujet essentiel. Si nous ne sommes pas capables de faire exister la frontière extérieure de l'Union européenne et d'en assurer le contrôle par Frontex, toute la zone de Schengen sera remise en cause. En effet, une fois cette frontière franchie, on peut se déplacer dans toute l'Europe. Or Schengen, la libre circulation dans l'espace européen, constitue un acquis essentiel de l'Union européenne, auquel on tient. Si l'on veut le conserver, il faut s'en donner les moyens.

M. Daniel Reiner. – Tout à fait !

M. Jacques Legendre. – Néanmoins, la seule protection de nos frontières ne saurait suffire, il nous faut agir en amont, sur les causes des migrations. La priorité est d'œuvrer par la diplomatie à la résolution des conflits, car, parmi les migrants figurent les réfugiés de guerre, qui doivent sauver leur vie. C'est le cas des Syriens. Tout doit donc être fait pour mettre fin à cette crise qui n'a que trop duré. Beaucoup de pays semblent avoir pensé que ce conflit se réglerait vite et peut-être que certains concours extérieurs n'auraient pas été apportés au gouvernement syrien si l'on avait bien mesuré les enjeux.

La Libye, autre État failli, est devenue une véritable plaque tournante pour le transit et le trafic de migrants. Je rentre d'Afrique, où j'ai rencontré des parlementaires qui disent que nous avons voulu mettre de l'ordre dans ce pays, mais que nous l'avons fait de manière hâtive et que nous avons contribué à déstabiliser tous les pays voisins. Il convient donc de stabiliser cet État. Plusieurs centaines de milliers de candidats potentiels à un départ vers l'Europe sont actuellement en Libye. Au milieu d'eux se trouvent aussi des agents de Daech ; je ne dis pas que les migrants sont tous des terroristes dangereux, mais il ne faut pas non plus être naïf, des terroristes utilisent la couverture de la migration pour frapper le territoire européen.

Nous souhaitons que le gouvernement d'entente nationale de Libye réussisse son action. L'étape suivante devrait donc être le passage à la phase III de l'opération Sophia, dont l'utilité dans sa forme actuelle est sujette à caution, compte tenu des moyens qu'elle mobilise et de l'instrumentalisation dont elle fait l'objet de la part des passeurs. À ce sujet, il faut élever le ton. Un autre axe fort doit être, à notre sens, la lutte contre les passeurs, qui sont étroitement liés aux réseaux de la criminalité organisée.

M. Daniel Reiner. – Bien sûr !

M. Jacques Legendre. – Ce sont de grandes organisations criminelles, liées à la drogue ou à la prostitution. Le « chiffre d'affaires », si j'ose dire, lié au trafic de migrants dans et vers l'Europe donne le vertige, puisqu'il aurait représenté entre 4 milliards et 6 milliards d'euros en 2015, plus d'un milliard d'euros rien que pour les traversées de la Mer Égée depuis les côtes turques.

On se pose d'ailleurs à ce sujet quelques questions, à voix haute ou tout bas. Il fut un temps où l'on prétendait que les côtes turques ne pouvaient être contrôlées. Puis, une fois l'accord conclu, cette frontière s'est révélée miraculeusement contrôlée. Il faut donc avoir le courage de remonter ces filières pour les casser.

Nous devons faire de la lutte contre les passeurs une priorité, particulièrement au plan multilatéral, en mettant en commun les ressources et les compétences et en partageant l'information. Europol s'est positionné fortement sur cette question, en créant en son sein un centre chargé de lutter contre le trafic de migrants. Grâce à un accord passé récemment avec Frontex, Europol peut désormais exploiter les informations recueillies par cette agence lors de ses entretiens avec les migrants. Nous devons renforcer notre coopération avec Europol ainsi qu'avec les autres États membres et les pays tiers, pour démanteler ces réseaux. Obtenir des résultats dans ce domaine suppose notamment d'exercer un meilleur contrôle des flux financiers liés à cette activité illicite et une surveillance accrue de l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux par les passeurs. Ceux-ci se comportent comme de véritables agences, non de tourisme, mais de passage, et les sommes en jeu sont très élevées. Ainsi, si la frontière de Calais est à peu près bloquée, pour 9 000 euros, on vous garantit d'arriver au Royaume-Uni. Le migrant sans argent qui ne peut payer est obligé de monnayer ses services auprès des passeurs, au risque de se faire prendre, alors que celui qui a de l'argent passe la frontière sans problème. C'est insupportable.

Concernant les pays de transit, nous renforçons notre coopération avec la Turquie au travers de l'accord du 18 mars dernier. Pour que cet accord fonctionne comme prévu, nous devons continuer à soutenir la Grèce, notamment pour le traitement des demandes d'asile dans les *hotspots*. Nous n'avons pas pu en visiter, mais la situation n'y semble pas très bonne.

La plupart des 8 500 migrants arrivés dans les îles après l'entrée en vigueur de l'accord ont demandé l'asile en Grèce, ce qu'ils ne faisaient pas auparavant. Or le service grec d'asile non seulement est débordé, mais il ne parvient pas à prononcer des refus, ce qui empêche les renvois vers la Turquie, dispositif central de l'accord. Par conséquent, les Turcs ont beau jeu de souligner que l'accord prévoyait des échanges de migrants avec l'Europe, mais qu'ils ne peuvent envoyer de réfugiés vers l'Europe. Bref, une situation kafkaïenne...

Il est urgent de parvenir à surmonter ce problème, eu égard non seulement à la situation humanitaire dans les *hotspots*, où l'assignation à résidence des migrants crée des tensions et parfois des débordements, mais aussi à la nécessité de garantir l'efficacité de l'accord. À défaut, le message dissuasif de celui-ci, fondé sur le principe du renvoi, risque de s'éroder et les flux pourraient reprendre.

L'accent doit être également mis sur la coopération avec l'Égypte, pays par lequel transitent actuellement 10 % des flux de la route de Méditerranée centrale, et qui semble être une voie en développement depuis la fermeture de la route par la Grèce.

Enfin, il faut dialoguer et resserrer la coopération avec les pays plus lointains, en Afrique, mais aussi en Asie. Nous avons, par exemple, bien des difficultés à faire réadmettre par le Pakistan ses ressortissants. Il importe également de ne pas négliger le dialogue avec un pays comme l'Iran, qui abrite un très grand nombre de réfugiés afghans – un million selon le HCR, mais en réalité probablement plutôt 3 millions – dont la situation économique et sécuritaire se dégrade. Un nombre croissant de ces réfugiés afghans, qui n'ont jamais vécu dans leur pays d'origine, emprunte les routes de la migration vers l'Europe. Il s'agit d'un point d'attention dont il convient de se préoccuper.

M. Gaëtan Gorce. – L'objectif de la coopération à mettre en place avec les pays d'origine doit être une meilleure gestion des flux migratoires et des frontières. Cela passe par la coopération policière, l'amélioration de l'état civil, la fiabilisation des documents d'identité et la diffusion d'une meilleure information sur les risques des mouvements irréguliers.

En même temps, il faut aider financièrement ces différents pays, soutenir davantage leur développement économique. Le récent sommet européen de La Valette a ouvert des pistes en la matière, pour l'Afrique de l'Ouest. Néanmoins, les moyens mobilisés – 1,8 milliard d'euros – sont manifestement insuffisants. Rappelons que les ressources transférées par les migrants vers leur pays d'origine représentent 450 milliards d'euros par an, soit trois fois l'aide au développement qui leur est apportée. Les moyens mobilisés doivent donc être appropriés.

Cela renvoie d'ailleurs à la réflexion de notre commission sur l'aide au développement et sur la nécessité de redéfinir son organisation pour favoriser son caractère bilatéral et lui affecter des objectifs vérifiables.

Il paraît nécessaire également de réfléchir à long terme à la définition d'une politique de migration légale applicable à l'ensemble de l'Union européenne. Les mouvements irréguliers des flux migratoires ne pourront pas être maîtrisés par la simple répression et par le contrôle aux frontières ; nous ne parviendrons à l'organiser qu'en proposant à certains États – la France peut commencer par l'Afrique occidentale – de discuter des conditions selon lesquelles on pourrait accueillir par des voies légales un volume déterminé de personnes pendant une durée limitée – 5 ou 10 ans. Ces quotas pourraient être

fixés tous les quatre ou cinq ans par le Parlement. On accueillerait ainsi des personnes en fonction de leur nationalité, de leur âge et de leurs aptitudes professionnelles ou à se former.

Organiser l'arrivée de ces migrants constitue la seule manière de réguler le phénomène et d'exercer de manière plus efficace et plus légitime les contrôles et la répression que la progression de l'immigration irrégulière rend nécessaires. Nous ne voyons pas d'autre solution qu'une réflexion en ce sens.

M. Jacques Legendre. – Les pays européens sont confrontés à des situations diverses. Certains pays manquent de main-d'œuvre.

M. Daniel Reiner. – Absolument.

M. Jacques Legendre. – Ils peuvent donc accueillir des migrants. Or quand on accueille un migrant avec un emploi, son intégration est plutôt bonne. D'autres pays, en revanche, ne sont pas dans cette situation. Il est plus difficile d'accueillir des migrants si l'on ne peut pas leur donner de travail. S'ils ne sont pas en mesure d'avoir une vie normale, cela pose des problèmes importants.

Cela ne signifie toutefois pas qu'il ne puisse pas y avoir de besoins en main-d'œuvre dans tel ou tel secteur. C'est pourquoi il nous paraît important d'engager une réflexion sur cette politique et d'en débattre au sein du Parlement. L'opinion s'inquiète et s'insurge quand elle a l'impression que l'on prend des décisions sans rien lui dire et quand on lui impose, au travers de dispositions techniques ou administratives, des personnes qu'elle ne souhaite pas spontanément accueillir. C'est un sujet politique important et il appartient au Parlement d'en connaître.

Pour conclure, nous voulons souligner que la crise des réfugiés que nous avons connue en 2015, au-delà des difficultés qu'elle a suscitées en Europe, a permis une prise de conscience mondiale de la nécessité d'avancer en direction d'une gestion ordonnée des flux migratoires. Je citais précédemment des chiffres à propos d'un continent qui me préoccupe personnellement, l'Afrique. Notre commission a adopté un rapport il y a peu affirmant qu'elle est notre avenir. Il s'agit de faire discuter entre eux des parlementaires français et africains à propos des migrations, pour aller au fond des choses. Ces débats sont devant nous.

Le 19 septembre prochain, un sommet est organisé dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations-Unies à propos des déplacements massifs de réfugiés et de migrants, qui devrait être l'occasion d'aborder ces questions.

Le rapport que nous présentons aujourd'hui traite d'un problème qui concernera une ou plusieurs générations.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Je vous remercie, mes chers collègues, de cet immense travail, qui n'est pas fini. La réflexion que vous appelez de vos vœux doit se poursuivre.

Mme Nathalie Goulet. – Préalablement à ma question, je prie les rapporteurs de bien vouloir m'excuser. J'étais initialement incluse dans ce groupe de travail, mais la mission commune d'information sur l'islam a été constituée et je n'ai donc pu participer à ses travaux.

Je souhaite faire deux remarques. Tout d'abord, quelle est notre capacité d'acceptation de la détresse humaine ? On en parle comme on traiterai n'importe quel autre

sujet alors qu'il s'agit d'êtres humains. Par ailleurs, soulignerez-vous dans votre rapport la question de la capacité d'acceptation de migrants qui n'ont pas la religion majoritaire du pays ? En effet le rejet vient aussi du problème de l'islam.

De même, analyserez-vous les politiques de nos voisins – je pense en particulier à l'Allemagne, au Danemark et à la Suisse –, consistant à confisquer les biens des migrants ?

Enfin, quelles sont vos préconisations en ce qui concerne le contrôle des aides financières ? L'Europe est capable de concentrer un budget important ; comment pensez-vous que l'on pourrait améliorer l'efficacité du fléchage pour mieux recevoir et protéger ces migrants dans le cadre de l'obligation humanitaire qui nous incombe ?

M. André Trillard. – Je relève que, dans ce rapport, comme dans le reste de la société, on a fini par évacuer le statut de réfugié pour le remplacer par celui de migrants. Or, il s'agit de deux réalités différentes. Cela s'inscrit dans une façon très française de penser, qui incitait déjà parler de « sans-papier » plutôt que de personnes en situation irrégulière. On trouve toujours un mot pour éviter de dire la réalité. Il existe pourtant toujours des réfugiés et l'une des règles de la République consiste à les soutenir. Cela est passé à la trappe ; je le regrette.

M. Jacques Legendre. – Monsieur Trillard, nous faisons clairement la distinction entre les réfugiés et les migrants. Lorsque des personnes quittent leur pays pour sauver leur vie, les autres États ont un devoir d'assistance, de même qu'un capitaine de navire ne laisse pas se noyer des personnes qui se trouvent en mer et qui coulent. Cela est une règle.

Nous n'avons en revanche pas les mêmes devoirs à l'égard des personnes qui souhaitent venir travailler chez nous et qui sont d'ailleurs souvent demandeuses de l'aide sociale et de la protection qu'elles ne se trouvent pas dans leur pays d'origine. Cependant, nous ne pouvons pas échapper totalement au débat. L'époque est ainsi faite que les gens circulent. On pourrait d'ailleurs aussi évoquer le cas des étudiants, qui veulent parfois rester en France. Cela peut nous arranger, mais cela peut aussi être très mauvais pour leur pays d'origine, c'est une forme de fuite des cerveaux.

M. Gaëtan Gorce. – Nous n'avons pas abordé dans le rapport les questions d'intégration, nous considérons qu'il s'agit d'un problème différent.

En ce qui concerne de développement, nous souscrivons aux conclusions de nos collègues Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret. Il est nécessaire de réorganiser ces aides. Il faudrait que cela ressemble plus à ce que fait le Royaume-Uni, qui se fixe des objectifs clairs et n'engage ses crédits dans des opérations multilatérales que dans ce cadre-là.

Enfin, il faudrait prioriser et donner une priorité absolue à l'Afrique subsaharienne francophone, qui s'annonce demain comme l'une des sources principales d'immigration au regard de sa situation économique et climatique.

Au fond, nous avons eu le sentiment que l'Union européenne a fait l'essentiel sur les principes. Qu'il s'agisse de la mise en place de la relocalisation et de la réinstallation, de l'ouverture de fonds destinés aux pays d'origine et au pays de premier accueil, de l'amorce d'une réforme de Schengen et de Dublin, du renforcement de l'agence Frontex aux frontières, tous ces éléments semblent aller dans la bonne direction ; c'est pour cela que nous

n'inventons pas de propositions nouvelles. Le problème réside dans la capacité politique à mettre ces dispositions en œuvre et à dégager des financements.

Nous insistons particulièrement sur la nécessité de revoir les politiques d'accueil. Nous ne pourrions pas régler convenablement ces questions d'un point de vue économique, humain et social si nous ne mettons pas en place ce que certains appellent les « quotas », formule qui ne me plaît guère. Je n'étais pas convaincu par cette démarche lorsque nous avons initié ce travail, mais nous constatons bien que c'est la seule issue possible pour assurer une organisation viable des choses.

Enfin, la question syrienne est évidemment déterminante dans ce contexte. On ne peut pas, d'une part, mener une politique consistant à alimenter le conflit en bombardant la Syrie et d'autre part, ne pas en tirer les conséquences pour les réfugiés. Cela crée des obligations. Sinon, il faut sortir de cette situation pour gérer le problème des réfugiés à la hauteur de nos ambitions. Vouloir mener ces deux actions de front sans considérer les conséquences de l'une sur l'autre n'est pas responsable.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Cette matinée aura donc été marquée par la réflexion selon laquelle on peut réussir une opération militaire et échouer une opération politique. Le rapport sur les Opex montrait que, si l'analyse militaire est indispensable, les questions politiques le sont tout autant. En l'espèce, les conséquences politiques des actions militaires sont aussi significatives que les décisions militaires.

Je mets aux voix le rapport d'information sur les migrants.

Le rapport d'information est adopté à l'unanimité.

La réunion est levée à 14 heures 20.

Mardi 26 juillet 2016

– Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat et de Mme Patricia Adam, présidente, puis de M. Philippe Nauche, vice-président, de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale –

La séance est ouverte à 14 heures 30

Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense (sera publiée ultérieurement)

Audition conjointe avec la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La séance est levée à 16 h 35

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

Mercredi 27 juillet 2016

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -

**Audition du Général Gaëtan Poncelin de Raucourt, Directeur du projet
Réserve du ministère de la Défense**

La réunion est ouverte à 10 heures.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mes chers collègues, notre emploi du temps a été quelque peu contrarié en raison des changements intervenus la semaine dernière dans l'ordre du jour de la séance publique. Nous avons donc été conduits à organiser aujourd'hui une journée de travaux en fonction des disponibilités de M. Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports. J'ai souhaité que les auditions des différents ministères aient lieu avant le départ en vacances et, surtout, avant l'examen des amendements prévu en septembre, puisque nos travaux reprendront quinze jours avant l'ouverture de la session extraordinaire.

Nous accueillons ce matin le général Poncelin de Raucourt, directeur du projet Réserve du ministère de la Défense. Mon général, vous êtes au cœur des politiques publiques qui font l'objet du projet de loi « Égalité et citoyenneté », même si ce dernier ne traite pas de questions militaires au sens opérationnel du terme. C'est pourquoi certains d'entre nous ont émis l'idée de cette audition et je vous remercie d'avoir accepté de venir dans des délais aussi brefs.

Nous recevrons M. Patrick Kanner cet après-midi. Il nous redira que ce projet de loi vise à favoriser l'engagement des jeunes dans la citoyenneté et l'engagement des citoyens au service de la Nation. Ces sujets sont d'une cruelle actualité.

Depuis les attentats de janvier 2015, nous assistons à une montée des vocations en faveur des métiers de protection de la Nation, qu'il s'agisse de la police ou de la gendarmerie, et, après l'attentat de Nice, le Gouvernement a appelé à l'engagement dans la réserve de la défense nationale. Comment faire en sorte que cet engouement ne soit pas uniquement passerager ? Que faire de tous les jeunes contrariés dans leur souhait, faute d'être aptes à exercer ces activités exigeantes ?

Le projet de loi crée une réserve citoyenne. Une partie de cette réserve sera constituée de la réserve militaire non opérationnelle. Vous nous direz comment vous envisagez son articulation avec la réserve de la sécurité civile et avec celle de l'éducation nationale. Vous pourrez peut-être aussi nous dire un mot du développement du service civique, dans lequel on voit de plus en plus un substitut civil à l'ancien service national, pour ce qui est du rôle que ce dernier jouait dans la cohésion de la société. Notre collègue Françoise Gatel, plus particulièrement chargée du volet du projet de loi consacré à ces questions, ne peut malheureusement pas être présente ce matin, en raison d'engagements antérieurs qu'elle n'a pu modifier. Elle a toutefois préparé une série de questions que je porterai à votre connaissance tout à l'heure. Je passerai ensuite la parole à l'ensemble de nos collègues.

Sans plus attendre, je vous donne la parole, mon général.

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt, directeur du projet Réserve du ministère de la Défense. – Je suis très honoré et très heureux d’avoir été convié à présenter les réserves des armées et à vous faire part de quelques réflexions au sujet du projet de loi « Égalité et citoyenneté » auquel est consacré votre commission spéciale. Je suis très heureux, parce que j’estime que les réserves sont, pour nous, militaires, un sujet stratégique d’un double point de vue sécuritaire, mais aussi sociétal.

Le sujet des réserves, qui n’était plus un sujet avant les attentats de janvier 2015, est aujourd’hui très souvent évoqué, en particulier depuis le 15 juillet dernier, mais il l’est parfois de manière un peu confuse, tant la multitude des dispositifs existants, ainsi que les initiatives prises au nom de la réserve citoyenne par l’ensemble de la société civile et reprises dans le projet de loi précité, brouillent les pistes.

Permettez-moi donc un bref rappel de ce que représentent les réserves militaires et leurs différentes déclinaisons au sein du seul ministère de la Défense – je n’évoquerai qu’à titre de comparaison les réserves de la gendarmerie.

Les réserves militaires sont globalement constituées de l’ensemble des citoyens qui consacrent une partie de leur temps à la défense de la Nation. Dans les faits, ce modèle, hérité de la professionnalisation, est régi par les lois du 22 octobre 1999, du 18 avril 2006 et du 28 juillet 2015 portant actualisation de la loi de programmation militaire. Il repose sur trois types de réserves.

Première composante, la réserve opérationnelle de premier niveau, dite RO1, comptait 28 000 volontaires à la fin de 2015 – à titre de comparaison, la réserve de la gendarmerie est forte de 24 000 volontaires –, issus à 48 % de la société civile – contre 70 % pour la gendarmerie. Depuis le 1^{er} janvier 2016, il est à noter que 66 % des recrues de la réserve de l’armée de terre sont issues de la société civile : on constate donc un effort d’ouverture dans cette direction. La moyenne d’âge des réservistes est de 36 ans et le taux de féminisation s’établit à 18 % au 30 juin 2016. Ces réservistes reçoivent une formation et un entraînement spécifiques afin d’apporter un renfort temporaire de quelques dizaines de jours par an aux forces armées et formations rattachées : en 2014, il s’agissait de 24 jours d’activité par réserviste ; en 2015, cette durée s’élevait à 28 jours – l’augmentation est donc significative. En 2016, selon les prévisions, les réservistes du commandement des forces terrestres – c’est-à-dire les réservistes opérationnels « combattants » – pourraient voir leur durée moyenne d’activité s’établir à 36 jours. Ces chiffres suffisent à rendre compte de l’effort consenti par nos réservistes.

Quel que soit leur statut dans le secteur civil, ces réservistes opérationnels servent, selon leurs compétences et leur spécialité, dans le domaine opérationnel ou dans le domaine du soutien, en unités, dans les états-majors, les établissements ou les administrations centrales, sur le territoire national ou sur les théâtres d’opérations extérieurs, et se voient confier les mêmes missions que les militaires d’active. C’est un point important : aujourd’hui, les effectifs déployés dans le cadre du plan Sentinelle associent réservistes et militaires d’active.

La réserve opérationnelle permet ainsi de faire face à la simultanéité des opérations et d’accroître la capacité des forces à durer en renforçant les unités d’active, en particulier lors des pics d’activité. Nous en connaissons un aujourd’hui, avec le maintien à

10 000 hommes de l'opération Sentinelle pour les semaines et les mois à venir, mais aussi en raison des nécessités liées à la protection et à la défense de nos propres infrastructures. Elle constitue également un « vivier de compétences », en faisant bénéficier les armées de l'expertise et de l'expérience de réservistes dans des spécialités professionnelles rares ou particulièrement recherchées – risques environnementaux, expertise juridique, infrastructures, communications, armement, etc.

En moyenne, pour les armées hors gendarmerie, 2 200 réservistes sont quotidiennement en activité. Les réservistes opérationnels sont employés sur toute la palette des activités des armées. La part des opérations intérieures, actuellement sous les feux de la rampe, est passée de 6 % en 2014 à 13 % en 2015 ; elle devrait nettement augmenter en 2016, compte tenu de l'augmentation du volume d'engagement des réservistes opérationnels.

Le *Livre blanc pour la défense et la sécurité nationale* de 2013 fixe comme priorité à cette RO1 l'extension de ses missions sur le territoire national. Actuellement, au moins 700 réservistes des armées sont engagés chaque jour sur le territoire national, dans le cadre de la mission de protection, ce qui représente pour la période de juillet-août entre 5 000 et 7 000 réservistes, c'est-à-dire la quasi-totalité des réservistes présents dans les unités opérationnelles, compte tenu des contraintes liées à la nécessité d'assurer la relève, les réservistes intervenant pour des périodes variant de huit jours à quinze jours.

Deuxième composante, la réserve opérationnelle de deuxième niveau, dite RO2, ou réserve de disponibilité, regroupe, sous un régime de contrainte, tous les anciens militaires issus de l'armée active dans la limite des cinq années suivant la cessation de leur état militaire. Je serai donc assez bref sur ce point, puisqu'il ne correspond pas à l'objet de votre commission spéciale, dans la mesure où il ne s'agit plus de volontariat.

Cette réserve comprend environ 97 800 anciens militaires. Le rappel de cette catégorie de réservistes n'est actuellement envisageable que par la mobilisation ou dans des circonstances exceptionnelles prévues par la loi de 2011 sur la réserve de sécurité nationale. Le *Livre blanc pour la défense et la sécurité nationale* de 2013 fixe comme priorité la rénovation de cette réserve pour en assurer une mobilisation rapide.

Troisième composante, qui vous intéresse plus particulièrement, la réserve citoyenne regroupe des volontaires agréés, à titre temporaire, par l'autorité militaire en raison de leurs compétences, de leurs expériences ou de leur intérêt pour les questions relevant de la défense nationale. Constituée d'environ 2 800 collaborateurs bénévoles du service public – à titre de comparaison, ils sont 1 300 pour la gendarmerie –, cette réserve citoyenne fait partie intégrante de la réserve militaire. La moyenne d'âge de ses membres est supérieure à 50 ans. La répartition socioprofessionnelle de ces réservistes s'établit comme suit : 66 % d'actifs, 20 % de retraités, 1 % d'étudiants, 13 % indéterminés. Les armées, directions et services du ministère de la Défense l'emploient bien au-delà des missions de rayonnement, de développement de l'esprit de défense et du lien armées-Nation pour lesquelles elle avait été initialement conçue.

Le cas de la réserve de cyberdéfense, inscrite dans la loi de programmation militaire, illustre les pistes d'évolution possibles. Cette réserve, fondée sur un noyau de 400 réservistes opérationnels de niveau 1 en cible, sera principalement constituée de réservistes citoyens – 4 000 en cible –, recrutés au sein des grandes écoles d'informatique et au-delà. Sa force résidera dans la capacité de bascule très rapide du statut de réserviste citoyen à celui de réserviste opérationnel en cas de crise. Ce principe original pourrait, dans un

premier temps, être appliqué à d'autres organismes, puis généralisé. Des réflexions sont lancées pour estimer dans quelle mesure la réserve citoyenne pourrait permettre de répondre aux nombreuses demandes d'engagement qui convergent vers les armées, mais auxquelles ces dernières ne peuvent donner suite quand les intéressés ne remplissent pas les conditions – âge, état de santé, etc.

Les réserves militaires recouvrent donc différents modes d'engagement. Elles rassemblent un grand nombre d'acteurs de tous milieux et de toutes catégories, tous réunis autour de mêmes valeurs et d'une même ambition : se mettre au service de nos armées et, à travers elles, de la Nation. Cette diversité est une chance pour la défense. Elle permet de soulager une armée d'active très sollicitée. Elle est aussi essentielle pour permettre à nos concitoyens de participer à leur propre sécurité, induisant le sentiment d'être un « citoyen actif et utile pour son pays ».

Au lendemain des attentats de janvier 2015, le ministère a élaboré un plan d'action visant à permettre un appel renforcé à la réserve opérationnelle de niveau 1, conformément au souhait du Président de la République.

L'actualisation de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 prévoit ainsi : une augmentation du nombre de réservistes pour atteindre 40 000 réservistes opérationnels d'ici à la fin de 2018, contre 27 352 à la fin de 2014 ; une capacité de déploiement de 1 000 réservistes opérationnels chaque jour pour participer à des missions de protection du territoire national – pour atteindre 1 000 réservistes par jour sur le territoire national, il en faut 20 000, si l'on estime que chaque réserviste est déployé 20 jours par an, la durée de la formation et la préparation opérationnelle étant évaluée à 10 jours par an – ; enfin, un accroissement des jours d'activité de 25 jours à 30 jours par homme et par an.

Pour y parvenir, les budgets consacrés à la réserve militaire ont été augmentés de manière significative. Ils sont ainsi passés de 71,1 millions d'euros en 2014 à 96,3 millions d'euros en 2016. Ils s'établiront à 125 millions d'euros à partir de 2018.

Depuis les tragiques événements de 2015, et plus encore depuis le 14 juillet dernier, il n'a échappé à personne que la réserve a retrouvé du sens et de l'élan. La mobilisation sans précédent des réservistes des armées ces derniers mois, leur motivation et l'intérêt que suscite ce dispositif auprès de nos concitoyens en attestent. En 2016, la cible de 30 jours d'activité par réserviste en moyenne et le seuil de 30 000 réservistes opérationnels devaient être atteints, avec un recrutement centré sur la jeunesse, les moins de 30 ans représentant désormais un tiers des effectifs.

Incontestablement, la dynamique est lancée. L'année 2015 a été l'année de l'inflexion, les suivantes seront celles de la modernisation et de l'accélération, avec une augmentation des effectifs de 3 000 en 2016, de 4 500 en 2017 et en 2018. Nous avons clairement changé de paradigme. Le ministère de la Défense a pris la mesure des enjeux et consacré les moyens nécessaires, en augmentant les crédits de 100 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales sur la durée de la loi de programmation militaire et en créant la direction du projet Réserve qui m'a été confiée en janvier 2016.

L'objectif est clair : disposer d'ici trois ans d'une réserve opérationnelle plus nombreuse, plus moderne, plus jeune et recentrée sur la protection du territoire national.

Dans ce cadre, plusieurs principes structurants ont été récemment partagés au niveau interarmées et validés par le cabinet du ministre de la Défense.

La réserve « rénovée » devra être pleinement intégrée à l'armée active, de manière à conforter son caractère militaire et à promouvoir appui mutuel et complémentarité, car l'armée active ne peut pas fonctionner sans la réserve, et réciproquement. Elle devra également être organisée en branches ou composantes, pour répondre aux missions et besoins spécifiques à chaque armée, direction et service, chacune des branches disposant de viviers clairement identifiés. Elle devra aussi être fortement ancrée aux territoires, de manière à renforcer la présence et la visibilité des armées et à bénéficier des effets positifs de la proximité géographique entre zone d'implantation, bassin de recrutement, bassins de risques et zone d'emploi des réserves. Enfin, elle devra faire une large place à la jeunesse, en particulier aux moins de 30 ans.

Cette réserve « rénovée » forte de 40 000 personnes permettra de mieux répondre aux enjeux stratégiques, aux besoins des armées et aux attentes de nos concitoyens désireux de servir. Dans ce contexte, les propositions formulées dans le projet de loi « Égalité et citoyenneté », en particulier les dispositions prévues dans les articles 1^{er} et 6 sur l'appellation « réserve citoyenne de défense et de sécurité », et surtout celles de l'article 14, contenant les mesures en faveur des étudiants accomplissant une activité militaire dans la RO1, ou encore celles des articles 12 *octies* sur la création, à titre expérimental, d'un programme de cadets de la défense, et 12 *nonies* sur l'expérimentation relative au service civique universel, sont en cohérence avec l'esprit qui anime le ministère de la Défense et avec les travaux qu'il a entrepris.

Si vous me le permettez, je formulerai une petite réserve sur l'article 12 *octies*, en ce qui concerne la reconnaissance de l'aptitude des cadets par le service de santé des armées. Je ne sais pas si la loi doit entrer dans ce degré de détail. Quoi qu'il en soit, il faut savoir que le service de santé des armées doit aujourd'hui assurer la visite médicale d'aptitude de tous les personnels d'active et de réserve recrutés par les armées et la gendarmerie : il est donc déjà extrêmement sollicité et il ne semble pas utile d'allonger la liste de ses missions. Un certificat établi par le médecin traitant et attestant de l'absence de contre-indication devrait suffire pour les cadets.

De plus, vous comprendrez bien que, depuis le tragique événement de Nice, le ministère pourrait être amené à proposer l'insertion de dispositions complémentaires dans ce projet de loi au moment où vous l'examinerez.

À titre tout à fait personnel et pour conclure, permettez-moi de vous faire part d'un léger étonnement. En effet, le chapitre I^{er} du projet de loi est intitulé « Encourager l'engagement républicain de tous les citoyens et les citoyennes pour faire vivre la fraternité ». Dans ce chapitre, je ne trouve aucune mention de la réserve opérationnelle des armées qui, à mon sens, constitue un lieu où les notions d'« engagement républicain » et de « fraternité » font sens, d'autant plus que les réservistes opérationnels jouent également un rôle important en matière de citoyenneté, en assurant notamment l'encadrement des journées défense citoyenneté, des journées découvertes, des préparations militaires, des cadets – en développement depuis 2008 – et de bien d'autres actions au profit de la jeunesse.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Général, je vous remercie de cette présentation du développement de la réserve opérationnelle, voulu depuis longtemps. À titre d'exemple, j'ai été l'auteur en 2010, avec mon collègue Michel Boutant, au nom de la

commission des affaires étrangères – nous rédigeons des rapports bipartites – d’un rapport consacré à la création d’une réserve de sécurité nationale pour faire face à un événement géopolitique majeur. Ce rapport s’est traduit par la loi du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l’utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure.

J’avoue que nous étions un peu agacés de voir que les choses tardaient à se mettre en place alors que les risques étaient avérés. Il a ainsi fallu attendre 2015 pour que les décrets d’application soient publiés...

Je vois un autre problème. Vous nous parlez essentiellement de la réserve opérationnelle, et c’est tout à fait normal. En établissant notre rapport, nous nous sommes rendu compte du décalage entre réserve opérationnelle et réserve citoyenne, et surtout d’une certaine méfiance des militaires à l’égard notamment de la réserve citoyenne.

À titre personnel, je me suis toujours battue pour cette réserve citoyenne, d’abord parce que j’en suis membre depuis ma sortie de l’Institut des hautes études de défense nationale il y a très longtemps, mais surtout parce qu’elle me paraît indispensable dans le contexte actuel. La réserve citoyenne permet d’avoir des gens motivés, entièrement bénévoles et qui veulent véritablement se mettre au service de cet idéal de fraternité dont vous parliez, mot que l’on retrouve dans l’intitulé du chapitre I^{er} du titre I^{er} du projet de loi.

Il faut effectivement continuer de développer la réserve opérationnelle, mais je pense que des mesures plus importantes devraient être prises pour renforcer cette réserve citoyenne, qui pourrait jouer le rôle de défenseur de nos valeurs républicaines.

Je vais vous donner un exemple qu’il m’est déjà arrivé de citer.

Je travaille sur la lutte contre le terrorisme au sein de l’assemblée parlementaire de l’OTAN. Certains pays comme le Maroc ont recours à une forme de réserve citoyenne, qui n’en a pas le titre, pour quadriller les quartiers, pour observer ce qui s’y passe, pour recréer du lien, pour parler avec ces jeunes qui sont complètement désorientés, qui n’ont pas de travail, qui n’ont pas d’idéal, pour essayer de les remettre dans le droit chemin. Je pense que nous avons vraiment intérêt à mettre nous aussi l’accent sur cette réserve citoyenne, même si je sais qu’elle agace les réservistes opérationnels, qui se sentent beaucoup plus professionnels.

Je rappelle également que, lors de l’examen par le Sénat, la semaine dernière, de la loi prorogeant l’état d’urgence, un amendement de nos collègues Roger Karoutchi et Jacques Gautier a été adopté visant à ce que les durées maximales d’activité dans les réserves soient prolongées de la durée totale de l’application de la loi relative à l’état d’urgence.

Tout cela va dans le bon sens et j’aimerais connaître vos projets pour le développement de la réserve citoyenne.

Le Sénat a créé un groupe de travail sur la proposition de Jean-Marie Bockel de création d’une « garde nationale ». J’aimerais avoir votre point de vue sur cette dénomination. Pour ma part, j’y suis assez opposée, car cela me paraît être le replâtrage de quelque chose qui existe déjà ; le terme « réserve citoyenne », qui est contesté – on parle de réserve civique –, me semble extrêmement fort. Je sais que Najat Vallaud-Belkacem a décidé de se l’approprier pour l’enseignement, ce que je trouve vraiment dommage, car je pense que l’armée devrait conserver ce terme.

Dernière chose : il me semble indispensable de développer cette réserve citoyenne à l'international, bien sûr sous la responsabilité des attachés de défense ; nous avons d'ailleurs fait passer trois amendements à cette fin. Là encore, il y a beaucoup de choses à faire. Or le ministre des affaires étrangères veut supprimer les journées défense et citoyenneté à l'étranger, ce qui me paraît une erreur considérable. En effet, beaucoup de jeunes, en particulier binationaux, n'ont de contact avec la France que lors de cette journée défense et citoyenneté, laquelle est justement l'occasion de leur faire passer des messages forts pour leur redonner la fierté de leur appartenance à la France.

M. Alain Richard. – Je vous remercie d'avoir apporté ces précisions, mon général, et d'avoir discrètement suggéré, en évoquant une période antérieure, que l'utilisation pleine et le financement régulier de la réserve opérationnelle n'ont pas toujours été la priorité centrale du chef d'état-major des armées et du ministre de la défense.

Dans ma vision de ce qui s'est passé au ministère depuis la professionnalisation des armées, cela reste un point faible. Les circonstances font qu'on va pouvoir établir ou conforter une réserve opérationnelle d'un calibre et d'une variété répondant aux exigences d'une puissance de premier niveau dont les forces armées sont exposées ; cela aurait pu être fait plus tôt.

Je réponds d'un mot à votre observation, que je comprends tout à fait, sur la terminologie employée au chapitre I^{er} du projet de loi. Nous sommes quelques-uns, très minoritaires, à nous en désoler, mais force est de constater que le législateur est devenu bavard : les expressions à caractère proclamatoire prennent une place disproportionnée par rapport à ce qu'est l'objet d'une loi, c'est-à-dire fixer des interdictions ou des obligations. À cet égard, ne vous faites pas de souci...

Ce qui compte vraiment dans une loi – malheureusement, nous ne sommes pas assez nombreux à en être conscients –, c'est ce qui modifie les codes en vigueur ; tout le reste, ce ne sont que des affirmations. D'ailleurs, il est assez illogique, alors que l'article 1^{er} a vocation à fixer un cadre, de ne pas indiquer le code dans lequel seront inscrites les dispositions qu'il contient et ensuite de commencer une énumération par l'adverbe « notamment ». Il me semble que l'effort minimal que doit faire un législateur conscient de ses missions, c'est quand même de statuer sur l'ensemble des sujets sur lesquels il a à se prononcer. Je ferme la parenthèse.

S'agissant de la réserve opérationnelle, je constate son niveau relatif d'âge. Si les choses sont en train d'évoluer, c'est satisfaisant, mais il y a là quand même un décalage assez prononcé entre la réserve opérationnelle et les militaires d'active, également en termes de niveaux de grade. Quelle est aujourd'hui la proportion d'officiers, de sous-officiers et de militaires du rang dans la réserve opérationnelle ? Car il faudra des effectifs suffisamment nombreux en militaires du rang pour assurer les missions prioritaires de la réserve. Et je ne répète pas cette vérité de La Palice : un système militaire tient essentiellement grâce à la charpente que représentent les sous-officiers.

Je suppose que, dans les mesures d'agrément qui seront prises, on gardera à l'esprit la nécessité de disposer prioritairement de militaires du rang en nombre suffisant.

J'aimerais bien que vous m'expliquiez aussi comment est prévu ce basculement possible – vous citez l'exemple de la cyberdéfense – de la réserve citoyenne avec une spécialisation vers la réserve opérationnelle. Comment seront choisis les gens ? Au moment

de leur agrément au titre de la réserve citoyenne, leur dira-t-on qu'ils sont pris à la seule condition qu'ils soient aptes à passer en réserve opérationnelle pour une certaine durée avec un certain préavis ?

Dernière question : dans les crédits du ministère consacrés à la réserve, quelle est la part consacrée à la rémunération effective des réservistes durant leurs périodes d'activité ?

M. Jacques-Bernard Magner. – Je fais partie de cette génération qui a accompli son service militaire. Celui-ci, qu'on regrette parfois aujourd'hui, était un lieu d'intégration, de rencontre, de mixité, de brassage des jeunes des différentes couches sociales. Encore que l'on sait bien que certains y échappaient ; en particulier, les filles n'y étaient pas soumises. De fait, le brassage était insatisfaisant eu égard aux exigences de parité dans tous les domaines qui sont celles d'aujourd'hui.

Il est normal que les militaires soient pour une bonne part associés à ces initiatives, qu'il s'agisse de la réserve citoyenne, du service civique et de toutes ces activités qui permettent d'apprendre à être un citoyen et de se confronter aux autres, puisque vous en avez plus que d'autres l'expérience.

Les chiffres que vous nous avez donnés semblent indiquer un quasi-doublement à la fois en hommes et en moyens. Aurez-vous la capacité pour y faire face, notamment en personnels d'encadrement ? Si l'on suit les annonces qui ont été faites par le Président de la République ou les débats qui ont eu lieu au Parlement, les effectifs du service civique devraient atteindre 150 000. Or l'on sait bien que pratiquement un jeune sur quatre n'est pas retenu pour faire un service civique. Qu'en est-il s'agissant de la réserve militaire ? Tous les jeunes qui sont candidats sont-ils admis ? Sur quels critères ? Sont-ils intégrés pour peut-être évoluer vers un engagement plus permanent ?

Certes, le volontarisme est une chose, mais la formation militaire est très spécifique. Je peux dire, pour l'avoir vécu, que le service militaire n'était pas vraiment un lieu d'apprentissage des valeurs citoyennes ; c'était certes un lieu de brassage, mais je ne suis pas certain que ce soit au service militaire que j'ai appris à être un citoyen : j'ai appris à fumer, à me planquer pour ne pas accomplir certaines tâches... Mais bon, quand on est appelé, on n'a pas la même vision des choses que lorsqu'on est militaire de carrière. J'ai moi-même encadré des engagés en tant qu'adjoint de section dans une école de formation et il est vrai que les militaires ont leur part à prendre pour inculquer des valeurs aux jeunes de notre société. C'est sans doute moins facile qu'avec un contingent d'appelés, qui, à l'époque, n'avaient de toute façon pas le choix et étaient obligés de faire ce qu'on leur disait de faire.

L'aspect strictement militaire est important, tout comme l'aspect volontariat. Les gens appelés à intégrer la réserve seront certainement meilleurs que nous ne l'étions, nous, les appelés, à l'époque.

M. Yves Rome. – Ma question détonnera un peu par rapport à celles qu'ont posées mes collègues : puisqu'on compte aussi des pompiers militaires, j'aimerais connaître l'articulation possible avec l'organisation de la couverture du territoire par les services départementaux d'incendie et de secours, dont l'utilité peut être avérée pour atteindre les objectifs visés par le projet de loi « Égalité et citoyenneté ».

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mon général, je vais vous soumettre les questions que Françoise Gatel, rapporteur, vous aurait posées si elle avait pu être présente ce

matin. Certains des points qu'elle soulève ont déjà été évoqués par les intervenants qui m'ont précédé.

Tout d'abord, quel regard portez-vous sur les dispositions relatives à la réserve citoyenne dans le projet de loi ? Ne risquent-elles pas d'entraîner une perte de la spécificité de la réserve citoyenne du ministère de la défense ?

La deuxième question concerne les aménagements de scolarité et la reconnaissance du service effectué par les membres de la réserve opérationnelle : les dispositions prévues aux articles 14 et suivants – reconnaissance des compétences acquises par les étudiants servant dans la réserve opérationnelle et aménagement de scolarité à leur profit – vous semblent-elles suffisantes pour valoriser l'engagement dans la réserve opérationnelle ?

La troisième question concerne le programme des cadets de la défense : quel regard portez-vous sur les dispositions qui les concernent ?

Enfin, une question plus générale : d'autres évolutions législatives vous semblent-elles souhaitables ou nécessaires afin d'appuyer la montée en puissance des réserves opérationnelles des différentes armées ou de faciliter leur emploi ?

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – Madame Garriaud-Maylam, pour ma part, je n'ai pas perçu d'agacement au sujet de la réserve citoyenne, notamment de la part des réservistes opérationnels.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – J'ai parlé au passé !

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – Aujourd'hui, la situation a beaucoup évolué. Ces deux réserves ont trouvé toute leur place au sein de la réserve du ministère de la défense.

À cet égard, l'appellation de « réserve citoyenne de défense et de sécurité » qui figure dans ce projet de loi est extrêmement importante : il faut éviter tout amalgame avec la réserve civique. (*M. Yves Rome acquiesce.*) En effet, il est essentiel d'insister sur les notions de défense et de sécurité. Il faut donc veiller à maintenir cet intitulé.

Bien sûr, cette réserve doit se développer. Elle compte déjà 2 800 personnes, et il n'est pas toujours facile de suivre, d'encadrer et d'occuper les réservistes citoyens, qui se montrent très volontaires. À titre personnel, au cours des derniers mois, j'ai reçu de très nombreuses sollicitations de la part des personnes qui ne remplissent plus les conditions nécessaires pour servir dans la réserve opérationnelle, mais qui souhaitent malgré tout se mettre au service de leur pays. Ces personnes désespèrent de servir auprès d'un employeur. J'ai pu assurer un certain nombre de recrutements, mais je ne vous cache pas qu'il s'agit là d'une difficulté générale.

Cela étant, les initiatives spécifiques se développent. J'ai notamment évoqué la réserve de cyberdéfense, qui dénombre 4 000 réservistes citoyens. Ce volume est extrêmement important. La réserve de cyberdéfense n'en sera observée que plus attentivement par le ministère. Il faut étudier les moyens de développer ce dispositif dans de bonnes conditions.

À ce titre, comment les réservistes pourront-ils passer de la réserve citoyenne à la réserve opérationnelle ? Cette question concerne principalement les jeunes, notamment dans les écoles, mais le champ d'action est susceptible d'être quelque peu élargi.

Pour les intéressés, le but est d'effectuer le contrôle élémentaire lors du passage dans la réserve citoyenne. Dès lors, on aura la certitude que les personnes recrutées ne sont pas dangereuses : dans le domaine cybernétique, il faut être particulièrement vigilant ! Parallèlement, il faudra prévoir une visite médicale ou, à tout le moins, imposer la transmission d'un certificat médical, délivré notamment par un médecin militaire. Je le répète, le service de santé des armées reçoit déjà de très fortes sollicitations. Il faut garantir que les réservistes soient mentalement en capacité de servir.

M. Alain Richard. – De son côté, le service de santé des armées pourrait déjà mobiliser davantage sa propre réserve !

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – Il le fait de plus en plus, monsieur le sénateur.

Une dernière piste va être explorée. Depuis les événements du 14 juillet dernier, on observe un nouvel élan citoyen, qui, à mon sens, va se confirmer dans la durée. La réserve citoyenne peut constituer une bonne réponse d'attente pour des jeunes et des moins jeunes désireux de rejoindre la RO1.

Je me doutais que la garde nationale susciterait des questions. En tant que directeur du projet Réserve du ministère de la défense, je ne me focalise pas sur cette question d'appellation. Ma mission, c'est d'obtenir dans les trois ans une réserve forte de 40 000 personnes, préparée, moderne, rajeunie et recentrée sur le territoire national. Sur cette base, la réserve pourrait très bien devenir la composante d'un ensemble plus large, éventuellement baptisé « garde nationale », qui compterait également une branche « ministère de l'intérieur » avec la gendarmerie et la police, et une branche « sapeurs-pompiers volontaires » – il s'agit là d'un domaine que M. Rome connaît bien. Une gouvernance d'ensemble ne serait pas forcément nécessaire : chaque branche se gérerait elle-même. C'est là une piste que je suggère.

Au demeurant, il faut avant tout veiller à stabiliser nos travaux : la montée en puissance qui est en cours est déjà très complexe à mettre en œuvre. Il ne faudrait pas perturber cette manœuvre en déployant encore d'autres dispositifs.

De surcroît, pour ce qui concerne la réserve du ministère de la défense, nous sommes attachés au respect de quelques principes très simples : que nous puissions avoir la maîtrise de l'emploi de nos réservistes ; que notre réserve soit pleinement intégrée à l'active et clairement distincte des autres réserves ; qu'elle reste une réserve des armées, dirigée par les armées et déployée majoritairement sur le territoire national.

Monsieur Richard, vous avez évoqué le niveau d'âge des réservistes. Il faut bien avoir en tête les volumes humains concernés. Aujourd'hui, on dénombre 28 000 réservistes, à savoir 20 000 personnes relevant du complément individuel, lesquelles viennent renforcer les états-majors – ce sont principalement des cadres, officiers et sous-officiers, très rarement des militaires du rang – et 8 000 combattants, qui sont dans les unités combattantes de l'armée de terre, les unités élémentaires de réserve, de la marine, les compagnies ROMÉO, et de l'armée de l'air.

L'objectif qui m'est assigné est clair : atteindre 20 000 personnes pour chacune des deux catégories. Le volume de la réserve de disponibilité restera inchangé. Cette dernière est bien dimensionnée. Elle répond aux besoins qu'éprouve notre armée aujourd'hui. En revanche, il faut développer la réserve combattante pour atteindre les 20 000 individus nécessaires au déploiement de 1 000 hommes par jour.

Mécaniquement, les nouvelles recrues ne pourront donc être que des jeunes.

M. Alain Richard. – Sans doute des jeunes âgés de moins de trente-cinq ans !

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – La limite d'âge fait encore quelque peu débat, des personnes âgées de quarante ans manifestant également leur volonté de participer à la réserve.

Cela étant, les recrues seront globalement des jeunes et des militaires du rang, ainsi que des sous-officiers destinés à assurer l'encadrement.

Pour l'heure, il m'est absolument impossible de vous communiquer des volumes précis : je ne dispose pas de chiffres en la matière.

M. Alain Richard. – Un agrément sera-t-il nécessaire pour basculer de la réserve citoyenne vers la réserve opérationnelle ? Ces transferts peuvent être exigés par les circonstances.

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – Tout à fait monsieur le sénateur, et ce pour une durée indéterminée, notamment en cas d'attaque sévère sur les réseaux internet. Ces attaques sont très rapides, voire foudroyantes. En revanche, la reconstruction des réseaux est très longue, et elle exige de nombreux renforts venus de tous les horizons. Les effectifs concernés, à savoir 4 000 personnes, ne seront pas versés dans la réserve opérationnelle : en procédant ainsi, l'on aboutirait à un dispositif surdimensionné. Il faut organiser des coopérations de quelques semaines, en garantissant que les personnes choisies ont fait l'objet d'un contrôle élémentaire et sont ainsi mentalement aptes à être employées.

M. Alain Richard. – Envisagez-vous d'instaurer ces contrôles pour d'autres spécialités ?

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – Cette piste est à l'étude.

Enfin, la rémunération effective de l'activité des réservistes représente la quasi-totalité de notre budget. Les coûts de structure sont presque inexistantes.

Monsieur Magner, nous aurons bel et bien les moyens de répondre aux demandes. Il faut avoir à l'esprit la cohérence d'ensemble que présente ce dispositif : le but, c'est d'atteindre une réserve de 40 000 hommes. Les moyens budgétaires sont déployés en connaissance de cause.

Aussi, le problème n'est pas tant celui des moyens financiers,...

M. Alain Richard. – Quand même !

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – ... que celui de notre capacité à absorber ces nouveaux effectifs. En la matière, nous devons franchir trois goulets

d'étranglement. Petit à petit, ces difficultés vont être résolues, et je suis persuadé que dans trois ans les objectifs seront atteints.

Le premier goulet est la visite médicale d'aptitude, que j'ai déjà mentionnée. Le service de santé des armées assure déjà de nombreuses visites de cette nature, pour les réservistes, les militaires d'active de l'armée et de la gendarmerie.

M. Alain Richard. – En tout, entre 25 000 et 28 000 visites par an !

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – Le deuxième goulet est le contrôle élémentaire : les personnes recrutées doivent être passées au crible, et pour cause : elles se verront confier des armes, elles ne doivent donc présenter aucun risque !

Le troisième goulet est la formation, qui exige des cadres et des espaces appropriés, notamment des champs de tir. Or nos cadres sont fortement mobilisés au titre de l'opération Sentinelle et des OPEX. C'est là une grande difficulté.

M. Jacques-Bernard Magner. – La question est bien : comment accueillir ces nouvelles recrues ?

M. Alain Richard. – C'est le problème depuis l'origine !

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – Les moyens financiers sont déjà au rendez-vous. Mais, même s'ils étaient plus élevés, il faudrait tenir compte de ces trois goulets.

Cette année, étant donné le niveau d'engagement de nos réservistes, nous savons déjà que les crédits consommés seront plus lourds qu'escompté. Toutefois, cette situation ne pose pas problème : en interministériel, nous n'aurons aucun mal à obtenir le complément budgétaire, qui représente 4 à 5 millions d'euros. Il va sans dire que l'argent qui nous est confié n'est pas destiné à gonfler les états-majors : il permet de déployer des combattants dans le cadre des missions de protection !

Le service civique relève essentiellement du directeur du service national jeunes, le général Pontiers, récemment nommé. Je ne pourrai pas vous donner beaucoup de détails supplémentaires, n'étant pas très compétent en la matière. Toujours est-il que le recrutement et l'emploi des personnes concernées sont assurés dans les conditions prévues par l'Agence du service civique, dans le cadre de la mission « Mémoire et citoyenneté ».

M. Jacques-Bernard Magner. – Il s'agit surtout de tâches administratives, et non du maniement des armes.

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – Absolument, monsieur le sénateur.

Monsieur Rome, vous m'avez interrogé au sujet des pompiers militaires. Ayant commandé la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, je suis bien placé pour évoquer ce sujet.

Les pompiers militaires disposent d'environ 200 cadets, auxquels s'ajoutent de nombreuses personnes recrutées *via* le service civique. Ce dernier dispositif présente un grand intérêt dans ce cadre.

Sur ce sujet, l'article 9 du projet de loi égalité et citoyenneté est très enthousiasmant : il permet aux sapeurs-pompiers d'effectuer un pré-recrutement de volontaires parmi les jeunes du service civique.

Au reste, j'ai d'ores et déjà prévu de tester ce dispositif en interne, au ministère de la défense. Cette expérimentation a été validée par le cabinet du ministre. Elle doit être menée dans le courant du second semestre 2016 et fera suite à celle qui a été effectuée dans la région de Nancy. Ainsi, nous pourrions déterminer si le ministère tout entier ne peut pas effectuer des recrutements par ce biais. Le directeur du service national jeunes y travaille actuellement, en lien avec l'Agence du service civique.

J'en viens aux questions que M. le président de la commission m'a posées au nom de Mme Gatel.

Dès lors que la réserve du ministère de la défense dispose d'une appellation spécifique, je n'ai pas d'inquiétude particulière : il ne me semble pas qu'elle risque d'être noyée dans les dispositions de ce projet de loi. (*M. Alain Richard acquiesce.*)

J'insiste sur le fait que l'article 14 nous paraît très important et très utile. Il est possible que le ministère suggère tel ou tel amendement, sur cet article ou sur d'autres, mais à ce stade je ne peux pas m'engager sur ce sujet.

M. Alain Richard. – Le Parlement est habitué à ce que le ministère lui communique ses amendements une demi-journée à l'avance...

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – C'est vrai !

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – L'article 12 prévoit une expérimentation consacrée aux cadets. Sur ce sujet, les sapeurs-pompiers de Paris sont très en avance. Nous avons également étudié les dispositifs appliqués à l'étranger, notamment au Canada.

Les cadets constituent un projet extrêmement ambitieux. Le ministère de la défense en emploie depuis 2008. Ils sont très présents dans la marine et vont se développer dans l'armée de terre. À mon sens, les actions mises en œuvre vont dans la bonne direction.

En la matière, nous ne rencontrons qu'une seule difficulté : nous ne pouvons pas courir trop de lièvres à la fois. Commençons par mobiliser les efforts pour la réserve opérationnelle. En bout de chaîne, la mise en œuvre de ces missions incombe aux régiments. Or notre armée est engagée sur le territoire national comme dans le cadre des opérations extérieures. De plus, elle doit se former et s'entraîner. Elle ne peut pas être sur tous les fronts ! Bien sûr, il faut travailler sur le sujet des cadets, mais il faut également veiller à suivre le bon *tempo*.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Avez-vous une connaissance approfondie des dispositifs similaires mis en œuvre à l'étranger ? Et pourriez-vous, à la suite de cette audition, nous communiquer des informations à cet égard ?

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – Monsieur le président, sur ce sujet, je vous invite à vous tourner vers le général Pontiers. Cela étant, j'ai eu connaissance d'un excellent rapport parlementaire consacré au *benchmarking* des cadets. Ce travail très riche préconisait notamment de s'inspirer du modèle canadien.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le modèle suisse pourrait également être très instructif.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Il faudrait une étude de législation comparée !

M. Alain Richard. – Cela étant, ce qui fonctionne bien dans un pays ne s'applique pas nécessairement dans un autre : il faut tenir compte des réalités nationales.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Il faut procéder avec la plus grande prudence, cela va sans dire.

M. Alain Richard. – J'ajoute qu'en la matière la France est loin d'être en bas du classement : dans de nombreux pays, la situation est encore beaucoup plus difficile.

M. Yves Rome. – Surtout pour ce qui concerne les sapeurs-pompiers ! Or, en l'occurrence, l'enjeu est bel et bien le plein exercice de la citoyenneté.

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – L'expérience menée par les sapeurs-pompiers volontaires est particulièrement intéressante : on a pu constater que des personnes entrées jeunes parmi les cadets restaient très fidèles à leur engagement. Elles rejoignent souvent la réserve. De tels recrutements constituent donc un investissement pour l'avenir, et ils permettront de franchir les goulets d'étranglement que j'ai précédemment évoqués.

Reste le problème du calendrier. Au cours des trois prochaines années, nous devons commencer par faire face à l'urgence.

Mme Évelyne Yonnet. – Pourriez-vous nous détailler les missions confiées aux cadets ? Qu'envisage-t-on de leur apprendre ?

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – Dans l'esprit des enseignements dispensés aux cadets des sapeurs-pompiers, leur formation doit comprendre un certain nombre d'activités, notamment physiques, mais aussi des apprentissages liés à la citoyenneté. Elle sera davantage orientée vers la défense.

M. Jacques-Bernard Magner. – Bref, ce sera le parcours du combattant !
(*Sourires.*)

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – Nous n'en serons pas si loin !
(*Nouveaux sourires.*) Les jeunes cadets actuellement recrutés accomplissent déjà des entraînements très physiques. Nous procéderons à des activités à peu près équivalentes, en y ajoutant des enseignements portant sur la connaissance des armées et de la défense nationale. La formation sera clairement normée et qualifiante. Ainsi, au terme de leur parcours, les cadets pourront s'engager dans la réserve ou entrer dans l'armée d'active. Même s'ils rejoignent la vie civile, ils auront été structurés grâce à cette formation.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Général, permettez-moi d'aborder de nouveau le sujet de la réserve citoyenne. Les membres de la commission sénatoriale des affaires étrangères, de la défense et des forces armées en sont pleinement conscients : il est nécessaire de renforcer ce dispositif. Or il faut bien admettre que l'on observe un certain flottement en la matière.

Tous mes interlocuteurs m'assurent que des réflexions sont en cours, mais que l'on ne sait trop comment déployer cette réserve. À l'heure actuelle, un responsable du ministère de la défense se consacre-t-il spécifiquement à ce sujet ?

Je l'affirme au risque de faire sourire tel ou tel de mes collègues : à mes yeux, il s'agit là d'un instrument essentiel, surtout dans le climat de tensions que connaît aujourd'hui notre société. Beaucoup de bonnes volontés se manifestent, mais on déplore peut-être un défaut d'encadrement et un nombre insuffisant de missions proposées, au-delà de sujets très précis comme la cybersécurité.

En structurant mieux la réserve citoyenne, il serait possible de donner une feuille de route à tous ces jeunes qui ont envie de s'engager. À l'étranger, la situation est spécifique. Je précise à ce sujet qu'il y a quelques mois, j'ai créé une association internationale de réservistes citoyens avec le général Paloméros. En la matière, nous travaillons sur les moyens d'apporter un soutien à nos ambassades. Mais il faut également songer aux initiatives à déployer sur le territoire national. Un ancien gouverneur militaire de Paris avait par exemple envoyé des réservistes citoyens dans les banlieues dans le cadre d'opérations « permis de conduire » : dans ce cadre, des jeunes en déshérence ont pu préparer l'examen du permis de conduire. Ce soutien leur a ouvert des perspectives d'avenir, notamment pour obtenir un travail. De telles pistes doivent être explorées. Encore faut-il disposer de structures nécessaires !

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. – Madame la sénatrice, je peux vous garantir qu'au moins un responsable par armée est chargé de coordonner la réserve citoyenne. Mais les réservistes ne sont pas toujours employés de la même manière au sein des directions des services ou des différentes armées, qu'il s'agisse de la gendarmerie, de l'armée de terre, de la marine ou de l'armée de l'air. Chacun a sa manière de procéder.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Précisément, une coordination pourrait être souhaitable au niveau du ministère : il faut éviter les risques de fractionnement que l'on observe par exemple au titre du renseignement !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mon général, il me reste à vous remercier, ainsi que vous tous, mes chers collègues, de ces échanges particulièrement intéressants.

La réunion est levée à 11 heures.

Audition de M. Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports

La réunion est ouverte à 14 h 30.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je voudrais remercier M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, d'avoir accepté de venir devant la commission spéciale, ainsi que les membres de la commission qui ont pu être présents ce mercredi. Je rappelle que cette audition et celle de ce matin ont été reportées à la date d'aujourd'hui en raison de l'inscription à l'ordre du jour de la semaine dernière du projet de loi prorogeant l'application de la loi relative à l'état d'urgence.

Monsieur le ministre, vous avez déclaré, le 27 mars dernier, qu'une centaine de quartiers urbains, dans notre pays, présentaient des similitudes potentielles avec la commune de Molenbeek, dans la banlieue de Bruxelles, base des attaques terroristes islamistes qui ont ensanglanté la France et la Belgique. Cette observation avait, à l'époque, beaucoup dérangé ; mais une terrible menace pèse aujourd'hui sur notre pays, et est régulièrement mise à exécution depuis l'intervention de la France en Irak et la mort d'Hervé Gourdel, en septembre 2014. Nos villes abritent des terroristes, et de futurs terroristes : il s'agit désormais d'une certitude.

Ce midi, Evelyne Yonnet, sénatrice de Seine-Saint-Denis, élue d'Aubervilliers, nous a d'ailleurs parlé du quotidien vécu par les habitants de ces quartiers, notamment par les responsables associatifs : nous avons, à cette occasion, partagé avec elle une certaine émotion.

Le présent projet de loi vise à apporter des réponses à ces situations. Monsieur le ministre, vous proposez, dans le cadre de ce texte, des réformes structurelles, de long terme. Nous ne pouvons évidemment en espérer des effets immédiats. Les Français doivent s'attendre à vivre encore des moments terribles : nous ne pouvons savoir si et quand d'autres événements tragiques se produiront. Nous devons donc faire face, et attaquer résolument le mal à la racine.

Le contexte qui avait présidé à la présentation de ce projet de loi a cependant été quelque peu perdu de vue : l'Assemblée nationale a beaucoup fait évoluer le texte, et le législateur, en première lecture, est parti un peu dans tous les sens, traitant de sujets pour le moins hétéroclites, souvent très éloignés des objectifs initiaux fixés par le Gouvernement. Monsieur le ministre, j'aimerais connaître votre appréciation sur les multiples modifications introduites par les députés – il est important que ceux qui ont participé à l'élaboration de ce texte nous donnent leur point de vue sur ce qu'il est devenu ! L'enfant qui a été mis au monde remplit-il les espérances que s'était fixées son géniteur ?

Notre collègue Françoise Gatel, lorsqu'elle a appris le report de cette audition, m'a fait immédiatement savoir qu'elle était empêchée par des engagements pris antérieurement. Je l'ai rassurée en lui disant que sa voix serait portée. Mais Dominique Estrosi Sassone a à son tour été empêchée de venir du fait des grèves qui affectent les relations aériennes entre Nice et Paris. Je poserai donc moi-même un certain nombre de questions au nom de Françoise Gatel.

Vous avez la parole, monsieur le ministre.

M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. – Monsieur le président Lenoir, j'ai beaucoup apprécié l'expression que vous avez utilisée : « faire face ». Oui, notre pays doit faire face à un péril qu'il n'a pas connu depuis la guerre d'Algérie, et que beaucoup d'entre nous, d'ailleurs, n'ont pas connu. Nous devons prendre conscience de la menace que nous subissons, qui est de nature endogène. Quels que soient les résultats militaires au Levant, des répliques sont susceptibles d'avoir lieu pendant des mois, voire des années, sur notre territoire national : on en veut, très clairement, à notre modèle de société !

Monsieur Lenoir, vous avez évoqué la phrase que j'ai utilisée en début d'année : une centaine de quartiers, dans notre pays, présentent des similitudes potentielles avec Molenbeek. J'ai voulu, à l'époque, nommer les choses, et, ce faisant, dire que nous devons agir. Si nous ne créons pas les anticorps indispensables à l'intérieur de ces quartiers, en effet,

les dérives sont inévitables. C'était là, simplement, tenir un langage de vérité. Après le 13 novembre, nous pensions que tout irait bien ; mais, jour après jour, nous pouvons constater l'actualité croissante de cette phrase. Mon intention n'est pas de stigmatiser ces quartiers ; ils le sont déjà, de toute façon. Mais notre responsabilité collective est de reconnaître que certains quartiers, en France, sont en situation d'apartheid territorial, ethnique et social, pour reprendre l'expression employée par le Premier ministre. Si nous ne faisons rien, les prédateurs se saisiront de ces proies que sont nos jeunes concitoyens en perte de repères !

Monsieur le président, vous avez évoqué les très nombreux apports de vos collègues députés. Il s'agit sans doute du dernier texte très important du quinquennat, donc d'un support permettant des évolutions. Je prends l'exemple d'un amendement présenté, à l'Assemblée nationale, par le Gouvernement, donc absent du texte initial, et dont l'objet sont les écoles hors contrat : en la matière, l'exécutif, avec l'appui d'une part non négligeable de députés, souhaite que nous passions d'un régime de déclaration à un régime d'autorisation. Cela, évidemment, n'est pas sans lien avec le point qui nous occupe, au regard de l'ouverture de nombreuses écoles coraniques qui ignorent les valeurs de la République.

Voici un exemple d'enrichissement du texte ! Ce dernier est assez large pour permettre ce type d'ajouts. Quant à vous, mesdames, messieurs les sénateurs, vous verrez bien ce qu'il convient d'en retenir, d'en retrancher, d'y ajouter.

Je profite de ces considérations liminaires pour me féliciter d'être parmi vous aujourd'hui, et pour saluer Mmes Françoise Gatel et Dominique Estrosi Sassone, rapporteurs, qui n'ont pu être présentes.

Les travaux de cette commission spéciale interviennent à un moment particulier : le terrorisme a de nouveau frappé notre pays, et plongé nos concitoyens dans la sidération – « sidération » : ce mot revient très régulièrement dans les propos des journalistes – et dans l'horreur. La réponse à cette sidération, c'est la résilience et la résistance. Nous devons préserver notre modèle républicain, lequel doit être à la fois ferme et bienveillant. C'est précisément là la tonalité du texte qui vous est présenté ; et je veux dire à Dominique Estrosi Sassone, à la suite du drame qui s'est déroulé à Nice le 14 juillet, la totale détermination du Gouvernement.

Dans des moments si difficiles, le pays a besoin d'unité. La question qui nous est posée est celle de savoir comment construire cette unité. Et les débats sont nécessaires : il ne s'agit pas de les taire.

Les djihadistes, jour après jour, montrent à quel point ils savent s'adapter. Figer nos dispositifs dans le marbre serait une erreur : il faut savoir s'adapter, et réagir devant l'évolution de la menace. En même temps, nous devons nous garder des solutions faciles, instinctives, qui saperaient les fondamentaux de notre histoire constitutionnelle. De ce point de vue, de nombreux sénateurs de la majorité sénatoriale ont eu des mots forts, rassurants. Le péril serait de laisser les terroristes nous emmener là où ils souhaitent, donc de renoncer à nous-mêmes et de céder à la division.

Face à la tuerie de Nice, ou à l'attaque subie hier par la religion catholique, dont on connaît le poids dans l'histoire de France, la question qui nous est posée est la suivante : pouvons-nous mettre en œuvre des réponses qui rassurent nos concitoyens sur notre capacité à les protéger, tout en demandant à chacun de prendre sa part de l'effort nécessaire pour sécuriser son mode de vie ? On ne peut pas tout attendre de l'État ! À titre d'exemple,

j'entendais récemment un responsable d'une communauté juive expliquer que des volontaires assistaient l'armée pour protéger notamment les cérémonies religieuses.

La réponse proposée par l'intermédiaire de ce projet de loi relève du soft power : il s'agit d'une réponse douce, pérenne, qui s'inscrit dans la longue durée. Elle vient compléter les réponses régaliennes nécessaires portées par les ministères de l'intérieur, de la défense et de la justice, lesquels doivent agir dans la rapidité. Je ne crois pas à la pensée magique. Mais je suis convaincu qu'en renforçant l'engagement, en permettant aux jeunes, notamment aux plus marginalisés, d'accéder à l'autonomie, en favorisant la mixité sociale dans l'habitat – c'est l'objet du titre II, qui vous a été présenté par Emmanuelle Cosse –, en luttant contre les discriminations – c'est l'objet du titre III, qui vous a été présenté par Ericka Bareigts –, nous renforcerons la cohésion de notre société.

Avant que se produisent les événements des dix-huit derniers mois, nous étions peut-être moralement désarmés face aux nouveaux périls : notre confort, en quelque sorte, nous rendait aveugles aux drames se déroulant dans d'autres parties du monde. Mais ces drames, désormais, arrivent chez nous. Les Français veulent agir, et ils le montrent : afflux dans les bureaux de dons du sang, dans les bureaux de recrutement de l'armée et de la réserve, dans le secteur associatif. Serons-nous capables, quant à nous, d'aménager un terreau fertile où puisse germer le désir d'engagement de nos concitoyens ?

Je voudrais mettre l'accent sur trois aspects : la culture de l'engagement, l'autonomie des jeunes, la place particulière, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, des conseils citoyens – à propos de ces quartiers, je ne fais aucun amalgame, mais ne pratique pas non plus l'angélisme.

La culture de l'engagement, d'abord. Nous créons la réserve civique, qui viendra compléter la réserve opérationnelle, celle des crises aiguës. Il s'agira d'un outil de cohésion qui pourra être déployé dans les centres de secours, dans les communes lors de vagues de chaleur, en cas de catastrophe naturelle ou de plage souillée par un pétrolier. Cette réserve pourra être mobilisée dans des territoires connaissant des problèmes spécifiques. Administrée par une autorité de gestion dédiée, elle sera ouverte aux mineurs de plus de 16 ans. Il ne s'agit pas d'une garde nationale : il n'est pas question de la mettre en première ligne pour protéger le pays, mais de l'utiliser pour accompagner le pays lorsqu'il connaît des drames.

Nous proposons en outre de créer le congé d'engagement de six jours fractionnables non rémunéré, sauf si les partenaires sociaux en décidaient autrement. Des freins considérables détournent en effet beaucoup d'actifs, notamment jeunes, d'un engagement important. Beaucoup d'associations sont animées par des retraités, et il existe non pas une crise du bénévolat, mais une crise du renouvellement des générations dans le bénévolat. Je souhaite que le champ de ce congé d'engagement soit cohérent avec celui du compte d'engagement citoyen créé par la loi Travail.

Je proposerai, en séance publique, d'approfondir cette disposition, afin que ce congé soit mieux qualifié qu'il ne l'est actuellement.

S'agissant toujours de l'engagement citoyen, il me faut évoquer le service civique, créé en 2010 par Martin Hirsch. Nous voulons créer de nouveaux viviers de missions : l'objectif est de proposer à la moitié d'une classe d'âge, en 2018, de faire un service civique, c'est-à-dire d'atteindre le chiffre de 350 000 à 400 000 missions. La montée en charge doit

respecter certains principes essentiels : volontariat, qualité des missions, durée, non-substitution à l'emploi – ce dernier cap doit être absolument préservé.

Le Gouvernement souhaite donc revenir sur l'expérimentation d'un service civique obligatoire, votée par l'Assemblée nationale : le service civique obligatoire nous paraît contraire aux principes que je viens d'évoquer ; en outre, il paraît impraticable, l'objectif consistant à créer 800 000 missions par an étant inatteignable. Je vous invite, mesdames, messieurs les sénateurs, à ne pas remettre en cause les règles historiques du service civique, définies en 2010.

Enfin, concernant la valorisation de l'engagement dans les études, elle existe déjà, de manière expérimentale, dans certaines universités. Les compétences et connaissances acquises dans le cadre d'une activité bénévole ou dans la réserve opérationnelle seront reconnues dans l'ensemble des diplômes du supérieur. Les dispositions du texte relatives à cette matière ont été largement enrichies par l'Assemblée nationale : les étudiants engagés dans une association, volontaires du service civique ou réservistes opérationnels, pourront ainsi bénéficier d'un aménagement de leur temps scolaire.

Deuxième grand sujet : l'autonomie des jeunes. Près de 8 millions de Français ont entre 15 et 25 ans. Il s'agit d'une formidable richesse – en 2050, la population française sera la plus nombreuse en Europe –, que ne possèdent pas nos amis allemands, dont il est vrai que le taux de chômage est moindre. Mais, au regard de l'importance du chômage des jeunes, certes en légère diminution cette année, il s'agit aussi d'un défi.

Le Président de la République a fait de la jeunesse sa priorité, et ce n'est pas un slogan. Le 11 avril dernier, le Premier ministre a annoncé des mesures complémentaires en direction de la jeunesse, qui ont trouvé leur traduction législative dans la loi Travail : création de l'allocation de recherche du premier emploi, généralisation de la garantie jeune. Nous proposons de renforcer, par le projet de loi « Égalité et citoyenneté », l'accès à la CMU-C, notamment pour les jeunes en situation de rupture familiale, et nous renforcerons, par voie réglementaire, les garanties en matière de logement.

Le pilotage de l'information jeunesse sera amélioré : le chef-de-filat, en la matière, sera confié à la région – ce qui ne veut pas dire compétence exclusive. Beaucoup de jeunes méconnaissent leurs droits ; une boussole des droits sera mise en ligne d'ici la fin de l'année, qui permettra aux jeunes de prendre connaissance, au plus près de leurs besoins, des ressources mobilisables en matière de formation, d'emploi, de logement. Chaque jeune de 16 à 23 ans bénéficiera d'une information individualisée sur ses droits en matière de couverture santé.

Nous renforçons également la place des jeunes au niveau local en incitant les collectivités territoriales à créer des conseils des jeunes. Fallait-il l'imposer ? Nous pensons que les élus doivent plutôt se saisir de cette possibilité de manière volontaire. Nous faisons aussi en sorte que les jeunes soient mieux représentés au niveau régional, dans le cadre des CESER, les conseils économiques, sociaux et environnementaux.

Un sujet a été longuement débattu à l'Assemblée nationale : celui du permis de conduire. L'autonomie passe par le permis de conduire ! Beaucoup de jeunes sont écartés d'un emploi parce qu'ils ne disposent pas de cet outil. Un pas important est effectué : le compte personnel de formation pourra être mobilisé pour les formations tant théoriques que pratiques du permis de conduire. Nous permettrons à tous les jeunes qui sont sous garantie

jeunes de bénéficier du permis à un euro par jour, et l'État prendra en charge la caution si les parents ne le peuvent pas. Il s'agit d'un véritable progrès pour beaucoup de jeunes en difficulté.

Troisième grand sujet : les conseils citoyens, créés par la loi du 21 février 2014 dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville. En tant que ministre de la ville, je veux souligner leur importance en matière de démocratie participative. Environ un millier d'entre eux sont déjà installés. Les citoyens disposeront d'un pouvoir d'interpellation des pouvoirs publics par saisine du préfet. Nous avons veillé à ce que les collectivités locales soient pleinement associées à cette forme d'interpellation. C'est la première fois, dans l'histoire de notre démocratie, que des citoyens non élus pourront, sur tel ou tel problème, demander des explications aux élus locaux, dans le cadre des territoires prioritaires de la politique de la ville. Je précise qu'il n'est pas question, ce faisant, de remettre en cause le pouvoir souverain des élus locaux – j'y insiste d'autant plus que les sénateurs sont souvent des élus locaux.

Le projet de loi compte désormais 217 articles. J'aurais pu les évoquer chacun dans le détail, mais je me contenterai de citer le régime d'ouverture des écoles privées, la reconnaissance du parrainage civil – l'origine en est une proposition de loi d'initiative sénatoriale –, ou encore l'identification des fonds associatifs en déshérence.

Quoi qu'il en soit, je pense que ce texte est capable de nous rassembler autour d'une œuvre commune – je connais les exigences, le savoir-faire et le pragmatisme du Sénat. Mesdames, messieurs les sénateurs, j'essaierai d'être le plus réactif possible à vos propositions.

M. Jacques-Bernard Magner. – Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir exposé pour nous dans le détail les dispositions de ce projet de loi. J'espère qu'à l'issue des travaux parlementaires le message d'origine ne sera pas brouillé.

Je voudrais poser quelques questions pour compléter ce qui a déjà été dit.

Nous avons déjà eu, ici même, un débat sur le service civique universel et obligatoire. Si la mise en œuvre de l'universalité paraît possible, quoique complexe, qu'en est-il de l'obligation ? En la matière, quelle forme pourrait prendre une expérimentation ? Cela mérite d'être précisé.

Par ailleurs, monsieur le ministre, la mise en place d'un bilan de compétences à l'issue du service civique, qui pourrait valoir au titre de la validation des acquis de l'expérience des jeunes, serait-elle envisageable ?

Concernant la pré-majorité associative, comment la fameuse question du « discernement » des jeunes qui en bénéficieraient sera-t-elle traitée ? Qui décidera si un jeune possède assez de discernement ?

S'agissant des conseils des jeunes, nous en avons déjà beaucoup débattu. Il paraît difficile de les rendre obligatoires ; malgré tout, en tant que maire d'une petite commune, j'ai bel et bien l'intention et l'envie de créer un tel conseil. Pourrait-on, en revanche, envisager que les régions, qui seront dotées du chef-de-filat en matière de politique de la jeunesse, aient l'obligation de créer des conseils régionaux des jeunes – la plupart d'entre elles l'ont d'ailleurs déjà fait ?

Quant à la valorisation de l'engagement, je pense, en tant que membre du Haut Conseil de la vie associative, qu'elle doit intervenir au niveau même de l'obtention des diplômes, qu'il s'agisse du brevet des collèges, du baccalauréat ou des examens universitaires – un rapport vous a été remis sur cette question, monsieur le ministre. Les jeunes doivent être jugés non seulement sur leurs résultats scolaires, mais aussi sur leur comportement et leur engagement citoyen.

Autre question : celle du parrainage civil, lequel provoque un certain engouement, comme j'ai pu moi-même le constater en tant qu'élu. Il serait souhaitable que le parrainage civil soit érigé en véritable acte d'état civil, ce qui n'est pas le cas actuellement, malgré la solennité et l'émotion qui entourent sa célébration.

Quant à la manne des comptes associatifs inactifs, il est impératif qu'elle vienne abonder le budget du Fonds pour le développement de la vie associative.

Enfin, l'inversion de la règle d'âge, au profit du plus jeune, en cas de partage des voix lors d'une élection aux instances représentatives du personnel, me paraît vertueuse

M. Yves Rome. – Mes questions seront quelque peu iconoclastes. Ce texte a été élaboré avant les événements que nous venons de vivre. Comment faire en sorte que les objectifs opérationnels de reconquête de la citoyenneté soient atteints, en particulier dans ces territoires que vous avez évoqués, monsieur le ministre, qui s'éloignent de plus en plus de la République ? L'effort est certes mené par les ministres régaliens, mais j'aime l'idée d'associer les citoyens à leur propre protection. De ce point de vue, des pistes sont à travailler.

Monsieur le ministre, vous avez évoqué le chef-de-filat des régions en matière de politique de la jeunesse. Ce chef-de-filat ne doit pas être exclusif : à l'intérieur des grandes régions, il existe des conseils départementaux ! Ceux-ci se sont déjà penchés, dans le passé, sur cette question des modalités possibles d'une meilleure intégration de la jeunesse à l'élaboration des politiques. Il serait dommageable de se priver de cette expertise, d'autant qu'entre Lille et Chantilly, le chemin est long, trop long, peut-être, pour la citoyenneté !

De la même manière, il est nécessaire d'agir en faveur de la mobilité des jeunes, passage obligé de cette quête du Graal qu'est l'emploi. De nombreuses collectivités territoriales mènent depuis longtemps des politiques en ce sens. Il serait judicieux, une fois n'est pas coutume, de les faire participer au travail entrepris par l'État.

Je souhaite évoquer un dernier point, qui, à mon grand regret, est absent du texte : nous venons d'adopter à l'unanimité le projet de loi pour une République numérique, et vous connaissez, monsieur le ministre, l'appétence de la jeunesse pour ces nouveaux outils. Il serait juste et bon d'engager des actions structurées, à destination notamment de celles et ceux qui en sont les plus éloignés, qui vivent dans les quartiers prioritaires, pour promouvoir la maîtrise des outils numériques. Le permis de conduire est certes indispensable pour accéder à l'emploi ; mais il en va de même, désormais, de la maîtrise du numérique.

M. Jean-Pierre Sueur. – Monsieur le ministre, à la suite de Jacques-Bernard Magner, j'évoquerai trois points.

Premièrement, je tiens à revenir sur les conseils de citoyenneté et, plus largement, sur ce « mouvement conseiliste », dont la social-démocratie du Nord, qui vous est chère, a

une grande expérience. La création de conseils de quartier est une bonne chose. J'ai longtemps pu l'observer dans la ville dont j'étais l'élu.

Cela étant, on idéalise parfois ce mode de participation. Aussi est-il nécessaire de nuancer. Il peut parfois devenir l'instrument de l'exécutif en place. Dans d'autres cas, il peut verser dans le corporatisme : aujourd'hui, chaque fois que l'on prévoit de créer une usine, d'aménager une route ou un pont, un conseil se réunit pour affirmer que le projet doit être implanté ailleurs. Et je ne parle pas d'infrastructures permettant l'atterrissage des avions... (Sourires.)

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Un aéroport, par exemple ! (Nouveaux sourires.)

M. Jean-Pierre Sueur. – Les élus ne doivent pas vivre dans le confort de leur mandat en partant du principe qu'ils n'ont pas de comptes à rendre. Bien au contraire, ils doivent être aiguisés par l'intense activité démocratique à laquelle ils concourent. Je note au demeurant qu'aujourd'hui ils ont rarement l'occasion de s'endormir !

Deuxièmement, je mentionnerai les conseils de jeunes. J'ai grand plaisir à recevoir leurs représentants au Sénat : je leur fais visiter l'hémicycle et je leur explique comment est fabriquée la loi, ce qu'en général ils ignorent totalement. J'ai récemment reçu une délégation du Rotary Club dont les membres ne savaient pas non plus comment l'on fait une loi dans ce pays ! À l'évidence, ce savoir est très peu répandu. Quelle est la différence entre un projet de loi et une proposition de loi ? Quand vous posez cette question, votre interlocuteur reste souvent ébahi. Rares sont ceux qui ont lu la Constitution !

On réunit également des conseils de sages. Si Napoléon a créé le Sénat, c'est parce qu'il était fasciné par les Romains, pour lesquels les citoyens d'un certain âge devaient être consultés. Or, ce qui est passionnant, ce qu'il y a de plus précieux dans un conseil municipal, départemental ou régional, c'est de voir rassemblées autour d'une même table des personnes de 18 à 75 ans, qui ont toutes quelque chose à dire.

Aujourd'hui, les élus sont conviés à nombre de réunions, organisées à toutes les heures du jour par M. le préfet ou par M. le sous-préfet. On en viendrait presque à se dire que des conseils municipaux composés de retraités seraient une bonne chose, au motif que les élus seraient plus souvent présents. Mais, à mon sens, il s'agit là d'une très grave déviation ! En définitive, on aboutirait à créer deux catégories de conseillers municipaux : ceux qui peuvent venir à toutes les réunions, quel que soit l'horaire ; et ceux qui ont un travail ou qui font des études, bref ceux qui ont des contraintes.

Au contraire, pour assurer l'essor de la démocratie, il faudrait multiplier les règles permettant à chacun de participer. À cette fin, commençons par réduire le nombre des réunions. On croit toujours que, plus les réunions sont nombreuses, plus le processus démocratique est fort. Mais, en général, ne répondent à la convocation que les professionnels de la réunion. Or ces derniers ne représentent pas toujours la population !

Troisièmement et enfin, au sujet du service civique, une piste ressurgit toujours dans les discours sans que l'on n'ose la mettre en œuvre : que tous les jeunes de ce pays accomplissent six mois de service citoyen, divisés par exemple en deux périodes de trois mois, pour respecter le déroulement de leurs études. Ce service serait universel, sans aucune dispense que ce soit. Ainsi, l'on retrouverait l'idée du creuset républicain.

Ce service pourrait naturellement s'appliquer à des tâches de défense. Mais il pourrait également inclure des missions de secourisme, de respect de l'environnement, de soutien aux populations, d'action humanitaire ou d'action internationale.

Monsieur le ministre, cette idée n'a peut-être pas sa place dans le présent projet de loi. Mais, selon vous, ne serait-il pas judicieux de la mettre en œuvre ?

Mme Christine Prunaud. – Monsieur le ministre, sur le principe, je soutiens fortement le développement du service civique pour le développement de l'égalité et de la citoyenneté. Néanmoins, comme vous l'avez vous-même rappelé, il faut garder pleinement à l'esprit que le service civique ne saurait remplacer un emploi. Dès lors, comment contrôler le bon fonctionnement du service civique, notamment par le biais de référents ?

Contrairement à M. Sueur, il ne nous semble pas pertinent d'instaurer pour l'heure un service citoyen obligatoire. Derrière ce dispositif, nous craignons de voir ressurgir un service national obligatoire. Je ne pense pas que ce soit, d'emblée, une solution pour ramener les jeunes vers davantage de citoyenneté. Bien sûr, il sera possible d'approfondir notre réflexion commune sur ce sujet.

Parallèlement, l'autonomie des jeunes suscite de nombreuses questions, qu'il s'agisse de l'allocation au premier emploi pour étudiant ou de la garantie jeunes, que nous avons toujours jugée largement insuffisante. En la matière, le Président de la République avait fait de nombreuses promesses de campagne : il avait même évoqué un revenu d'autonomie pour les jeunes. C'est là une idée qui commence à germer dans l'esprit de beaucoup d'entre nous, à l'heure où l'on parle du revenu universel, du revenu de base. Le Sénat consacre même une mission d'information à ce sujet spécifique. Il est essentiel de prévoir un financement garantissant une autonomie minimale pour tous les jeunes !

J'évoquerai un deuxième point, qui me tient très à cœur, comme à d'autres. J'avais d'ailleurs été très heureuse d'entendre vos propos sur cette question, à l'époque où débutait mon mandat de sénatrice : ce sujet, c'est celui de la laïcité. Avec ce projet de loi, vous avez reformulé cette préoccupation, mais elle n'a jamais été développée lors de nos débats en commission ou au sein des groupes politiques, comme s'il y avait des choses plus importantes, comme si cette question faisait encore l'objet de désaccords.

Il est grand temps que l'on s'attaque au sujet de la laïcité dans tous nos territoires. Pour ma part, je suis élue des Côtes-d'Armor. Nous défendons la laïcité en Bretagne comme partout ailleurs. Mais on en arrive à se dire : de quelle laïcité parlons-nous ? À mes yeux, un tel questionnement n'est pas bon. Je préfère les positions fermes, comme celle que vous avez exprimée.

En Bretagne, dans des villes comme Rennes, ou en région parisienne, par exemple à Aubervilliers, des associations défendent les droits des femmes : leurs représentants, que nous avons reçus, nous ont déclaré que, dans certains quartiers, les femmes ne pouvaient seulement pas passer un moment en terrasse sans se faire agresser verbalement : et nous laissons passer ces attitudes intolérables ! Il me semble que ce constat devrait faire consensus.

Parallèlement, nous devons être encore plus ouverts à l'accueil des migrants : il faut insister sur le fait qu'aucun peuple, quel qu'il soit, n'est mis à l'index. Nous devons prendre le temps de parler de laïcité entre nous. Il s'agit là d'un enjeu essentiel pour l'unité nationale, pour la refondation de notre société.

M. Yannick Vaugrenard. – Monsieur le ministre, je vous remercie à mon tour de votre propos introductif.

L'évolution que ce projet de loi connaîtra au cours des débats parlementaires sera fortement marquée par ce que nous vivons depuis quelques mois : c'est inévitable. Récemment encore, seul Paris était visé par ces attaques. À présent, avec Nice et Saint-Étienne-du-Rouvray, elles touchent l'ensemble du pays. La perception qu'en ont nos concitoyens s'en trouve nécessairement transformée.

Le présent texte a un intitulé extrêmement ambitieux, qui pourrait à lui seul résumer un véritable projet de société ! Mais il ne faudrait pas qu'il devienne un projet de loi fourre-tout. Compte tenu de la période que nous traversons, ce texte doit être une réforme extrêmement importante, ayant pour ambition de réunir l'ensemble de la société, bref un projet à la fois social et sociétal.

Notre pays connaît de profondes disparités, notamment selon les origines sociales ou géographiques. Or l'État déploie des efforts qui doivent transparaître dans ce projet de loi. Comment donc faire pour réduire les inégalités que nous constatons, qui perdurent et même parfois s'aggravent, malgré les efforts consentis ?

À l'heure actuelle, nous n'avons pas encore les moyens de nos ambitions. Il est donc indispensable de parler avec nos concitoyens.

À cet égard, je rejoins Jean-Pierre Sueur : notre société actuelle est déstructurée. On le constate au titre des modèles familiaux. Un jour venant, peut-être aborderons-nous enfin la place du père dans la famille. Quand on regarde le profil des terroristes qui ont commis les derniers attentats, un constat est tout à fait frappant : l'absence de structure familiale, voire de toute attention portée à l'enfant, puis à l'adolescent. Il s'agit là d'un problème de fond, qui se double ensuite de difficultés scolaires ou sociétales. À aucun moment ces jeunes n'ont pu retrouver une forme de famille ou d'entité commune. Or, à mon sens, seule la Nation est à même de faire évoluer cette situation.

À ce titre, il ne serait pas illogique que les ministres de l'éducation et de la culture s'approprient eux aussi ce projet de loi. Ce choix serait symboliquement fort.

Il va sans dire que l'effort de financement doit être considérablement renforcé en faveur de la petite enfance, de l'école maternelle et de l'école primaire. Toutefois, ce travail ne sera pas accompli du jour au lendemain. Il me semble donc impératif d'aller dans le sens d'un service civique ou militaire obligatoire. Ainsi, l'on assurera le brassage de l'ensemble des jeunes, tout en favorisant l'idée de citoyenneté, fruit de notre histoire, conduisant chacune et chacun, quelles que soient ses origines, notamment géographiques, à se retrouver autour d'un discours commun, autour de perspectives communes. Même si l'école agit, ce projet commun n'existe pas encore suffisamment.

Deuxièmement, après Yves Rome, je dirai un mot des outils numériques.

Aujourd'hui, beaucoup de jeunes déstructurés ou déconnectés d'une vie sociale traditionnelle utilisent le numérique. Parfois, ils maîtrisent très bien cet outil, ils en sont aussi familiers que de la télévision. Dans ce cadre, comment éviter une banalisation de la violence, en particulier par le biais des jeux vidéo ? Entre l'imaginaire des jeux vidéo et la réalité, la différence n'est parfois pas suffisamment perçue. Comment notre responsabilité collective,

celle de l'État, peut-elle être engagée ? Comment assurer une surveillance plus efficace pour éviter cette effroyable banalisation de la violence ? Cette problématique rejoint celle des chaînes d'information en continu, qui font des drames que nous vivons une série de faits divers permanente. C'est là un enjeu sociétal majeur.

Troisièmement et enfin, je remarque que l'on évoque une nouvelle fois les ghettos de pauvres. Mais il y a aussi des ghettos de riches, et les deux réalités sont parfois liées ! Le sujet du logement social concerne directement la commission des affaires économiques. En la matière, il faut bien sûr accroître le parc de logements sociaux existants par de nouvelles constructions, mais cela ne suffira pas ! Il faut également assurer un bon environnement éducatif, culturel et sportif.

Mme Evelyne Yonnet. – Je vous remercie de votre exposé, monsieur le ministre.

Je rejoins les propos de Jean-Pierre Sueur et Yannick Vaugrenard : rendre le service citoyen universel obligatoire pourrait redonner des repères à cette jeunesse qui n'est pas insérée ou qui ne veut pas s'insérer. Or vos propositions vont toucher la jeunesse qui est déjà intégrée, qui ne connaît peut-être pas beaucoup de choses, mais qui sait où se renseigner, où aller. Les jeunes qui nous intéressent sont ceux qui, lorsqu'ils rentrent – ou non – de l'école, n'ont pas de repères en dehors d'un quartier, d'un stade, de leurs deals, des jeunes qui sont en quelque sorte enfermés dans ce qu'ils considèrent comme leur « chez eux ». Ce sont parmi ces jeunes que se trouvent ceux qui peuvent commettre des actes comme à Nice ou en Allemagne, qui peuvent égorger un prêtre, attaquer à la hache.

Nous ne sommes pas à l'abri de tels actes individuels incontrôlés commis par des gens mal dans leur peau et qui se nourrissent de vidéos violentes.

Il est vrai qu'il y a des fractures numériques, mais quand on voit que des jeunes, avec portables et voitures, venant du Val-d'Oise, de l'Oise, de la Seine-et-Marne peuvent se rassembler en un quart d'heure, on voit qu'ils savent se servir du numérique. Comme le disait Yannick Vaugrenard, ils en font un usage complètement dévoyé. Ils regardent surtout des vidéos violentes de propagande ou jouent à des jeux tout aussi violents. Je vois souvent des gamins qui passent dix heures par jour sur écran à tuer, alors que leurs parents sont inexistants, travaillent, ou, pour calmer le gosse, le laissent faire : oui, il reste à la maison, mais à jouer à des jeux vidéo toute la journée !

Le service citoyen universel obligatoire toucherait tout le monde, y compris ces jeunes.

On aurait dû avoir une réflexion approfondie en amont avant d'attaquer le projet de loi, car nous avons beaucoup d'idées les uns et les autres pour améliorer les choses, chacun avec notre vision de ce monde de brutes. Nous avons plein de choses à dire, mais nous ne voulons pas non plus d'un dernier texte fourre-tout parce qu'il n'y a plus assez de temps.

Ce qu'ont dit mes collègues me satisfait entièrement. Pour qu'il puisse servir de point de repère, ce service citoyen doit concerner tout le monde : il ne doit pas y avoir de première classe et de deuxième classe, et il ne doit pas être fondé sur le volontariat. Je trouve que l'on est gentil, mais, à un moment donné, il faut peut-être être un peu plus dur et montrer qu'une société est régie comme ça et non pas comme chacun l'entend, même si l'on peut apporter des améliorations.

Pour les avoir pratiqués depuis des décennies, je peux vous assurer que les conseils de quartier, les conseils des jeunes, les conseils des sages enlèvent leur autorité au maire et aux conseillers municipaux, dévaluent leur travail, comme l'a dit Jean-Pierre Sueur. Nous sommes plusieurs à avoir eu le sentiment qu'il s'agissait de tirer à boulets rouges sur les élus : ceux qui y participent ont l'impression d'avoir un pouvoir et d'être plus compétents que les élus. Si l'on est élu, c'est pour assumer et, avec la multiplication de ces conseils, on s'y perd. Il faudrait peut-être trouver autre chose, faire en sorte par exemple qu'il y ait de nouveaux élus, des jeunes et des moins jeunes, par exemple, mais je ne suis pas sûre que multiplier sans fin les conseils soit une bonne chose.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Ma chère collègue, nous avons tous été impressionnés par les témoignages sur la vie quotidienne dans le département où vous êtes élue, lesquels justifient pleinement les interrogations et les propositions qui sont formulées.

J'ai trois séries de questions, dont certaines émanent de Françoise Gatel et sont très précises. Je conçois parfaitement que vous y apportiez par écrit des compléments de réponse, monsieur le ministre.

La première série porte sur les dispositions relatives au service civique, dont l'évaluation permanente est indispensable pour s'assurer qu'il réponde aux objectifs fixés. Comment ce service est-il évalué aujourd'hui ? Quelles sont les pistes d'amélioration envisagées ? Quelles mesures comptez-vous prendre pour que la massification du service civique n'entraîne pas une détérioration de la qualité des missions ? Quels sont les moyens de contrôle de l'Agence du service civique ?

Certains interlocuteurs nous ont signalé que la seule façon d'atteindre l'objectif chiffré par le Président de la République serait d'organiser des services civiques collectifs, avec deux volontaires sur une même mission, afin d'éviter le risque d'occupation d'un emploi par un volontaire, de créer une mixité sociale et de favoriser les échanges entre volontaires. Que pensez-vous de ces propositions ? Les volontaires du service civique doivent suivre une formation civique et citoyenne. Certains jeunes viennent d'ailleurs au Sénat pour un cours d'instruction civique in situ.

Que pensez-vous de l'idée de réaliser cette formation de manière collective afin de renforcer les échanges entre volontaires et de créer une mixité sociale ?

Enfin, la réserve civique ne fonctionnera pas sans une animation permanente et efficace du réseau. Quelles instances sont censées jouer ce rôle ? Comment favoriser une articulation entre les différentes formes de bénévolat, qu'il s'agisse du bénévolat associatif ou de celui des réservistes ?

J'en viens aux dispositions relatives aux collectivités territoriales.

Le transfert à la région de la coordination des politiques d'information à destination de la jeunesse et l'affirmation de sa qualité de chef de file en la matière ont-ils fait l'objet d'une concertation en amont avec les collectivités concernées ? Quelle sera la nature de la coordination menée par la région et dans quelle mesure permettra-t-elle une plus grande cohérence des politiques publiques à cet égard ? Outre leur faible normativité, les dispositions relatives aux CESER, les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, ne risquent-elles pas de complexifier excessivement le dispositif ? Quelle sera la représentativité

des représentants d'associations de jeunesse et d'éducation populaire ainsi que des organisations desquelles ils sont issus ?

En outre, quelle est la portée normative des articles 16 bis et 16 ter ?

Parmi les dispositions diverses, l'article 15 ter prévoit la possibilité pour un mineur d'être membre d'une association et de la gérer. Si cette disposition comporte une forte dimension symbolique, ne pensez-vous pas qu'elle puisse avoir des conséquences juridiques problématiques ? À titre d'exemple, si le mineur était nommé trésorier, ses parents seraient-ils responsables des problèmes de gestion financière constatés au sein de l'association ?

Pourquoi réformer, à l'article 19 quater, le régime juridique des auberges de jeunesse ? Quel lien a cette disposition avec l'objet du projet de loi ?

La même question vaut pour l'article 13 bis relatif au profil biologique des sportifs.

Par ailleurs, je suis surpris que, dans le contexte actuel, l'éducation nationale restreigne le nombre de sites qui accueillent des centres d'information et d'orientation. Ma propre ville, Mortagne-au-Perche, perd son CIO au profit d'une autre commune. Je m'en suis ouvert au recteur, qui m'a parlé des contraintes budgétaires. C'est l'inverse de ce qu'il faudrait faire. Je suis persuadé que cette question va être relayée.

Enfin, concernant l'article 14 bis, j'ai reçu hier un long courrier de l'Association Les Enfants d'abord, qui défend la liberté de l'instruction ; elle attire notre attention sur le problème de l'instruction en famille. Le courrier a également été reçu par la ministre de l'éducation.

Monsieur le ministre, nous en sommes conscients, vous ne pourrez vraisemblablement pas répondre à toutes les questions aujourd'hui, mais les compléments que vous nous ferez éventuellement parvenir ultérieurement seront portés à la connaissance de l'ensemble des membres de la commission spéciale et pris en compte comme autant d'éléments du débat.

M. Patrick Kanner, ministre. – Je vous remercie de l'élégance de cette proposition, car j'ai compté une cinquantaine de questions ! (Sourires.)

Je me félicite de la qualité de ce débat, car je revendique une approche sociétale de ce projet de loi pour l'avenir de la société. Si ce texte peut modestement y contribuer, j'en serai, avec mes collègues Emmanuelle Cosse et Ericka Bareigts, très heureux, car il est bon que la République ne règle pas seulement des problèmes techniques.

M. Jacques-Bernard Magner. – Le service civique n'étant pas un emploi, le bilan de compétence qui est délivré à la fin représente une attestation de mise en œuvre du service civique. On qualifie le CV d'un jeune par le service civique, mais ce n'est pas un bilan de compétence en tant que tel. Cette préoccupation devra être intégrée, mais en évitant toute comparaison avec un emploi fixe, au risque de détourner le texte de son objet.

S'agissant de la pré-majorité associative, la capacité de discernement du mineur est une notion reconnue par le code civil, par exemple à l'article 388-1, qui laisse au juge le soin de déterminer au regard de la personnalité du mineur sa capacité. Avant 2011, il n'y avait d'ailleurs pas de limite d'âge.

Nous avons une approche de confiance, car nous considérons qu'à seize ans on est plutôt capable de discernement. Naturellement, la maturité psychologique peut s'apprécier différemment selon les personnes. Je connais des personnes de plus de dix-huit ans qui ont une maturité relative...

Pour les conseils de jeunes, nous travaillons dans une logique de subsidiarité : il n'est pas question que ces conseils soient des structures obligatoires. Laissons aux élus le soin de procéder dans le sens qu'ils jugent le plus utile à la démocratie. Mais permettre à des jeunes de contribuer à l'élaboration de projets de société sans être pour autant élus du peuple est peut-être une porte d'entrée pour qu'ils s'intéressent à la vie politique. Aux dernières élections régionales, 75 % des moins de vingt-cinq ans n'ont pas voté et 25 % de ceux qui l'ont fait ont voté pour le Front national... Je crois donc que, plus nous avons d'outils de coopération en amont de l'âge de la majorité, mieux nous faisons notre travail de sensibilisation.

Le projet de loi crée un acte de parrainage civil avec un registre, mais cet acte doit être utilisé par les juges comme un faisceau de présomptions en cas de drame survenant, par exemple, aux parents. Ce n'est pas un acte d'état civil au sens classique du terme.

S'agissant des comptes inactifs pour alimenter le FNDVA, le Fonds national pour le développement de la vie associative, je ne vous cache pas je n'ai pas que des amis, mais l'Assemblée nationale a tenu et je ne doute pas que le Sénat fera de même en la matière.

Sur l'inversion de la séniorité, en cas de partage des voix après une élection dans une collectivité territoriale, sera désigné non le plus jeune de l'assemblée délibérante, mais le plus jeune des deux candidats. C'est un symbole.

M. Yves Rome. – Sur le renforcement des objectifs opérationnels du texte de loi au regard de notre actualité, nous voulons favoriser l'association des citoyens à leur propre protection pour que chacun prenne part à la vie du pays. Je n'entrerai pas dans les débats sur l'assistantat ; je dirai juste que notre pays est formidablement protecteur, dans tous les sens du terme, y compris sur le plan de la sécurité sociale. La question posée est de savoir ce qui peut inciter des Français à s'engager en faveur de cette construction collective. Les réponses sont partielles. Ce texte n'est pas l'alpha et l'oméga de l'engagement dans notre pays, mais il existe de nouvelles ouvertures, à condition de les organiser. Tel est le sens du chef-de-filat de la région pour l'information des jeunes, mais je tiens à dire clairement qu'il ne s'agit pas de leur donner une compétence exclusive. Il faut qu'il y ait une collectivité de référence qui coordonne l'intervention des autres, mais coordonner ne veut pas dire imposer. La région ne sera pas dans une logique hiérarchique par rapport aux départements, aux métropoles, aux collectivités locales, mais il s'agit de répondre à un besoin de clarté.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué la République numérique.

Tout d'abord, de nombreux jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville se débrouillent très bien en matière de numérique : ils ont tous les codes et toutes les compétences potentielles à faire valoir, mais pas les diplômes. C'est tout l'objet de la création de la grande école du numérique. Aujourd'hui, 171 sites sont labellisés. Les premiers jeunes sortent de l'école avec des attestations. L'idée, comme dans la fameuse école de Xavier Niel, est que, même sans diplôme, les jeunes puissent se former et entrer dans la vie active.

Ces jeunes sans diplôme qui sont souvent porteurs de handicaps sociaux ont une capacité d'adaptation remarquable. Encore faut-il la valoriser en tant que telle. Nous avons eu une réunion ce matin avec Najat Vallaud-Belkacem, Myriam El Khomri, Axelle Lemaire et Clotilde Valter en vue de lancer un deuxième appel à projets pour que cette école numérique se développe partout en France, en métropole, mais aussi outre-mer, où les handicaps sociaux sont importants. Il y a donc le plan numérique dans les écoles pour adapter les enfants aux évolutions technologiques en matière pédagogique et, à l'autre bout de la chaîne, cette grande école du numérique qui fera l'objet d'une communication par le Président de la République au début du mois d'octobre.

J'en viens au mouvement « conseilliste » – conseils de quartier, conseils de jeunes, conseils citoyens – sur lequel Jean-Pierre Sueur m'a interrogé.

Les conseils de quartier datent de la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité ; très structurés, ils sont obligatoires dans toutes les villes de plus de 80 000 habitants, mais celles-ci ne représentent pas la majorité des collectivités territoriales dans notre pays. Nous avons donc créé – un millier à ce jour – des conseils citoyens dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Ces conseils citoyens sont des outils qui peuvent donner le meilleur et le pire, le pire étant qu'ils tombent dans le populisme et la démagogie parce que l'on n'y aurait pas mis les moyens. Pour ma part, je considère que dire à des citoyens tirés au sort ou à des représentants d'association à l'intérieur de ces structures qu'ils doivent être l'interlocuteur des élus est profondément démagogique si on ne leur donne pas les moyens de se former, de s'organiser, d'apprendre à prendre la parole en public, de se préparer à exercer leur futur droit d'interpellation... Un citoyen d'un quartier prioritaire de la ville peut être totalement démuni pour argumenter face à un maire.

Je puis vous dire que je veillerai, avec Hélène Geoffroy, à ce que ces conseils citoyens ne soient pas des gadgets, afin qu'ils contribuent à une démocratie participative, dont je crois profondément qu'elle constitue un antidote au rejet du politique.

De la même manière, l'engagement des jeunes ne peut pas se limiter au conseil des jeunes. Je parle souvent d'une fusée à quatre étages : l'enseignement moral et civique de 300 heures, qui est déjà dispensé à l'école, la journée de défense citoyenne – qui est aujourd'hui insuffisante par rapport aux objectifs initiaux ; à titre personnel, je suis favorable à une semaine avec des modules extrêmement structurés où toute une génération passerait –, le service civique et la réserve civique. L'engagement doit devenir naturel et universel. Plus personne ne doit pouvoir se refuser à donner un peu de son temps à la société et à la nation au cours de son parcours personnel. C'est un peu l'objectif des conseils citoyens.

Mme Christine Prunaud. – Vous n'êtes pas favorable à un service civique obligatoire, mais vous êtes pour le développement universel du service civique, à condition qu'il y ait de nouvelles offres. C'est le sens de la création, dans le texte, du service civique chez les sapeurs-pompiers. Nous avons là une école de l'engagement potentielle, car, même s'ils ne sont pas militaires, sauf à Marseille et à Paris, les SDIS sont dotés d'une organisation qui peut donner des repères à des jeunes en difficulté, les présidents de conseil départemental qui sont présents le savent.

Vous avez évoqué le revenu d'autonomie pour les jeunes, qui, en partie, figurait déjà dans le programme du Président de la République de 2012. Sans avoir créé cette

allocation d'autonomie, nous avons engagé de nombreuses actions : mise en place de la garantie jeune, qui sera généralisée au travers du texte de Myriam El Khomri, augmentation des bourses et extension de leur champ à de nouveaux publics. Cette question de l'autonomie financière des jeunes a donc été largement traitée tout au long du quinquennat.

Sur la laïcité, il faut rappeler en permanence cette valeur cardinale de la République, et l'explicitier non pas comme une valeur antireligieuse, mais comme au contraire une notion permettant la cohabitation pacifique de toutes les religions dans notre pays.

M. Yannick Vaugrenard. – Vous avez eu un mot fort en parlant d'un projet « fourre-tout ». Un député évoquait même un texte « vide-grenier » ! (Sourires.) Je lui ai répondu que l'on trouve parfois des pépites dans les vide-greniers. Ce texte va intéresser différentes catégories de Français. Le congé d'engagement, notamment, sera formidable pour nombre de bénévoles associatifs qui souhaitent conforter leur engagement et le jeune qui aura créé une association sera valorisé dans son parcours universitaire. Je pourrais multiplier les exemples.

Globalement, les réponses peuvent paraître diverses, mais elles seront individualisées. Il suffira d'ouvrir le bon tiroir pour trouver la réponse à sa situation personnelle, toujours avec cette culture de l'engagement quotidien comme fil rouge.

Oui, il existe des ghettos de pauvres, comme il existe des ghettos de riches. La partie du texte défendue par Emmanuelle Cosse apporte en partie des réponses qui s'ajoutent à celles qui existent. Encore faut-il que la loi de la République, en l'occurrence la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, s'applique partout et que la mixité sociale soit considérée non comme un objectif inatteignable, mais comme une priorité actuelle.

Si la politique de la ville dure depuis plus de trente ans maintenant, si nous avons des quartiers prioritaires de la politique de la ville, c'est parce que notre société a créé dans les trente glorieuses les conditions propices au développement de ghettos de pauvres qui se sont révélés durant les trente pleureuses, au fil de l'augmentation du chômage. Faut-il baisser les bras pour autant ? Évidemment non ! C'est tout le sens de ce projet de loi. La semaine de défense et citoyenneté que j'appelle de mes vœux peut d'ailleurs constituer, contre les ghettos, un formidable outil de brassage de la société.

Mme Evelyne Yonnet. – Je vous le concède, le risque existe d'une perte de lisibilité des multiples conseils, qu'il s'agisse des conseils citoyens, des conseils de jeunes, des conseils de quartier, etc. Dans le même temps, il y a une appétence de notre jeunesse, qui est engagée, qui veut être écoutée. Pour ma part, je préfère une écoute organisée au sein de ces conseils à une écoute débridée dans des associations à tendance « zadiste » ou autres dont les principes ne seraient pas conformes à ceux de notre société.

La question de la prévention spécialisée n'a pas été évoquée. Or nous en avons besoin pour faire face aux dérives d'une partie de notre jeunesse. Malheureusement, beaucoup de conseils départementaux considèrent que ce n'est plus une priorité.

J'enverrai à Mme Gatel des réponses écrites, plus précises, monsieur le président.

Sur l'évolution du service civique, nous sommes partis de 10 000 services environ en 2010 à 110 000 à la fin de 2016, avec quatre demandes pour un poste aujourd'hui. Je crois à l'universalisation du service civique volontaire.

La loi Hirsch reposait sur le volontariat. Faut-il rendre le service civique obligatoire ? À ceux d'entre vous qui l'espèrent, je me dois de dire les obstacles qui se dresseront devant nous. En premier lieu, nous changerions l'esprit du texte et créerions une forme de conscription civique dans notre pays, conscription suspendue en 1997, alors qu'elle ne concernait à l'époque que 200 000 hommes, les femmes n'étant pas soumises à cette obligation.

En deuxième lieu, nous n'avons pas besoin de ces conscrits sur le plan militaire, puisque la situation n'a rien à voir avec ce qui se passe en Israël, pays en guerre où le service militaire dure trois ans,...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Ni en Corée du Nord, où le service dure dix à douze ans !

M. Patrick Kanner, ministre. – ... Ni avec ce que nous avons connu en 1914-1918 ou en 1939-1945. Je ne vois pas le Luxembourg nous déclarer la guerre prochainement... (Sourires.)

Nous n'avons donc pas les mêmes besoins.

En troisième lieu, l'hébergement de 800 000 jeunes, même en deux fois, soulèverait des problèmes techniques et budgétaires, sachant que le coût serait entre 4 milliards et 5 milliards d'euros.

Et les jeunes sont-ils demandeurs ? Non ! Doivent-ils être incités à accomplir un service civique universel ? Oui, notamment parce que ce sera une valeur ajoutée pour eux.

C'est un débat philosophique. Je ne le trancherai pas aujourd'hui, le sujet viendra en son temps lors de la campagne présidentielle – je ne suis candidat à aucune primaire, je vous rassure. Posons-nous les bonnes questions et apportons-y des réponses pragmatiques et raisonnables au regard de la situation actuelle.

Aujourd'hui, plus de 300 000 jeunes voudraient accomplir un service civique. Je m'en réjouis, mais je ne peux leur offrir « que » 150 000 places à terme. Bravo à cette jeunesse qui veut s'engager, même si d'autres sont en dehors des clous : 300 000 à 500 000 jeunes ne sont ni en formation ni en emploi ni au travail – les « NEET » (not in education, employment or training), en langage européen. Nous devons leur apporter des réponses spécifiques, notamment la garantie jeunes, qui sera généralisée l'année prochaine.

Le service civique en binôme est séduisant pour que le jeune ne soit pas seul dans son engagement, mais cela empêcherait, pour des raisons matérielles, de nombreuses petites associations de profiter de ce dispositif, qui serait de ce fait réservé aux grandes structures. Cette question a été débattue à l'Assemblée nationale, et nous pourrions en débattre au Sénat en séance publique, au début du mois d'octobre.

Concernant la formation civique et citoyenne, j'ai évoqué l'évolution de la journée défense et citoyenneté.

S'agissant du chef-de-filat régional, j'en ai déjà traité.

S'agissant de la partie normative, à savoir les articles 16 bis et 16 quater, nous répondrons par écrit aux questions posées. J'interpellerai Najat Vallaud-Belkacem sur la place des CIO dans notre paysage, monsieur le président.

La pré-majorité associative était très demandée. À 16 ans, on a la maturité pour créer une association sans avoir besoin de paravents comme les juniors associations. Cela s'inscrit de toute façon dans le cadre de l'article 1384 du code civil, qui prévoit la responsabilité civile des parents pour les dommages causés par leur enfant mineur, ce qui vaut donc pour les trésoriers d'associations.

Je ne prétends pas avoir répondu à toutes les questions, mais j'espère avoir, par mon énergie et mon dynamisme, fait en sorte que cette réunion soit utile dans la perspective du débat d'octobre prochain.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le débat a été extrêmement intéressant, ce qui prouve que le nombre ne fait rien à l'affaire... (Sourires.)

M. Patrick Kanner, ministre. – Cela ne veut pas dire qu'il faut diminuer pour autant le nombre de sénateurs ! (Nouveaux sourires.)

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous vous remercions des informations que vous nous avez fournies, monsieur le ministre. Et je me tourne vers vos collaborateurs, qui vont avoir la lourde charge d'honorer les nombreux engagements qui ont été pris au cours de cette réunion. Mais, pour avoir moi-même été collaborateur de ministre, je sais que nous disposerons de ces réponses en temps utile !

La réunion est levée à 16 h 10.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ACCORD DE MARS 2016 ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA TURQUIE RELATIF À LA CRISE DES RÉFUGIÉS

Mercredi 6 juillet 2016

- Présidence de M. Jacques Legendre, président –

Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits

M. Jacques Legendre, président. – Mes chers collègues, je suis heureux d'accueillir M. Jacques Toubon, ancien garde des sceaux et aujourd'hui Défenseur des droits.

Monsieur le Défenseur des droits, vous avez à plusieurs reprises abordé la question des réfugiés dans le cadre de vos travaux. En octobre dernier, vous avez publié un rapport consacré à la situation des migrants à Calais dans lequel vous dénoncez notamment les nombreux abus à l'intégrité physique des personnes vulnérables.

Plus récemment, vous avez lancé un cri d'alarme sur la discrimination subie par les étrangers en France, en relevant les nombreux obstacles qui entravent leur accès à leurs droits fondamentaux, liés en partie aux idées préconçues et à la méfiance qu'ils suscitent.

Ces récents travaux nous permettent ainsi d'aborder la mise en œuvre, en France, de l'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie, le 18 mars dernier, afin de tarir le flux de réfugiés, syriens principalement, qui traversaient la Grèce. Ces événements sont à l'origine de la création au Sénat de notre mission d'information sur la position de la France à l'égard de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie.

Nous souhaitons recueillir les éléments qui ont été portés à votre connaissance sur la situation des réfugiés arrivés en France et sur les dispositifs mis en œuvre pour leur insertion. Quel en est le premier bilan selon vous ?

Par ailleurs, disposez-vous de données qui permettent de comparer la situation des réfugiés en France à celle d'autres pays européens ?

Telles sont les questions générales que je souhaitais vous poser en préambule. M. le rapporteur ne manquera pas de vous poser à son tour de nombreuses questions.

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits. – Je suis très heureux de pouvoir m'exprimer devant vous sur ce sujet, car nous avons affaire à un exemple des plus symptomatiques des effets négatifs sur les droits fondamentaux, dont j'ai partiellement la charge, de ce que l'on appelle en français administratif, la « maîtrise des flux migratoires », mais que l'on devrait appeler, en français courant, la fermeture des frontières.

Vous avez rappelé, monsieur le président, le rapport que j'ai publié le 6 octobre dernier sur la situation des migrants à Calais. J'en ai publié un autre le 20 avril sur les mineurs non accompagnés à Calais. J'en publierai un autre, à la suite de la visite que j'ai effectuée jeudi dernier dans cette même ville. Il s'agira d'un compte rendu de cette visite, accompagné de recommandations.

La situation à Calais, qui est la conséquence des accords du Touquet de 2003, des accords de Dublin et désormais de ce qu'on appelle, à tort, l'accord – car il n'existe pas d'accord – entre l'Union européenne et la Turquie, est emblématique. La fermeture des frontières a des effets négatifs sur la situation des personnes et sur certains territoires de l'Union européenne, qu'il s'agisse de Calais ou de certaines régions de Grèce par exemple.

L'accord passé entre l'Union européenne et la Turquie en novembre 2015 à l'issue d'une rencontre entre la Chancelière fédérale, Mme Angela Merkel, et le Président de la République de Turquie, M. Recep Tayyip Erdogan – système de négociation un peu particulier –, prévoit que les candidats à l'asile arrivant vers l'Europe puissent être, soit arrêtés, soit renvoyés en Turquie. Je rappelle que ce pays accueille sur son territoire aujourd'hui, pour l'essentiel dans des camps, entre 2,5 et 3 millions de réfugiés ou de personnes prétendant à ce statut en Europe.

Un accord de ce type est un accord de réadmission. Il prévoit de rapatrier vers le pays d'origine des migrants ceux d'entre eux qui ne sont pas autorisés à pénétrer sur le territoire et à demander l'asile. Il permet aussi de renvoyer les ressortissants de pays tiers qui ont seulement transité par les pays signataires, par exemple par la Turquie ou par un pays de l'Union européenne. Autrement dit, vingt-huit États membres de l'Union européenne peuvent faire réadmettre sur le territoire turc non seulement des ressortissants turcs, ce qui est la base des accords de réadmission, mais également tous les ressortissants syriens, afghans, irakiens ou autres ayant transité par l'État turc lors de leur tentative d'atteindre l'Union européenne. Ce sont bien entendu eux qui sont visés, beaucoup plus que les Turcs eux-mêmes.

Cet accord comporte naturellement un certain nombre de contreparties, dont je ne parlerai pas, car elles n'entrent pas dans le cadre de notre réunion aujourd'hui. Il s'agit de visas pour les Turcs, d'aides financières considérables, etc.

En dehors de cet effet « repoussoir », cet accord vise à établir un schéma « un Syrien pour un Syrien » : chaque Syrien réadmis par la Turquie peut donner lieu à la réinstallation sur le territoire européen d'un autre Syrien en provenance de Turquie. On n'augmente en rien les obligations des États en matière de protection des réfugiés, on se contente d'utiliser les 18 000 places de réinstallation prévues par le plan européen de juillet 2015. À cet égard, notons que, en avril dernier, seuls 4 555 réfugiés avaient fait l'objet de ce système d'échange, dont 15 en France.

Après avoir parlé de la portée de la déclaration conjointe Union européenne-Turquie de novembre 2015 et de tout ce qui a été réitéré depuis lors, notamment dans la nouvelle déclaration du mois de mars, j'évoquerai maintenant les conséquences juridiques de cet accord avant d'essayer de voir comment on peut en sortir.

Je traiterai successivement des implications juridiques – la notion de pays sûr et celle de pays tiers – et des conséquences factuelles de cet accord.

Renvoyer ces personnes en Turquie suppose que cet État serait devenu, à la suite de l'accord passé avec lui, un pays sûr, au sens des conventions internationales. Bien entendu, vous le savez, tel n'est pas le cas.

La Commission elle-même a émis les plus expresses réserves à cet égard. Dans sa communication du 17 mars 2016, dans laquelle elle fait un premier bilan de l'accord avec la Turquie, elle a souligné que ce dernier requerrait la modification préalable de la législation

grecque – la Grèce doit reconnaître la Turquie comme pays sûr, ce qu'elle a fait en votant une loi en ce sens – et de la législation turque, laquelle doit garantir l'accès effectif à des procédures d'asile.

Tant que cela n'est pas le cas – pour la Turquie, ce ne l'est toujours pas –, ces dispositions sont contraires à la directive « Procédures » selon laquelle un État peut refuser d'examiner une demande d'asile si le demandeur est illégalement entré sur son territoire à condition que l'État de renvoi soit un pays sûr. Or, selon cette même directive, pour pouvoir être considéré comme sûr, un État doit avoir ratifié la Convention de Genève sans aucune limitation géographique. Tel n'est pas le cas de la Turquie, qui applique cette convention aux seuls pays européens. La Turquie a modifié sa législation le 4 avril dernier et délivre désormais un statut de « réfugié conditionnel » permettant aux demandeurs d'asile non européens de séjourner en Turquie jusqu'à leur installation dans un pays d'accueil.

Cette protection, loin d'être comparable au droit d'asile appliquée par la plupart des pays européens, sera en outre difficile à mettre en œuvre : dans son second rapport sur l'accord entre l'Union européenne et la Turquie du mois de mai, la Commission a pointé l'immense retard pris dans l'instruction des dossiers d'asile en Turquie. Pour résorber le stock, une réduction substantielle de l'arriéré des demandes de 11 000 à 13 000 par mois serait nécessaire afin de permettre l'instruction des nouvelles demandes.

Autrement dit, non seulement le système adopté par la Turquie le 4 avril 2016 est restrictif – il n'offre pas vraiment la protection du droit d'asile –, mais il est en outre totalement embolisé par le stock des demandes restant à instruire en Turquie.

D'autre part, le renvoi vers la Turquie, ce peut être aussi le renvoi vers d'autres pays tiers. Cela pose problème du point de vue des droits fondamentaux et du respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des droits fondamentaux, en particulier son article 3.

La Turquie, qui ne veut évidemment pas que se maintiennent durablement sur son territoire les migrants réadmis par les États européens, entreprend de signer à son tour un certain nombre d'accords bilatéraux de réadmission avec les États sources d'immigration, tels que le Pakistan, la Russie, le Nigeria, la Syrie. Elle envisagerait de le faire avec quatorze autres pays, dont l'Irak, l'Iran, le Soudan et l'Égypte. Ces accords, en permettant le « refoulement en chaîne » de personnes qui fuient souvent les guerres et les persécutions, nient l'existence du droit fondamental de quitter son pays, notamment pour demander l'asile, quand on est opprimé, poursuivi ou emprisonné.

L'interdiction de renvoyer une personne dans un pays, y compris dans un pays considéré comme sûr, s'il y a un risque que ce dernier renvoie lui-même cette personne dans un autre pays risqué pour elle, celui de sa nationalité ou de sa résidence, est pourtant contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Or ce risque n'est aujourd'hui pas hypothétique : on sait que des ressortissants afghans ont été expulsés de Turquie sans réel examen individualisé de leur situation. De même, Amnesty International indique avoir été témoin du renvoi de Syriens depuis la Turquie, ce qui illustre le caractère dangereux de cet accord.

Cet accord a également des conséquences factuelles, à commencer par la nécessaire rétention des exilés dans les centres de tri et de rétention avant même leur renvoi.

Au cours des discussions dans le cadre de l'accord, il a été prévu que 45 000 à 60 000 personnes devaient être réadmis par mois. Quels que soient les moyens mis à disposition – 4 000 experts européens, 30 juges nationaux, 280 millions d'euros –, la Grèce n'a pas pu enregistrer et « trier » en temps réel les exilés en fonction du besoin qu'ils ont de protection internationale. Dans l'impossibilité de trier, d'orienter et, éventuellement, de réadmettre les migrants de l'autre côté de la Méditerranée orientale, ces *hotspots* sont devenus en réalité des centres de rétention. Le tri, opération théoriquement et conceptuellement intelligente, se traduit dans la réalité par la mise en œuvre d'une rétention administrative sous contrainte sur le territoire européen. Le plus bel exemple en est le camp grec de Moria où la situation est infâme.

C'est d'ailleurs pour cette raison que le Haut-Commissariat pour les réfugiés a décidé de ne plus acheminer les exilés depuis les plages où ils débarquent jusqu'aux centres d'enregistrement, les demandeurs d'asile n'ayant pas, selon lui, à être retenus dans des centres.

Les 18 et 20 avril dernier, des députés français ont visité plusieurs camps grecs. À leur retour, ils ont indiqué que les conditions de vie dans ces centres y étaient physiquement et humainement intenable. Elles sont contraires à tous les droits, qu'il s'agisse du droit à un abri, à un hébergement, à la santé ou à l'intégrité physique.

Autre conséquence de fait : la volonté clairement exprimée de « fermer la route des Balkans », après avoir rendu impraticable celle de la mer Méditerranée du côté italien, entraînera l'ouverture d'une autre voie, sans doute plus dangereuse, avec l'aide forcément intéressée d'un certain nombre de personnes. C'est ce qui est en train de se passer aujourd'hui avec le redémarrage des routes libyenne et italienne. Les migrants recourent désormais à d'autres routes que la route turco-helléno-balkanique.

L'accord passé entre l'Union européenne et la Turquie, en coupant une route d'immigration, visait à lutter contre les trafics humains. Il s'agissait de « *démanteler le modèle économique des passeurs et d'offrir aux migrants une perspective autre que celle de risquer leur vie* ».

En réalité, cet accord vise avant tout à ce que la Turquie coupe la route aux migrants *via* les Balkans, à destination principalement de l'Allemagne, de la Hongrie, de la Suède et de la Slovaquie, furieux de cette situation. Le seul effet a été l'interruption des flux dans un premier temps, puis leur détournement dans un second temps.

Dans son rapport de mai dernier sur la mise en œuvre de l'accord, la Commission européenne a indiqué que dans le mois précédant son application, 1 740 migrants avaient traversé la mer Égée pour les îles grecques. Depuis le 1^{er} mai, le nombre moyen d'arrivées quotidiennes est tombé à 47. Le nombre de morts en mer Égée serait passé de 89 au mois de janvier à 7 à la fin du mois de mars.

Bien entendu, ces chiffres sont fallacieux et ne traduisent pas du tout un réel progrès. D'une part, ils signifient que des milliers de personnes justifiant une application de la convention de Genève ne sont pas venues demander l'asile en Europe. C'est une manière de ne pas mettre en œuvre les conventions internationales qui nous lient tous. D'autre part, ils signifient que le nombre de décès des exilés en mer est loin, au total, d'avoir faibli. Le 28 juin 2016, Frontex s'inquiétait dans la presse allemande du nombre grandissant de migrants tentant de rejoindre l'Europe au départ de l'Égypte en effectuant « une traversée très

dangereuse ». Je rappelle que le 4 juin 2016, 700 migrants ont fait naufrage au large de la Libye et que le 9, 2 000 y ont été secourus et, heureusement, sauvés.

J'ai réuni le 28 juin dernier à Paris tous les Défenseurs des enfants européens, avec la Commission européenne et le Conseil de l'Europe, sur le thème du sort des mineurs errant en Europe. En 1947, on les aurait appelés des « chiens perdus sans collier », à l'instar du livre et du film du même nom. Le rapport de l'ENOC, le réseau européen des *ombudsmans* s'occupant des enfants, rédigé en février par les ombudsmans suédois et hollandais, a servi de base à nos travaux.

Ce rapport indiquait qu'un tiers des migrants qui se sont noyés en 2015 étaient mineurs. J'insiste parce qu'il faut analyser ce genre de situation à la lumière du drame auquel on est en train d'assister.

On voit donc les incidences juridiques instables, incertaines et, en toute hypothèse, contraires aux conventions internationales de cet accord, de même que ses conséquences concrètes très dangereuses. La question qui se pose désormais, et que je me pose moi-même, porte sur les recours possibles contre cet accord.

Le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) a formé un recours « mesures provisoires » devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), visant à bloquer la réadmission de 50 migrants syriens, irakiens et afghans dont les demandes d'asile avaient été rejetées. Le jour même de la saisine, la Cour a rejeté la requête, mais le recours est maintenu au fond et sera examiné dans quelques mois.

Par ailleurs, le 18 juin dernier, trois exilés pakistanais et afghans ont demandé au Tribunal de l'Union européenne d'annuler l'accord passé. Cette décision conduira donc le Tribunal à clarifier la nature juridique de cet accord, qui, s'il a été récemment considéré comme une simple déclaration d'intentions par le Parlement européen, n'en produit pas moins des effets, en fait comme en droit.

De ce point de vue, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) comme celle de beaucoup d'autres juridictions, y compris notre juridiction administrative – le Conseil d'État –, ne retient pas seulement l'aspect formel de l'acte, mais apprécie également et admet de pouvoir juger l'intention des parties et les actions concrètes mises en œuvre pour parvenir aux objectifs assignés par, par exemple, une déclaration d'intentions. Au regard de cette jurisprudence, l'« accord » UE-Turquie semble être doté d'une véritable valeur contraignante.

Si cet accord a une force obligatoire, il relève alors de l'article 218 du traité du fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cet article traite des règles de négociation et de conclusion des accords, quelle que soit leur forme, entre l'Union européenne et les pays tiers. Pour ce qui concerne l'asile, c'est la procédure législative ordinaire – adoption à la majorité qualifiée par la Commission, après approbation du Parlement européen, d'une décision portant conclusion de l'accord – qui s'appliquerait. Or, en l'occurrence, cette procédure n'a pas été respectée, et il est de jurisprudence constante que le défaut de respect de cette procédure affecte la légalité de la mesure.

Toutefois, on pourrait très bien considérer aussi que l'accord est constitué des communiqués de presse, des différentes déclarations exposant le dispositif de l'accord par un État membre – l'Allemagne notamment – ou par le Parlement européen. On pourrait

également attaquer cet accord par l'intermédiaire d'une question préjudicielle posée par une juridiction nationale en vertu de l'article 267 du TFUE.

Ainsi apparaît le paradoxe insoutenable où nous nous trouvons et dont les conséquences sont dramatiques. Il n'y a formellement pas d'accord ; Mme Merkel a fait une visite, des déclarations ont été faites, et la Commission a décidé d'adresser des propositions à la Turquie en échange de la réadmission des exilés rejetés d'Europe. Comme je viens de le démontrer, cette absence d'accord n'a pas empêché que celui-ci ait des effets juridiques et matériels.

Aussi, si cet accord, ou ce qui en tient lieu, était annulé, c'est-à-dire si son inexistence juridique, liée à sa non-conformité aux règles internationales ou communautaires, était démontrée – ce qui arrivera probablement un jour –, cela n'emporterait pour autant aucun effet matériel. En effet, les situations d'urgence auxquelles nous sommes confrontés auront été de toute façon traitées, probablement très mal, même si l'accord UE-Turquie est rétrospectivement annulé.

Voilà ce que j'appellerais un « coup parfait » de la politique européenne de la forteresse, qui se donne pour seul objectif de dresser des murs aussi infranchissables que possible. Ainsi en va-t-il à Calais, par exemple, où l'on en est arrivé à transformer une frontière de Schengen, normalement destinée à contrôler les entrées, en une frontière vouée à empêcher les sorties ; une invention de la coopération franco-britannique d'une remarquable créativité...

Ce « coup parfait » peut bénéficier à court terme d'une certaine réussite ou, en tout cas, avoir un certain effet, mais il est clair que la seule façon de traiter à long terme ces questions est naturellement de revenir au droit primaire de l'Union européenne, qui va à l'encontre de ce pseudo-accord.

En effet, l'article 10 A du traité de Lisbonne – ce n'est pas de la protohistoire –, énonce que *« l'action de l'Union sur la scène internationale [...] vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international »*. L'externalisation de la gestion des flux migratoires engagée par l'Union – tant au travers de l'externalisation des demandes d'asile que de la pénalisation croissante de l'immigration – entre naturellement en pleine contradiction avec les objectifs énoncés à cet article.

Je pense que la force de la réalité finira par mettre en échec ce type de politique. J'ai récemment échangé avec Mme Natacha Bouchart, maire de Calais. La politique menée dans son agglomération, consistant en gros à dégager le centre-ville pour installer de fait ou de droit toutes les personnes qui viennent se heurter à la frontière britannique située en France sur des terrains vagues calaisiens, est naturellement en train de trouver ses limites. Un accord sera prochainement signé entre l'État et le département du Pas-de-Calais pour installer un nouveau centre d'accueil provisoire de mineurs non accompagnés ; cela représentera un progrès temporaire, mais ne réglera en rien le problème de fond, car ces mineurs relèvent probablement pour partie de la réunification familiale, en vertu de l'article 8 du règlement dit de Dublin III.

En discutant avec Mme Natacha Bouchart, qui est responsable de la population vivant à Calais – tant les Calaisiens que les migrants, qui sont devenus des habitants de fait de Calais –, on réalise que la politique européenne met en cause véritablement les droits fondamentaux au mépris des textes qui la régissent, et que l'on ferait mieux d'organiser l'accueil plutôt que la chasse.

Pour respecter les droits fondamentaux, les conventions internationales, les textes européens et, tout simplement, la dignité de ces personnes, il faut non pas fermer les frontières, mais ouvrir de manière organisée, c'est-à-dire communautaire, les voies légales d'immigration. De ce point de vue, l'Allemagne constitue un exemple intéressant puisqu'elle mène une double politique : d'une part, elle ouvre les voies légales d'immigration et l'accueil des réfugiés et, d'autre part, elle a été le principal protagoniste de l'accord UE-Turquie, c'est-à-dire de la volonté d'externaliser la barrière à la migration vers l'Europe.

En tant que Défenseur des droits, mais aussi en tant que citoyen, je suis assez effaré – pour employer un mot simple et générique –, par la cécité ou par le « court-termisme » de la politique actuelle en la matière. Non seulement on tourne le dos à l'histoire européenne depuis deux cents ans mais, pour demain, on est en train d'insulter l'avenir du continent.

Je me permets par ailleurs, pour ce qui concerne l'accueil des réfugiés et les chiffres y afférents, de vous renvoyer à un dossier d'Eurostat extrêmement bien renseigné. Je vous en communiquerai une synthèse.

M. Michel Billout, rapporteur. – Je n'ai plus beaucoup de questions à vous poser. Vous avez en effet abordé les problématiques que pose cet « accord », cet « arrangement », cette « déclaration » – on a toujours un peu de mal à qualifier cet acte – et son rapport aux droits fondamentaux reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par le droit international, notamment la convention de Genève sur le statut des réfugiés.

Nous assistons à quelque chose de paradoxal. Nous revenons d'un déplacement en Turquie où nous avons échangé avec les autorités de ce pays. Trois millions de réfugiés sont accueillis dans ce pays de 80 millions d'habitants, alors que l'Union européenne, qui compte 500 millions d'habitants, a du mal à en accueillir un million. Aussi, quand la communauté de 500 millions de personnes demande à la communauté de 80 millions d'habitants de retenir les réfugiés, la situation est délicate...

M. Jacques Toubon. – L'Union européenne compte en effet 510 millions d'habitants, a le plus haut niveau de vie dans le monde, atteint les sommets en matière de recherche et de culture et représente un territoire très étendu. Pourtant, ces 510 millions de personnes ne semblent pas être capables d'accueillir chaque année entre 100 000 et 300 000 personnes réfugiées... C'est effectivement de cet ordre de grandeur qu'il s'agit, dans le plan de la Commission. Pour un pays de 66 millions d'habitants comme la France, cela représente environ 60 000 personnes. On en a accepté 30 000 dans le cadre de la relocalisation ; je ne pense pas qu'avec 60 000 personnes, on serait, comme le disent certaines personnes, « submergé »...

M. Michel Billout, rapporteur. – Cela dit, la Grèce avait réellement besoin d'une pause, me semble-t-il. À force de ne pas anticiper les choses, de laisser le phénomène se

développer sur un territoire qui n'avait ni les structures ni les moyens nécessaires pour gérer ce flux, on a créé un drame humanitaire sur le territoire grec, où l'on ne voit guère de progrès.

M. Jacques Toubon. – Le problème de la Grèce, c'est Dublin III ! On doit lancer les négociations d'un Dublin IV qui renverse la logique de Dublin III ; alors, le problème de la Grèce sera réglé !

M. Jacques Legendre, président. – Pour ma part, je suis un peu plus perplexe. Il faut avoir une approche juridique et une approche politique. On peut débattre des chiffres et l'on peut regretter que la sensibilité des Européens soit exacerbée dès que l'on parle de migrants, mais les flux qui arrivent constituent une menace pour une communauté comme l'espace Schengen, dont les frontières sont mal tenues et sont remises en cause.

M. Jacques Toubon. – Il est vrai qu'il y a un lien entre migration et libre circulation.

M. Jacques Legendre, président. – La libre circulation et les acquis de Schengen en général sont menacés par les migrations. Or c'est l'un des seuls éléments qui nous restent actuellement, surtout après le *Brexit*. Les politiques doivent donc se saisir de cette question.

Se pose aussi le problème du pays sûr. On entend des opinions contradictoires à ce sujet. Au sein même du Conseil de l'Europe, les avis divergent. Ainsi, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Nils Muiznieks, nous a tenu des propos très proches des vôtres, tandis que le secrétaire général de cette institution, M. Thorbjørn Jagland, affirmait que si l'examen des cas restait individuel, il ne voyait pas de problème dans l'accord UE-Turquie.

La Turquie est-elle un État sûr. Difficile de répondre. S'il s'agit de renvoyer des Kurdes en Turquie, on peut se poser la question. Cela étant dit, selon un certain nombre d'interlocuteurs que nous avons rencontrés, les migrants sont mieux traités en Turquie qu'en France ou dans bien des pays européens.

En revanche, le cas de Syriens renvoyés en Syrie que vous soulignez serait contraire à tout ce que nous pouvons accepter, mais c'est la première fois que nous entendons cela. Nous n'avons rien entendu de tel lors de notre déplacement en Turquie, donc cela mériterait un examen plus approfondi, car la Syrie ne peut en aucun cas être considérée comme un État sûr.

M. Jacques Toubon. – C'est même un État plus que risqué.

M. Jacques Legendre, président. – Oui, cela ne prête pas à discussion, mais nous n'avons pas entendu cela.

On nous a également parlé des 3 millions de personnes réfugiées en Turquie, dont 2,7 millions sont dans la nature et 300 000 dans des camps, organisés selon des standards corrects, voire supérieurs à ce que l'on peut trouver ailleurs. Nous avons pu visiter, en Grèce, un camp d'une grande tristesse situé dans une zone industrielle au centre d'Athènes, et avons vu aussi de pauvres gens installés aux abords du port du Pirée. Malgré nos demandes répétées, nous n'avons en revanche pas pu aller à Lesbos.

Cela étant dit, un argument fort mis en avant par les défenseurs de l'accord consiste à dire qu'il fallait remplacer une situation d'illégalité par des moyens légaux de

gagner l'Europe, de sorte à faire passer le message suivant : « *il n'est pas nécessaire de se lancer sur la mer Égée, au péril de sa vie, alors que l'on peut arriver par des moyens légaux en Union européenne* ». D'où cette procédure étonnante du « un pour un », qui permet de remplacer une présence illégale par une présence légale. C'est donc le pragmatisme qui a prédominé plutôt que le caractère juridiquement satisfaisant.

M. Jacques Toubon. – Sans doute, mais on obtient le résultat contraire. En effet, d'un côté, il y a un blocage – les voies légales ne sont pas du tout ouvertes, car tout le monde se terre dans son trou, y compris sous les bombes à Alep– et, d'un autre côté, on prend beaucoup de risques et l'on paie très cher pour passer par la voie libyo-italienne. C'est le contraire de l'objectif affiché.

La politique que nous menons – à Calais, en Turquie ou en Grèce – consistant à dresser des barrières ne permet pas d'orienter les migrations vers des voies légales. Là est toute la question : souhaitons-nous afficher que, sauf pour ceux que l'on qualifie de « réfugiés de guerre », nous ne voulons accueillir personne ou bien au contraire que nous mettons en œuvre des politiques communautaires rationnelles d'immigration, conformes, pour l'asile comme pour les autres types d'immigration, à nos principes et – disons-le clairement – à nos intérêts ?

Mon rapport du 6 octobre 2015 sur la situation à Calais précisait que, à ne jamais vouloir afficher un seul élément positif dans le sens de l'accueil et de l'hospitalité, à tenir un discours de fermeture et de rejet, on déclenche les problèmes. La maîtrise des flux migratoires n'est pas la solution à nos problèmes, c'est au contraire ce qui crée des difficultés.

On objecte souvent à cela : « *si je dis ce que je fais et si ce que je fais est bien, j'entraîne un appel d'air considérable donc je ne peux pas le dire* » ; mais, dans la réalité, c'est complètement faux. La justification qui a été donnée à cet accord ne me semble pas s'être traduite concrètement par le résultat recherché. Il y a certes eu une baisse momentanée des arrivées à Calais, mais, depuis un mois et demi, on voit augmenter de nouveau le nombre de personnes qui s'installent dans le camp de la lande – la « jungle » – ; il y a ainsi entre 5 000 et 6 000 réfugiés dans ce camp aujourd'hui.

M. René Danesi. – Je voudrais faire deux remarques et poser une question.

Premièrement, les traités que je qualifierais d'« humanitaires » ont été rédigés dans les années 1950, et ont été constamment améliorés depuis lors, parce que l'on avait observé de grands mouvements de population à la fin de la Seconde Guerre mondiale, ce qui interpellait les consciences. Néanmoins, ces textes ont été écrits après ces grands mouvements, mais avant ceux qui ont suivi, c'est-à-dire dans une période où ce droit ne s'appliquait qu'à peu de personnes – quelques milliers, peut-être quelques dizaines de milliers, mais certainement pas plusieurs centaines de milliers. Il y a donc un divorce entre ce droit et la réalité que nous vivons depuis deux ou trois ans.

Deuxièmement, on parle des migrants de façon générale, sans réellement distinguer deux sortes de migrants.

Il y a, d'une part, les migrants économiques, la grande masse des personnes cherchant à franchir la Méditerranée au risque de mourir, mais qui ne viennent pas de pays où ils risquent tous les jours leur vie. L'Europe a besoin de ces migrants économiques en raison de sa démographie déclinante, mais elle n'a pas besoin de tous ceux qui viennent. Même

l'Allemagne, qui fait venir de la main d'œuvre de toute l'Europe, n'a pas besoin d'une telle immigration économique. Il faut donc avoir le courage de poser cette question ; oui, l'Europe a besoin de migrants économiques, mais dans une certaine limite et dans des secteurs bien précis.

D'autre part, il y a les réfugiés de guerre, qui viennent de régions du monde où on risque sa vie - Syrie, Irak, Soudan... – malheureusement très nombreuses. On n'a pas assez travaillé aux conditions d'accueil de ces réfugiés de guerre, qui ont vocation, à mon sens, à rentrer chez eux à la fin de la guerre pour reconstruire leur pays. Quand 10 % ou 15 % de la population d'un État en guerre, et pas nécessairement parmi les plus pauvres, quittent leur pays, qui va le reconstruire ? On peut d'ailleurs faire la même remarque avec la migration économique : comment ces pays vont-ils se développer si l'Europe les écrème en leur prenant leurs médecins ou leurs ingénieurs ?

Aussi, au-delà des sentiments humanitaires, qui sont importants dans la culture européenne, il faudrait faire preuve d'un peu plus de réalisme et distinguer entre les migrants économiques, dont la plupart, mais pas forcément tous, resteront chez nous, et les réfugiés de guerre, qui ont vocation à rentrer chez eux pour reconstruire leur pays.

À la suite de ces deux remarques, je voudrais poser une question. On constate les réactions que ces arrivées de migrants provoquent dans la population européenne, on le voit à chaque élection. On l'a ainsi vu en Autriche et au Royaume-Uni. Or, dans ce contexte, la Hongrie va organiser un référendum portant sur une question posée à peu près en ces termes : « Êtes-vous d'accord pour que l'on accueille le nombre de migrants que l'Union européenne veut nous imposer ? » Vu la façon dont la question est posée, on peut imaginer ce que sera la réponse...

Cela étant dit, chaque peuple a le droit de répondre aux questions qui lui sont posées. On peut regretter la réponse, mais c'est cela aussi la démocratie ; s'en prendre au référendum, c'est nier le principe de la démocratie, cela signifie que le peuple n'a plus rien à dire et que les élites décident pour lui.

Ma question est donc simple : la Hongrie a-t-elle le droit de décider elle-même du nombre de réfugiés qu'elle accueille ?

M. Jacques Toubon. – Il faut distinguer deux sujets, comme je l'ai fait dans mon étude publiée le 9 mai dernier sur les droits fondamentaux des étrangers et leur insuffisante mise en œuvre en France. Un domaine relève de la souveraineté d'un pays, c'est la police des étrangers – entrée, séjour, éloignement. Cette compétence est reconnue aux États, mais elle n'est pas du tout absolue, puisqu'elle est encadrée par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui est d'application directe – la CJUE en fait d'ailleurs couramment application.

En revanche, quand il s'agit des droits fondamentaux, dans la vie quotidienne, on se trouve enserré dans des dispositions s'imposant aux États. Ainsi, la personne qui s'installe dans un pays bénéficie de droits universels. C'est pourquoi j'ai mis en évidence le hiatus existant au pays des droits de l'homme entre la proclamation des droits et leur mise en œuvre, dans le domaine de la santé, du logement ou encore de l'éducation.

La Hongrie peut donc décider si elle mettra ou non en œuvre les prescriptions de l'Union européenne, mais cela signifierait simultanément qu'elle considère que toutes les

autres règles de l'Union européenne, dont elle fait partie en tant qu'État membre, peuvent ne pas s'appliquer. L'Union européenne est effectivement à la fois un système d'accords intergouvernementaux et de règles supranationales donnant lieu à des contreparties.

Au Parlement européen, peut-être quelqu'un déposera-t-il un projet de résolution affirmant que les États n'appliquant pas la relocalisation ne pourront plus bénéficier des crédits de la politique de l'aide régionale ? La Commission européenne pourrait tout à fait le décider et le Parlement européen le voter. Donc, là aussi, la souveraineté est indirectement contrôlée.

Il y a une certaine incompréhension dans l'opinion publique : la plupart des gens confondent le régime juridique des droits fondamentaux s'appliquant à toutes les personnes, qu'elles soient ou non étrangères – en gros, les droits de l'homme –, et celui de certains pouvoirs de police qui appartiennent à la souveraineté de chaque État.

Pour ce qui concerne votre deuxième remarque, il n'est pas de ma compétence de dire ce qu'il faut faire des réfugiés de guerre ou des migrants économiques. Néanmoins, sachez qu'il est très difficile de distinguer entre les réfugiés en général, les réfugiés de guerre en particulier et les migrants économiques ou environnementaux. Un bon exemple est constitué par l'Érythrée – il y a beaucoup d'Érythréens à Calais –, où toutes les causes sont mélangées : une dictature féroce, la misère, les inondations, les séquelles d'un conflit armé.

Quant à votre proposition de faire évoluer le droit international selon les périodes historiques et que ce qui a été fait à la lumière de la Seconde Guerre mondiale, de la barbarie nazie et des mouvements de population qui les ont suivies devrait être désormais modifié, je serais plus réservé.

Si l'on mesure l'intensité des droits en fonction du nombre de personnes concernées, on met en cause le caractère absolu des droits de l'homme. Or il s'agit de droits visant à établir et garantir l'égalité entre toutes les personnes qui vivent à la surface de la Terre, sans se poser la question de leur nombre. On peut sans doute étudier de nouvelles conventions, mais pas à partir du principe selon lequel, en caricaturant votre pensée : s'il y a trop de migrants, il faut leur accorder moins de droits.

M. Jacques Legendre, président. – Il existe un groupe de travail sur les migrants, que je coprésidé avec M. Gaëtan Gorce, sur le phénomène global des migrations et qui distingue, d'une part, les réfugiés de guerre – un problème tragique mais limité –, qu'il ne faut pas renvoyer dans un pays en proie aux flammes et, d'autre part, l'explosion démographique de l'Afrique, avec laquelle nous avons des liens étroits et qui va conduire à d'importantes demandes d'immigration en Europe.

M. Jacques Toubon. – On pourrait parler dans ce cas de catastrophe naturelle, car il y a également une raréfaction des ressources. Prenons l'exemple du Niger, que vous connaissez bien, monsieur le président, ce pays comptera en 2030 50 millions d'habitants ; comment feront-ils pour vivre, manger, boire ?

M. Jacques Legendre, président. – En tant que président du groupe d'amitié d'Afrique de l'Ouest, je me rends régulièrement là-bas. Or, quand je vois la poussée démographique de ces pays, je me demande comment nous gérerons la confrontation entre des hommes jeunes voulant avoir ailleurs une vie meilleure et des pays comme les nôtres, où

l'on peut se battre avec 12 % à 14 % de chômage, comme dans ma région. L'accueil sera délicat...

M. Jacques Toubon. – Il y a aussi des catastrophes naturelles au sens propre. En 2015, selon le Haut-Commissariat pour les réfugiés, il y a eu deux fois plus de mouvements de population en raison de catastrophes naturelles qu'en raison des causes classiques des mouvements de population – guerre, répression, dictature, pauvreté. Les mouvements de population pour des raisons environnementales ont concerné 18 millions de personnes, et cela ne diminuera pas avec le réchauffement climatique...

M. Jacques Legendre, président. – Il y a, au Niger, 7 enfants par femme, Boko Haram sur une partie du territoire,...

M. Jacques Toubon. – Sans parler d'AQMI, de l'autre côté.

M. Jacques Legendre, président. – ... la zone sahélienne, la sécheresse, l'extension des zones sahariennes ; bref, tout cela produit une accumulation de problèmes et un mélange redoutable qui nous inquiètent tous.

M. Jacques Toubon. – En effet, et je ne crois pas que nos murs, quelle que soit leur matériau, puissent résister à cela. L'attitude intelligente et, me semble-t-il, conforme au progrès humain, consiste à trouver les voies pour prendre légalement en considération ces phénomènes à l'échelon international. Cela passe peut-être par un *aggiornamento* des règles internationales.

M. Jacques Legendre, président. – La politique menée à l'égard des migrants m'a d'ailleurs rappelé la situation des Shadoks et des Gibis. D'un côté, les ONG se mobilisent et défendent une vision humanitaire et, de l'autre, on demande à Frontex et aux services de police d'être aussi efficaces que possible dans l'érection de barrages. On appuie donc à la fois sur l'accélérateur et sur le frein ; il ne faudra donc pas s'étonner quand on fera une sortie de route...

M. Jacques Toubon. – En guise de référence littéraire, on pourrait aussi évoquer le roi Ubu... !

Cela dit, vous avez, dans votre assemblée, tous les moyens de mener une réflexion à ce sujet, et je suis à votre disposition pour vous assister dans cette tâche.

La réunion est levée à 17 h 25.

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

Mercredi 20 juillet 2016

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

Audition de représentants de l'éco-organisme Eco-systèmes

La réunion est ouverte à 15 h 15.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous entendons cet après-midi M. Christian Brabant, directeur général de l'éco-organisme Eco-systèmes, ainsi que MM. Guillaume Duparay et Richard Toffolet, respectivement directeur des affaires institutionnelles et de la collecte et directeur technique de cette société.

Monsieur le directeur général, messieurs les directeurs, la mission d'information du Sénat sur l'inventaire et le devenir des matériaux et composants des téléphones mobiles, créée à la demande du groupe écologiste et qui rendra son rapport à la fin du mois de septembre, a déjà entendu, outre le ministère de l'écologie et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'ADEME, les fabricants de téléphones mobiles, la fédération des opérateurs de téléphonie mobile ou encore des acteurs de la recherche en matière de recyclage des téléphones portables.

Il nous a paru indispensable de nous entretenir également avec les responsables des éco-organismes spécialisés dans les déchets d'équipements électriques et électroniques, les DEEE, afin de pouvoir analyser l'ensemble du cycle de vie des téléphones mobiles. Il nous est d'autant plus agréable de vous recevoir que nombre de nos interlocuteurs précédents, de l'ADEME aux fabricants en passant par l'association AMORCE, nous ont expliqué qu'Eco-systèmes serait en mesure de répondre à bon nombre de nos questions, notamment en ce qui concerne les composants des téléphones mobiles, le niveau de la collecte des téléphones usagés et le sort de ces derniers.

M. Christian Brabant, directeur général d'Eco-systèmes. – Avant que M. Guillaume Duparay ne traite de la collecte, ainsi que du réemploi et de la réutilisation, et M. Richard Toffolet de la composition en matériaux des téléphones, je vous présenterai la filière des DEEE dans notre pays.

Les éco-organismes de cette filière doivent satisfaire à des obligations en termes de niveau de collecte et de taux de recyclage, exprimées en pourcentages des équipements mis sur le marché. Pour leur part, les distributeurs sont soumis à une obligation de reprise « un pour un » pour les gros appareils et « un pour zéro » pour les petits. En d'autres termes, il est possible de déposer en magasin un petit équipement, même sans faire d'achat. C'est pourquoi Eco-systèmes a pris l'initiative de mettre en place plus de 6 000 meubles de collecte sur tout le territoire, dont dans les outre-mer.

Du point de vue opérationnel, c'est nous-mêmes qui organisons les marchés de logistique et traitement, ce qui est une caractéristique de la filière des DEEE par rapport aux filières emballage et papier. Nous le faisons en lançant des appels d'offres et en

contractualisant avec des opérateurs de récupération aux différents points de collecte – déchetteries, distributeurs et sites de l'économie sociale et solidaire, notamment des réseaux Emmaüs et Envie –, ainsi qu'avec des opérateurs de traitement.

La mission d'Eco-systèmes est de garantir la qualité du recyclage, qui inclut la dépollution et la récupération des matières, notamment des métaux précieux présents dans les cartes électroniques, mais aussi d'autres métaux stratégiques et rares, pour lesquels se posent certaines difficultés.

Les consommateurs étant exposés pendant très peu de temps à la nécessité de rapporter un appareil, ils n'ont souvent pas en mémoire la marche à suivre. Nous assurons donc aussi un travail de communication pour leur faire mieux connaître les solutions de collecte.

Nous sommes confrontés à la convoitise que suscitent les matériels dont nous occupons, en particulier les téléphones mobiles, dont la composition en matières peut avoir de la valeur. La concurrence avec les filières parallèles est un enjeu important pour nous, compte tenu des coûts nécessaires à un travail fin de dépollution et de récupération. À cet égard, le législateur a déjà pris de nombreuses mesures, comme l'interdiction des achats en espèces et l'obligation pour les opérateurs de contractualiser avec des éco-organismes ou des filières individuelles.

Notre filière est concurrentielle, puisque quatre éco-organismes y opèrent. Un organisme coordonnateur, l'OCAD3E, est chargé d'organiser l'accès aux collectivités territoriales pour la contractualisation.

Eco-systèmes a été créée par trente-cinq associés, fabricants et distributeurs. Nous avons obtenu un premier agrément pour la période 2006-2009, un deuxième pour 2010-2014 et un troisième pour 2015-2020. Depuis dix ans, nos objectifs de collecte n'ont cessé de croître. En 2015, nous avons atteint un taux de collecte de 44 %, supérieur de quatre points à notre objectif. L'objectif est de 45 % pour cette année et, pour 2019, il a été fixé à 65 %, ce qui correspond à l'objectif européen. Ces taux sont calculés sur la moyenne des mises sur le marché des trois années précédant l'année de collecte. Par ailleurs, nous disposons d'un agrément dans le domaine des équipements professionnels. Notre gouvernance est conçue pour permettre une participation et une implication larges des administrateurs.

En 2015, Eco-systèmes a réuni 1 837 producteurs représentant 79 % des mises sur le marché d'appareils électroménagers en tonnage. Nous gérons 9 300 points de collecte auprès des distributeurs, des déchetteries des collectivités territoriales et des communautés Emmaüs. Nous avons conclu des contrats avec 340 sites récupérateurs et opérateurs de broyage ; cette politique, menée depuis deux ans, permet de développer la collecte. Nous avons collecté l'année dernière 461 000 tonnes de DEEE, soit 44 % de la moyenne des mises sur le marché des trois années précédentes, ce qui fait d'Eco-systèmes le premier éco-organisme en Europe – de très loin, puisque le deuxième, qui est anglais, affiche une collecte inférieure à 300 000 tonnes.

Depuis notre création, nous sommes liés par contrat avec Emmaüs et Envie, mais aussi avec d'autres réseaux solidaires ; en 2015, près de 402 000 appareils ont été réemployés ou réutilisés grâce à ces partenaires.

Les performances des opérateurs de traitement avec lesquels nous avons contractualisé nous permettent d'atteindre un taux de recyclage moyen de 81 %, supérieur à l'obligation réglementaire européenne.

Nous comptons quatre-vingt-six collaborateurs, dont quinze responsables régionaux, et nos charges d'exploitation s'élèvent à 220 millions d'euros.

M. Guillaume Duparay, directeur des affaires institutionnelles et de la collecte d'Eco-systèmes. – Il me revient de vous présenter plus précisément nos activités dans le domaine de la téléphonie mobile. Je traiterai du gisement, puis de la collecte et, enfin, du réemploi et de la réutilisation. M. Richard Toffolet vous entretiendra ensuite du recyclage et de la valorisation.

Le gisement a connu une progression importante : les mises sur le marché de téléphones mobiles s'élèvent aujourd'hui à environ 24 millions d'unités par an. Nous avons consigné sur le document que nous vous avons remis quelques indicateurs tirés de deux études, réalisées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'ARCEP, et l'OCAD3E. De ces enquêtes il ressort notamment que 92 % des personnes sondées possèdent et utilisent au moins un GSM : un smartphone pour 58 % et, pour les autres 34 %, un mobile simple, c'est-à-dire de première génération. La durée moyenne de détention est de 1,8 année et l'ancienneté moyenne de l'appareil possédé de 2,4 années. Environ 10 % des appareils en usage ont été acquis d'occasion.

M. Christian Brabant. – Il ne faut pas confondre un âge moyen et une espérance de vie. La durée de vie des téléphones mobiles peut être estimée à un peu plus de quatre ans.

M. Guillaume Duparay. – Les utilisateurs sont 28 % à conserver leur ancien GSM lors de l'achat d'un nouveau terminal. De fait, un certain nombre de téléphones mobiles dorment dans les tiroirs... Enfin, la durée moyenne d'utilisation d'un téléphone mobile est de 24 mois, selon l'ADEME.

En ce qui concerne notre collecte, il faut bien se représenter qu'elle repose sur un dispositif dédié. Nous avons consacré de gros moyens financiers à la mise en place de cette collecte dédiée, qui emprunte trois voies : les distributeurs, les opérateurs de téléphonie mobile et les quartiers des grandes villes. Nous disposons aujourd'hui de plus de 3 400 meubles de collecte dédiés auprès des premiers, équipés d'un dispositif de collecte sécurisé pour les téléphones mobiles dans 40 enseignes, et de 900 autres auprès des opérateurs de téléphonie mobile.

Lorsque nous avons mis sur pied ce dispositif, nous étions loin d'imaginer les difficultés qui allaient se poser à nous. Je veux parler des vols et des pillages. À peine les meubles avaient-ils été installés que nous avons dû les doter d'un dispositif antivol renforcé. Nous avons également mis en place des équipes quasiment dédiées, qui vérifient très fréquemment l'état des meubles et procèdent aux réparations nécessaires. Les vols sont de tout type ; il arrive même qu'ils soient commis par les agents de sécurité, dans les galeries commerciales ou à l'intérieur des magasins. Cette situation fait peser un certain nombre de contraintes sur la collecte des GSM.

Dédié par les meubles de collecte, notre dispositif l'est aussi par le système d'acheminement. Il faut imaginer, à l'intérieur du module, un carton, préaffranchi à la charge

d'Eco-systèmes, destiné à rejoindre directement les Ateliers du bocage, filiale d'Emmaüs et notre partenaire historique.

Ce dispositif a été lancé en 2010 à titre de test, puis généralisé à partir de 2011. Plus récemment, nous l'avons complété par des collectes solidaires de quartier, qui nous donnent accès à un gisement de qualité un peu meilleure : alors que nous ne trouvons quasiment que des appareils de première génération dans les meubles de collecte, nous commençons, dans les collectes de proximité, à trouver des smartphones et même des tablettes, du fait de la relation directe qui s'établit entre l'ancien utilisateur et Eco-systèmes, représenté par ses opérateurs de collecte solidaire.

Si notre activité repose sur le principe de non-rémunération du dépôt, de nombreux systèmes de reprise rémunérée nous font concurrence. En pianotant sur un moteur de recherche, on accède facilement à une vingtaine au moins d'offres de reprise rémunérée, parfois assez différentes pour un même téléphone en fonction de l'algorithme mis au point par les opérateurs. Ce sont ces systèmes qui captent les smartphones, notamment les plus prisés d'entre eux, comme les modèles Samsung et Apple, repris contre une somme qui peut aller jusqu'à cinq cents euros pour les plus récents. On accède à ces systèmes sur internet, mais aussi dans des magasins, spécialisés ou non. Les opérateurs de téléphonie mobile proposent également des reprises rémunérées, aussi bien à leurs nouveaux clients qu'à ceux qui renouvellent leur appareil. De même, Apple propose la reprise rémunérée de ses anciens appareils. Le marché de la reprise rémunérée en ligne est dominé par quelques acteurs historiques, en particulier Love 2 Recycle, qui dépend d'Anovo.

J'en viens au réemploi et à la réutilisation.

En 2010, sur l'initiative d'Eco-systèmes, une charte de réemploi a été rédigée. À cette époque, en effet, un certain nombre d'acteurs essayaient de prendre pied sur le marché de la revente des GSM sans effacer les données personnelles des appareils ni vérifier l'état de fonctionnement de ceux-ci. Le ministère de l'écologie nous a laissé le champ libre, puis a validé la charte, laquelle énonce des principes importants à caractère technique, environnemental, social et réglementaire. Ces principes encadrent tout le processus de revente, depuis la vérification de la fonctionnalité de l'appareil et du clavier jusqu'à l'effacement des données personnelles, en passant par le changement systématique de la batterie. La charte assure qu'un appareil traité par une structure, notamment de l'économie sociale, qui en est signataire est véritablement fonctionnel.

Cette charte, dont nous tenons un exemplaire à votre disposition, est au fondement de l'accord que nous avons noué dès 2010 avec les Ateliers du bocage, que nous alimentons, dans des quantités toujours trop modestes mais néanmoins notables, en téléphones récupérés auprès notamment d'Orange et SFR. Un peu plus de 200 000 unités par an parviennent aux Ateliers du bocage par notre intermédiaire.

M. Christian Brabant. – Les téléphones qui suivent cette filière n'ont, en général, pas de valeur de rachat.

M. Guillaume Duparay. – Les smartphones sont rares, en effet, encore qu'on commence à voir des BlackBerry de première génération.

Depuis 2010, un peu plus de 1,3 million de téléphones collectés auprès des deux opérateurs que j'ai nommés sont parvenus aux Ateliers du bocage par notre intermédiaire.

Plus de 100 000 téléphones, réparés et garantis par un processus qualitatif, ont été revendus par les Ateliers du bocage sur le marché international.

M. Richard Toffolet, directeur technique d'Eco-systèmes. – Pour terminer notre exposé collectif, j'aborderai la composition en matières des téléphones mobiles et l'évolution des technologies.

La composition moyenne des téléphones que nous collectons aujourd'hui est détaillée dans le tableau figurant sur le document que nous vous avons remis. Ces données sont issues d'un programme de démantèlement manuel que nous appliquons depuis quatre ans. Dans ce cadre, nous avons démantelé plus de 14 000 appareils, dont 43 téléphones ; ce chiffre peut paraître faible, mais les calculs statistiques montrent que, à partir d'une trentaine d'appareils démantelés, les données sont déjà stables. Cette base de données est d'ailleurs tellement précise qu'elle est très utilisée au niveau européen, en particulier dans le cadre du programme ProSUM, dont je parlerai dans quelques instants.

Nos téléphones ont un poids moyen de 100 grammes. Je parle bien des téléphones que nous collectons aujourd'hui, qui ne sont pas les plus coûteux et ont en général deux, trois ou quatre ans d'âge.

M. Christian Brabant. – Il n'est pas rare qu'ils soient plus vieux encore.

M. Richard Toffolet. – Les plastiques représentent la plus grande part de la composition de nos téléphones. Les cartes électroniques en représentent également une part notable ; par ailleurs, ce sont elles qui font toute la valeur de l'objet. La pile est aussi une partie importante des téléphones. Ceux-ci contiennent également des métaux, en particulier ferreux.

Les composants qui contiennent des métaux stratégiques sont les cartes électroniques, les batteries, notamment au lithium, et les aimants présents dans les haut-parleurs. Les cartes électroniques contiennent surtout du tantale, dans les condensateurs gouttes, du titane et du tungstène. Des métaux précieux s'y trouvent également, en faible quantité : or, argent et palladium. Quant aux aimants des haut-parleurs, ils contiennent des terres rares, principalement du néodyme, du praséodyme et du dysprosium. La difficulté est de mettre au point des technologies de récupération de ces matériaux qui soient rentables, en particulier pour les terres rares, dont les cours ont été divisés par dix ou douze par rapport au pic atteint voilà quatre ans. Les modèles imaginés à cette époque pour recycler les terres rares ne sont plus viables aujourd'hui ; c'est d'ailleurs la raison de la récente fermeture d'une unité de Rhodia spécialisée dans cette activité. Si, comme certains spécialistes le pensent, les cours des terres rares restent bas dans les cinquante prochaines années, il sera difficile de rendre rentables des technologies de récupération.

Les matériaux dangereux sont principalement les batteries au lithium. Le lithium étant facilement inflammable, il faut être très prudent lors du démantèlement des appareils.

Pour finir, je dirai quelques mots des technologies sur lesquelles Eco-systèmes finance des travaux de recherche.

Nous nous concentrons sur les cartes électroniques, qui font l'essentiel de la valeur des téléphones. Actuellement, nos cartes sont traitées en Belgique, en Allemagne et en Suède par des unités extrêmement capitalistiques des affineurs de métaux précieux, comme

Umicore, Aurubis et Boliden. La construction d'une telle unité nécessite un investissement de 1 milliard d'euros au moins. Pour des raisons de thermodynamique, la récupération se limite à certains métaux ; le tantale et l'étain, par exemple, ne peuvent pas être récupérés.

Parallèlement à ces filières contrôlées, il existe des systèmes de récupération artisanaux en Afrique et en Chine ; des images en ont été diffusées à la télévision. L'or et l'argent sont récupérés à la manière des orpailleurs, c'est-à-dire à l'aide de mercure, ce qui a de graves conséquences pour l'environnement.

Nous essayons d'imaginer de nouveaux *business models*, fondés sur des systèmes technologiques peu capitalistiques et spécialisés dans la récupération d'un métal.

Le projet européen ProSUM, que j'ai déjà mentionné et dans lequel nous sommes fortement impliqués, vise à cartographier tous les métaux précieux et stratégiques présents dans les DEEE, mais aussi dans les véhicules hors d'usage.

Par ailleurs, nous avons créé une chaire associant trois écoles parisiennes, Chimie ParisTech, Mines ParisTech et Arts et métiers ParisTech, dans des domaines de recherche beaucoup plus fondamentale. Dans ce cadre, seize thèses sont en cours, notamment sur les métaux stratégiques et sur le recyclage des plastiques des DEEE. Cette dernière question est très complexe, compte tenu du nombre et de la variété des plastiques utilisés et des additifs qu'ils intègrent, en particulier les retardateurs de flamme bromés ; la présence de polluants organiques persistants nécessite des tris extrêmement fins. Enfin, avec Mines ParisTech, nous réfléchissons aux modèles économiques de demain dans le domaine de l'économie circulaire et à la manière de lever les freins au développement de celle-ci.

M. Christian Brabant. – Pour cette dernière réflexion, nous nous appuyons sur le travail que nous avons réalisé avec Veolia et SEB pour essayer de construire une boucle fermée en ce qui concerne les plastiques de petit électroménager. Veolia a construit à Angers un centre de traitement qui est certainement l'un des meilleurs en Europe dans le domaine des DEEE ; le tri des plastiques y est extrêmement sophistiqué et performant. Il s'agit d'arriver à obtenir, avec du plastique issu, par exemple, de cafetières, non pas des bancs publics en plastique, mais de nouveaux appareils.

Ce projet, qui a duré deux ans et demi, s'est heurté à de fortes résistances au changement. Ainsi, dans une société comme SEB, pourtant très volontaire dans ce domaine, il faut passer par le service des achats, le service du développement et le service du marketing, mais aussi par la fabrication et par la conception. Nous avons demandé à Mines ParisTech de modéliser toutes ces implications.

M. Richard Toffolet. – Je mentionnerai enfin trois projets auxquels nous sommes associés, sans en être financeurs. Le premier porte sur le recyclage du tantale et le deuxième sur l'optimisation de la récupération des métaux dans le traitement des cartes électroniques. Tous deux sont menés par Terra Nova Développement, fondée par Christian Thomas, membre du comité des métaux stratégiques mis en place par le ministère de l'économie et de l'industrie. Le troisième projet porte sur le recyclage des cartes électroniques ; il est mené avec un industriel français et sa mise en place est envisagée dans deux ou trois ans.

M. Jean-François Longeot, président. – Monsieur le directeur général, messieurs les directeurs, nous vous remercions pour votre exposé.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Vous avez parlé des vols. Quelle en est la motivation ? Les personnes espèrent-elles des téléphones fonctionnels ou se lancent-elles dans un bricolage sale avec un fantasme de récupération ?

M. Christian Brabant. – Les téléphones qui ont de la valeur sont volés par des personnes qui espèrent s'en servir. L'action est parfois plus organisée, dans un esprit de commercialisation. Certains aussi s'efforcent, par un démontage sommaire, de récupérer la carte électronique pour la vendre.

M. Richard Toffolet. – Une tonne de cartes électroniques vaut entre 6 000 et 15 000 euros, selon que les cartes sont plus ou moins riches. Mais il faut un grand nombre de téléphones pour obtenir une tonne !

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Au cours d'auditions précédentes, on nous a présenté différentes manœuvres sur les téléphones en fin de course, ceux qui ne peuvent pas être réutilisés. Nous avons ainsi découvert des chaînes de broyage dans lesquelles le grille-pain et le sèche-cheveux côtoient le téléphone. Quelle est la proportion de téléphones qui subissent ces broyages peu porteurs de valorisation des matières et sources de dissémination de matières toxiques ?

M. Guillaume Duparay. – La part du GSM en mélange dans la collecte du petit électroménager est infinitésimale.

M. Richard Toffolet. – Au demeurant, ces appareils sont bien traités, même si un traitement spécifique permettrait sans doute de faire encore mieux, en particulier en récupérant les cartes électroniques. La technologie de récupération et de recyclage des plastiques qui est active à Angers est l'une des meilleures au monde aujourd'hui. Les plastiques sont certainement mieux traités dans ce centre que, par exemple, chez Umicore, où les métaux sont récupérés, mais les plastiques brûlés pour fournir de l'énergie.

M. Christian Brabant. – Les cartes électroniques sont séparées des téléphones dans le système de broyage.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Pourriez-vous nous décrire précisément le processus ?

M. Richard Toffolet. – Les petits appareils en mélange sont d'abord dépollués : on récupère les parties qui peuvent poser des problèmes ensuite, comme les cartouches d'encre et les sacs d'aspirateurs. Généralement, on ne récupère pas les téléphones mobiles, qui passent donc à la deuxième phase, celle de l'éclateur. Les appareils sont comme jetés par terre plusieurs fois, afin qu'ils s'ouvrent et que l'on puisse accéder à leur contenu pour le dépolluer. C'est alors qu'on retire, par exemple, les piles et les condensateurs. Cette opération a lieu manuellement. Lorsque ne restent plus que des matières valorisables, elles sont mises en petites fractions par un granulateur, ou broyeur, qui sépare les différentes sortes de métaux et de plastiques. Enfin, des technologies de tri sont mises en œuvre, fondées sur des aimants, des courants de Foucault ou des méthodes optiques.

M. Christian Brabant. – Encore après vient la phase de traitement des plastiques. Chez Veolia, elle se déroule dans une unité spéciale, où des machines séparent les matériaux à l'aide de rayons X.

M. Richard Toffolet. – Il s'agit d'une unité à part, qui représente plusieurs millions d'euros d'investissement.

M. Raymond Vall. – Je suis frappé par le nombre de téléphones qui dorment dans les tiroirs. Ne pourrait-on pas instaurer une forme de garantie sur l'appareil, intégrée dans le prix et remboursée, afin d'encourager les utilisateurs à rapporter leur téléphone ?

M. Jean-François Longeot, président. – Comme pour la bouteille de gaz, en somme.

M. Raymond Vall. – C'est cela. Un tel système éviterait la gabegie des téléphones stockés dans les tiroirs. Et je ne parle pas des chargeurs, dont la diversité est plus grande encore que celle des téléphones ! A-t-on prévu une contribution des grands fabricants de téléphones dans cet esprit ?

M. Christian Brabant. – Votre suggestion est intéressante ; nous l'avons d'ailleurs étudiée voilà cinq ans.

Il faut au préalable se demander pourquoi les téléphones ne sont pas rapportés. Depuis deux ans, nous travaillons avec une spécialiste du comportement des consommateurs dans ce domaine, maître de conférences à l'université Paris-Dauphine. Cette étude vise à comprendre ce qui pousse les consommateurs à stocker un téléphone, un appareil photo ou un ordinateur et les ressorts de l'attachement qui les lie aux objets de ce type, mais pas, par exemple, à une cafetière ou un sèche-cheveux.

Nous ne disposons pas encore des résultats de l'étude, mais, en effet, il n'est pas rare que cinq à dix téléphones dorment dans une maison. De fait, les gens pensent que leur ancien téléphone pourra les dépanner en cas de problème du nouveau, un raisonnement difficile à contrer. Ils se disent aussi que ce téléphone pourrait servir à quelqu'un. Moyennant quoi, la matière reste des années dans un tiroir au lieu d'être récupérée.

Les résultats de cette étude nous permettront d'améliorer nos campagnes d'information, afin de mieux sensibiliser les consommateurs tout en évitant de les culpabiliser. Il ne s'agit pas de donner des ordres aux consommateurs, mais de les persuader de l'utilité du geste de tri et de récompenser celui-ci sur les plans psychologique et moral. Tel est le sens de nos dernières campagnes : nous avons cherché à montrer que, grâce à ce geste, un appareil pouvait se réincarner en un nouveau produit. Nous avons d'abord pris l'exemple d'une perceuse réincarnée en banc, parce que, à l'époque, le plastique récupéré servait à la fabrication de bancs. Aujourd'hui, nous montrons un mini-aspirateur qui se réincarne en sèche-cheveux, parce que, en partenariat avec SEB, nous réalisons de tels recyclages. Nous ne trompons donc pas le consommateur sur ce qui est fait.

Je reviens à la question de la consigne. Voilà quatre ou cinq ans, nous avons été sollicités par l'ADEME pour mettre en place un tel système. Nous avons travaillé avec le cabinet du ministre de l'environnement dans cette perspective, dans l'idée que ce serait un bon moyen de favoriser le retour des téléphones. Or, sans même avoir les connaissances dont nous disposons aujourd'hui sur le geste de conservation, nous avons réalisé qu'un système de ce type serait extrêmement compliqué et coûteux – une vraie usine à gaz... – et, surtout, qu'il pourrait donner lieu à un carrousel, la consigne étant payée trois ou quatre fois sans que le téléphone soit jamais rapporté.

Nous avons travaillé avec des distributeurs extrêmement sérieux, qui se préoccupent de longue date de récupération, et prévu une procédure particulière de suivi des produits. Malgré tout, les produits disparaissaient... Le problème est d'assurer la sécurité du téléphone une fois qu'il a été rapporté.

M. Raymond Vall. – Je suis moyennement convaincu par votre argument. De très nombreuses entreprises de l'économie solidaire pourraient être labellisées et une opération pourrait être faite sur le téléphone pour le rendre non réutilisable. Il s'agirait de lier le remboursement de la consigne à un acte de destruction réalisé par une entreprise agréée. Un tel système peut être mis en place pour un grand nombre de produits.

M. Christian Brabant. – Une bouteille de gaz ou une bouteille de plastique ou de verre n'a pas de valeur. Un téléphone portable en a une, ce qui complique la question.

Avec un fabricant, nous avons dû mettre en place un système de surveillance de téléphones en retour SAV non réparables, parce que des disparitions étaient constatées. Des personnes que nous n'aurions jamais soupçonnées ont organisé un trafic...

M. Raymond Vall. – Ce qui est aussi choquant, c'est de voir à quelle cadence les grands fabricants de téléphones changent les modèles. Ce rythme rend d'autant plus pressante la nécessité de trouver une solution.

Non seulement les personnes ont un attachement pour leur téléphone, comme vous l'avez expliqué, mais elles peuvent aussi craindre que leurs données soient captées. Même après le retrait de la carte, le téléphone lui-même conserve une mémoire de l'utilisation qui en a été faite. À mon sens, la labellisation d'associations permettrait à celles-ci d'offrir la garantie juridique qu'il n'y a aucune exploitation possible des données personnelles et confidentielles du dernier utilisateur.

M. Christian Brabant. – Cette garantie est prévue dans la charte de réemploi, dont nous contrôlons régulièrement l'application.

Mme Évelyne Didier. – Avez-vous un regard sur les conditions de travail des salariés, notamment sur le plan sanitaire, dans les entreprises de déconstruction et de dépollution ?

Par ailleurs, quel est le niveau de vos investissements en matière de recherche, à la fois en valeur et en pourcentage de votre activité ?

M. Richard Toffolet. – À travers nos cahiers des charges, nous sommes extrêmement attentifs à ces questions, compte tenu de la dangerosité des métiers.

Nous avons travaillé, à l'échelle européenne, à la définition de normes et standards relatifs notamment à l'hygiène et à la sécurité. Une quinzaine de normes, suivant les types d'appareils, sont en cours d'élaboration au sein du Comité européen de normalisation électrotechnique, le CENELEC. Six ou sept ont déjà été publiées et progressivement intégrées dans la réglementation, en liaison avec le ministère de l'environnement. Cela se fait en France, mais pas forcément dans les autres pays. C'est notre manière de traiter le problème de la sécurité.

Nous organisons également de nombreux audits pour vérifier que les normes figurant dans les cahiers des charges sont bien respectées. En moyenne, un audit est réalisé

chaque année sur un centre de traitement comme celui dont j'ai parlé précédemment, et nous faisons sur place quatre visites annuelles.

Mme Évelyne Didier. – J'imagine que, comme nous, vous avez vu les vidéos montrant des salariés au milieu de nuages de brouillard, notamment lorsqu'ils démolissent des postes de télévision.

M. Richard Toffolet. – Vous parlez sans doute d'un de nos prestataires. Il y a différentes visions de ce film. Un problème s'est effectivement posé avec ce prestataire. Nous avons conclu avec un partenariat avec l'Institut national de recherche et de sécurité sur les questions d'hygiène et de sécurité, s'agissant notamment des télévisions. À travers les contrats, nous avons poussé le prestataire à réaliser des investissements pour améliorer encore la protection des travailleurs, ce qui a été fait. La préfecture comme la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail sont allées visiter l'unité et les choses semblent maintenant rentrées dans l'ordre.

M. Christian Brabant. – Pour ce qui est de nos investissements dans la recherche, ils se sont élevés à 1,5 million d'euros en 2015, soit 1,3 % de nos contributions. Par ailleurs, notre partenariat avec la chaire Paris Tech représente 0,5 million d'euros par an pendant cinq ans, soit 2,5 millions d'euros au total. Notre effort d'investissement est donc supérieur au minimum de 1 % prévu par notre cahier des charges.

M. Patrick Masclet. – Je souhaite revenir sur les terres rares contenues dans les aimants. Les quantités en jeu sont limitées, presque confidentielles, puisque, malgré le flux de 24 millions de téléphones par an, on ne parle que de 40 tonnes d'aimants. Avez-vous idée de ce que représente la quantité de terres rares nécessaire pour la construction des machines électromagnétiques par rapport aux toutes petites quantités présentes dans nos téléphones ?

M. Richard Toffolet. – Le gisement des terres rares contenues dans les aimants a été évalué à une dizaine de tonnes, ce qui est tout à fait négligeable par rapport aux besoins, en particulier dans le secteur des éoliennes où les terres rares sont aujourd'hui le plus utilisées, dans des quantités cent, voire mille fois supérieures. Il s'agit donc d'une goutte d'eau.

M. Patrick Masclet. – Si la récupération des terres rares des téléphones est utile, n'y a-t-il pas des gisements de récupération plus importants et aussi plus simples à traiter ? Je pense notamment aux moteurs en robotique.

M. Christian Brabant. – Les téléphones mobiles mis sur le marché chaque année représentent entre 2 000 et 2 500 tonnes, sur un total de 1,07 million de tonnes mises sur le marché pour Eco-systèmes. Le ratio est éloquent ! Il est sûr que, si on ne s'occupe que des téléphones, on ne récoltera rien, même si la teneur en métaux précieux d'un téléphone mobile est supérieure à celle d'autres appareils. Dans un sèche-cheveux ou une machine à laver, il n'y a pas un gramme d'or ni d'argent... Les volumes en jeu n'en restent pas moins extrêmement faibles.

S'agissant des moteurs, la filière des équipements professionnels, dans laquelle nous sommes engagés, a pris un peu de retard, en raison d'une définition européenne quelque peu différente en ce qui concerne les responsabilités. Nous sommes désormais en système agréé, et il existe aussi de nombreux systèmes individuels. Ce domaine est en plein développement et nous allons développer notre recherche dans cette direction. Je pense en

particulier aux moteurs et aux climatisations, mais aussi aux chaînes hifi. En termes de volume, un haut-parleur de chaîne hifi est évidemment bien plus intéressant que le tout petit haut-parleur d'un téléphone !

Les téléphones mobiles constituent à juste titre une préoccupation très importante, en partie parce que c'est un appareil auquel nous sommes tous très attachés, mais il est sûr qu'ils ne représentent pas grand-chose par rapport aux enjeux, notamment environnementaux, des DEEE. Reste qu'il faut récupérer les terres rares de tous les objets électroniques – ordinateurs, tablettes et téléphones –, conformément à nos engagements en matière de développement de la collecte.

M. Gérard Miquel. – Je tiens à saluer l'excellent travail accompli par Eco-systèmes dans le cadre de la responsabilité élargie des producteurs. Nous avons constaté une évolution considérable en la matière, grâce à la politique qu'Eco-systèmes a mise en œuvre pour récupérer les produits et les réutiliser ou les recycler.

Nous devons réfléchir à une harmonisation de la réglementation au niveau européen. En effet, si les règles que nous avons réussi à imposer en France s'appliquaient partout en Europe, nous n'aurions pas à déplorer, par exemple, que des câbles de la SNCF soient coupés, puis brûlés, pour récupérer du cuivre ou d'autres métaux. Je pense en particulier à l'interdiction faite aux opérateurs de procéder à des reprises en espèces, un principe qui garantit la connaissance de l'origine des produits.

Aujourd'hui, tous les produits qui nous échappent dans le domaine des DEEE – batteries, téléphones, câbles brûlés, entre autres – passent la frontière espagnole ou belge pour être rachetés en espèces, ni vu ni connu, dans un autre pays européen. Nous ferions bien de nous pencher sur ce problème et d'insister sur son importance à Bruxelles. Car si les règles étaient harmonisées, les « petits bricolos » qui pillent nos déchetteries et même nos rues cesseraient leur trafic, faute de pouvoir écouler leurs marchandises.

Il faudrait également interdire l'exportation de produits non recyclés. L'exportation après recyclage est parfaitement normale, mais les conditions dans lesquelles, en Asie ou en Afrique, on brûle des produits non recyclés pour en retirer quelques bricoles font honte pour l'Europe.

En France, nous pouvons être fiers d'avoir mis en place des systèmes qui fonctionnent bien. Seulement, nous sommes victimes de bricolos qui partent à l'étranger pour contourner nos règles. Confirmez-vous ce constat ?

M. Jean-François Longeot, président. – Plus précisément, sait-on ce qui part en Roumanie ?

M. Christian Brabant. – Une donnée statistique récente confirme l'analyse de M. Miquel. Après les attentats de novembre dernier, la fermeture des frontières, notamment avec la Belgique, a été décidée : dans le mois qui a suivi, les déchetteries de Lille ont enregistré une hausse de 40 % en volume du tonnage récolté !

Mme Évelyne Didier. – Le problème du vol de matériaux vendus ensuite à l'étranger est avéré, notamment à la frontière belge. Je connais une commune qui s'est fait retirer tout son réseau souterrain !

M. Gérard Miquel. – Les vols dans les déchetteries sont en effet considérables.

Mme Corinne Bouchoux. – Monsieur le directeur général, messieurs les directeurs, êtes-vous contents que le Sénat travaille sur ce sujet, ce qui valorise votre activité ?

M. Christian Brabant. – Nous avons toujours plaisir à venir au Sénat. Vous avez eu le courage de voter l'interdiction des achats de métaux en espèces, pour laquelle nous militons beaucoup au niveau européen, mais aussi la contribution visible. S'il est une filière de qualité en France dans le domaine des DEEE, c'est là où a été mise en œuvre la *visible fee*, la contribution visible avec répercussion. C'est un gage de succès absolument vital et qui suscite de nombreuses visites d'étrangers.

Richard Toffolet préside l'organisation du Weeelabex à Prague ; de mon côté, je préside Weee Europe et je suis membre du Weee forum. Nous exerçons ainsi une réelle influence au niveau européen et nous incitons le ministère à faire de même, car c'est de cet échelon que dépendent certaines décisions clés pour la suite de nos activités. Comme M. Miquel l'a signalé, certaines mesures que nous avons prises en France pourraient utilement être appliquées dans les autres pays d'Europe.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Vous avez fait référence à votre campagne de communication montrant la reconversion d'une perceuse en machine à café. À quand une campagne sur les téléphones ?

M. Christian Brabant. – Nous préférons ne lancer une campagne que lorsque nous pouvons garantir que les appareils pourront être traités. Aujourd'hui, nous sommes un peu déçus, car nous avons beaucoup investi pour mettre en place des meubles qui collectent un tonnage très réduit.

En vue de votre rapport, je me permets de vous faire une suggestion : il serait intéressant de mieux connaître le marché de l'occasion, notamment de disposer d'une étude sur sa structure, à laquelle nous pourrions participer financièrement. Si certains acteurs ont pignon sur rue, d'autres sont plus opaques : on ne sait pas vraiment où sont revendus les téléphones, ni quels volumes sont traités.

Par ailleurs, je me demande si les opérateurs ont la traçabilité des téléphones, *via* les numéros IMEI.

M. Guillaume Duparay. – Certaines sociétés du marché de l'occasion sont très éphémères.

M. Gérard Miquel. – Il faut souligner une originalité du système français : il repose sur des sociétés privées, mais à but non lucratif. Avec l'arrivée de la concurrence voulue par Bruxelles – une fausse concurrence, mais n'insistons pas –, des éco-organismes seront rachetés par des sociétés privées à but lucratif. Il faut y faire très attention, car une société privée d'un pays voisin qui viendra en France collecter des produits voudra les traiter au coût le plus bas, en Afrique ou en Asie, dans des conditions, notamment sociales, qui ne sont évidemment pas les nôtres. Nous nous battons au quotidien, mais je suis un peu inquiet pour l'avenir. Redoublons donc de vigilance !

M. Jean-François Longeot, président. – Je crois, mon cher collègue, que nous pouvons compter sur vous pour être vigilant ! (*Sourires.*)

Monsieur le directeur général, messieurs les directeurs, merci pour vos explications et pour le document que vous nous avez remis.

Nous espérons que la diffusion des travaux de notre mission d'information contribuera à la sensibilisation des utilisateurs de téléphone sur les enjeux du recyclage.

La réunion est levée à 16 h 30.

Jeudi 21 juillet 2016

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

Audition de M. Nicolas Mouchnino, expert énergie - environnement de l'UFC-Que Choisir

La réunion est ouverte à 9 heures.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous recevons M. Nicolas MOUCHNINO, expert énergie/environnement de l'association de consommateurs UFC-Que choisir.

Bienvenue et merci d'avoir accepté aussi rapidement d'être entendu par notre mission d'information.

Je vous rappelle que notre mission d'information, créée à l'initiative 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 d'ores et déjà effectué une dizaine d'auditions, en entendant le ministère de l'écologie, l'ADEME, les fabricants de téléphones mobiles, la fédération des opérateurs de téléphonie ou encore l'association les Amis de la Terre.

Il nous a paru indispensable d'entendre les associations de consommateurs, et notamment l'UFC-Que choisir.

Votre association a en effet à son actif plusieurs publications sur le recyclage des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) et nous pensons que pourrez donc répondre à nos interrogations portant sur l'information des consommateurs, sur la collecte des téléphones usagés ou sur le devenir de ces derniers.

Je vais donc vous laisser la parole, avant que Mme la rapporteure, puis les membres de la mission, ne vous interrogent.

M. Laurent Mouchnino, expert énergie-environnement de l'UFC-Que Choisir. – Je vous remercie pour votre invitation. Nous avons effectivement de nombreuses publications la collecte des déchets, et plus spécifiquement sur les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE).

Au-delà de la collecte, nous avons aussi élargi notre réflexion à d'autres aspects tels que la disponibilité des pièces, la durée de garantie ou encore la durée de vie des produits, qui sont autant d'éléments directement liés à la question des déchets.

L'UFC-Que Choisir n'a pas fait d'études spécifiques sur les téléphones mobiles, mais plus globalement sur les petits équipements électriques et électroniques qui font l'objet d'une collecte spécifique. Pour les téléphones mobiles, nous travaillons parallèlement sur des tests produits qui s'interrogent sur la qualité et l'usage et, par voie de conséquence, l'obsolescence.

L'information des utilisateurs s'opère par plusieurs canaux : les éco-organismes, les réseaux d'opérateurs, les distributeurs sur internet, les collectivités locales, les associations de consommateurs et les organisations environnementales. La multiplicité des canaux produit une information disparate et parfois peu pertinente. Par exemple, pour la collecte des petits DEEE, les éco-organismes et certains magasins mènent des campagnes d'information sur le « un pour zéro », mais cette collecte est freinée par la barrière des 400 m² dédiés. En effet, la loi contraint la grande distribution à collecter des petits DEEE si l'appareil fait moins de 25 cm et si au moins 400 m² de surface de vente sont dédiés à l'électricité et l'électronique. En dessous de cette surface, les commerces n'ont pas d'obligation de collecte « un pour zéro », même si certains le font quand-même. Ce dispositif est inadapté : le contrôle est difficile ; il serait souhaitable de généraliser l'obligation de collecte « un pour zéro » à l'ensemble des distributeurs, d'autant que le surcoût de la collecte est négligeable car la collecte est entièrement financée par les éco-organismes.

M. Jean-François Longeot, président. – Il faudrait donc modifier la législation sur ce point ?

M. Laurent Mouchnino. – Oui, car elle est un frein inutile à la collecte de proximité.

La vente par internet rend elle aussi la collecte très difficile, puisque son mode de distribution – le plus souvent par Colissimo – ne prévoit pas de service de reprise des anciens appareils.

Comme on trouve sur les sites des éco-organismes une cartographie des points de collecte, il serait pertinent que ces informations soient disponibles sur les sites marchands, lors du « tunnel de vente ». Cela permettrait de lier en un seul acte l'achat du nouveau produit et la collecte de l'ancien.

Beaucoup d'opérateurs qui disposent de points de vente font aussi la collecte des téléphones. La généralisation à l'ensemble des points de vente est une piste d'évolution.

Par ailleurs, nous avons relevé un manque de cohérence entre les bases de données des sites des deux éco-organismes existants, Ecologic et Eco-systèmes. Certaines informations sont imprécises, d'autres contradictoires et d'autres encore inexactes. Une harmonisation de ces bases de données serait nécessaire.

Enfin, la durée de disponibilité des pièces détachées, la nature de la recyclabilité des produits, leur durée de vie et la garantie légale sont des informations essentielles pour le consommateur. Nos tests en magasin ont montré que l'information sur la durée de disponibilité des pièces est aléatoire, car le décret n'est pas assez précis. Or, le fabricant n'a aucune obligation d'information dès lors qu'il n'y a pas de pièces détachées. C'est un élément important, car cela joue sur la réparabilité du produit.

M. Jean-François Longeot, président. – Vous estimez donc qu’il faudrait préciser le décret ?

M. Laurent Mouchnino. – Oui. Il faudrait que le fabricant ait l’obligation d’informer de la non disponibilité de pièces détachées.

De même, l’information sur la garantie, qui est passée à deux ans, est insuffisante. Les professionnels parlent plus volontiers de la garantie fabricant ou distributeur, et pas de la garantie légale. Or, la garantie légale est bien souvent supérieure à toute autre garantie.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Il arrive qu’une garantie vendeur soit inférieure à la garantie légale ?

M. Laurent Mouchnino. – C’est ce que nous avons constaté sur certaines enseignes internet qui stipulaient dans les conditions générales de vente une décote mensuelle de la garantie vendeur pour le remboursement du produit.

M. Jean-François Longeot, président. – C’est l’argus ?

M. Laurent Mouchnino. – Ils appliquent un taux de vétusté.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Mais c’est illégal ?

M. Laurent Mouchnino. – Oui, c’est illégal. Nous avons interrogé l’enseigne en question, qui ne nous a pas répondu. Nous supposons qu’ils ont oublié d’actualiser leurs conditions au moment de l’entrée en vigueur des nouvelles dispositions sur la garantie légale. Certaines garanties distributeur peuvent également mentionner une distance pour reprendre le produit.

Par ailleurs, il faudrait faire un effort sur les emballages, car très peu de consommateurs reconnaissent les logos comme Triman ou la poubelle barrée.

D’autre part, trop peu d’acteurs publient des informations sur la proportion de recyclabilité de leurs produits. Ce serait, là encore, une information qui, si elle était disponible, pourrait orienter le choix du consommateur.

De même, le relèvement de la durée de garantie, que certains pays alignent sur la durée de vie du produit, pourrait également être un élément important pour permettre la réduction des DEEE.

Sous les 400 m² de surface dédiée, les magasins n’informent pas sur les solutions alternatives à la reprise du « un pour un », que la moitié n’appliquent pas dans les faits.

J’en viens à présent à l’écoconception et au fameux « *Fair phone* ». Nous commençons à travailler sur ces questions qui nécessitent des tests complexes et coûteux. Nous avons surtout relevé les difficultés liées à l’absence de réparabilité. Le « *Fair phone* » nous semble une initiative intéressante, puisqu’il est modulable en termes de réparation, pour un coût raisonnable des pièces détachées. Reste à connaître les choix stratégiques et commerciaux que feront les fabricants.

Nous distinguons différentes formes d’obsolescence : par incompatibilité (logiciels ou systèmes d’exploitation), à l’exemple des téléphones rendus avec une mémoire

très faible, indirecte (lorsque les accessoires, équipements ou la batterie deviennent caduques), ou esthétique. Nous parlons d'obsolescence « organisée » plutôt que « programmée ». L'exemple typique – qui a d'ailleurs fait l'objet d'une *class action* aux États-Unis cette année – est celui des mises à jour de logiciels qui ne permettent plus une utilisation optimale des téléphones. Les fabricants devraient avoir l'obligation de proposer des mises à jour spécifiques pour les anciennes générations de téléphones.

C'est la durée de la garantie qui permet de lutter au premier chef contre cette obsolescence organisée. Augmenter la garantie au-delà des deux ans permettrait à la fois de réduire l'obsolescence et de développer les circuits d'occasion. Aujourd'hui, le marché de l'occasion pour les téléphones portables ou les *smartphones* a un fort potentiel de progression, freiné par la courte durée de garantie qui n'est que de six mois.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Si on achète un téléphone d'occasion de moins de deux ans, reste-t-il couvert par la garantie légale ?

M. Laurent Mouchnino. – Non, car la garantie légale est nominative et n'est pas transmissible au nouvel acheteur. Il y a peut-être là quelque chose à changer.

En ce qui concerne le fonctionnement des filières de recyclage, nous constatons que les difficultés de collecte proviennent principalement du manque d'information et de la rareté des points de collecte. Les deux principaux moyens de collecte sont les déchetteries et la distribution. L'essentiel de la collecte des DEEE se fait via les déchetteries, alors que les déchetteries sont bien moins nombreuses que les points de collecte de la distribution. C'est pourquoi il serait nécessaire que la grande distribution, qui dispose d'un maillage conséquent du territoire, fasse un effort important de collecte.

Beaucoup de consommateurs sont tentés de conserver leurs vieux téléphones. Il y aurait un travail de sensibilisation à faire. Certains opérateurs proposent une reprise avec un bon d'achat, ce qui est une forme de consigne. Ce pourrait être une piste intéressante à explorer.

Enfin, je voudrais évoquer le problème posé par ERP qui n'a plus aujourd'hui l'autorisation de collecter. Qu'en est-il des sommes qui ont été perçues au titre de la collecte de la provision et qui n'ont pas été restituées ? Le cadre réglementaire a prévu la possibilité de retirer un agrément, mais pas la restitution des provisions reçues.

M. Jean-François Longeot, président. – Pensez-vous que les opérateurs doivent faire un effort particulier sur les composants de leurs téléphones et prendre davantage en considération la nécessité du recyclage ?

M. Laurent Mouchnino. – De manière générale, les équipements sont désormais constitués de « blocs » qu'il faut intégralement remplacer en cas de panne et qu'on ne peut pas ouvrir sous peine de casser l'appareil. C'est là qu'il faudrait, à mon sens, faire évoluer les choses en rendant possible les réparations à l'intérieur de ces modules. Plus on augmente la possibilité de réparation, et donc la durée de vie, plus on réduit les déchets. Pour être applicables, de nouvelles obligations faites en ce sens aux fabricants devront se décider à l'échelle européenne.

À cet égard, nous sommes inquiets de la campagne actuellement menée par les fabricants au niveau européen pour tenter de ramener à un an la durée de garantie légale, ce

qui serait un recul pour la France. Nous considérons pour notre part qu'il faudrait augmenter la durée de garantie à cinq ans. Le surcoût serait bien plus faible pour le consommateur qu'une extension de garantie, de l'ordre de 3 %.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Nous avons entendu des opinions très contrastées sur l'opportunité d'instaurer une consigne, les uns estimant que cela permettrait d'augmenter considérablement la récupération des anciens appareils, les autres s'inquiétant des sommes importantes qui seraient ainsi « gelées » et des dérives qui pourraient en découler. Qu'en pensez-vous ?

M. Laurent Mouchnino. – Les deux arguments semblent recevables, en effet. Tout dépend du montant de consigne envisagé.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – On parle de 50 euros.

M. Laurent Mouchnino. – Ce sont effectivement des sommes conséquentes. L'histoire a montré, par exemple, que les éco-organismes ont sur-provisionné, dépassant même les obligations de leur cahier des charges. Nous n'avons pas de position sur cette question de la consigne, mais certains opérateurs le font déjà sous forme de bons d'achat. On sait par ailleurs que le marché de l'occasion se développe, ce qui ouvre d'autres perspectives.

Mme Corinne Bouchoux. – Que pensez-vous du rôle des entreprises, puisque l'on sait que deux-tiers des achats de mobiles sont à usage personnel et un tiers à usage professionnel ? Ne pourrait-on pas améliorer la responsabilisation dans le cadre professionnel ? Une autre marge de progression ne pourrait-elle pas se faire par la voie éducative, au lycée ou à l'université, par exemple ?

M. Laurent Mouchnino. – L'UFC-Que Choisir n'a pas pour objet d'étudier l'entreprise et ne mène pas de réflexion sur ce périmètre. La piste éducative est effectivement intéressante. Nous travaillons sur des projets de sensibilisation et avons par exemple proposé une mallette pédagogique sur l'hygiène alimentaire qui a été utilisée dans certaines écoles. Nous pourrions envisager ce type d'action pour les déchets.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous vous remercions pour toutes ces informations.

Audition de M. Bertrand Bohain, délégué général du Cercle national du recyclage

La réunion est ouverte à 11 h 03.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous entendons à présent M. Bertrand Bohain, délégué général du Centre national du recyclage (CNR).

Bienvenue à vous, Monsieur le délégué général, et merci d'avoir répondu si rapidement à notre demande d'audition.

Je vous rappelle, mes chers collègues, que le Centre national du recyclage (CNR) est une association composée de collectivités territoriales, d'organisations professionnelles représentant les sociétés œuvrant dans le domaine de la gestion des déchets ou encore d'associations environnementales et de consommateurs.

Monsieur le délégué général, 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 des acteurs de la gestion des déchets. Nous sommes certains que vous pourrez nous fournir des éléments utiles en réponse à nos nombreuses interrogations.

M. Bertrand Bohain, délégué général du Centre national du recyclage (CNR). – Notre association est composée de collectivités locales qui oeuvrent dans la gestion des déchets. Je suis ravi d'évoquer avec vous la question des téléphones mobiles.

Nous représentons les collectivités locales, et nous collectons les appareils répartis en quatre flux, à savoir : les petits appareils en mélange (PAM), le gros électroménager hors froid, le froid et les écrans de télévision. Nous disposons des quantités collectées pour le PAM mais nous ne séparons pas les téléphones mobiles du reste. Les collectivités collectent le plus de D3E, soit 370 000 tonnes sur les 500 000 tonnes collectées essentiellement via des déchetteries : ces déchets sont confiés par les collectivités à des éco-organismes conventionnés pour les traiter et les enlever.

Malheureusement, l'utilisateur n'utilise pas tout le temps les moyens de collecte sélective qui existent. La poubelle des ordures ménagères est bien souvent utilisée pour y placer les vieux appareils électriques. Sensibiliser l'utilisateur sur les solutions de collecte sélective est aujourd'hui l'un des enjeux pour cette filière. Depuis les nouveaux agréments, les nouveaux distributeurs doivent se conformer à une logique du « un pour zéro ». Tous les distributeurs peuvent ainsi récupérer le PAM. Il faut que nous communiquions plus sur l'existence de ces filières. On ne va pas en déchetterie pour ramener un seul portable ! Soit on le stocke, soit on s'en débarrasse rapidement.

Il est difficile encore de mesurer le gisement de déchets pris au sens strict. En effet, tous les téléphones ont une valeur qui varie selon leur âge. De nombreux sites internet et magasins rachètent les mobiles. Ces téléphones ne sont pas jetés ; ils n'entrent pas dans la filière du recyclage puisqu'ils ne sont pas considérés officiellement comme des déchets et sont revendus.

Quel est le gisement des téléphones pour les usagers ? Les très vieux portables avec leur batterie restent dans les tiroirs. L'étude gisement conduite par la filière D3E n'a pas spécifié ces déchets en tant que tels. Il serait intéressant de mesurer la quantité de téléphone comme déchets. Tant que les téléphones auront de la valeur, ils passeront à côté de la filière officielle de recyclage, c'est-à-dire par le passage à la déchetterie avant d'arriver vers des distributeurs. Il faut améliorer la communication pour que ces déchets restent dans la filière classique. C'est là une priorité car le dispositif de collecte existe : le maillage des points de collecte est suffisant.

M. Jean-François Longeot, président. – Qui doit améliorer la méthode de communication pour le recyclage ? Les pouvoirs publics, les opérateurs, les fabricants ?

M. Bertrand Bohain. – Je pense que tout le monde doit s'y mettre. Une campagne ponctuelle ne fonctionne pas. Puisque le sujet est fort, il importe que tous les acteurs communiquent tous ensemble : les éco-organismes en termes de geste de tri, les

pouvoirs publics, notamment sur l'utilisation des 0,3 % des budgets des éco-organismes qui ne sont pas utilisés depuis 2013 pour une grande campagne d'information et de mobilisation sur les déchets.

Mme Évelyne Didier. – J'ouvrirai une parenthèse sur ce sujet important. Le conflit a été plus important avec Eco-emballages. En effet, le ministère a cherché à récupérer ces 0,3 % pour conduire une communication d'ordre national. Eco-emballages souhaitait maîtriser sa communication. Je ne sais pas si un tel conflit s'est avéré récurrent avec les autres éco-organismes.

M. Bertrand Bohain. – La question est : qui décide des messages et de la quote-part de chacun pour l'ensemble des messages ? Le chiffre de 0,3 % du budget renvoie à des montants totalement différents en fonction de la taille des éco-organismes concernés. Malheureusement, on perd du temps, alors qu'on devrait communiquer davantage avec des clefs d'entrée différentes.

M. Jean-François Longeot, président. – Sur l'incitation à rendre son téléphone, quelle place doit prendre l'opérateur ou le fabricant ?

M. Bertrand Bohain. – Les téléphones ont plusieurs vies. Certains peuvent être revendus en France, d'autres sont mal gérés et inclus dans un ensemble envoyé vers l'Afrique. Il faut être vigilant sur l'export du matériel, qu'il s'agisse de téléphones mobiles ou de tout autre type d'appareils, censés fonctionner et qui ne fonctionnent pas.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Ou par les autres opérateurs ?

M. Bertrand Bohain. – La distinction entre déchets professionnels et ménagers est à prendre en compte. Pour les opérateurs, il est certain que la frontière entre ce qui vient des ménages et des entreprises est censée être bien définie, mais demeure, dans la pratique, brouillée.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Vous parliez d'une source ménagère de revente qui alimente des containers qui partent vers l'Afrique avec du matériel fonctionnel ou non fonctionnel. Mais les opérateurs eux-mêmes peuvent s'avérer à la source de tels containers, dans leur reprise de téléphones mobiles.

M. Bertrand Bohain. – Tout à fait. Ils le font en direct avec les professionnels. Puisque les opérateurs traitent les déchets des ménages financés par les éco-organismes, les professionnels font appels directement à ces mêmes organismes en tant que détenteurs de déchets.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Je vous parlais quant à moi des opérateurs de téléphonie mobile.

M. Bertrand Bohain. – C'est possible. La problématique est toujours celle du financement. Si on traite des déchets en France, le coût est certain, du fait du respect des contraintes réglementaires et environnementales. Si on les envoie ailleurs, en tant qu'objets, on n'est pas soumis à la réglementation déchet et on peut les exporter.

M. Jean-François Longeot. – Nous avons déjà entendu cet argument.

M. Bertrand Bohain. – La frontière entre ce qui est un déchet et ce qui ne l'est pas est floue. Il est très compliqué d'identifier un matériel qui fonctionne et peut être utilisé dans un ensemble d'appareils éteints. L'identification d'un flux de matériel d'occasion par rapport à un flux de déchets triés reste difficile.

Mme Évelyne Didier. – C'est le point le plus important. Tout est fait pour échapper à la filière des déchets, du fait de la réglementation en matière de traitement et de transfert. De nombreuses confusions demeurent et jouer sur ce point permet d'échapper à la réglementation européenne ou française. C'est l'un des points les plus importants qu'il nous faudra explorer.

M. Bertrand Bohain. – Il faudrait que les entreprises qui font de la récupération et qui ont un volant de téléphones assez important conventionnent avec les éco-organismes, comme le cas s'est déjà produit avec la Fédération des entreprises du recyclage (FEDEREC) qui a dû conventionner avec les organismes afin d'arrêter de broyer sans discernement les métaux et de leur remettre les déchets destinés à la filière du recyclage. Ces opérateurs sont détenteurs de déchets ménagers. Cela permettrait de gagner en tonnage et en sécurité pour la filière.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Quel est l'avantage de cette restitution ? Est-ce d'éviter des gisements de pollution ou encore une forme d'exportation de déchets sauvages ?

M. Bertrand Bohain. – La récupération de la matière est un enjeu.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Même si plus rien de fonctionne, la valorisation représente encore un gain ?

M. Bertrand Bohain. – Tout à fait. Les téléphones portables contiennent énormément de métaux rares. Il y a certes du plastique, que l'on parvient également à récupérer, même s'il s'agit de formes complexes. Par la massification, on arrive à extraire de la valeur par rapport à la nature des composants plutôt que de l'extraire directement de la planète.

M. Jean-François Longeot, président. – Avez-vous connaissance de certaines collectivités qui auraient conduit des initiatives innovantes sur la valorisation ?

M. Bertrand Bohain. – Je n'ai pas connaissance de telles démarches concernant les produits électriques, comme les téléphones portables ou les réfrigérateurs et les télévisions. La recherche de l'innovation dans les mobiles est telle qu'à de rares exceptions, personne ne souhaite acquérir un téléphone d'ancienne génération.

Pour les éléments relatifs au barème en vigueur pour les collectivités locales sur les financements en euros par trimestre par point de collecte ainsi qu'à la tonne, je dispose d'un tableau à votre intention conformément à l'arrêté qui fixe le cahier des charges. Je vous l'adresserai ainsi que le tableau de bord de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui a été présenté à la commission consultative D3E qui dresse un bilan sur l'année 2015 de tous les tonnages collectés, flux par flux et mois par mois ; les mobiles n'y apparaissant pas en tant que tels.

Mme Évelyne Didier. – C'est un domaine extrêmement complexe avec de nombreuses incertitudes. Par exemple, une cuisine de restaurant est d'ordre professionnel

mais si l'on change le réfrigérateur, celui-ci se retrouve dans les ordures ménagères. Les collectivités se retrouvent à devoir gérer indûment ces déchets, sans aucun retour financier. C'est là toute la difficulté ! Je me demande d'ailleurs si ce flou qu'on a introduit entre déchets ménagers et professionnels ne vise pas, à mesure que les déchets apparaissent comme des ressources, à éviter leur gestion par les collectivités et à faciliter leur prise en charge par les professionnels.

M. Bertrand Bohain. – Dès que les déchets ont de la valeur, l'objectif est bel et bien celui-là. On laisse les déchets aux collectivités locales, lorsqu'ils n'ont aucune valeur et qu'il n'y a rien à en tirer. On a vu poindre des collecteurs de bouteilles plastiques moyennant l'acquisition d'un badge. De telles pratiques ne sont plus guère usitées ces derniers temps, en raison du très faible cours des plastiques qui ne rend économiquement plus rentable leur récupération.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Je me permets de vous contredire car des collecteurs de ce type ont été installés dans les hypermarchés en Nord-Pas-de-Calais, il y a un mois précisément. Ils fonctionnent avec des bons d'achat.

M. Bertrand Bohain. – Nous nous battons précisément contre cette démarche qui ramène très peu de tonnage et qui soustrait la matière qui rapportait un peu aux collectivités locales qui compense une partie des coûts. En outre, les usagers se trouvent piégés par les bons d'achat qui les conduisent à consommer. Le coût du service public au global va augmenter, pour rentabiliser quelqu'un qui va récupérer de la matière pour pouvoir potentiellement la réutiliser, en fonction du cours des matières premières. Récupérer des emballages hors foyer alors que des dispositifs existent déjà revient à drainer des matériaux destinés au service public au profit de l'intérêt particulier, plutôt que de massifier pour l'intérêt général.

Pour plus récupérer et atteindre un taux de collecte avoisinant les 98 %, il vaut mieux mettre en place des consignes. Lorsqu'on achète quelque chose et qu'on laisse une valeur intrinsèque, cet objet revient. Les bouteilles de verre qui étaient auparavant consignées connaissaient auparavant un taux de retour énorme.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – On nous a dit qu'une consigne de cinquante euros serait un minimum pour le téléphone. Des sommes pareilles devraient cependant générer un « carrousel financier » à risques majeurs.

M. Bertrand Bohain. – Les détracteurs de la consigne sont toujours très nombreux. Pour qu'une consigne fonctionne, il faut un équivalent monétaire. Il est clair qu'avec une consigne de dix centimes d'euros par téléphone, aucun retour n'est envisageable ! Mais très honnêtement, une consigne de cinq à dix euros induirait de réels effets. La consigne des bouteilles de gaz a fonctionné jusqu'au jour où son abaissement à un euro, pour des raisons de dumping destinés à vendre, a dissuadé les consommateurs de les ramener. Ce sont alors les collectivités qui ont dû gérer les bouteilles de gaz dans leurs déchetteries ! La valeur de la consigne joue tout son rôle ! Dans les plans de prévention, le Conseil national de prévention des déchets conduit des tests sur certains types de déchets par rapport à la consigne. Les associations de protection de l'environnement soutiennent d'ailleurs une telle démarche, qui me paraît idoine pour assurer la captation d'énormément de gisement. Il faut faire des tests et surtout organiser une consigne en répondant notamment à ces questions : quelle société va récupérer les fonds et que faire de ceux-ci une fois collectés ?

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – L'orateur précédent nous a démontré comment les opérateurs téléphoniques sont les principaux fournisseurs des grands containers mixtes qui partent pour des destinations spéculatives et incertaines.

M. Bertrand Bohain. – C'est une question de financement, c'est toujours pareil ! Le pendant au traitement des déchets est de payer. Il faudrait menacer ces opérateurs d'une opération de communication sur leurs pratiques et les obliger à signer avec les éco-organismes pour les produits qui ne fonctionnent pas. Le financement existe déjà puisque les éco-organismes disposent déjà de provisions à hauteur de deux cent millions d'euros.

Dernier point, l'éco-conception et l'éco-modulation se trouvent dans une situation dramatique. Les éco-modulations présentent un réel intérêt mais pas à un niveau aussi faible ! L'éco-contribution est déjà faible, mais elle peut s'expliquer par le nombre de téléphones qu'il faut rassembler pour en traiter une tonne, pour un coût allant de trois à quatre cent euros. Si l'on divise ce montant par le nombre de téléphones, le coût représente une misère par rapport au prix d'un téléphone neuf ! Moduler quelque chose de faible ne mène à rien. La difficulté réside en ce que l'éco-modulation figure dans le dispositif de REP pour financer la gestion des déchets. Sauf que la REP, dans son principe, sert à financer le coût environnemental du produit et cela va largement au-delà de la simple gestion des déchets. On pourrait intégrer dans ce coût environnemental l'ensemble des externalités et ainsi, augmenter cette éco-modulation afin qu'elle ait plus de poids. On pourrait alors inciter à mieux concevoir les produits afin qu'ils soient démontables, réutilisables et recyclables. En effet, plus on avance dans les technologies, plus les téléphones sont rendus inviolables. Il est en effet quasiment impossible d'ouvrir un téléphone portable à moins de disposer d'un équipement d'une grande sophistication ! La pédagogie de la responsabilité élargie des producteurs doit être, à cet égard, mise en avant. Dans le cahier des charges, nous avons proposé jusqu'au quintuplement des éco-modulations. Idem pour la réutilisation : si l'on arrive à ce qu'un téléphone réutilisé échappe à une éco-contribution plus élevée, les téléphones réparables auront une vraie valeur ajoutée. Mais on en est aujourd'hui encore trop loin !

Mme Évelyne Didier. – Apple nous a déclaré que leur première priorité était le design. Ce mot ne désigne pas que l'aspect de l'objet mais sa conception même ! Je suis persuadée que toute la conception de l'objet est faite pour ne plus pouvoir démonter l'appareil, à l'instar de ce qui se passe dans le secteur automobile. Désormais, le moindre changement de pièces est impossible, de même que la détection de la moindre panne sans ordinateur. Nous souhaiterions de l'éco-conception pour faciliter la réparation et le démontage tandis que les constructeurs recherchent exactement l'inverse ! Demander à ces constructeurs d'assurer une telle éco-conception ne revient-il pas, en définitive, à leur demander de se trahir eux-mêmes ?

M. Bertrand Bohain. – L'objectif des constructeurs est de vendre et reste ainsi financier. Il vaut mieux pour eux vendre tous les deux ans plutôt que tous les cinq ans !

M. Jean-François Longeot, président. – Merci de votre participation.

La réunion est levée à 11 h 42.

Audition de représentants de l'association Halte à l'obsolescence programmée (HOP)

La réunion est ouverte à 14 heures.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons notre journée d'auditions en entendant l'association Halte à l'obsolescence programmée (HOP). Bienvenue donc à MM. Frédéric Bordage, spécialiste de l'économie circulaire, et Émile Meunier, expert en numérique et développement durable. 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.

L'association HOP souhaite, comme l'indique son site internet, « *lutter contre ces pratiques industrielles condamnant les citoyens à des modes de consommation surexploitant les ressources naturelles et polluant à l'excès et de promouvoir des modèles économiques alternatifs autour de la réutilisation, de la réparation et du recyclage des produits* ».

Nous sommes particulièrement heureux de vous entendre aujourd'hui, les problématiques de l'obsolescence des téléphones mobiles et de l'écoconception ayant été évoquées par nombre de nos interlocuteurs.

Je vais donc vous laisser la parole, avant que Madame la rapporteure et les autres membres de la mission d'information vous interrogent.

M. Émile Meunier, expert en numérique et développement durable. – Merci Monsieur le président, nous sommes très heureux d'être auditionnés par votre mission. Nous aimerions apporter un son de cloche différent, en évoquant la réduction en amont des flux de déchets, pour atténuer les besoins de collecte et de recyclage. Les deux ne sont bien sûr pas incompatibles, et ces étapes en aval gagneraient également à être améliorées. Toutefois, le coût économique et environnemental du recyclage, qui par ailleurs ne fonctionne pas très bien pour les téléphones portables, nécessite d'agir en amont sur l'allongement de la durée de vie des *smartphones*, autrement dit de lutter contre leur obsolescence programmée.

Lorsque nous parlons de téléphones portables, nous pensons surtout aux *smartphones*, car il s'agit de l'essentiel du marché aujourd'hui. Ces téléphones sont en réalité de petits ordinateurs. L'obsolescence programmée pour les téléphones présente donc les mêmes enjeux que pour les ordinateurs ou les tablettes. Elle recouvre deux dimensions : l'obsolescence logicielle et l'obsolescence électronique ou *hardware*.

M. Frédéric Bordage, spécialiste de l'économie circulaire. – L'obsolescence programmée est un des principaux facteurs qui conduisent le consommateur à acheter un nouveau téléphone. Le plus souvent, on change de téléphone car il « rame », suite à des mises à jour de logiciels. Nous parlons parfois d'« obésiciel ». L'obsolescence programmée a longtemps été centrée sur les composants, avec le soupçon d'un point de rupture introduit dans le produit, susceptible de casser. Aujourd'hui, l'obsolescence est davantage logicielle. Il faut lutter contre ce problème logiciel afin d'améliorer la durée de vie des produits, d'autant plus que l'appareil concerné reste généralement fonctionnel. Dans le secteur automobile, on

peut utiliser une voiture pendant toute sa durée de vie sans changer le moteur. Pour les téléphones portables, les mises à jour imposent de changer leur « moteur ». Cette responsabilité incombe aux concepteurs de logiciels.

M. Émile Meunier. – Les mesures possibles pour lutter contre cette forme d'obsolescence programmée sont simples. Il faudrait garantir la réversibilité, c'est-à-dire permettre à l'utilisateur de revenir à une version antérieure du logiciel ou du système d'exploitation, si la nouvelle version ralentit le fonctionnement du téléphone. Ce n'est souvent pas possible, ou complexe à réaliser. Les ventes liées entre téléphones et logiciels pourraient également être interdites. Cela fonctionne aujourd'hui pour les ordinateurs de bureaux. De façon générale, le pouvoir de décision du consommateur doit être renforcé.

Mme Évelyne Didier. – Nous constatons ces contraintes au quotidien. Sur les différents appareils, des messages incessants sur la mise à jour du système d'exploitation harcèlent l'utilisateur, et s'il ne l'accepte pas, des problèmes de compatibilité apparaissent. Accepter les nouvelles versions conditionne l'utilisation des produits.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Il nous a été indiqué que les logiciels pourraient être conçus pour être plus légers, afin de fonctionner sur des téléphones de conception également plus légère. Qu'en pensez-vous ?

M. Frédéric Bordage. – C'est un élément important de l'écoconception des logiciels. Les éditeurs sont capables aujourd'hui d'optimiser leurs logiciels, pour fonctionner sur des appareils qui pourraient être dix fois moins performants pour certains ! C'est un levier d'action très fort.

M. Émile Meunier. – Même sans contraindre les éditeurs, il faudrait *a minima* une information honnête du consommateur, en l'informant notamment des éventuels problèmes de compatibilité ou de performance avant l'installation des logiciels.

M. Jean-François Longeot, président. – En effet, sinon cela revient véritablement à exploiter le consommateur, en le privant d'information.

M. Émile Meunier. – Ce sujet est au croisement du droit de la consommation et de la protection de l'environnement, car surconsommer, c'est dégrader notre planète. Je précise qu'une autre forme d'obsolescence programmée existe : l'obsolescence marketing ou esthétique. À coup de publicités agressives, et de nouvelles fonctionnalités parfois peu utiles, les fabricants poussent à l'acte d'achat.

Concernant l'obsolescence électronique, il faut souligner que l'introduction d'un point de rupture peut exister, mais c'est l'exception plus que la règle. On peut toutefois s'interroger sur la fragilité de certains écrans par rapport à d'autres, à poids égal. Les fabricants justifient parfois ce choix par des arguments économiques, notamment pour réduire le prix de vente au consommateur. Pour identifier des stratégies délibérées, il faudrait des lanceurs d'alerte. La batterie est un autre élément d'obsolescence qui s'use rapidement. Sa qualité et sa durabilité relèvent clairement d'un choix du constructeur. Son inamovibilité est un sujet important, car la tendance est de rendre de plus en plus difficile son extraction. Les tutoriels mis en ligne sur des sites internet comme *commentreparer.com* montrent clairement une complexité croissante pour réparer soi-même son téléphone. Nous avons même récemment pris connaissance d'un projet visant à mouler en une fois un téléphone, ce qui créerait une dépendance totale à l'égard du fabricant.

L'écoconception est donc un enjeu central, avec trois aspects : améliorer la durée de vie en permettant de modifier le téléphone par des modules, permettre la maintenance et la réparation à un coût raisonnable, et faciliter le recyclage. Ces trois éléments devraient être pensés en amont. C'est très rarement le cas aujourd'hui, et nous constatons plutôt une dégradation. Avec la lutte contre l'obsolescence logicielle, c'est une bataille importante, qui n'a que des avantages, aussi bien en termes de protection de l'environnement que de création d'emplois.

Afin de progresser, nous pensons qu'il faudrait augmenter massivement l'écocontribution. Un centime d'euros par téléphone est une somme dérisoire. Pour 25 millions de téléphones vendus par an, cela représente 250 000 euros. Et le doublement de cette contribution en cas de non-respect des critères environnementaux n'a aucun effet dissuasif.

M. Frédéric Bordage. – Il faudrait également allonger la durée de garantie, pour permettre au consommateur de bien consommer, car c'est sa responsabilité. La garantie est une forme de contrat entre le fabricant et le consommateur. L'augmentation de sa durée créerait un cercle vertueux, en incitant les fabricants à améliorer la conception de leur produit, et à privilégier une logique de réparation plutôt que de remplacement. Aujourd'hui, c'est comme si on jetait la voiture parce que la roue est crevée.

Mme Annick Billon. – Si le service après-vente est facile à identifier pour les gros appareils électroménagers, il est moins accessible pour les téléphones portables. Les utilisateurs ont tendance à changer intégralement de téléphone, alors même que seule une pièce ne fonctionne plus.

M. Frédéric Bordage. – Il faut noter que toute une filière de réparation et de réemploi s'est développée, et elle ne cesse de croître. Toutefois, les fabricants laissent de gros grains de sable pour ces activités.

Mme Évelyne Didier. – Lorsque notre voiture tombe en panne, il est possible d'en avoir une de rechange. Pourquoi ne pas mettre cela en place pour les téléphones portables ?

M. Émile Meunier. – Cela existe, mais l'information du consommateur est peut-être insuffisante. Plusieurs marchés se sont développés, sur les pièces détachées, sur la réparation, sur les produits de seconde main. Les réparateurs gagneraient à s'organiser, notamment en généralisant des systèmes de prêt pendant la réparation, car cela les rendrait plus attractifs auprès des consommateurs. Ce marché est surtout constitué de *startups*, qui n'ont pas encore acquis toute la visibilité nécessaire auprès du consommateur. Les pouvoirs publics pourraient les mettre davantage en avant.

M. Frédéric Bordage. – Concernant le prêt de téléphone, il y a l'enjeu du transfert des données, dès lors que certaines sont stockées sur le téléphone portable, à l'instar des ordinateurs.

Mme Catherine Procaccia. – Certaines boutiques procèdent au transfert des données et prêtent un téléphone. Concernant la durée de garantie, varie-t-elle selon les pays pour un même appareil ?

M. Frédéric Bordage. – Au sein des DEEE, elle varie effectivement entre les pays. Cela serait à approfondir pour les téléphones portables. Il faut souligner les effets

structurants de la durée de garantie pour l'ensemble du secteur. Permettez-moi également de souligner que certains fabricants poursuivent délibérément des stratégies de non standardisation, comme Apple avec ses connecteurs et chargeurs. Je poursuis par ailleurs l'analogie avec les automobiles : nous parvenons à réduire la consommation des moteurs, pourquoi ne pas progresser sur celle des ordinateurs ?

M. Émile Meunier. – Il faut s'interroger sur celui qui assume le coût de la garantie. C'est très généralement le consommateur. Mais il nous semble que passer de deux à trois ans serait raisonnable, en assurant bien sûr la réparabilité des téléphones pendant toute cette période. Il ne s'agit pas de remplacer le téléphone en panne par un téléphone neuf !

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Nous avons été informés que des lots de téléphones portables, mêlant des appareils usagés et de véritables déchets, seraient vendus en vrac à des *brokers*, se nourrissant d'un gisement récupéré auprès des opérateurs. Cette activité conduirait à des abus concernant la réglementation des déchets.

M. Frédéric Bordage. – Il y a un vrai problème de traçabilité. Interpol s'est intéressée à la filière des DEEE, et a estimé que 70% de ces déchets font l'objet d'un trafic illégal. Cela donne une idée de l'ampleur de ce problème.

M. Émile Meunier. – Tant mieux s'il y a des activités de réemploi de téléphones en Afrique. Mais cela devient problématique si les déchets issus de ce réemploi ne sont pas traités correctement. Il faut privilégier le traitement en France, mais le développement de filières de recyclage à l'étranger devrait être encouragé. Des éco-organismes existent en France depuis 1992, la diffusion de cette expertise constituerait une belle politique de développement. Elle pourrait s'appuyer sur des entreprises comme Orange, qui possède un réseau significatif en Afrique.

M. Jean-François Longeot, président. – Selon vous, il faut donc privilégier des actions en amont de la collecte.

M. Frédéric Bordage. – La collecte est également un enjeu important, et il faut assurer sa qualité. Aujourd'hui, on constate de nombreux vols et pertes lors de la collecte. Par ailleurs, les fabricants et distributeurs n'assurent pas suffisamment les activités de reprise, comme le montrent plusieurs études, comme celle de CLCV. Certaines grandes chaînes de distribution n'appliquent pas la loi. Le taux de collecte est loin d'être satisfaisant.

Mme Évelyne Didier. – Disposez-vous de points de comparaison avec l'étranger ?

M. Émile Meunier. – Nous n'avons pas d'éléments à ce sujet. Toutefois, plusieurs projets intéressants se développent en Europe, comme le projet de téléphones modulables Ara de Google, ou le *Fairphone*, qui vise à améliorer la traçabilité des matériaux utilisés et s'appuie sur l'écoconception.

Il y a bien sûr des scandales en matière d'approvisionnement, comme sur le tantale ou le lithium. En matière de démontage, si les prescriptions de la directive sur les DEEE sont respectées, il n'y a pas de risques. Mais si les déchets sont exportés vers des pays comme le Ghana, le Nigeria, la Chine ou l'Inde, alors il y a de vraies difficultés.

Il faut noter que de nombreux pays nous envient nos directives européennes sur ce sujet. Les États-Unis sont quant à eux en pointe sur la lutte contre les minerais de conflit, avec notamment le *Conflict Minerals Act*.

Les technologies industriellement viables pour récupérer les matériaux rares utilisés dans les téléphones portables, par ailleurs en faible quantité, sont aujourd'hui peu développées. Il faut donc agir sur la conception, tout en progressant sur l'exploitation de ces mines urbaines.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci beaucoup pour toutes ces informations.

La réunion est levée à 15 heures.

Audition de M. Vincent Laflèche, Président-directeur général du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)

La réunion est ouverte à 15 h 30.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous recevons M. Vincent Laflèche, président-directeur général du Bureau de recherches géologiques et minières, le BRGM, et Mme Nathalie Dörfliger, qui en est la directrice de l'eau, de l'environnement et des écotecnologies.

Monsieur le président-directeur général, madame la directrice, nous vous remercions d'avoir répondu si rapidement à notre invitation. La mission d'information du Sénat sur l'inventaire et le devenir des matériaux et composants des téléphones mobiles, créée à la demande du groupe écologiste, a débuté ses travaux au début du mois de juillet et les achèvera à la fin du mois de septembre. C'est pourquoi les auditions que nous menons sont regroupées sur une courte période.

Il nous a paru nécessaire de nous entretenir avec des responsables du BRGM, qui est chargé de développer des méthodologies et des techniques nouvelles et de mettre à disposition les outils nécessaires dans le domaine de la gestion du sol, du sous-sol et des ressources. Ses missions de recherche scientifique, d'appui aux politiques publiques et de coopération internationale entrent pleinement dans le champ de nos travaux. En outre, au cours de nos précédentes auditions, nombre de nos interlocuteurs ont fait référence à l'expertise du BRGM.

Nous espérons donc, monsieur le président-directeur général, madame la directrice, que vous pourrez nous éclairer sur certaines questions centrales pour notre réflexion, en particulier les composants des téléphones mobiles, l'approvisionnement des fabricants et le recyclage des composants des téléphones et les recherches en la matière.

M. Vincent Laflèche, président-directeur général du Bureau de recherches géologiques et minières. – Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de l'intérêt que vous portez aux travaux du BRGM. Mme Dörfliger et moi-même sommes très fiers de pouvoir contribuer à la réflexion de votre mission d'information.

Je commencerai par une brève présentation de notre établissement, qui vient de rendre public son rapport annuel, dont je vous ai apporté un exemplaire.

Le BRGM est un établissement public à caractère industriel et commercial, qui compte environ 1 000 collaborateurs exerçant des métiers variés. Ancien opérateur minier, il a été transformé en établissement de recherche. Nous dépendons d'une triple tutelle : notre tutelle principale est exercée par le ministère de la recherche et deux cotutelles sont exercées par le ministère de l'écologie et par le ministère chargé des mines.

Les missions du BRGM concernent l'adaptation du territoire aux changements climatiques du point de vue des géosciences, les réservoirs pour la transition énergétique et l'économie circulaire, pour ce qui est des ressources minérales. Nous avons aussi vocation à participer au débat public. En effet, nous n'oublions pas que nous sommes un établissement public : nous ne gardons pas nos travaux scientifiques entre spécialistes ! Nous assurons également des transferts de compétences à l'international.

Nous vous remercions de nous donner l'occasion d'enrichir nos réflexions ; les questions que vous nous poserez nous aideront certainement à les faire progresser.

Notre établissement est financé, pour une moitié, par des crédits votés par le Parlement et, pour l'autre, par des recettes propres, issues de nombreux appels à recherche émanant de l'Agence nationale de la Recherche, l'ANR, de la recherche européenne et aussi des industriels. Le BRGM fait partie du réseau des instituts Carnot.

Aujourd'hui, la recherche représente 30 % de notre activité, le reste étant constitué d'activités d'appui aux politiques publiques, de recherche-contrat pour les entreprises et de collaborations internationales, avec une très forte orientation en géologie, notamment à finalité minière. Nous avons signé voilà un an et demi un contrat de 20 millions d'euros au Tchad pour une carte géologique à finalité minière. Nous étions voilà trois semaines au Malawi pour un contrat de 10 millions d'euros de géologie à finalité minière, portant sur une cartographie des risques naturels. À chaque fois, nous assurons un transfert de compétences et une formation de nos interlocuteurs.

J'en viens aux questions que vous nous avez transmises sur les matières premières et le recyclage des téléphones.

La troisième édition du *World Materials Forum* s'est tenue à Nancy. Je vous ai apporté l'étude que nous avons élaborée pendant un an avec McKinsey sur les métaux et les métaux critiques. Les débats dans ce domaine évoluent actuellement vers la notion de *material efficiency*. Les grands patrons de Rio Tinto, le CEO de Mitsubishi Heavy industries et les dirigeants d'Arkema et de Solvay, entre autres, assistaient à ce forum, qui cherche à devenir le « Davos des matières premières ».

Personne n'imagine – nous sommes toujours dans la prévision – un retour du super-cycle chinois.

Selon nous, il y a deux familles de métaux : les grands métaux qui, comme l'acier, servent pour les infrastructures, et les petits métaux, dont la consommation est tirée plutôt par la technologie. Ceux que l'on trouve dans les téléphones portables relèvent de la seconde catégorie.

Intéressons-nous d'abord aux grands métaux. Globalement, dans les pays de l'OCDE, en ville, la consommation est de 400 kilos de fer par an et par habitant, contre 1,7 kilo de fer par an et par habitant à l'époque de l'Empire romain ! Ce qui va tirer la

consommation, c'est le nombre de personnes qui rejoindront les villes. Nonobstant la surconsommation en Chine au cours des dix dernières années, les statistiques de l'OCDE sur la population qui rejoint les villes et sur l'augmentation du niveau moyen de vie par habitant révèlent une tendance mondiale lourde : la population mondiale concernée va se développer. Pour ces grands métaux, la croissance est de l'ordre de 3 % par an. Et 3 % par an pendant vingt ans, cela fait beaucoup !

Pourquoi parle-t-on de super-cycle chinois ? Au cours des dix dernières années, la Chine a beaucoup investi dans les infrastructures, de sorte que sa consommation a atteint 600 kilos de fer par an et par habitant. Or la relance de la croissance chinoise dont on parle aujourd'hui ne viendra pas de la construction de gares TGV ou d'aéroports ; personne ne pense que la Chine continuera de consommer du fer dans les mêmes proportions que ces dernières années. Quant au modèle de développement économique de l'Inde, il sera différent, moins consommateur en fer.

Pour les métaux présents dans l'électronique, les marchés sont beaucoup plus modestes, en raison du temps de vie des matériaux. Le béton armé ou le fer qu'on utilise dans les infrastructures peut durer cinquante, voire quatre-vingts ans ; on ne le retrouve donc pas tout de suite sur le marché.

Il en va autrement pour les petits métaux. Outre que la durée de vie des pièces est différente, il y a surtout une particularité minière. Il n'y a pas de mines d'indium, par exemple ; l'indium est un coproduit du zinc. Ces métaux sont dits « métaux compagnons ». Il n'y a pas de mine pour un métal ou pour une terre rare : on trouve le produit en retraitant ou en cotraitant des minerais présents dans les métaux d'infrastructure.

Pour l'indium, le zinc et le cuivre, par exemple, il y a une part importante d'activités chinoises. La Chine a beaucoup investi dans ce domaine, à hauteur de 30 % dans des actifs de mines, ainsi que dans la transformation : la très grande majorité du minerai de cuivre transformé est dans les mains de capitaux chinois. C'est là que la question des métaux critiques peut se poser.

Vous trouverez dans notre étude des informations détaillées sur les métaux d'infrastructures et sur les petits métaux. Certains d'entre eux entrent dans le champ de votre réflexion sur la téléphonie mobile. Pour aucun d'entre eux il n'y a de criticité. Les petites pastilles vertes ou orange que vous verrez se rapportent au point de vue des consommateurs, pas des producteurs. Il peut y avoir quelques tensions dans les cinq ans sur le prix du cuivre ou de l'aluminium, mais pour des motifs d'ajustement. Dans aucun cas nous n'avons identifié de tensions liées à la géologie.

Sans vouloir faire de publicité pour les travaux du BRGM, dont c'est le métier, il faudra rechercher de nouveaux gisements. Mais nous ne pensons pas que la géologie puisse être un problème. Certes, la répartition géographique de certains produits est parfois limitée à des zones restreintes ; c'est le cas du pétrole, mais cela ne relève pas du BRGM, qui ne s'occupe que des minerais non énergétiques. Pour ceux-là, les répartitions sont assez homogènes. Certes, il y a eu une crise sur le lithium, dont le prix a quadruplé en quelques années. Mais, aujourd'hui, nous avons plus de 300 ans de réserves de lithium avérées, et qui sont réparties un peu partout dans le monde, de sorte qu'aucun pays ne peut prendre le marché mondial en otage. Rio Tinto a annoncé son intention de construire une nouvelle mine de lithium en Serbie, preuve qu'il n'y pas du lithium qu'en Bolivie.

La problématique des petits métaux et celle des grands métaux sont différentes. Pour les grands métaux, même si la géologie ne pose pas de problème, les cours sont aujourd'hui bas, en sorte que plus personne ne fait d'exploration.

En effet, l'industrie minière a suivi le même schéma que l'industrie pharmaceutique. Les grandes entreprises ne font plus leur recherche amont : elles achètent des juniors. Or, du fait des prix des métaux, les juniors ne se financent plus facilement ; il n'y en a donc plus. Mais on ne peut pas faire comme pour le pétrole. Par exemple, pour le cuivre, il y a une grande zone minière qui représente, je crois, 20 % de la production mondiale ; il en faudrait une nouvelle comme cela tous les quinze ans ! Faute d'exploration en amont aujourd'hui, le jour où le marché redémarrera, les acteurs miniers diront que, même s'il n'y a pas de difficulté sur le plan de la géologie, il leur faut quinze ans entre le début de la recherche et le lancement de la production. Or, en quinze ans, il peut se passer beaucoup de choses. Si on a sauté sur Kolwezi dans les années 1970, c'est parce qu'il y avait des mines de cuivre !

Par conséquent, certains acteurs, y compris des groupes industriels, comme Rio Tinto, émettent des doutes sur la capacité d'anticipation et de régulation du marché. Nous voyons bien le rôle des États et des politiques publiques en matière d'exploration géologique et minière face aux tensions qui peuvent survenir pendant ce laps de temps. Les acteurs économiques ont besoin d'anticipation, pour le jour où le marché va redémarrer.

Pour les petits métaux – nous revenons à la téléphonie mobile –, le temps de la technologie peut être plus rapide que celui de la mine. Nous avons tous en tête les tensions qui se sont produites sur les mémoires d'ordinateur et les disques durs lors de la crise des terres rares. Cela a même abouti à des contentieux à l'échelon international, au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Mais il y a eu une évolution technologique. Auparavant, les disques durs étaient très largement en aimant permanent, d'où les tensions. Aujourd'hui, compte tenu de l'évolution technologique, on va vers la mémoire flash. D'une part, il y a moins de disques durs dans des téléphones portables. D'autre part, nous sommes passés à des technologies « nano » : c'est une couche nanométrique, et non plus l'ensemble du disque dur, qui est en aimant permanent ; du coup, pour le même gigaoctet de mémoire, il y a besoin de cinquante fois moins d'aimant permanent.

Par rapport au temps de la mine, l'évolution technologique a été beaucoup plus rapide. C'est ce que nous avons conclu dans notre étude. Les grands métaux d'infrastructure, c'est une chose ; mais, aujourd'hui, il faut faire de la veille non pas sur les mines, mais plutôt sur la technologie.

En prévision de mon intervention devant vous et au *World Materials Forum*, j'ai consulté le rapport annuel du CEA Leti, qui mène de nombreuses recherches à Grenoble sur l'électronique et les batteries, avec tous les composants nanofabriqués. Ce que j'y ai appris est très intéressant. Ils ont un portefeuille de technologies, notamment dans les produits électroniques. Ils mènent aussi des projets de recherche, par exemple sur le lithium – encore une fois, il y a eu beaucoup de crises à cet égard –, pour réduire la consommation, fabriquer une batterie et trouver un substitut à tel ou tel métal sensible. En fait, ils favorisent tel ou tel projet de développement en fonction du cours des métaux. C'est comme si la veille était du côté de la R&D d'entreprise, avec une vitesse de réaction rapide.

La durée de vie d'un téléphone portable est de trois ans, mais, en allant jusqu'à sa troisième vie, on peut atteindre onze ou douze ans ! Les métaux compagnons, d'une part, et la

rapidité de l'évolution technologique, d'autre part, changent la donne. D'ailleurs, cela complique le traitement statistique : il peut y avoir des compétitions sur des marchés très différents pour le même métal !

Prenons le cas des terres rares. Sur 24 000 tonnes, les voitures électriques et les éoliennes représentent 25 ou 30 % du marché, contre plus de 60 % pour le matériel électrodomestique, par exemple les moteurs d'électronique ou l'électroménager. Il y a effectivement des tensions sur les éoliennes ; mais il y a des marges de progrès dans les produits à vie courte.

Mme Dörfliger va maintenant traiter de façon plus précise des métaux présents dans les téléphones portables et du recyclage.

Mme Nathalie Dörfliger, directrice de l'eau, de l'environnement et des écotechnologies du Bureau de recherches géologiques et minières. – Les principaux métaux présents dans les téléphones portables, dans des proportions différentes, sont le cuivre, le zinc, le fer, le nickel, l'aluminium, le plomb, l'étain, l'argent, le chrome, l'or, qui a naturellement la plus forte valeur, et le palladium.

Selon les statistiques qui nous ont été communiquées par EC-TEL, les téléphones contenaient en 1997 environ 22 % de zinc et 0,5 % de chrome. Le cuivre représente de 50 à 55 % des métaux présents dans les téléphones actuels.

Nous savons bien que les fabricants essaient de réduire le plus possible le poids des téléphones, en travaillant notamment sur les circuits imprimés. Reste que certains éléments sont incontournables, notamment les principaux métaux utilisés, qui n'ont pas beaucoup changé même si leurs pourcentages ont pu évoluer. Ainsi, globalement, on retrouve les métaux que j'ai cités précédemment, principalement les platinoïdes, dans des concentrations et des teneurs très faibles.

Dans les composants tels que les circuits imprimés, les écrans tactiles, les batteries et les boîtiers, on trouve d'autres matériaux comme des terres rares, présentes en quantités infimes. Avec les processus de recyclage actuels, on ne sait pas comment traiter ces matériaux. L'expérience montre que le recyclage des poudres que l'on trouve dans les lampes est complexe au regard des investissements requis et du cours des terres rares. Ce que l'on récupère actuellement se trouve dans les circuits imprimés. Il ne s'agit donc pas d'un processus spécifique aux téléphones : c'est le même que pour n'importe quelle carte.

Le BRGM travaille sur ce sujet. Notre projet, intitulé « Remetox » et mené dans le cadre de l'opération Innovation 2030, a connu une première phase en 2014 et nous sommes passés à la deuxième phase à l'automne 2015. Ce projet fait l'objet d'un partenariat avec deux PME – Terra Nova Développement, TND, qui est dans le nord de la France, et Separex, qui se situe, me semble-t-il, en région Auvergne-Rhône-Alpes – et avec le CNRS. Il porte sur les technologies visant à récupérer les métaux des cartes électroniques – cela peut donc s'appliquer au téléphone portable – par un processus d'oxydation par une eau supercritique qui permet de démonter la carte.

Il s'agit d'utiliser les méthodes de séparation employées dans l'extraction de minerais, lorsque les métaux à récupérer sont mélangés à d'autres éléments. Différentes techniques sont mises en œuvre : le broyage, le recours à des propriétés magnétiques, la

pyrolyse ou la séparation par la densité. On peut travailler de la même manière dans le domaine du recyclage, pour séparer les différents éléments d'un matériel composite.

Les fonderies de cuivre réutilisent ainsi leurs hauts-fourneaux pour traiter les cartes par fusion ; c'est par exemple le cas d'Umicore, mais il y en a d'autres – trois en Europe, une aux États-Unis, six en Asie. Les capacités sont limitées en raison des contraintes environnementales et techniques – on peut en effet obtenir des fibres de silice, qui rentrent dans la composition de ces matériaux, d'où des scories visqueuses et une difficulté à séparer les divers métaux. Que cherche-t-on en l'espèce ? Les métaux qui ont le plus de valeur, l'or, le cuivre, l'argent et les platinoïdes.

Bien que la composition des cartes électroniques puisse varier, elle correspond à peu près à un tiers de résine organique, un tiers de fibre de verre et un tiers de métaux. J'avoue que je ne sais pas exactement dans quelle catégorie se situent les cartes de téléphone portable mais, vu leur taille, je pense qu'il s'agit plutôt de concentrations riches.

On peut donc en déduire une quantité par tonne et, en fonction des cours des métaux, on doit pouvoir développer de nouvelles méthodes avec pour objectif de créer une unité industrielle traitant, par exemple, 10 000 tonnes de cartes par an. Il s'agit également de définir un procédé ayant le plus faible impact environnemental possible – on sait que d'autres approches que celle de la fonderie, comme celle de l'extraction de l'or au moyen d'acides, qui a des conséquences importantes du point de vue de l'environnement et de la santé, sont appliquées en Inde, en Chine ou en Afrique.

Cela passera par la pyrolyse et par d'autres procédés qui sont encore au stade de la recherche et développement. D'ailleurs, une thèse est en cours à l'école Chimie ParisTech sur la biolixiviation, utilisée notamment dans l'hydrométallurgie, qui repose sur le pouvoir de digestion et d'attaque des bactéries. La question porte alors sur le procédé d'immersion des cartes dans un liquide, sur les éléments chimiques et le matériau microbiologique à ajouter et sur la durée du processus. Des travaux sont en cours à ce sujet, en Europe et dans le monde, en particulier en Italie, en Roumanie et en Chine. Un problème demeure, sur lequel on travaille : que faire du jus de lixiviation, compte tenu notamment de son acidité ?

M. Vincent Laflèche. – Il faut bien remarquer que, à chaque fois, on retrouve des technologies de la mine.

Il s'agit de projets assez atypiques : on trouve, en amont, des entreprises à la pointe des nouvelles technologies et, en aval, c'est-à-dire dans le traitement, on revient aux métiers de base du BRGM, dans le cadre de projets menés avec Eramet et d'autres acteurs miniers. Il m'arrive de dire, de manière caricaturale, que, dans certains flux de déchets broyés, on trouve davantage de minerai que dans certains minerais présents dans la nature.

C'est la raison pour laquelle nous avons fait de l'économie circulaire un axe important de notre action. Nous pensons, à l'instar de la Commission européenne – auteur d'un livre blanc sur les métaux critiques et d'un autre sur l'économie circulaire –, qu'il est délicat de dissocier métaux critiques et recyclage. D'ailleurs, historiquement, les premières opérations de recyclage en France ont été lancées après la crise de Kolwezi, quand on a réalisé qu'il était nécessaire de recycler le cuivre. On retrouve ce lien entre l'économie circulaire et la perception de la crise des métaux. Cela dit, les signes sont plutôt au vert actuellement, puisque l'on observe des indices de rentabilité plutôt que de risques en matière d'approvisionnement, en tous cas pour les cinq prochaines années.

Mme Nathalie Dörfliger. – Le procédé que je décrivais repose sur l'utilisation d'eau supercritique, une eau dont la pression dépasse 221 bars et la température 376 degrés. Dans ces conditions-là, l'eau est analogue à un gaz dense et oxydant ; elle a la propriété de dissoudre comme un solvant organique ayant une faible polarité. Il s'agit de détruire les résines et les plastiques des cartes et de fragiliser les fibres de verre par une altération hydrothermale liée à la température de l'eau, afin d'obtenir un concentré métallique.

M. Vincent Laflèche. – On retrouve ainsi une première étape classique dans le traitement des minerais, consistant à enrichir le déchet pour en enlever certaines parties, en l'occurrence les éléments non recyclables. Il s'agit donc exactement de la même logique que celle qui s'applique pour une éventuelle mine dont on évalue la rentabilité.

Mme Nathalie Dörfliger. – Il s'agit, dans un second temps, de faire le tri des concentrés métalliques pour obtenir une fraction métallique grossière exempte de matière organique et de fibre de silice. On produit ensuite une seconde fraction métallique, qui permettra de concentrer, notamment, la totalité du tantale, un métal précieux recherché pour sa forte valeur. On parvient avec ce procédé à le séparer des autres métaux. D'autres procédés permettent de récupérer le cuivre, voire l'or, mais pas le reste. L'opération finale consiste donc en un traitement métallurgique débarrassé des contraintes liées à la présence de matières organiques ou de fibre de verre, pour séparer et valoriser les métaux sous forme de lingots.

Nous sommes actuellement dans une phase pilote avec le développement de prototypes pour déterminer s'il est possible d'aller plus loin.

M. Vincent Laflèche. – S'agissant de l'économie circulaire, je voudrais insister sur la métrologie, car il existe de véritables enjeux en la matière.

J'ai déjà travaillé sur ce sujet par le passé. À l'époque où je travaillais à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques, l'INERIS, je me suis impliqué dans des travaux de normalisation, dans le cadre desquels j'ai été amené à présider le comité d'orientation stratégique « Environnement » de l'AFNOR ; j'ai d'ailleurs été élu il y a un an président du Comité européen de normalisation, pour un mandat qui débutera l'année prochaine. Lorsque je participais aux commissions de l'AFNOR, nous avons organisé un séminaire portant sur les besoins de normalisation de l'économie circulaire. Qui dit « économie circulaire » dit « économie » ; or il n'y a pas de développement économique sans confiance.

De petites entreprises participant à d'autres projets que Remetox, portant sur l'économie circulaire, ont dû déposer le bilan. En effet, lorsqu'elles élaborent leur *business plan*, elles n'ont pas forcément accès aux données chiffrées relatives aux gisements. Comment investir sans données précises ? C'est vrai pour des PME, mais aussi pour les grands groupes, dont des responsables nous affirment qu'ils ne peuvent solliciter leur direction sans un véritable *business plan* fondé sur des chiffres. Il y a donc une difficulté d'accès aux données.

Un problème de vocabulaire se pose également, car un même mot peut avoir des significations différentes pour différentes professions, ce qui empêche les gens de se comprendre.

Il y a donc des enjeux de normalisation à l'échelle macro-analytique et à l'échelle micro-analytique.

Pour revenir au règlement européen REACH et à la question de la toxicité dans les matières primaires ou secondaires, il faudra aussi tracer les éventuelles impuretés présentes dans les matières recyclées à cause de cycles de vie plus compliqués. Or des travaux menés par l'AFNOR, qui ont d'ailleurs mis en difficulté l'Agence européenne des produits chimiques, ont montré que, dans 80 % des cas, on ne dispose pas aujourd'hui des instruments de mesure permettant de vérifier que les teneurs limites fixées par cette agence sont respectées. Il y a donc un problème d'accès à l'information ; on a d'ailleurs connu cela pour les teneurs en dioxine dans les incinérateurs. La réglementation fera donc progresser la science.

Par conséquent, autant les procédés en vigueur en économie linéaire permettent de garantir la propreté des produits, autant, en économie circulaire, nous sommes confrontés à des défis pour démontrer aux consommateurs et aux pouvoirs publics que tel ou tel produit peut sortir du statut de déchet. Il y a là une nouvelle frontière en termes de représentativité, de capacité d'échantillonnage et de mesure dans la matrice solide.

Ainsi, entre les problématiques de métrologie de REACH et les problématiques de métrologie de l'économie circulaire, on retrouve les mêmes besoins de développement de connaissances. Il ne s'agit pas de connaissances qui passeront par des brevets – nous ne parlons pas de nouveaux appareils –, mais plutôt par de bonnes pratiques de prélèvements et d'échantillonnage. C'est là que la normalisation peut apporter des solutions, au croisement de REACH et de l'économie circulaire.

Mme Évelyne Didier. – Si je vous ai bien compris, vous considérez que le risque d'épuisement des produits extraits des mines n'est pas immédiat. Vous avez parlé d'une échéance de cinq ans : était-ce à ce propos ?

M. Vincent Laflèche. – Nous ne prévoyons pas de remontée des prix, donc pas de tensions économiques, à un horizon inférieur à cinq ans.

Mme Évelyne Didier. – La question de la disponibilité des matériaux peut se poser de manière différente si l'évolution des processus permet de réduire les besoins ou d'utiliser des substituts. En tout cas, vous estimez qu'il n'y aura pas de difficultés dans les cinq prochaines années. Dans ce domaine comme dans tous, il est bien difficile de prédire au-delà de cinq ans... Le recyclage est-il malgré tout un modèle économique intéressant, sous réserve d'une massification de la collecte des cartes ? En d'autres termes, sommes-nous en train de dissenter sur le sexe des anges, ou la question vaut-elle d'être posée ?

Par ailleurs, à vous entendre, j'ai eu l'impression qu'une déchetterie ou tout endroit collecteur de déchets devenait une mine comme les autres. Peut-on formuler les choses ainsi ?

Enfin, à propos de l'économie circulaire, je tiens beaucoup à la notion de proximité. Pour la plupart des élus de terrain que nous sommes, qui avons rencontré la question du recyclage à partir des déchets ménagers, l'économie circulaire devrait être aussi une économie de proximité, donc non délocalisable. Circulaire, oui, mais pas autour du monde !

En réalité, le qualificatif « circulaire » a deux significations : la balade des produits autour du monde ou dans un territoire donné et le fait de partir d'un produit pour y

revenir. Il faut donc être précis. L'attachement à la proximité et à l'emploi dans les territoires vous paraît-il être un rêve d'élus, ou un objectif qui peut véritablement prendre corps ?

M. Vincent Lafliche. – Mon propos ne signifiait pas que les prix ne remonteraient pas. Je voulais dire que, du point de vue de la disponibilité géologique des ressources, nous n'avons pas identifié de métaux dont l'épuisement serait proche.

Il n'en résulte pas que les prix diminueront éternellement, pour différentes raisons. En particulier, on observe un phénomène de surinvestissement : par exemple, 70 à 80 % des usines de nickel continuent de vendre le métal à des prix inférieurs à son coût de revient marginal – des prix, donc, qui ne couvrent même plus les amortissements.

Les prix vont de nouveau augmenter dans cinq ans, mais la reprise économique ne profitera qu'aux survivants. Les acteurs essaient donc de tenir. Il faut voir aussi que certains sont engagés sur des contrats à long terme, qui les obligent à fournir.

En outre, certains métaux servent de sous-jacents à des produits financiers, de sorte que leurs prix résultent plutôt de déterminants financiers. Ainsi, nous avons étudié de près un marché chinois de terres rares, et mis en évidence que celui-ci, que certains économistes français prenaient comme référence, était en réalité le lieu de phénomènes de spéculation. Sur un tel marché, on ne sait plus très bien dans quelle mesure les prix reflètent encore la réalité de l'offre et de la demande. C'est vrai notamment pour les petits métaux, qu'une poignée de familles peuvent stocker dans des quantités correspondant à plusieurs années de consommation mondiale.

Au-delà de cinq ans, les prix repartiront à la hausse, sous l'effet d'une tendance mondiale de long terme : la croissance de la population urbaine, combinée à l'élévation du niveau de vie des habitants des villes. Ce phénomène rend nécessaire la construction de nouveaux immeubles, de nouveaux aéroports et, de manière générale, d'infrastructures plus nombreuses. Parallèlement, l'exploitation des mines coûtera de plus en plus cher, du fait notamment des critères environnementaux et d'acceptabilité, mais aussi de la nécessité de creuser de plus en plus profond dans certains endroits. Les prix vont donc de nouveau augmenter, ce qui fait du recyclage une opportunité tout à fait intéressante.

Des travaux économiques réalisés voilà quatre ans ont permis d'estimer que la courbe ascendante du prix des matières premières et la courbe descendante des coûts du recyclage se croiseraient dans douze ans – dans huit ans, donc, à compter d'aujourd'hui. Peut-être la non-reprise du super-cycle chinois entraînera-t-elle un allongement de ce délai, mais personne n'imagine que ces courbes ne se croiseront pas un jour. De fait, même si nous avons des réserves, l'extraction de celles-ci va devenir plus compliquée, du fait de moindres densités et de conditions d'accès plus difficiles, entre autres raisons.

Sans compter qu'un certain nombre de pays africains en ont assez des entreprises pilleuses. La Banque mondiale estime que, dans le domaine du pétrole et du gaz, 40 à 45 % des richesses restent d'une manière ou d'une autre dans le pays d'extraction – savoir comment elles sont réparties, c'est un autre débat. Dans le domaine minier, cette proportion est inférieure d'un facteur deux, ce qui signifie qu'une part beaucoup plus forte de la valeur ajoutée quitte le pays. Le BRGM accompagne d'ailleurs certains pays, comme la Guinée, dans la révision de leur code minier, en vue d'assurer une répartition plus équitable des richesses.

Pour ce qui est du développement durable, Rio Tinto considère que les entreprises doivent se préparer à payer leurs externalités.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – N'est-ce pas seulement pour la plaquette de communication ?

M. Vincent Laflèche. – Je connais des entreprises françaises qui ont travaillé comme sous-traitants de Rio Tinto à Madagascar. À en juger par la sévérité des audits qu'elles ont subis, et qu'ont subis de la même façon les équipes de Rio Tinto présentes sur place, il ne s'agit pas seulement de discours.

En ce qui concerne l'économie circulaire, la dimension territoriale doit en effet être intégrée. Pour les matériaux qui ont assez peu de valeur, mais sont pondéreux, le marché est local. Voyez les boues rouges : ce ne sont pas les mêmes au Havre et à Marseille. À l'inverse, pour des produits à forte valeur ajoutée permettant la rentabilisation des investissements, comme certains métaux dont nous avons parlé, l'économie circulaire risque d'être mondiale. C'est le prix au mètre cube ou au kilogramme rapporté au prix du kilomètre qui est déterminant.

Mme Évelyne Didier. – En d'autres termes, ce qui n'a pas trop de valeur reste sur place et ce qui a de la valeur se balade...

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Je voudrais revenir sur les gisements. Certains de nos interlocuteurs précédents nous ont expliqué qu'une belle mine d'or produit quelques grammes à la tonne, alors que les cartes riches des téléphones présentent une teneur de 200 grammes. Sans conteste, c'est donc une mine formidable ! Le prix de cet or peut-il financer en partie la rentabilité du recyclage ?

Par ailleurs, il faut faire preuve d'une vigilance particulière à l'égard des toxiques, mais aussi des choix stratégiques en ce qui concerne les métaux dits de conflit. Un établissement public comme le BRGM peut-il fixer ses priorités de recherche en fonction de considérations stratégiques ? Par exemple, peut-il décider de ne plus aller chercher le tantale au Congo, parce qu'il estime que c'est une priorité de ne plus avoir les mains sales ?

M. Vincent Laflèche. – L'identification des métaux critiques est une question qui a été abordée dans le cadre du Comité pour les métaux stratégiques. Certains acteurs ne reconnaîtront jamais dans une enceinte un peu ouverte que tel ou tel métal est critique pour eux, afin que leurs concurrents ne puissent pas tirer parti de cette situation. Un problème de gouvernance se pose donc : il faut créer les conditions qui permettent à une entreprise d'exprimer la criticité de tel ou tel de ses approvisionnements. La question s'est déjà posée quand le projet de Compagnie minière de France était à l'étude ; on avait envisagé une gouvernance un peu particulière, permettant des échanges d'informations dans une certaine confidentialité. En Allemagne, la réflexion sur les métaux critiques se déroule plutôt entre industriels, au sein d'un consortium.

Les listes de métaux critiques établies dans les différents pays sont un peu les mêmes, mais, pour l'instant, ces politiques n'ont pas débouché sur des projets très concrets. Ainsi, au Japon, on agit sur des métaux de base plutôt que sur des métaux sensibles.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Faut-il conclure que tout le monde ferme les yeux sur les horreurs ? Ce que j'attendrais, moi, d'un établissement public

qui perçoit de l'argent public, c'est une stratégie qui tient compte des conditions dans lesquelles certains métaux ou certaines terres rares sont exploités. Lorsque ces conditions sont trop attentatoires aux droits de l'homme et jusqu'à la survie de certaines populations, l'accent devrait être mis sur la recherche, pour que le recyclage soit la ressource. Vous avez expliqué précédemment que la récupération de la totalité du tantale des téléphones pourrait être possible. Entendant cela, je pense : tant mieux, car nous n'irons plus commettre des horreurs au Congo ! Tenez-vous compte de tels critères ?

M. Vincent Laflèche. – Nous n'avons jamais abordé la réflexion sur notre contrat d'objectifs ou notre plan stratégique sous cet angle.

Mme Évelyne Didier. – C'est une réponse...

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Ce n'est pas une réponse agréable, mais c'est une réponse.

M. Vincent Laflèche. – Les questions qui permettent d'apprendre sont profitables. Je vous remercie de nous avoir posé celle-ci.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Puisque votre métier prend une forme nouvelle, liée à l'économie circulaire, il faut considérer non seulement le gisement et la demande, mais aussi de nouveaux critères, par exemple en favorisant le recyclage et la récupération de produits dont l'extraction minière se fait sur des chantiers qui sont les moins honorables du monde.

M. Vincent Laflèche. – J'ai peut-être été un peu provocateur dans ma réponse. Nous considérons que la France a plusieurs actifs, dont le BRGM fait partie, et qu'adopter une approche de responsabilité sociale est une source d'opportunités pour les intérêts français dans un contexte où un certain nombre d'États, notamment africains, en ont assez du pillage de leurs ressources par des États ou des entreprises qui détériorent l'environnement, laissent très peu de richesses sur place et, parfois, opèrent avec leurs propres employés. Ainsi, la Guinée a annulé des permis accordés à des entreprises chinoises et révisé son code minier pour instaurer de nouvelles normes de gouvernance et de partage des richesses.

Par ailleurs, dès les recherches menées pour cartographier le potentiel minier, nous prenons en considération la gestion de l'ensemble de la vie de la mine et même de l'après-mine.

Nous accomplissons également un travail de formation. Le BRGM vient d'être nommé coordonnateur d'un projet de 20 millions d'euros soutenu par la direction générale de la Commission européenne pour la coopération internationale et le développement, qui vise à transférer des compétences à nos homologues africains. Ce transfert se heurte à des difficultés liées au modèle économique de nos homologues : dès qu'on a formé des personnes, elles peuvent être embauchées. D'autre part, entre le moment où un service géologique travaille et celui où une entreprise commence, il y a un trou.

Notre action en direction du développement durable passe surtout par la coopération internationale. À cet égard, nous nous inscrivons dans le mouvement impulsé par la Banque mondiale : il s'agit de prendre en compte l'environnement, mais aussi la répartition équitable des richesses et les transferts de connaissances.

Je répète que cette approche est aussi une source d'opportunités pour des acteurs français, qui pourront reprendre pied dans des pays dont ils avaient été délogés par des concurrents n'ayant pas les mêmes valeurs. Ces valeurs ne sont donc pas seulement une rhétorique : elles deviennent une réalité économique.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Apple a reconnu devant nous que ses ingénieurs spécialisés dans les approvisionnements en columbium ou tantale, par exemple, ne dorment pas la nuit... Pour qu'un fabricant parle ainsi, il faut vraiment que les chantiers ne soient pas beaux à voir !

Mme Évelyne Didier. – Pour définir ses objectifs de développement durable, la Banque mondiale se réfère-t-elle aux principes énoncés par l'UNESCO – je pense notamment à la réduction des inégalités –, ou applique-t-elle ses propres critères en fonction de ce qu'elle estime devoir être la limitation des risques pour que les affaires prospèrent ?

M. Vincent Laflèche. – Je ne suis pas capable de vous répondre, mais je sais que les formules clés sont les mêmes, notamment : environnement, formation, répartition plus équitable des richesses.

Mme Nathalie Dörfliger. – Mme Didier a parlé des déchetteries comme d'un nouveau type de mines. Il ne faut pas perdre de vue que, à l'intérieur même des habitations, de nombreux téléphones dorment dans les tiroirs. Il est donc difficile d'estimer précisément le gisement urbain. Grâce aux analyses de cycle de vie, nous essayons de comprendre le devenir des téléphones, compte tenu des différents dispositifs de collecte et de récupération qui existent dans les territoires.

Au-delà des téléphones, nous nous intéressons à l'ensemble des cartes et circuits imprimés, qui présentent, en effet, des concentrations parfois nettement plus élevées que celles constatées sur un gisement naturel. Ainsi, la concentration en or est de 200 grammes à 1 kilogramme par tonne. Pour le tantale, elle est de 3 à 10 kilogrammes par tonne. Reste que ce gisement présente aussi des particularités.

Les travaux de recherche et développement actuellement menés au niveau européen couvrent un champ très large ; on s'intéresse, par exemple, à la valorisation des résidus de l'exploitation minière. Les questions liées au recyclage ne sont pas négligées et la dimension de l'empreinte environnementale est prise en considération.

M. Jean-François Longeot, président. – Monsieur le président-directeur général, madame la directrice, nous vous remercions pour vos explications.

Audition de M. François-Michel Lambert, président de l'Institut de l'économie circulaire

M. Jean-François Longeot, président. – Bienvenue, monsieur le président, 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 vous entendons quasiment en conclusion d'un cycle d'auditions concentrées dans un délai très court, car nous avons commencé nos travaux au début du mois de juillet et nous les achèverons à la fin du mois de septembre.

M. François-Michel Lambert, président de l'Institut de l'économie circulaire. – Je vous remercie pour votre confiance. L'Institut de l'économie circulaire a été fondé il y a trois ans. J'en suis, avec Chantal Jouanno, l'un des membres fondateurs. L'Institut est un lobby dédié à l'économie circulaire, qui vise à donner un corps et un contenu au débat français sur l'économie circulaire, grâce à la mobilisation d'acteurs du monde économique comme La Poste, les cimentiers français, ou encore Orange, mais aussi d'éco-organismes, de collectivités territoriales, d'organisations non gouvernementales (ONG), d'experts, de personnalités politiques et d'écoles de management.

L'économie circulaire est en effet devenue un sujet majeur – même s'il ne l'est pas encore assez à mon goût –, qui commence à être porté politiquement au plus haut niveau : Emmanuel Macron a récemment rappelé son importance dans son discours devant le Conseil national de l'industrie, lors d'un colloque dédié à l'économie circulaire. Le législateur s'est également emparé du sujet : des dispositions relatives à l'économie circulaire ont pour la première fois été introduites dans le projet de loi de transition énergétique pour une croissance verte, dont le titre IV s'appuie en partie sur les travaux de l'Institut.

Un des derniers livres parus sur le sujet, *L'économie circulaire ou la compétition des ressources*, produit par le conseil général de l'économie, montre que l'on sort du strict champ environnemental.

Je suis très satisfait de voir le sujet de l'économie circulaire repris par les politiques, et par de nombreuses collectivités qui ont mis en place des stratégies. On constate également une évolution au niveau européen, avec le passage d'une approche très défensive – qui était soutenue par la commission de l'environnement – à une approche proactive fondée sur la transformation de notre modèle de développement, et non plus uniquement de la correction du modèle existant. Ces stratégies de transformation ont été mises en place par nombre d'entreprises. Je citerai l'exemple assez symbolique de Bouygues Construction, qui mène une politique très volontariste en ce domaine.

L'économie circulaire est fondée sur un paradigme, celui de l'amenuisement des matières premières indispensables à notre développement. Cela m'a encore été rappelé ce matin au Commissariat général à l'investissement : face à la diminution des ressources, on tire la sonnette d'alarme ! La grande inconnue est la suivante : parmi les matières premières disponibles aujourd'hui, lesquelles seront essentielles demain ? Un métal rare utilisé dans la fabrication de certains composants électroniques est-il vraiment plus indispensable que le sable, qui nous paraît être une ressource très disponible ?

Enfin, l'Institut concourt à près de 50 % des publications françaises sur l'économie circulaire. Nous avons notamment collaboré en 2015 avec le Club de Rome pour analyser des stratégies de mutation de nos modèles de société s'appuyant sur les énergies renouvelables. Cette étude a mis en lumière les bénéfices sociaux de l'efficacité énergétique et de l'économie circulaire : en France, ce sont 500 000 emplois, une baisse de 30 % des émissions de CO₂ et une augmentation de 2,5 points du PIB. Par ailleurs, deux salariés de l'Institut, qui sont également chercheurs, ont produit en leurs noms propres un document de référence voué à une large distribution.

L'Institut a réussi à rassembler ces acteurs pour porter une vision commune sur l'évolution des sociétés qui est très remarquée à l'étranger : c'est la « *french touch* » de l'économie circulaire ! En la matière, d'autres pays plus libéraux, comme la Grande-Bretagne, se reposent sur le marché ; des pays plus dirigistes, comme la Chine, ont opté pour une

économie planifiée. La France, elle, est saluée pour sa capacité à faire avancer de concert l'ensemble des acteurs.

Vos travaux posent la question de savoir si les principes de l'économie circulaire pourraient s'appliquer aux téléphones portables. Je crois qu'il faut s'entendre sur la problématique qui vous intéresse : est-ce la fréquence élevée de l'acquisition des téléphones ou les matières premières particulières qu'ils contiennent ?

M. Jean-François Longeot, président. – Tout cela à la fois !

M. François-Michel Lambert. – Il est vrai que la société a évolué : elle s'appuie aujourd'hui sur une révolution numérique qui nécessite des outils adaptés et provoque un renouvellement rapide des équipements. L'Homme n'a jamais détenu un outil autant mobilisé, pour des usages aussi variés, que nos téléphones portables aujourd'hui. Cette réalité entraîne un renouvellement rapide des appareils qu'il faut accompagner.

L'économie circulaire repose sur deux piliers : le principe de préservation, qui est désormais bien compris, et l'intensification de l'usage des matières utilisées. Là se situe le vrai champ de conquête. Si, à poids de matériel équivalent, on multiplie les usages possibles – que ceux-ci soient utiles ou non, je ne me prononcerai pas sur ce sujet –, on peut estimer que le renouvellement des outils est positif. La problématique est la même qu'avec les véhicules, dont les nouvelles générations sont de plus en plus adaptées à l'autopartage. Ce changement entraînera certainement beaucoup de déconstructions, mais aussi une intensification de l'usage du véhicule, et donc des matières premières dont il est composé. Nous devons avoir la même approche pour les téléphones portables.

Dès lors, il faut déterminer comment optimiser encore l'usage de ces 100 grammes de matériaux qui composent nos téléphones. Les progrès réalisés sur les appareils photos qui équipent les *smartphones* sont un bon exemple d'intensification de l'usage. Aujourd'hui, ils permettent d'obtenir une qualité de photo équivalente à celle d'un appareil bien plus lourd et encombrant. On retrouve donc dans les 100 grammes du téléphone le poids d'un ancien mobile plus celui d'un appareil photo. L'intensification de l'usage crée une économie indirecte de matière.

Savoir si le recyclage des téléphones mobiles peut devenir une filière créatrice d'emplois découle directement de l'enjeu d'optimisation des appareils. A cet égard, il faut considérer deux dimensions.

La première dimension est logistique. L'économie circulaire est fondée sur une chaîne dont tous les maillons sont importants. Aujourd'hui, le maillon faible est le citoyen qui ne voit pas l'intérêt de recycler car, à l'inverse d'autres maillons, il ne retire pas de gain de l'acte de recyclage. Or, sans source de matière, pas de filière. Les campagnes de communication actuelles visent à inciter au geste positif ; pour assurer une plus large mobilisation, il faut maintenant proposer une rémunération, peut-être grâce à la mise en place d'une consigne. Une telle solution oblige cependant à revoir le modèle actuel de collecte, générateur de coûts et dégageant peu de marges.

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), nous menons une réflexion avec La Poste sur la collecte du petit électronique « dormant » dans les tiroirs, évalué à près de 6 kg par particulier. L'idée est assez similaire à celle développée par Orange avec sa plateforme de reprise. La Poste fournirait un carton dans lequel le citoyen pourrait déposer ses vieux

téléphones ; le facteur récupérerait ce carton lors de sa tournée de distribution de courrier. Le carton serait alors scanné pour permettre d'assurer un suivi, et envoyé chez un professionnel pour établir la valeur du matériel déposé. La somme pourrait ensuite être redistribuée au citoyen *via* le facteur. Ce type de collecte très ciblé, à l'instar de ce qui est déjà fait pour les emballages, permet de mobiliser plus efficacement la population et d'éviter la destruction de la valeur intrinsèque des appareils. Les bornes qui existent actuellement dans certaines grandes enseignes induisent en effet un surcoût de tri. L'objectif est donc de ne pas perdre de valeur au cours de la chaîne logistique de collecte.

Une fois le matériel collecté, vient la phase de traitement. Je n'aborde ici que le cas des téléphones ne pouvant pas être réemployés, mais il existe évidemment un large champ des possibles pour les téléphones susceptibles d'être réutilisés. En PACA, nous travaillons avec l'école des mines de Gardanne sur une filière de déconstruction des ordinateurs. Le but est de donner un deuxième usage à leurs composants, notamment grâce à une banque de pièces d'occasion pouvant être utilisées pour la réparation ou la construction de nouveaux ordinateurs. Peut-être est-ce également une piste à envisager pour les téléphones.

En effet, la vision d'optimisation que je viens d'énoncer a partie liée avec l'éco-conception. Nous l'avons constaté avec les véhicules : avant l'an 2000, les voitures n'étaient pas pensées pour être facilement déconstruites. L'éco-conception est intrinsèquement liée à la vision globale du flux. Pour conserver le maximum de valeur d'un téléphone au moment du recyclage, il faut donc à la fois optimiser son usage et le fabriquer de telle sorte que ses composants puissent être facilement réutilisés. Ce ne sont pas les matières premières ou les métaux rares qui font la valeur du téléphone, mais bien ses usages, et la fonction de ses composants réemployables.

Pour monter une chaîne de collecte et de traitement pérenne, il faut amorcer le mouvement du recyclage des mobiles.

Le premier levier est la réglementation. Lors des discussions sur le projet de loi de transition énergétique, j'ai fait adopter un amendement tendant à obliger les réparateurs automobiles à proposer des pièces d'occasion ou de récupération, qui sont 30 % moins chères que des pièces neuves. Ce dispositif pourrait également être proposé pour les téléphones mobiles.

Le second levier est d'ordre fiscal. Aujourd'hui, le taux de TVA appliqué est le même que l'appareil acheté soit neuf ou à divers degrés de réemploi. Je pense qu'il serait nécessaire de proposer une TVA réduite décalée en fonction du stade de réemploi du téléphone.

Cependant, ces pistes de réflexion sont génériques, car l'Institut n'a pas travaillé sur la spécificité d'une potentielle filière dédiée aux téléphones portables et sur les gains éventuels que dégagerait une telle filière.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Pouvez-vous nous préciser à quel stade se situe votre opération avec La Poste pour la collecte à la source des téléphones et la remontée de valeur vers le particulier ? Est-ce encore une idée, ou avez-vous d'ores et déjà conclu des partenariats ?

M. François-Michel Lambert. – Nous sommes dans une phase intermédiaire. Nous avons lancé une campagne de communication à destination des artisans et des TPE, afin

qu'ils mobilisent leurs salariés. La mise en place effective de l'expérimentation se fera à un horizon plus lointain.

L'Institut a également mené une étude sur le *remanufacturing* qui met en lumière la nécessité d'une révision globale du modèle de consommation français.

La problématique qui nous occupe aujourd'hui avec les téléphones n'est pas si éloignée de celle à laquelle nous avons dû faire face avec les médicaments génériques. Ce qui a semblé logique en Allemagne ou en Grande-Bretagne a été difficilement accepté par les citoyens français, et il a fallu une volonté politique très forte pour faire évoluer les mentalités.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie, monsieur le président, des informations que vous nous avez communiquées.

La réunion est levée à 17 h 15.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 12 SEPTEMBRE**

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