

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**XIV<sup>e</sup> Législature**

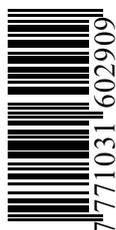
SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Séances du jeudi 17 mars 2016

## Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

1 <sup>re</sup> séance .....	2071
2 <sup>e</sup> séance .....	2107
3 <sup>e</sup> séance .....	2155

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016**

151<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**1<sup>re</sup> séance du jeudi 17 mars 2016**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE MME SANDRINE MAZETIER

### 1. Approbation de conventions et d'accords internationaux (p. 2074)

DEUXIÈME PROTOCOLE D'AMENDEMENT À L'ACCORD RELATIF AU GROUPE AÉRIEN EUROPÉEN (p. 2074)

ACCORD DE COOPÉRATION AVEC LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION CIVILE (p. 2074)

ACCORD AVEC LE CERN SUR L'EXONÉRATION DE DROITS D'ENREGISTREMENT DES ACQUISITIONS IMMOBILIÈRES UTILISÉES EN TANT QUE LOCAUX OFFICIELS (p. 2074)

ACCORD-CADRE DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES PHILIPPINES (p. 2074)

ACCORD-CADRE GLOBAL DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LE VIÊT NAM (p. 2074)

ACCORD RELATIF À LA PRÉVENTION ET À L'ÉLIMINATION DE LA PÊCHE ILLICITE (p. 2074)

PROTOCOLE RELATIF À LA CONVENTION N° 29 DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL SUR LE TRAVAIL FORCÉ (p. 2074)

ACCORD FRANCE-IRAK SUR LA PROTECTION DES INVESTISSEMENTS (p. 2075)

CRÉATION DE LA BANQUE ASIATIQUE D'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES (p. 2075)

AMENDEMENT À LA CONVENTION SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT (p. 2075)

### 2. Participation des employeurs à l'effort de construction (p. 2075)

PRÉSENTATION (p. 2075)

Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable

M. François Pupponi, rapporteur de la commission des affaires économiques

## PRÉSIDENTE DE M. DENIS BAUPIN

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 2078)

M. Michel Piron

M. Jérôme Lambert

M. François de Rugy

M. Gabriel Serville

M. Philippe Bies

M. Guillaume Chevrollier

M. Daniel Goldberg

Mme Jacqueline Maquet

M. Jean-Louis Dumont

Mme Emmanuelle Cosse, ministre

M. François Pupponi, rapporteur

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 2088)

Article 1<sup>er</sup> (p. 2088)

Amendement n° 2

Articles 2 à 4 (p. 2089)

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 2089)

### 3. Reconquête de la biodiversité (p. 2089)

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 2089)

Article 17 *ter* (p. 2089)

M. Jean Launay

Amendement n° 613

Mme Geneviève Gaillard, rapporteure de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État chargée de la biodiversité

Amendements n°s 212, 617, 22, 594

Article 17 *quater* (p. 2092)

Amendements n°s 310, 905, 213, 23 rectifié, 616, 595

Article 17 *quinquies* (p. 2093)

Article 25 (p. 2093)

Article 26 *bis* (p. 2093)

Article 26 *ter* (p. 2093)

Mme Anne-Yvonne Le Dain

## Article 27 A (p. 2094)

Mme Anne-Yvonne Le Dain

M. David Douillet

M. Jean-Marie Sermier

M. Dino Cinieri

Mme Laurence Abeille

M. Razy Hammadi

M. Gérard Menuel

M. Guillaume Chevrollier

M. Jean-Yves Caultet

M. Bertrand Pancher

M. François de Rugy

Amendements n<sup>os</sup> 28, 64, 190, 223, 512, 700, 775, 486

Amendements n<sup>os</sup> 958 rectifié, 86, 826

**4. Ordre du jour de la prochaine séance** (p. 2105)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTENCE DE MME SANDRINE MAZETIER

**vice-présidente**

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à neuf heures trente.)*

1

## APPROBATION DE CONVENTIONS ET D'ACCORDS INTERNATIONAUX

### *Procédure d'examen simplifiée*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, en application de l'article 103 du règlement, de dix projets de loi autorisant l'approbation de conventions et accords internationaux (n<sup>os</sup> 1800, 3490; 2329, 3536; 2604, 3559; 3378, 3545; 3379, 3544; 3147, 3511; 3454, 3573; 2653, 3491; 3218, 3486; 3148, 3546).

Ces textes n'ayant fait l'objet d'aucun amendement, je vais mettre aux voix l'article unique de chacun d'entre eux, en application de l'article 106 du règlement.

## DEUXIÈME PROTOCOLE D'AMENDEMENT À L'ACCORD RELATIF AU GROUPE AÉRIEN EUROPÉEN

*(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)*

## ACCORD DE COOPÉRATION AVEC LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION CIVILE

*(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)*

## ACCORD AVEC LE CERN SUR L'EXONÉRATION DE DROITS D'ENREGISTREMENT DES ACQUISITIONS IMMOBILIÈRES UTILISÉES EN TANT QUE LOCAUX OFFICIELS

*(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)*

## ACCORD-CADRE DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES PHILIPPINES

*(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)*

## ACCORD-CADRE GLOBAL DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LE VIÊT NAM

*(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)*

## ACCORD RELATIF À LA PRÉVENTION ET À L'ÉLIMINATION DE LA PÊCHE ILLICITE

*(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)*

## PROTOCOLE RELATIF À LA CONVENTION N° 29 DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL SUR LE TRAVAIL FORCÉ

*(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)*

ACCORD FRANCE-IRAK SUR LA  
PROTECTION DES INVESTISSEMENTS

*(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)*

CRÉATION DE LA BANQUE ASIATIQUE  
D'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES

*(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)*

AMENDEMENT À LA CONVENTION SUR  
L'ACCÈS À L'INFORMATION EN MATIÈRE  
D'ENVIRONNEMENT

*(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)*

2

**PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À  
L'EFFORT DE CONSTRUCTION**

***Discussion, après engagement de la  
procédure accélérée, d'un projet de loi***

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation (n<sup>os</sup> 3512, 3562).

PRÉSENTATION

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre du logement et de l'habitat durable.

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable.** Madame la présidente, madame la présidente de la commission des affaires économiques, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, j'interviens aujourd'hui dans cet hémicycle pour la première fois depuis ma nomination en tant que ministre du logement et de l'habitat durable. Je suis très heureuse que ce soit pour vous présenter ce texte concernant la gouvernance d'Action logement.

Comme vous le savez, le logement n'est pas un bien comme un autre. C'est un bien indispensable pour l'émancipation et la construction d'un projet de vie. Je suis honorée de poursuivre l'engagement du Gouvernement pour permettre un meilleur accès à un logement abordable, durable et de qualité pour les Françaises et les Français. C'est dans ce sens que je vous présente aujourd'hui ce projet de loi d'habilitation pour réformer le réseau Action logement, anciennement appelé « 1 % logement ».

Le réseau Action logement a pour objectif de faciliter l'accès au logement des salariés pour favoriser l'accès à l'emploi et la mobilité professionnelle. En cela, il a la

charge d'articuler deux des préoccupations principales de nos concitoyens : l'emploi et le logement. Ces deux préoccupations sont indissociables et sont, l'une comme l'autre, des priorités du Gouvernement.

Aujourd'hui, la participation des employeurs à l'effort de construction – la PEEC –, contribution versée par les employeurs du secteur privé non agricole et affectée au financement d'actions dans le domaine du logement des salariés, joue un rôle central et est gérée paritairement par Action logement. Elle est notamment consacrée au financement du logement social, du logement intermédiaire, des prêts pour l'accès à la propriété offerts aux salariés et des aides à la mobilité.

Action logement finance également la caution locative Visale en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 2016, destinée aux salariés jeunes ou précaires, y compris les ménages en intermédiation locative, dispositif que nous souhaitons d'ailleurs élargir aux demandeurs d'emploi. Je tiens à rappeler la contribution majeure d'Action logement au financement du logement et, plus globalement, aux politiques publiques du logement.

En effet, dans le cadre d'un accord-cadre passé entre l'État et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement – l'UESL –, Action logement s'est engagé à une mobilisation exceptionnelle sur six ans de 3 milliards d'euros d'emprunts auprès des fonds d'épargne. Cela doit permettre la construction de logements sociaux destinés aux salariés et contribuer ainsi à la réalisation de l'objectif national de production de logements. Il faut saluer cette mobilisation.

Par ailleurs, la loi ALUR prévoyait que la nature et les règles d'utilisation des emplois de la PEEC soient fixées par convention entre l'État et l'UESL. C'est l'objet même de la convention quinquennale signée en décembre 2014. Cette convention prévoit de renforcer le lien entre l'emploi et le logement, en soutenant la construction de logements abordables pour les salariés.

En 2015, les emplois de la PEEC se sont élevés à 3,9 milliards d'euros, répartis de la manière suivante : 1,4 milliard au titre des financements destinés aux personnes morales, notamment les organismes HLM ; 1,3 milliard dédié au financement des politiques publiques, notamment celle de renouvellement urbain ; 1 milliard au titre des financements destinés aux personnes physiques, notamment avec les prêts favorisant l'accès à la propriété ; 200 millions accordés à l'Association foncière logement – l'AFL – pour le financement de logements locatifs destinés aux salariés dans les quartiers de rénovation urbaine.

Cependant, l'organisation actuelle du réseau Action logement fait apparaître des faiblesses récurrentes qui persistent malgré les efforts de rationalisation engagés ces dernières années, notamment en réduisant le nombre de comités interprofessionnels du logement – CIL – chargés d'assurer la collecte dans les territoires. La principale faiblesse de l'organisation actuelle est la concurrence que pratiquent les CIL entre eux vis-à-vis des entreprises pour récupérer la collecte de la PEEC. Celle-ci étant obligatoire, la mise en concurrence n'a aucune valeur ajoutée.

L'organisation actuelle démontrant ses limites, les partenaires sociaux d'Action logement ont décidé, lors de leur conseil d'administration du 9 avril 2015, de réorganiser ce réseau afin de supprimer la concurrence entre les CIL pour la collecte, de renforcer les services au profit des entreprises et des salariés et de donner équitablement accès aux mêmes prestations aux grandes comme aux petites entreprises.

Cette réforme a pour ambition non seulement d'améliorer le fonctionnement interne du réseau Action logement, mais également de renforcer son efficacité et de dégager de nouvelles marges de manœuvre sur la politique du logement, étroitement liée à celle de l'emploi. Pour une réforme efficace du réseau, des modifications législatives sont nécessaires. Le présent projet de loi a pour vocation de vous présenter une habilitation à légiférer par ordonnance pour mettre en œuvre cette réforme, même si je sais que cette méthode suscite les réserves de certains d'entre vous, comme nous l'avons vu en commission.

C'est pourquoi je veux d'ores et déjà vous redire, comme je m'y suis engagée lors de l'examen en commission, que les parlementaires seront associés à la rédaction des projets d'ordonnance, dans un souci de transparence et de concertation continue.

Globalement, le projet de loi prévoit d'organiser le réseau Action logement autour d'une structure faîtière qui pilotera l'ensemble du dispositif. Elle pilotera un pôle service unique, chargé de collecter la PEEC et de distribuer les services, et un pôle immobilier qui portera les participations d'Action logement détenues dans le capital des opérateurs immobiliers de son réseau. Cela permettra un fonctionnement beaucoup plus efficace.

Le pôle service remplacera tous les CIL. Il sera chargé de collecter la PEEC et de délivrer les aides et les services, en garantissant l'équité dans leur distribution et la prise en compte des besoins des territoires. La centralisation de la collecte permettra de développer une culture du service et de la performance dans l'intérêt des entreprises et de leurs salariés.

Le pôle immobilier, quant à lui, portera l'ensemble des participations actuellement détenues par les CIL dans les entreprises sociales d'habitat et les autres sociétés immobilières. Il sera chargé de mettre en œuvre la politique immobilière déterminée par la structure faîtière en application des orientations définies avec l'État dans la convention quinquennale. Cette nouvelle entité permettra d'accroître la production de logements sociaux et intermédiaires et de soutenir l'emploi dans le secteur de la construction et des services immobiliers.

J'en profite pour vous dire que, depuis quelques mois, la reprise de la construction se confirme, tant dans le secteur privé – aussi bien dans l'investissement locatif que dans l'accession à la propriété – que pour le logement locatif social dont la production a connu une hausse en 2015. Nous devons tout faire pour encourager cette dynamique, en poursuivant la mise en œuvre du plan de relance et en sécurisant le financement du logement social.

Je suis en effet attachée au fait que le financement du logement social soit adapté aux besoins et équitable entre les différentes familles de bailleurs sociaux. L'État prendra toute sa part, notamment au travers du Fonds national des aides à la pierre, mais aussi par le biais des prêts à taux zéro annoncés par le Président de la République pour soutenir l'action en faveur de la construction.

Cette réforme représente une avancée majeure, tant pour les salariés que pour les entreprises. En supprimant la concurrence entre les CIL et en centralisant la collecte, elle permettra d'assurer une plus grande transparence pour les entreprises. Celles-ci pourront ainsi mieux apprécier le niveau et la qualité des emplois et des services délivrés à leurs salariés. Toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, seront traitées de manière équitable.

La réforme facilitera également l'adéquation des produits et des services d'Action logement aux publics visés, en cohérence avec les priorités stratégiques retenues, par exemple les jeunes ou les actifs en situation de retour à l'emploi.

Enfin, nous attendons de cette réforme un accroissement de la qualité des services rendus aux salariés, par une égalité d'accès à l'information, par exemple, et par l'accès à des services facilitant la mobilité inter-entreprises – et non seulement intra-entreprises comme c'est le cas aujourd'hui –, ou encore par la mutualisation des services qui permettra une plus grande marge de manœuvre et d'action au profit de certains segments de salariés comme les saisonniers, les travailleurs en horaires décalés ou ceux ayant besoin d'un logement très proche de leur emploi.

J'attends également des impacts positifs quant au financement du logement social et intermédiaire. La création d'un organisme unique chargé de la distribution des prêts au logement social permettra en effet une plus grande transparence dans les règles de distribution. Il facilitera également le respect des engagements pris en matière de répartition des aides entre les territoires où la situation du logement est tendue et ceux où elle ne l'est pas, et entre les différents organismes, quel que soit leur statut.

Cette nouvelle organisation comporte ainsi une forte dimension territoriale, notamment à travers la création des comités régionaux Action logement, les CRAL. Ils doivent contribuer à améliorer le dialogue avec les acteurs locaux et permettre ainsi aux orientations nationales de correspondre le mieux possible aux besoins des territoires et de leurs salariés.

Enfin, il y a un intérêt majeur à cette rationalisation : l'optimisation des coûts de fonctionnement, ainsi que la centralisation du cadrage financier et territorial. La rationalisation des flux financiers donnera une plus grande marge de manœuvre à Action logement, laquelle devra être réinvestie dans le logement.

Plusieurs amendements déposés par le rapporteur, qui ont reçu un avis favorable de ma part, ont permis de préciser le texte, lors de son examen en commission des affaires économiques. Je vous en remercie, monsieur le rapporteur.

Ces précisions portent, entre autres, sur la mise en place d'un comité des partenaires d'Action logement – notamment les partenaires du logement social comme l'Union sociale pour l'habitat, l'USH – au niveau de la structure faîtière pour assurer le suivi des emplois de la PEEC, sur la prévention des conflits d'intérêts, qui sera inscrite dans le projet de loi et précisée par l'ordonnance, et sur le raccourcissement du délai de publication des ordonnances de douze à huit mois. Sur ce dernier point, j'ai d'ailleurs réaffirmé en commission mon intention de publier l'ordonnance au début de l'automne, afin que la réorganisation d'Action logement soit effective au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Enfin, je me suis engagée lors de l'examen en commission à travailler, en vue de la séance, à la rédaction d'un amendement relatif au contrôle de l'État concernant l'emploi de la PEEC pour capitaliser certaines filiales du pôle immobilier d'Action logement. L'amendement présenté par M. Bies en commission, et qu'il avait retiré, visait à introduire une autorisation systématique ou un veto...

**M. Jean-Louis Dumont.** C'est un bien grand mot !

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** ...par le ministre compétent. Cet encadrement me paraissait trop rigide, même si je comprends cette demande d'un garde-fou pour empêcher toute capitalisation excessive.

Je souhaite vous rappeler que cet emploi de la PEEC existe déjà dans la convention quinquennale signée entre l'État et l'UESL le 2 décembre 2014, mais qu'il est minoritaire et a vocation à le rester. En effet, il est et restera encadré par la convention quinquennale, au titre de 70 millions d'euros par an à compter de 2016, soit seulement 5 % de la totalité du financement annuel d'Action logement consacré au logement social.

Toutefois, et afin de veiller à une distribution maîtrisée de titres, je soumetts à votre vote un amendement dont l'objet est de faire en sorte que la distribution de ces dotations en fonds propres par la structure de portage des titres soit contrôlée par l'État. Ce contrôle pourra prendre plusieurs formes et ses principes seront définis par ordonnance afin d'inscrire au niveau législatif le principe d'une distribution maîtrisée des dotations en fonds propres, dans le respect de non-discrimination entre organismes. Ensuite, l'État pourra s'opposer au cas par cas à une augmentation de capital, par exemple à travers un droit de veto des commissaires du Gouvernement siégeant au sein du conseil d'administration de la structure de portage des titres des sociétés immobilières. Enfin, la distribution de ces emplois sera soumise à un contrôle *a posteriori* de l'Agence nationale de contrôle du logement social, l'ANCOLS.

Vous le voyez, le projet de loi que je vous présente aujourd'hui vise à réformer Action logement vers davantage de transparence pour les entreprises, de pertinence pour les destinataires des services et de performance dans le respect de ses engagements, pour répondre aux besoins en logement social des territoires.

Cette amélioration d'ensemble est demandée par les partenaires eux-mêmes et nous nous devons de les accompagner dans leur nécessaire réforme. Il est indispensable de renforcer et d'améliorer ce modèle français original et précieux de gestion paritaire et de participation des employeurs au financement des logements des salariés. À ce titre, cette réforme constitue un atout supplémentaire dans la bataille pour l'emploi que mène le Gouvernement dans tous les domaines. C'est une étape supplémentaire dans la mobilisation générale pour l'accès au logement, car l'urgence sociale est toujours là pour des millions de Françaises et de Français. Ils sont encore trop nombreux à connaître des difficultés d'accès au logement ou à étouffer sous le poids que celui-ci fait peser sur leur budget. C'est également une étape supplémentaire dans le mouvement que je souhaite engager pour un habitat plus durable et écologique, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Paris lié à la COP21. Je salue, là aussi, le travail d'Action logement et de l'Agence nationale de l'habitat, l'ANAH, qui ont accentué l'effort pour réhabiliter les logements dans le cadre du programme « Habiter mieux », nous permettant de lutter contre le dérèglement climatique tout en faisant baisser les factures d'énergie.

Il est essentiel à mes yeux que cette démarche de réforme d'Action logement se poursuive dans l'esprit de concertation et d'association de tous les acteurs qui a présidé à nos travaux jusqu'ici. Lors de son examen devant la commission des affaires économiques, le 9 mars dernier, tous les groupes politiques présents se sont exprimés en faveur de ce projet de loi, qui a été adopté à l'unanimité. Aujourd'hui, je souhaite à nouveau qu'une très large majorité soutienne cette réforme cruciale du réseau Action logement, et vous invite, mesdames et messieurs les députés, à adopter ce texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe écologiste, du groupe socialiste, républicain et citoyen et du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. François Pupponi, rapporteur de la commission des affaires économiques.

**M. François Pupponi, rapporteur de la commission des affaires économiques.** Mme la ministre a presque tout dit dans son intervention. Les dispositions visées reviennent devant notre assemblée après avoir été censurées par le Conseil constitutionnel pour des raisons de forme. Comme l'ont souligné Jacques Chanut et Jean-Baptiste Dolci, président et vice-président d'Action logement, il est important désormais que ce texte soit adopté rapidement pour que cette réforme voulue par les partenaires sociaux puisse voir le jour.

Chacun est conscient que le système actuel ne fonctionne pas; les nombreux rapports de la Cour des comptes l'ont démontré. Deux exemples illustrent ces dysfonctionnements. Les comités interprofessionnels du logement – les CIL – ne sont pas en mesure de mettre en application les recommandations des conventions signées entre l'État et Action logement. Ainsi, 25 % des logements devaient être réservés aux populations relevant du droit au logement opposable, dit DALO, mais nous n'avons atteint que 40 % de cet objectif. De même, dans le cadre du programme national de rénovation urbaine – le PNRU –, Action logement devait attribuer 30 000 logements en contrepartie des 12 milliards accordés à l'agence. Or seuls quelque 2 000 ou 3 000 logements ont pu être attribués. Cela pose une vraie difficulté car attribuer ces 30 000 logements à des populations salariées aurait permis d'améliorer la mixité sociale dans ces quartiers; dès lors que les salariés ne les ont pas obtenus, nous assistons à un recul de la mixité. Tous ces constats ont amené les partenaires sociaux à proposer cette réforme, validée par le Gouvernement.

À l'occasion de l'examen en commission du présent projet de loi d'habilitation, nous avons entendu les craintes du monde du logement social. Jean-Louis Dumont nous a ainsi alertés sur les risques éventuels liés à la création d'une seule structure, qui pouvait bouleverser les conditions d'utilisation de la PEEC. C'est pourquoi la commission a adopté à l'unanimité mon amendement précisant qu'il faudrait créer un comité des partenaires leur permettant de dialoguer et de contrôler l'utilisation de la PEEC, afin que tout se fasse dans l'équité, sans risque de captation de la PEEC au profit de certains. La création de cette structure pouvant également entraîner des conflits d'intérêts, un amendement a été adopté pour les limiter, voire les empêcher dans la loi d'habilitation et dans les ordonnances à venir. Ces éléments vont dans le bon sens.

Enfin, nous avons longuement débattu des conditions de prise de participation d'Action logement dans les organismes du logement social. Action logement pouvant d'ores et déjà prendre des participations, le risque existe aujourd'hui, mais il reste limité car dans le cadre de la convention quinquennale, les prises de participation ne dépassent pas quelque 5 % de la PEEC – les montants en jeu sont donc modestes. Nous en avons beaucoup discuté et Mme la ministre défendra tout à l'heure un amendement permettant de rassurer tout le monde, qui stipule que l'État, et non seulement le ministère du logement, pourra s'opposer à une prise de participation si celle-ci doit entraîner un bouleversement de l'architecture des différents organismes concernés.

Un sujet a fait l'objet de débats et a fait naître des inquiétudes dans le monde du logement social, en particulier à l'Union sociale pour l'habitat, l'USH, comme parmi les CIL: faut-il autoriser, dans la loi d'habilitation et dans les ordonnances, le transfert automatique des parts de l'ensemble des CIL vers Action logement? Certains souhaitaient que chaque structure donne son autorisation aux transferts de participation. Ces amendements risquant de mettre à mal

l'ensemble de la réforme, la commission les a rejetés. En effet, il nous faut désormais avancer vite pour adopter cette réforme indispensable.

En tant que président de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, ANRU, je constate que, dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain – le NPNRU –, nous avons besoin de la mixité sociale. Or celle-ci ne pourra exister que si Action logement peut attribuer les logements construits ou rénovés aux salariés de notre pays. Nous aurons bientôt l'occasion de travailler sur un texte portant sur l'égalité et la citoyenneté, qui concernera notamment le logement.

Le Premier ministre a prononcé des mots forts – ghettoïsation, apartheid... – pour exprimer sa volonté de lutter contre ces maux, et nous espérons que le texte à venir comportera des avancées importantes. La réforme d'Action logement lui permettra de mettre en œuvre les mesures législatives que nous adopterons dans ce cadre. L'ensemble de ces mesures rendra enfin notre action efficace. En effet, nous aurons beau rénover et construire des logements sociaux, là où il faut, si nous n'en maîtrisons pas les attributions et si nous ne faisons pas en sorte que dans les quartiers les plus défavorisés, les salariés accèdent à l'emploi, le vœu de mixité sociale, cher à nous tous, restera lettre morte.

Je vous appelle bien entendu à voter ce texte, qui fait l'objet d'un seul amendement. Une fois qu'il sera adopté, j'espère un vote conforme au Sénat et une rédaction rapide des ordonnances. Dans le texte initial, le Gouvernement proposait de rédiger celles-ci dans un délai de douze mois; nous avons souhaité le réduire à huit mois et étions même favorables à six mois afin d'inciter à la plus grande rapidité possible. Les partenaires sociaux comme les membres de la commission des affaires économiques et, j'espère, l'ensemble des députés – nous verrons ce qu'il en est dans la matinée – souhaitent que cette réforme soit mise en œuvre avant le 31 décembre, afin que tout soit réglé au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Les délais sont donc très contraints. Nous espérons être associés à la rédaction des ordonnances pour être tous d'accord au moment de la ratification. Ainsi, cette réforme importante pourra enfin entrer en vigueur. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen et du groupe écologiste.)*

*(M. Denis Baupin remplace Mme Sandrine Mazetier au fauteuil de la présidence.)*

## PRÉSIDENCE DE M. DENIS BAUPIN

### vice-président

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, au-delà de ses aspects techniques, le projet de loi qui nous est soumis nous donne l'occasion de rappeler les missions et plus encore l'intérêt d'Action logement au sein de la politique du logement.

Remettons tout d'abord les choses en perspective. Créée en 1943, la PEEC devait permettre de financer des actions en faveur du logement des salariés, à la fois pour favoriser l'accès à l'emploi et la mobilité professionnelle et pour encourager le

financement du logement social et intermédiaire. L'origine de ce mécanisme est particulièrement intéressante si nous voulons en rappeler les objectifs.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, le développement industriel de certaines villes du nord de la France, comme Tourcoing ou Roubaix, a provoqué la construction massive de logements pour les nombreux ouvriers qui venaient travailler. En 1942, le nouveau syndicat patronal textile de Roubaix-Tourcoing a créé une commission logement, dont l'une des premières actions fut de créer, un an plus tard, un comité interprofessionnel du logement. La création de cette structure devait permettre de demander à l'ensemble des entreprises du textile, puis à toutes les entreprises de l'agglomération, de cotiser dans le but de loger leurs salariés.

Si cette cotisation a atteint un taux de 2 % en 1946, c'est un taux de 1 % qui a été retenu lors de la généralisation de cette cotisation à l'ensemble du territoire français, en 1953.

Plus concrètement, ce dispositif repose sur un mécanisme de versement, par les employeurs, d'une sorte d'impôt sous la forme d'investissements directs.

**M. Daniel Goldberg.** C'est un salaire différé, pas un impôt!

**M. Michel Piron.** Ainsi, les entreprises assujetties à ce versement se voient dans l'obligation de consacrer 1 % de leur masse salariale au financement de la résidence principale de leurs salariés. Ou elles investissent directement la somme en faveur du logement de leurs salariés, ou elles la versent à un collecteur agréé qui se charge ensuite de l'investir dans la construction de logements ou de la distribuer sous forme d'aides aux salariés. L'objectif principal de ce dispositif est donc bien d'engager les entreprises auprès des salariés. Telle était l'idée première, à la fois novatrice et astucieuse.

Reconnaissons cependant que les effets attendus n'ont pas toujours été à la hauteur des espérances au cours des dernières années. En 2009, le mécanisme du 1 % logement a finalement pris le nom, plus évocateur, d'« Action logement ». Loin d'être une simple coquetterie, ce changement sémantique nous rappelle surtout que le taux s'élève aujourd'hui à 0,45 % de la masse salariale des entreprises, au lieu du 1 % initialement prévu. Cette baisse du taux est certainement l'un des exemples les plus marquants de l'affaiblissement du dispositif, qui aurait mérité d'être réformé en profondeur il y a bien longtemps.

Alors que le taux de chômage bat de tristes records dans notre pays, il est absolument urgent de donner davantage de mobilité aux salariés. Et la mobilité passe, en partie, par le logement. Des centaines de milliers de salariés ont déjà refusé un emploi, faute de logement, et ce phénomène touche plus particulièrement les jeunes demandeurs d'emploi. Selon une récente étude du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, le CREDOC, 40 % des entreprises françaises sont affectées par des difficultés de logement de leurs salariés. Il est donc d'autant plus urgent de prendre en compte le lien qui existe entre l'emploi et le logement.

Le dispositif géré par Action logement avait justement le mérite d'impliquer les entreprises sur un sujet aussi délicat. Mais est-il encore efficace aujourd'hui? Plus personne ne semble utiliser le 1 % logement pour construire des logements proches du lieu de travail. Pour rappel, le 1 % logement devait en priorité favoriser l'accession sociale à la propriété et financer le logement intermédiaire. Où en sommes-nous dans ces objectifs? Assez loin des principes initiaux, je le crains.

Si ce projet de loi permet de continuer le travail de rationalisation d'Action logement, il ne pousse pas jusqu'à son terme la réflexion sur la mobilité.

Cette rationalisation a débuté dès la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. En faisant passer le nombre d'organismes concernés de cent à vingt, elle offrait aux partenaires du 1 % logement l'occasion de régionaliser ce dispositif. Reconnaissons-le : malgré l'effort de rationalisation mené, à l'époque, par Jérôme Bédier, ils n'ont pas su saisir cette occasion d'opérer une véritable régionalisation des politiques du logement.

Une réelle simplification s'avère donc nécessaire. En effet, l'organisation du réseau d'Action logement a été régulièrement critiquée, notamment par la Cour des comptes, qui a mené plusieurs enquêtes sur le sujet. Celle-ci a estimé les coûts de fonctionnement à un montant assez élevé – c'est le moins qu'on puisse dire – : 320 millions d'euros par an. Il est donc indispensable de mutualiser les moyens.

Fallait-il attendre mars 2016 pour présenter un projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances ? En tout cas, nous y sommes. À notre grand regret, en effet, la loi ALUR n'est pas allée au bout de cette rationalisation. Ce n'est qu'en avril 2015 que les partenaires sociaux ont proposé une réforme du réseau collectant et distribuant la PEEC. Afin d'améliorer son efficacité, il était urgent de l'adapter, notamment en revoyant l'organisation générale pour rendre les nouvelles structures plus opérationnelles.

Certes, une réduction du nombre de collecteurs a été amorcée depuis plusieurs années, mais il me semble que sur certains territoires, ils continuent de se concurrencer. Il est donc tout à fait indispensable de réduire le nombre d'intervenants dans le mécanisme du 1 % logement, tout en espérant que les interlocuteurs seront davantage complémentaires et mieux adaptés aux réalités des territoires.

L'organisation choisie est intéressante, avec la création de trois nouvelles structures, dont une structure faîtière chargée du pilotage général et une structure chargée de la collecte – vous l'avez fort bien expliqué, madame la ministre. La question, maintenant, est de savoir s'il y aura bien des interlocuteurs attirés par région et par territoire, capables de prendre en compte les différentes logiques territoriales d'aménagement.

Vous l'aurez compris : la simplification et la rationalisation sont deux objectifs que le groupe UDI partage, et soutient. Ce projet de loi me donne néanmoins l'occasion de poser une question plus large à propos du prélèvement de 0,45 % effectué sur les entreprises. Les problèmes liés au logement ne sont pas les mêmes en Vendée et dans les Hauts-de-Seine, en Île-de-France et Bretagne, en Rhône-Alpes et en Alsace-Champagne-Ardenne, pour ne prendre que ces exemples.

**M. Philippe Bies.** En Acalie !

**M. Michel Piron.** J'ai oublié la Lorraine, il est vrai : pardonnez-moi. *(Sourires.)*

**M. François Pupponi,** *rapporteur.* Et les Hauts-de-France ?

**M. Michel Piron.** Quoi qu'il en soit, les problèmes liés au logement diffèrent selon les régions : ils n'appellent donc pas des réponses uniformes sur tous les territoires. Si la solidarité nationale requiert la péréquation, la décentralisation ne doit-elle pas également être encouragée pour apporter des réponses différenciées et adaptées à des situations hétérogènes voire divergentes ?

En définitive, au-delà de ces interrogations – et même en deçà de ces interrogations –, le groupe UDI approuve la démarche que poursuit ce projet de loi, qui parachève la réforme engagée sous la précédente législature. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen et du groupe écologiste.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Lambert.

**M. Jérôme Lambert.** Monsieur le président, madame la ministre du logement et de l'habitat durable, madame la présidente de la commission des affaires économiques, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, ce n'est jamais de gaieté de cœur qu'un parlementaire accueille un projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances.

**M. Daniel Goldberg.** Ça commence bien !

**M. Jérôme Lambert.** Les députés du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste ne sont pas opposés par principe aux ordonnances prévues par l'article 38 de notre Constitution ; ils y sont favorables à condition qu'elles soient clairement délimitées et qu'elles permettent un gain de temps significatif, sur des sujets techniques présentant un caractère d'urgence. En l'occurrence, le secteur du logement présente bel et bien une spécificité, puisqu'une grande partie des normes qui le régissent relèvent du domaine législatif – ce qui explique, d'ailleurs, la longueur exceptionnelle de la discussion des différentes lois portant sur le logement examinées au cours des dernières années.

Ce projet de loi vise à moderniser ce que l'on a coutume d'appeler le « 1 % logement », c'est-à-dire l'obligation pour les entreprises, depuis 1963, de participer aux dépenses consacrées au logement de leurs salariés. C'est ce que l'on appelle la PEEC, c'est-à-dire la participation des employeurs à l'effort de construction. Il s'agit d'un élément majeur de la politique du logement en France, une forme de solidarité indispensable pour réduire la pénurie de logement et le mal-logement.

La somme totale pour les entreprises qui choisissent de verser leur dû à un collecteur agréé s'élève à 4 milliards d'euros – ce sont les ressources d'Action logement pour l'année 2015. Toutefois, en dépit d'un effort significatif de simplification et de rationalisation, commencé en 2009, l'organisation et l'efficacité d'Action logement sont régulièrement critiquées.

La loi ALUR de mars 2014 a amplifié le phénomène de réorganisation, mais la structure reste perfectible ; il devenait nécessaire de l'améliorer pour optimiser l'utilisation des ressources et pour assurer les engagements figurant dans la convention quinquennale prévue par la loi ALUR. Ainsi, au début du mois d'avril 2015, un travail de concertation utile et fécond a commencé entre la ministre du logement, qui était alors Sylvia Pinel, les parlementaires spécialistes de ces questions et les partenaires sociaux, pour réformer plus efficacement le réseau collectant et distribuant la participation des entreprises.

Après plusieurs mois d'un travail constructif, une belle réforme a abouti grâce à la bonne volonté et à l'habileté de la ministre et des partenaires sociaux. Cette réforme urgente était attendue depuis longtemps. Dans ses grandes lignes, elle sera traduite dans la loi au moyen du présent projet de loi d'habilitation. Nous avons d'ailleurs déjà adopté ces dispositions habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances, dans le cadre de la loi relative au dialogue social et

à l'emploi, dite « loi Rebsamen », mais le Conseil constitutionnel avait censuré cette habilitation au motif qu'il s'agissait d'un cavalier législatif.

Nous ne cachons pas que l'accroissement récent du recours aux ordonnances, qui est parfois presque systématique, peut être embarrassant. Prosper Weil, professeur de droit public, critiquait légitimement l'abus de cette procédure qui prolonge la pratique tant décriée des décrets-lois des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques. En 2004, il nuancait son propos, et considérait que le contenu, le périmètre et le nombre des ordonnances avaient tendance à se réduire comme peau de chagrin.

Pourtant, depuis 2004, un mouvement inverse a eu lieu. En quinze ans, on compte plus de 300 ordonnances, soit plus de deux fois le nombre d'ordonnances recensées au cours des vingt années précédentes, de 1984 à 2003. La nécessité d'agir vite, la complexification de nos sociétés occidentales et surtout l'encombrement de l'agenda parlementaire : il existe de bonnes raisons pour expliquer cette inflation.

Le débat d'aujourd'hui nous donne l'occasion de répéter que les députés du groupe RRDP tiennent au renforcement de la concertation avec le Parlement, en amont comme en aval de l'examen du texte. Nous sommes très attachés à la légitimité de la représentation nationale ; nous soutenons l'idée d'une amélioration du suivi de l'habilitation avec une information régulière de l'état d'avancement des travaux du Gouvernement.

Madame la ministre, ce projet de loi est le premier que vous défendez dans notre hémicycle. À cette occasion, permettez-moi, au nom des députés du groupe RRDP, de vous féliciter pour votre nomination au Gouvernement.

**M. François de Rugy.** Très bien !

**M. Jérôme Lambert.** Vos responsabilités sont importantes. Nous comptons sur vous pour poursuivre la coopération entre le Parlement et le Gouvernement sur ce texte, par la constitution d'un groupe de travail, par la transmission des avant-projets d'ordonnances et par l'examen des propositions par les députés spécialistes de ces sujets. Il existe de nombreux outils pour consolider nos échanges.

Ce projet de loi prévoit des ordonnances strictement délimitées, qui touchent à des aspects précis de la simplification et de la rationalisation d'Action logement par la création d'un groupe intégré et cohérent. Cette réforme améliorera la politique du logement en rendant la collecte et l'utilisation de la PEEC plus efficiente, plus équitable et plus lisible. Elle permettra de dégager de nouveaux moyens pour la construction de logements. La politique du logement menée depuis deux ans commence à porter de beaux fruits ; les indicateurs de reprise sont solides. Nous devons tout faire pour la consolider.

En instituant un système de collecte centralisé, la réforme mettra fin à la concurrence inutile entre organismes collecteurs, qui est la faiblesse majeure du système actuel. En effet, la concurrence que se mènent les CIL – les comités interprofessionnels du logement – pour collecter la participation des employeurs, qui est un versement obligatoire, avait des effets indésirables et nuisibles à la performance globale du système. En l'occurrence, concurrence n'est pas synonyme de performance.

La réorganisation permettra aussi de renforcer les services au profit des entreprises et des salariés ; surtout, les grandes comme les petites entreprises auront accès aux mêmes prestations. Nous pourrions nous inspirer de cette idée pour le projet de loi relatif au travail, par exemple.

Cette réforme est urgente : nous devons mettre toute notre énergie pour aider nos concitoyens à se loger. Avoir un logement, c'est une nécessité humaine fondamentale pour avoir des conditions de vie décente. Dans la France du XXI<sup>e</sup> siècle, c'est encore un véritable problème pour un trop grand nombre de nos concitoyens, les plus défavorisés.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître pour un pays développé comme le nôtre, la situation s'est globalement aggravée jusqu'en 2014, année après année, malgré plusieurs tentatives pour enrayer le phénomène. Que ce soit pour ceux qui ne trouvent pas de logement ou pour ceux dont la part de dépense contrainte consacrée au logement est trop lourde pour qu'ils puissent vivre dignement, la crise du logement est ressentie au quotidien par plusieurs millions de Français. En moyenne, le poids du logement dans la part du revenu des ménages est passé de 20 % à 28 % en quelques années, et l'on estime à plus d'un million le nombre de logements manquants en France.

Nous savons tous que le logement cristallise des angoisses intimes quant au développement harmonieux de la famille, qu'il a des conséquences sur le chômage, sur l'autonomie ou sur la crainte du déclassement. Cette crise du logement s'accompagne parfois dans l'opinion du sentiment que les élus sont impuissants, au niveau local comme au niveau national. Pourtant, nous sommes tous ici d'accord, quel que soit le banc sur lequel nous siégeons, pour reconnaître que le logement est au cœur de notre pacte républicain, qu'il s'agit d'un besoin impérieux auquel nous avons le devoir de répondre.

Le droit au logement figure même dans notre bloc constitutionnel, dans le préambule de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République. Dans une décision du 19 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a considéré que « la possibilité de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle ». Toutes les grandes lois sur le logement proclament ce droit au logement, de la loi Quilliot de 1982 – pour laquelle « le droit à l'habitat est un droit fondamental » – à la loi Mermaz de 1989, en passant par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite « loi Besson ».

Malgré ces belles déclarations et ces grandes lois, le constat est cruel : nous ne parvenons pas à respecter ce devoir de solidarité pour l'ensemble de nos concitoyens. Pour autant, je crois que nous ne devons pas nous résoudre à accepter cette situation comme une fatalité. Nous progressons et nous devons continuer de progresser. Ce projet de loi d'habilitation va clairement dans le bon sens : il renforcera la reprise, il est maintenant urgent de l'adopter pour qu'il soit rapidement appliqué. Dans ces conditions, madame la ministre, vous pourrez compter sur le soutien des députés du groupe RRDP. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen et du groupe écologiste.*)

**M. Jean-Louis Dumont.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. François de Rugy.

**M. François de Rugy.** Avant de témoigner du soutien qu'apporte le groupe écologiste à ce projet de loi, je voudrais moi aussi, madame la ministre, saluer votre présence au banc du Gouvernement.

Vous avez été nommée ministre du logement il y a un peu plus d'un mois à peine, et je sais que vous connaissez très bien la politique du logement. Vous avez été, en effet, vice-présidente en charge du logement au conseil régional d'Île-de-France, qui est la principale région de France, et celle qui connaît la crise du logement la plus forte – même si cette

crise sévit aussi dans d'autres régions. Je sais aussi qu'en la matière vos convictions sont fortes. Mais pour vous comme pour nous, les convictions ne valent que si l'on cherche à les mettre en application en exerçant des responsabilités.

D'autres l'ont dit avant moi : le logement est une des préoccupations majeures des Français. C'est d'autant plus logique, dans notre pays, que la population augmente : le besoin de logement continue ainsi de croître. C'est une différence majeure avec certains de nos voisins européens comme l'Allemagne. Quand on fait des comparaisons, l'on oublie souvent ces données démographiques, qui sont pourtant fondamentales en matière de logement.

On oublie aussi fréquemment, ce qui montre l'importance de votre mission, madame la ministre, que l'action de l'État en matière de logement représente en France un énorme effort financier : tout mis bout à bout, on arrive à un budget supérieur à celui de la défense nationale – je suis bien placé pour le savoir étant membre de la commission concernée. Il ne faut jamais oublier que l'effort annuel en faveur du logement est extrêmement important.

Ce secteur économique, chacun le sait, a beaucoup souffert ces dernières années, un peu à retardement d'ailleurs par rapport à la crise de 2008, mais les conséquences de celle-ci y ont été lourdes pour les entreprises du secteur et aussi bien sûr pour la production de logements. Mais le secteur redémarre aujourd'hui – tant mieux –, et plus fortement que d'autres.

C'est sans doute la preuve concrète que les critiques émises ces dernières années sur vos deux prédécesseurs, tant Cécile Duflot que Sylvia Pinel, étaient caricaturales. Ainsi, que n'a-t-on entendu, y compris ici, sur la loi ALUR, dite aussi « loi Duflot », qui allait casser le secteur ? Et que n'a-t-on entendu aussi parfois sur les mesures Pinel,...

**M. Michel Piron.** Elles n'allaient pas tout à fait dans le même sens que les précédentes !

**M. François de Rugy.** ...qui allaient empêcher de maîtriser les loyers ou encore détricoter un certain nombre de dispositions ? Or la construction et les ventes de logement repartent.

**M. Guillaume Chevrollier.** Pas très bien !

**M. François de Rugy.** On en parle moins, mais les statistiques publiées démontrent que les loyers sont en moyenne à la baisse à peu près partout en France – évidemment, ce n'est pas le cas dans tous les quartiers –, et pas seulement là où leur encadrement a été mis en œuvre.

**M. Guillaume Chevrollier.** C'était donc inutile !

**M. François de Rugy.** J'ai toujours pensé que cette mesure pouvait être utile dans certains secteurs tendus, notamment à Paris et dans la région parisienne, et j'avais moi-même demandé à l'été 2014, à l'occasion de certaines annonces faites par le Premier ministre, que cette mesure soit mise en œuvre à Nantes, mais on m'avait répondu, y compris la maire, que cela n'apporterait rien de plus. Il est vrai qu'on constate que les loyers ont baissé, y compris dans l'agglomération de Nantes où la demande de logements est pourtant forte et où l'offre ne parvient pas toujours à suivre. Tant mieux car le prix des logements pour l'accession à la propriété comme le montant des loyers pèsent lourdement dans le budget des ménages, une dépense contrainte extrêmement forte, souvent mal ressentie par les Français ces dernières années alors que leurs revenus stagnent ou même baissent pour un certain nombre d'entre eux.

Vous avez rappelé, madame la ministre, que le dispositif Action logement, auparavant appelé le « 1 % logement » – même si, vous l'avez bien démontré, la contribution des employeurs à l'effort de construction n'était plus de 1 % –, représente tout de même au total 3,9 milliards d'euros en 2015. C'est une masse financière importante à laquelle nous devons être très attentifs.

Je partage l'analyse de Michel Piron : il est frappant de voir que les objectifs qui ont prévalu dans la création de ce dispositif au niveau national en 1953 restent en grande partie valables – contribuer à une maîtrise du coût du logement dans le budget des ménages en favorisant le financement de la construction de logements sociaux tout en faisant en sorte que les salariés puissent non seulement se loger mais aussi déménager, d'où la participation des employeurs au dispositif. On sait que la difficulté en termes de mobilité professionnelle, Michel Piron l'a rappelé, est un frein à l'accès à l'emploi. Il est déjà difficile de trouver un emploi car il ne s'en crée pas assez dans notre pays, mais même quand il y en a de disponibles, un des freins est l'accès au logement. Certains de nos compatriotes qui seraient prêts à accepter un travail dans telle ou telle agglomération, mais c'est compliqué s'ils n'y trouvent pas de logement. On pense souvent aux grandes villes, notamment à Paris mais, dans les zones touristiques, il est aussi extrêmement difficile pour les salariés de trouver un logement, *a fortiori* pour les saisonniers, alors que ce secteur économique repose sur eux.

Vous avez rappelé, madame la ministre, le caractère paritaire de la gestion d'Action logement. Certains auraient pu envisager de remettre en cause ce mode de gestion en arguant que la puissance publique pourrait mettre la main sur cette masse financière, puisque c'est une taxe qui l'alimente, mais le choix est fait de conforter cette gestion paritaire en la réformant. En effet, pour conforter un système, il faut souvent accepter de le réformer, ce qui est en l'occurrence une bonne chose, sachant que la loi ALUR a prévu un conventionnement avec l'État pour que les objectifs soient fixés en commun entre le ministère du logement et les partenaires sociaux.

Au passage, j'indique que je souscris aux remarques de Michel Piron sur la décentralisation car il est utile d'avoir une solidarité nationale, notamment s'agissant de cette politique du logement, et une péréquation nationale en termes de moyens parce que la situation n'est pas la même partout. Les inégalités territoriales ne sont pas forcément celles auxquelles on pense : certains territoires sont plus en difficulté en termes d'activité économique, d'autres dans lesquels se concentrent les bas revenus, d'autres encore, vus souvent comme plus dynamiques – je pense bien sûr aux grandes villes –, mais où le coût du logement est si élevé que c'est un facteur d'inégalité fort puisque, à salaire égal, la part qui lui est consacré ne sera pas la même qu'ailleurs. Il faudrait mettre en œuvre une politique décentralisée dans ce domaine car je pense qu'on ne devrait pas mener la même politique du logement en Île-de-France, en Lorraine, en Bretagne ou en Limousin.

**M. Guillaume Chevrollier.** Absolument !

**M. François de Rugy.** Le groupe écologiste soutient cette réforme car elle a été voulue et négociée par les partenaires sociaux, faisant d'ailleurs l'objet d'un vote à l'unanimité en commission, et partage bien sûr ses objectifs : réformer la collecte et mettre fin à la concurrence entre les comités interprofessionnels du logement. Par conséquent, même si cette loi d'habilitation ne sera pas de même portée que d'autres textes sur le logement que nous avons examinés

ces dernières années, elle sera utile et vous avez, madame la ministre, sur ce sujet comme sur les autres, le plein soutien du groupe écologiste. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen.*)

**M. le président.** La parole est à M. Gabriel Serville.

**M. Gabriel Serville.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, chers collègues, né en 1943 de l'initiative de chefs d'entreprise engagés dans la Résistance, le principe du 1 % logement est encore aujourd'hui un élément majeur de la politique du logement en France. Il se fonde sur la mutualisation financière d'une ressource collectée par les comités interprofessionnels du logement – les CIL –, eux-mêmes regroupés désormais au sein du réseau Action logement.

Depuis la loi du 11 juillet 1953, les entreprises sont dans l'obligation de participer aux dépenses consacrées au logement de leurs salariés. Cette participation des employeurs à l'effort de construction, initialement fixé à 1 %, s'élève, depuis 1992, à 0,45 % de leur masse salariale. Les entreprises ont le choix entre investir directement cette somme en faveur du logement de leurs salariés et la verser à un comité interprofessionnel du logement qui se charge ensuite de l'investir dans la construction de logements ou de la distribuer sous forme d'aide aux salariés.

En 2015, les ressources d'Action logement se sont élevées, comme l'a rappelé notre rapporteur, à environ 4 milliards d'euros. Cependant, celle-ci subit depuis quelques années des critiques répétées sur son organisation. Ainsi, en avril 2015, les partenaires sociaux ont proposé au Gouvernement une réforme radicale de ce réseau qui collecte et distribue la participation des employeurs à l'effort de construction. C'est pour mener à bien cette réforme que le Gouvernement nous invite aujourd'hui à adopter ce projet de loi d'habilitation.

Si le groupe de la Gauche démocrate et républicaine est réservé sur le procédé consistant à légiférer par ordonnance, nous sommes surtout inquiets de son contenu. Déjà adoptée à la hussarde par le conseil d'administration de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement, puisque le texte n'avait été communiqué aux administrateurs que la veille de la réunion du conseil d'administration, le projet de réorganisation du réseau Action logement, qui raye de la carte les vingt comités interprofessionnels du logement, n'est pas une simple formalité.

Le projet qui nous est soumis soulève en effet de nombreuses interrogations. Notons tout d'abord que la disparition des vingt CIL au profit de treize directions régionales présente une évidente analogie avec la réforme territoriale autour des pôles de compétitivité. Cela préfigure un 1 % logement au service des restructurations des entreprises et de la concurrence entre les territoires au lieu du droit de tous les salariés au logement ; la disparition des comités territoriaux des bassins d'emploi l'illustre parfaitement. Le lien entre logement et territoire, au plus près du lieu de travail des salariés, d'une part, et la complémentarité entre l'ensemble des acteurs du logement social, d'autre part, seront ainsi rompus.

La deuxième question qui se pose est de savoir en quoi cette réforme va renforcer le paritarisme pour faire entendre la voix et les besoins des salariés. Ne courrons-nous pas, au contraire, le risque que le MEDEF renforce sa prédominance politique en constituant un grand groupe immobilier, lequel

risque de tendre davantage vers une gestion plus financière que sociale ? En effet, la réforme va donner naissance à un mastodonte de l'immobilier social, géré par le privé.

Par ailleurs, comme certains de nos collègues, je m'interroge sur l'efficacité présumée de la création d'un tel organisme unique qui risque, notamment, d'entamer la réactivité du système.

Comment s'assurer, en outre, que l'affectation des moyens sera en parfaite adéquation avec les besoins des territoires ? Comment assurer l'ancrage local et garantir, par exemple, qu'aucun désengagement ou cession inopinée de titres d'une société d'économie mixte, de nature à déséquilibrer, fragiliser ou déstabiliser l'ensemble du logement social sur un territoire donné ne puisse avoir lieu sans l'avis des partenaires sociaux du département et celui des collectivités membres de ladite SEM ? La proximité et la maîtrise locales sont des enjeux essentiels, particulièrement pour ce qui concerne la structure qui va détenir et gérer les participations dans les organismes de logements sociaux et autres filiales immobilières.

Je m'interroge également sur le devenir des 18 000 salariés du réseau : quelles vont être les mobilités professionnelles et géographiques ? Seront-elles contraintes ou choisies ?

Vous l'aurez compris : je ne suis pas convaincu par la réforme sur laquelle vous sollicitez notre blanc-seing, madame la ministre. Nul ne peut nier que les comités interprofessionnels du logement ont besoin d'être rénovés et la mutualisation renforcée pour une meilleure efficacité du 1 % logement, mais il importe au premier chef de redonner sens et lisibilité à ce dispositif, et je ne suis pas du tout convaincu que votre réforme y contribuera.

Certes, cette loi mettra fin à de nombreux dysfonctionnements en rendant l'organisation moins coûteuse car moins complexe, remédiant ainsi à la stérilité de la concurrence entre collecteurs opérant sur les mêmes territoires pour récupérer les fonds auprès des mêmes entreprises. Désormais débarrassées de la collecte, les structures régionales pourront se concentrer sur le service aux entreprises. Mais les salariés en seront-ils pour autant gagnants ? Il est permis d'en douter.

Vous mettez en avant l'équité visée par la réforme, qui « devra porter au bénéfice à la fois des salariés, quelle que soit la taille de leur entreprise, et des organismes de logement social, quel que soit leur statut ». Vous misez également sur le fait que cette réorganisation doit être l'occasion d'un élargissement de la sécurisation locative, et d'une amélioration des politiques d'attribution. La volonté affichée par le MEDEF est cependant d'instrumentaliser cette réforme à son profit, « afin de permettre de faire mieux et plus au service des entreprises et de leurs salariés », avec pour principal mot d'ordre de « faciliter la mobilité au service de l'emploi ».

Hélas, nous avons le sentiment que la réponse aux besoins identifiés localement, ainsi que la contribution d'Action logement à l'exercice du droit au logement, passent au second plan.

Madame la ministre, si vous vous dites attachée à la déclinaison territoriale de la réforme, de lourdes interrogations subsistent néanmoins quant à son adéquation aux besoins des territoires et de leurs habitants. Nous manquons également de visibilité sur la façon dont seront utilisés les moyens d'Action logement. Qui pilotera les décisions d'investissement ou d'aides à apporter aux acteurs du logement social, afin que celles-ci demeurent au plus proche du terrain et des attentes des salariés ?

Ainsi, compte tenu des incertitudes juridiques, législatives et opérationnelles et des menaces que fait encore planer à ce stade ce projet de loi, dans l'attente des projets d'ordonnance, les députés de la gauche démocrate et républicaine ne voteront pas ce texte.

Vous aurez cependant noté, madame la ministre, qu'à aucun moment de mon intervention, je n'ai évoqué la situation du logement dans certains territoires éloignés, tels que la Guyane et Mayotte, qui constituent à cet égard deux véritables plaies pour la République. Personnellement, je me permets de compter sur votre implication pour apporter les réponses espérées par nos compatriotes. D'avance, je tiens à vous en remercier.

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Bies.

**M. Philippe Bies.** Comme vous l'avez dit, madame la ministre, les réformes commencent à porter leurs fruits, notamment dans le domaine du logement. Il nous faut donc aujourd'hui accompagner et conforter la reprise ; la réforme qui nous est proposée peut et doit y participer.

Cette réorganisation d'Action logement nous place aujourd'hui dans l'aboutissement de réformes successives, qui ont été rappelées. J'ai évoqué à ce titre en commission un exemple assez frappant du compromis républicain, qui peut réunir les acteurs dans un domaine particulier, en l'occurrence le logement. Comme cela a été rappelé, cette participation des employeurs à l'effort de construction, le fameux 1 %, née en 1953, réformée à plusieurs reprises, ne s'élève plus qu'à 0,45 % depuis 1992. Elle constitue un élément essentiel dans le monde du logement, en particulier du logement social.

En 2006 a eu lieu une étape essentielle, comprenant la diminution significative du nombre de CIL et la tentative de professionnalisation du fonctionnement des instances d'Action logement. Cette réforme, tout en portant quelques fruits, a également montré des insuffisances. C'est pourquoi il s'agit aujourd'hui de réformer en profondeur le modèle du 1 % logement et de ses structures, à la demande des partenaires sociaux. Il convient en effet de donner suite le plus rapidement possible à cette demande, maintenant un peu ancienne, pour parvenir à davantage de simplicité, de lisibilité et d'efficacité.

Cette réforme n'empêchera pas Action logement de remplir ses deux missions principales : d'une part, le financement et la construction de logements locatifs sociaux et intermédiaires, prioritairement dans les zones où les besoins des salariés sont identifiés ; d'autre part, l'accompagnement des salariés dans leur mobilité résidentielle et professionnelle. Je n'oublierai pas, devant le président de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, de rappeler le financement essentiel et quasi exclusif de cet organisme.

**M. Jean-Louis Dumont et M. Henri Jibrayel.** Très bien !

**M. Philippe Bies.** Comme cela a été rappelé, il est très important qu'Action logement continue à assumer ses missions, au plus près du terrain – c'est là le plus important –, en lien avec les collectivités locales et, naturellement, les bailleurs. Nous avons entendu certaines inquiétudes liées à cette réforme, que j'ai d'ailleurs moi-même exprimées : un amendement du rapporteur, que je remercie ici, a permis d'y répondre partiellement. Celui déposé par le Gouvernement devrait, lui aussi, y remédier.

Ces inquiétudes ne doivent pas constituer un frein dans le mouvement qui a été initié ; elles marquent bel et bien la garantie d'un travail partenarial encore plus approfondi. Ce partenariat entre l'État, les collectivités locales, les bailleurs et

Action logement doit nous permettre d'encore mieux analyser les besoins nouveaux, d'échanger et de veiller à une bonne prise en compte des besoins, y compris dans les secteurs les plus tendus. Alors qu'il est souvent question des secteurs tendus, il est important que nous travaillions sur ces secteurs.

Cette réforme doit donc permettre le maintien d'une cohérence stratégique entre tous les acteurs du logement social. Comme vous le savez, madame la ministre, mes chers collègues, la demande de logement est de plus en plus complexe et diversifiée. Il faut donc que nous puissions participer à l'accompagnement des politiques locales de l'habitat. De ce point de vue, l'approche territoriale, évoquée à plusieurs reprises, est fondamentale. Je me réjouis pour ma part de la volonté d'Action logement de contractualiser ces engagements, partout où cela est possible, notamment avec les métropoles, pour parler là des territoires les plus tendus.

Aussi, le groupe socialiste, républicain et citoyen votera bien évidemment ce texte, qui permet de prolonger le compromis républicain auquel je faisais référence, tout en l'adaptant aux réalités et aux nécessités d'aujourd'hui. Nous habilitons donc le Gouvernement à légiférer par ordonnance, tout en vous remerciant, madame la ministre, de nous associer le plus étroitement possible à l'élaboration de ces textes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen et du groupe écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guillaume Chevrollier.

**M. Guillaume Chevrollier.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le projet de loi que nous examinons ce matin habilite le Gouvernement à réformer par ordonnance le dispositif de la participation des employeurs à l'effort de construction – la PEEC – et la gouvernance d'Action logement. L'objectif – louable – de ce texte est de simplifier et de rationaliser la collecte des sommes versées afin d'en améliorer la distribution.

Depuis 1953, Action logement, dont la précédente appellation, « 1 % logement », est encore souvent utilisée dans nos territoires, a pour objectif de faciliter l'accès des salariés au logement. Sa mission initiale est d'accompagner les salariés dans leur mobilité résidentielle et professionnelle avec des services et des aides financières. Nous savons combien cette mobilité est nécessaire pour accéder à l'emploi actuellement.

Mais le rôle d'Action logement s'est progressivement étendu au financement et à la construction de logements sociaux et intermédiaires, notamment dans le cadre de la politique de renouvellement urbain. Action logement assure ainsi la quasi-totalité du financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et contribue, par les investissements immobiliers de l'association Foncière logement, à la mixité sociale des quartiers.

En 2014, 550 000 aides et attributions locatives ont été délivrées. Plus de 46 % d'entre elles ont été accordées à des jeunes de moins de 30 ans. Action logement dispose de près de 4 milliards d'euros de ressources : 1,3 milliard d'euros pour le financement du logement social et intermédiaire ; 1,2 milliard d'euros dédié au financement des politiques publiques – à ce titre, 900 millions d'euros sont versés à l'ANRU – ; 890 millions d'euros d'aides aux salariés. Ces ressources proviennent principalement de la PEEC, à laquelle les employeurs de plus de 20 salariés doivent consacrer 0,45 % de leur masse salariale, au titre de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation : plus de 200 000 entreprises sont aujourd'hui concernées.

La PEEC est collectée par des comités interprofessionnels du logement : il en existe aujourd'hui vingt, autonomes, mais rassemblés dans le réseau Action logement et gérés paritairement par les représentants des salariés et les représentants des employeurs. En pratique, comme je vous l'avais dit, madame la ministre, on constate des dysfonctionnements, ce qui a conduit à des tentatives de rationalisation, initiées par les pouvoirs publics mais aussi par les partenaires sociaux. Cette réforme, prévue l'été dernier dans la loi relative au dialogue social et à l'emploi, dite « loi Rebsamen », a été censurée par le Conseil constitutionnel car elle constituait un cavalier législatif.

Ce cadre étant posé, j'en viens désormais au contenu du projet de loi que nous examinons. Je dois vous avouer, mes chers collègues, que les députés du groupe Les Républicains étaient plutôt circonspects en abordant l'examen de ce texte. Circonspects car, à la lecture de l'exposé des motifs et des lignes directrices de l'ordonnance, nous craignons qu'une nouvelle usine à gaz ne soit créée, puisque c'est la spécialité des gouvernements depuis 2012.

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Ah !

**M. Jean-Louis Dumont.** La date est en effet importante !

**M. Guillaume Chevrollier.** Nous craignons en effet qu'Action logement ne devienne un mastodonte, une forteresse, dont les missions seraient plus lourdes à mettre à œuvre. Or, au regard des sommes en jeu et de l'objectif visé – faciliter l'accès au logement des salariés –, il est impératif que la réforme d'Action logement et de la PEEC soit efficace.

L'examen du texte en commission des affaires économiques a permis d'éclaircir les objectifs et les contours de la réforme. Il faut à cet égard rendre hommage au rapporteur du texte, qui a fait œuvre de pédagogie en commission pour expliquer ce vers quoi ce texte nous mène. Les députés Les Républicains membres de la commission des affaires économiques ont par conséquent choisi de voter pour ce texte...

**M. Jean-Louis Dumont.** Très bien !

**M. Guillaume Chevrollier.** ...qui vise à substituer un acteur unique aux vingt comités interprofessionnels du logement. Cela devrait mettre fin à la concurrence qui s'exerce entre les CIL pour bénéficier des versements des entreprises assujetties.

Ainsi, Action logement deviendra un véritable bailleur social qui effectuera ses missions de manière cohérente et lisible sur l'ensemble du territoire. En évoquant en commission une « déclinaison territoriale », vous nous avez assurés, madame la ministre, que cette centralisation ne méconnaîtrait pas les territoires, puisque des délégations territoriales seront créées. C'est un point sur lequel les députés Les Républicains seront particulièrement attentifs : la rationalisation ne doit pas balayer la proximité et éloigner les personnes concernées, entreprises et salariés, du dispositif.

Par ailleurs, nous avons déposé un amendement en commission afin de préciser explicitement que la réforme élaborée par ordonnance n'en profite pas pour augmenter, opportunément, le taux de 0,45 %, au détriment des entreprises. Cet amendement a été retiré, après les engagements de Mme la ministre selon lesquels la réforme ne concernerait pas le niveau de la participation des employeurs. Soyez assurés que nous resterons vigilants au respect de cet engagement.

Je souhaite profiter de cette tribune pour relayer les inquiétudes de nos concitoyens et des professionnels du logement sur la politique du logement menée depuis quatre ans. Il ne

s'agit donc pas de vous mettre en cause personnellement, madame la ministre du logement et de l'habitat durable, puisque vous venez de prendre vos fonctions – c'est d'ailleurs votre premier texte en séance publique. Mais sachez – vous devez d'ailleurs le constater par vous-même – que la politique du logement menée par le gouvernement de Manuel Valls, et, avant lui, celui de Jean-Marc Ayrault, nous conduit droit dans le mur.

On est bien loin de la promesse du candidat François Hollande de construire 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux. Pire, c'est tout un secteur qui s'est effondré, même si vous avez fait état, madame la ministre, de certains signaux de reprise, vraisemblablement dus à des investissements dans le domaine du logement social, grandement financé par la dépense publique, laquelle accroît donc encore les déficits abyssaux de notre pays.

Les investisseurs et les propriétaires ont été complètement découragés par les mesures et les contre-mesures, par les promesses et les reculs de la majorité. Depuis quatre ans, nous avons examiné pas moins de trois lois dédiées au logement : la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement de janvier 2013 ; la loi d'habilitation pour accélérer les projets de construction de juillet 2013 ; la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, de mars 2014.

**M. Philippe Bies.** Elles portent leurs fruits !

**M. Daniel Goldberg.** Merci de rappeler notre bilan !

**M. Guillaume Chevrollier.** De nombreuses dispositions ont également été insérées dans de nouvelles lois, telles que la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises ou encore, récemment, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron, d'août 2015, pour revenir sur ce qui a été adopté, pour simplifier ou pour préciser. Il ne faut pas non plus oublier les plans d'urgence, qui se succèdent d'année en année, annoncés tambour battant par le Premier ministre et le Gouvernement. Dernier en date, le plan lancé cette semaine pour la mobilisation du foncier en faveur du logement, qui nous promet encore de nouveaux amendements dans de nouvelles lois.

Cette instabilité législative débouche sur une politique illisible. Elle a pour conséquence la perte de confiance de tout un secteur, avec des résultats en berne.

Cette perte de confiance a été fort bien analysée par Daniel Goldberg dans son récent rapport d'information sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement.

**M. Philippe Bies.** Ah bah voilà autre chose ! (*Sourires.*)

**M. Guillaume Chevrollier.** Dans ce rapport, il constate que « l'instabilité fiscale pousse les propriétaires fonciers à l'immobilisme ».

**M. Daniel Goldberg.** Exactement. Et c'est vous qui en êtes les responsables !

**M. Guillaume Chevrollier.** Cette situation a des conséquences dramatiques pour tout le secteur du bâtiment et de la construction, notamment en matière d'emploi : nous le voyons dans nos circonscriptions. Je ne saurais donc, madame la ministre, que vous encourager à apaiser ce secteur ; je le dis non pas pour polémiquer de manière stérile, mais avec beaucoup d'inquiétude, en raison des remontées que nous avons du terrain, que ce soit de la part des organisations professionnelles ou de celle des artisans que nous croisons dans nos circonscriptions.

En conclusion, chers collègues, les députés du groupe Les Républicains ont choisi de voter pour le projet de loi qui habilite le Gouvernement à réformer par ordonnance les modalités relatives à la participation des employeurs à l'effort de construction, mais soyez assurés que nous resterons vigilants quant à la rédaction de ces ordonnances et aux conséquences de la réforme d'Action logement, cette réforme devant aboutir à une véritable action de simplification et de rationalisation.

**M. Jean-Louis Dumont.** Bravo pour le vote positif!

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Goldberg.

**M. Daniel Goldberg.** Monsieur le président, madame la ministre – chère Emmanuelle Cosse –, madame la présidente de la commission des affaires économiques, monsieur le rapporteur, chacun ici sait le rôle décisif que joue Action logement en matière de construction, de rénovation et de renouvellement urbain : tous les orateurs qui m'ont précédé à la tribune en ont fait état. Action logement a su se réformer il y a quelques années, pour s'engager dans une démarche plus vertueuse, et sans doute aussi plus transparente. Sur tous les bancs, nous avons accompagné cette réforme.

Action logement et l'ensemble des partenaires sociaux qui le composent souhaitent aujourd'hui continuer à se réformer, pour gagner encore en efficacité. J'espère qu'une fois de plus, nous accompagnerons tous ce mouvement.

Le modèle auquel répond Action logement doit être conforté et pérennisé. C'est ce que nous faisons depuis 2012, après que – il convient de le préciser – ce modèle a été grandement fragilisé, entre 2007 et 2012, par des ponctions réalisées par l'État sans réflexion quant à la pérennité du dispositif. On est ainsi passé d'une logique de ponction, avant 2012, à une logique de conventionnement, voire de partenariat, depuis 2012.

Ce modèle français de financement du logement – de tous les logements, mais en particulier du logement social –, il faut que nous le défendions. J'espère que l'on notera dans l'hémicycle des convergences vers cet objectif, par rapport notamment à des directives qui pourraient venir de l'Union européenne en vue d'en remettre en cause la qualité, ou la manière d'organiser les prêts pour les acquisitions, ou encore le financement du logement social. Nous devons non seulement défendre, mais être fiers et porter haut les couleurs de ce modèle si original.

Que 0,45 % de la masse salariale des entreprises soit consacrée au logement, majoritairement à celui de leurs salariés, sous la forme d'un salaire différé, et non pas, comme je l'ai entendu dire tout à l'heure, d'un impôt – les mots ont un sens –, et que cette somme soit gérée par les partenaires sociaux, en partenariat avec l'État : voilà le modèle qu'il faut défendre. Je préfère que l'on continue de parler de « salaire différé », et non de « charge », car c'est bien de cela qu'il s'agit, et c'est ainsi que cela doit être entendu si nous voulons pousser ce modèle encore un peu plus loin.

En ce jour où le grand écrivain franco-congolais Alain Mabanckou va rejoindre le Collège de France, je citerai ce proverbe africain : « Si tu veux aller loin, souviens-toi d'où tu viens ».

**M. Philippe Bies et M. Jean-Louis Dumont.** Très bien!

**M. Henri Jibrayel.** Quel talent!

**M. Daniel Goldberg.** Quand on parle de « salaire différé » plutôt que d'« impôt » ou de « charge », on sait d'où l'on vient : on ira donc plus loin.

Certes, le véhicule qui a été choisi est d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances. Jérôme Lambert a indiqué les réserves qu'une telle méthode pouvait inspirer. Le Gouvernement avait déposé en mai 2015 un amendement au projet de loi dit « Rebsamen » pour aller dans ce sens. Nous sommes aujourd'hui obligés de répéter cet exercice, mais, François Pupponi l'a rappelé, il est essentiel que la réforme soit effective au 1<sup>er</sup> janvier prochain.

Les questions qui se posent sont claires. Des craintes relatives à l'égalité d'accès à la ressource ont pu être exprimées. À cet égard, je me félicite de l'amendement qui a été adopté par la commission, sur l'initiative de notre rapporteur, et qui prévoit la création d'un comité des partenaires.

Deuxième point à vérifier, de mon point de vue : la préservation des écosystèmes locaux de construction, c'est-à-dire des accords entre les élus locaux, les différents bailleurs et l'ensemble de la chaîne de la construction.

**M. Jean-Louis Dumont.** En effet!

**M. Daniel Goldberg.** Je me félicite que, dans le texte issu de la commission, la logique territoriale soit confortée.

Et puis, il y a la question des modalités d'accès à la ressource. Il est vrai que ce n'est pas la même chose de soutenir la construction par des dotations que de participer directement au capital des entreprises sociales pour l'habitat, les ESH. Action logement détient des participations dans 231 ESH et n'est majoritaire que dans 83 d'entre elles. Il conviendra donc, au moment du transfert des participations des CIL, que des discussions s'engagent afin de savoir comment l'actionnaire minoritaire participera à la bonne marche du nouveau dispositif.

J'ai cité un proverbe africain, j'en citerai un autre pour conclure : « Si tu veux aller vite, marche seul. Si tu veux aller loin, marchons ensemble. » (*Sourires.*)

**M. Henri Jibrayel.** Il faut le faire entrer à l'Académie française!

**M. Daniel Goldberg.** Eh bien, je suggère, madame la ministre, que pour rédiger les ordonnances, nous marchions ensemble – en particulier le Gouvernement et notre collègue rapporteur – et qu'Action logement et l'État continuent de marcher ensemble afin de loger au mieux les salariés de notre pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen et du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste.*)

**M. Jean-Louis Dumont.** Excellent!

**M. Michel Piron.** Très bien!

**M. le président.** La parole est à Mme Jacqueline Maquet.

**Mme Jacqueline Maquet.** Monsieur le président, madame la ministre, chers collègues, le projet de loi qui nous réunit aujourd'hui vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances pour simplifier et rationaliser l'organisation d'Action logement, le réseau du « 1 % logement » – 0,45 % aujourd'hui.

Ce projet de loi, tout le monde est d'accord pour dire qu'il est indispensable. Les acteurs d'Action logement souhaitent d'ailleurs cette réforme. Dans ce contexte, le choix d'une habilitation à légiférer par ordonnance, s'il est parfois décrié, permettra une mise en œuvre rapide du processus.

Le présent projet de loi s'inscrit dans la continuité de la loi Rebsamen relative au dialogue social et à l'emploi et de la loi ALUR pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Action logement joue un rôle essentiel en matière de construction, de rénovation et de renouvellement urbain, avec une spécificité : le logement des salariés.

Depuis 1953, sa mission première est de faciliter l'accès au logement des salariés, de manière à favoriser l'accès à l'emploi et la mobilité professionnelle, par la distribution d'aides aux salariés du secteur assujéti et le financement du logement social.

En 2009, Action logement, sous l'impulsion de l'État et des partenaires sociaux, a connu des mutations, notamment la réduction significative du nombre de CIL et la professionnalisation de leur mode de fonctionnement et d'intervention.

En 2013, dans le cadre d'un accord-cadre entre l'Union des entreprises et des salariés pour le logement – UESL – et l'État prévoyant la mobilisation exceptionnelle sur six ans de 3 milliards d'euros d'emprunts auprès du fonds d'épargne, Action logement s'est mobilisé pour accélérer la construction de logements sociaux pour les salariés et contribuer ainsi à la réalisation de l'objectif national de production de tels logements prévu par la loi ALUR.

En 2014, l'État et l'UESL ont signé une convention quinquennale qui s'inscrivait dans les objectifs du réseau, à savoir le renforcement du lien entre l'emploi et le logement, en soutenant la construction de logements abordables pour les salariés et en les accompagnant dans leurs projets d'acquisition ou de rénovation ou dans leur mobilité.

Les partenaires sociaux ont poursuivi, au cours de l'année 2014, la démarche de modernisation et de rationalisation du réseau et ils ont élaboré un projet de redéploiement d'Action logement pour la période de 2015 à 2019, projet qui a fait l'objet de la signature en mai d'une « position commune ».

Le présent projet de loi s'inscrit dans la continuité de cette évolution d'Action logement.

La nouvelle organisation d'Action logement permettra de constituer un groupe structuré ayant pour objectifs de rationaliser et de simplifier la collecte de la PEEC et la distribution des aides et services financés au moyen de cette participation; d'accroître les capacités de production des logements sociaux d'Action logement, afin de décliner territorialement les objectifs fixés par la convention quinquennale du 2 décembre 2014 et de contribuer à l'effort national de production; de constituer un véritable groupe Action logement, d'accroître la cohérence, la lisibilité, l'efficacité du dispositif, d'en renforcer la gouvernance et la maîtrise des risques et d'en réduire les coûts de fonctionnement en mutualisant les moyens.

Après cette réforme, Action logement gèrera 900 000 logements, ce qui en fera un acteur primordial de la politique publique du logement social.

C'est pourquoi, mes chers collègues, je souhaite voir cette réforme aboutir au plus vite. Et comme vous l'avez dit en commission, madame la ministre, elle devra se faire en liaison avec l'USH – n'est-ce pas, monsieur le président Dumont? –, afin que la modernisation bénéficie à l'ensemble de la politique du logement social.

**M. François Pupponi, rapporteur.** En effet!

**Mme Jacqueline Maquet.** Oui, notre pays a besoin de réformes. Oui, cela peut se faire par voie d'ordonnances, exceptionnellement, quand cela est justifié – mais dans un délai plutôt de six mois, madame la ministre. Et oui, il faut

accélérer la construction de logements sociaux et favoriser la mixité sociale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen et du groupe écologiste.*)

**M. François Pupponi, rapporteur.** Bravo!

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Louis Dumont, dernier orateur inscrit.

**M. Jean-Louis Dumont.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la présidente de la commission des affaires économiques, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, les orateurs qui se sont succédé ce matin à la tribune ont rappelé qu'à une époque, dans l'immédiat après-guerre, un acte militant très fort avait été fait par le patronat et les syndicats de salariés – qui perdure encore: Action logement. C'est une grande, une belle histoire: celle du logement, celle de l'industrialisation accompagnée de migrations, puis d'une stabilisation des familles – tant d'ailleurs grâce au locatif social que grâce à l'accession à la propriété. On vient de le rappeler: dans certains territoires, il y eut parfois un apport personnel, la force de travail, l'expertise, le professionnalisme de l'individu, du père de famille créant son logement. Ne l'oublions pas, car cela a encore de la valeur, et surtout du sens, aujourd'hui.

Des évolutions, voire des révolutions ont eu lieu. Par exemple, je n'oublie pas, monsieur le président de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, que c'est la loi Borloo qui a non seulement créé cette agence, mais aussi engagé une première réflexion sur l'organisation de la collecte du 1 % logement.

**M. Michel Piron.** Eh oui!

**M. François Pupponi, rapporteur.** Tout à fait!

**M. Jean-Louis Dumont.** Ce 1 % logement ne représente d'ailleurs plus 1 %, mais la dénomination perdure dans le langage commun; c'est plus simple, et cela nous rappelle d'où cela vient – et peut-être où cela peut aller, pour une nouvelle et grande histoire.

La loi Borloo a supprimé une règle très importante de fonctionnement des sociétés anonymes d'HLM: celle dite « des dix voix ». À l'époque, cela m'avait un peu perturbé.

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Je sais!

**M. Jean-Louis Dumont.** Je m'étais dit qu'il faudrait être très vigilant. Or le texte qui nous est soumis aujourd'hui – et qui, je le souhaite, sera adopté à l'unanimité – appelle une réaction de ma part. Dans le code de la construction et de l'habitation, il existe en effet des règles pour les organismes qui détiennent un capital social – car il n'y a pas que les sociétés anonymes d'HLM, il y a aussi l'Union sociale pour l'habitat, les sociétés coopératives, les sociétés d'économie mixte. Je ne m'inquiète pas pour aujourd'hui, car le comité des partenaires sera certainement très vigilant, mais demain, si ces règles ne sont pas rappelées, que pourra-t-il se passer? En écoutant les orateurs, j'imaginai par exemple une intrusion hostile dans une société anonyme d'HLM; j'imaginai un grand groupe, doté de plusieurs dizaines de milliers de logements, dans des endroits très tendus, là où la valeur du logement – fût-il HLM –, augmente.

J'imagine aussi une intrusion hostile de l'APE, l'Agence des participations de l'État – je me suis promis, madame la ministre, de ne pas parler de Bercy aujourd'hui... (*Sourires.*)

**M. Philippe Bies.** Mais il y a tout de même des limites! (*Mêmes mouvements.*)

**M. Jean-Louis Dumont.** En effet. J'imagine, disais-je, une prise de participation majoritaire de l'APE, laquelle gère, selon le mot de Louis Besson, le patrimoine de la nation républicaine.

Vous avez aussi souligné, mes chers collègues, à quel point l'adresse et le toit sont des éléments clés dans le parcours du salarié et du citoyen en général – j'entends par là lui et sa famille. Or l'APE pourrait gagner beaucoup d'argent en vendant ce patrimoine à l'étranger, comme elle l'a fait en d'autres domaines : soyons-y très attentifs. L'évolution des règles, si elle doit avoir lieu, passe par un consensus entre tous les acteurs.

Action logement, je veux aussi le rappeler, représente un apport fort pour l'aide à la pierre, qu'il soit individuel ou collectif. Ces aides sont destinées à des populations fragiles, à des salariés qui ont peu de ressources lorsqu'ils entrent dans le monde du travail – puisque, quelle que soit l'importance de l'entreprise, on n'y entre généralement pas avec le salaire le plus élevé, sauf lorsqu'il s'agit du directeur général... Un salarié de base qui entre dans son logement doit avoir les moyens de le payer. Les aides à la pierre n'ont donc qu'un seul objectif : la maîtrise du loyer de sortie.

**M. le président.** Merci de conclure.

**M. Jean-Louis Dumont.** Je vais vers ma conclusion, monsieur le président : laissez-moi encore quelques secondes...

Les aides à la pierre peuvent assurer la pleine maîtrise des loyers de sortie et même, dans la construction neuve – soumise aux normes actuelles –, de la quittance globale.

Les enjeux du présent texte sont donc forts, madame la ministre : ils concernent l'architecture et la structuration du mouvement, le partenariat et le dialogue, qui doivent être constants. Nous réussissons tous ensemble, aujourd'hui et, mieux encore, demain, une fois appliquée cette loi d'habilitation. Elle offrira, dans l'organisation, davantage de réactivité aux acteurs du réseau de l'habitat – Action logement l'a démontré –, davantage d'efficacité et de performance, et ce pour le confort du logement destiné à tous, petits et grands, jeunes et vieux, étudiants et salariés. Telle est l'ambition. Ce sont, me semble-t-il, 110 000 HLM qui ont été financés, toutes familles confondues. Nous pouvons faire mieux, à une condition : qu'on nous laisse travailler, qu'on libère nos énergies pour que, ensemble, nous réussissions. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen, du groupe écologiste, du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste et du groupe de l'Union des démocrates et indépendants.*)

**M. Gilles Lurton.** Très bien !

**M. le président.** La discussion générale est close.

La parole est à Mme la ministre.

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Je veux d'abord vous remercier, mesdames et messieurs les députés, pour vos encouragements à travailler ensemble, ce qui, j'en suis convaincue, est une nécessité en matière de logement : en ce domaine sont en effet impliqués l'État, les parlementaires, les élus locaux, les collectivités et les acteurs du logement, de l'habitat et de la construction. C'est donc bien ainsi que je compte procéder au sein du ministère dont j'ai la charge.

Je veux aussi vous rassurer sur l'ordonnance : nous y travaillerons ensemble – plusieurs sujets ont déjà été évoqués en commission. Les partenaires sociaux d'Action logement sont eux-mêmes très favorables à un travail commun, qu'Action logement mène déjà, d'ailleurs, avec l'Union sociale pour

l'habitat : nous devons poursuivre dans cette voie, car elle est aussi un moyen de lever certains de vos doutes sur l'habilitation à légiférer par ordonnances. En même temps, une telle procédure est un gage de rapidité, notamment pour tenir les délais de la réforme proposée par Action logement.

Je veux répondre au groupe GDR, qui a exprimé des craintes sur Action logement. Cet organisme, il faut le rappeler, est géré par les partenaires sociaux de façon paritaire : le patronat et les syndicats y sont donc réunis autour d'une même table, et je travaille avec tous. La présente réforme a été voulue, non par l'État, mais par l'ensemble de ces partenaires sociaux, par Action logement lui-même, même si l'État l'a bien entendu encouragée. M. Piron l'a rappelé, nous aurions tous préféré que les choses se passent différemment et que l'action territoriale se modernise plus vite ; mais cette réforme, je le répète, est voulue par les partenaires sociaux ; la responsabilité du Gouvernement est donc de les accompagner, y compris en répondant aux doutes que vous venez d'exprimer : oui, Action logement doit tenir ses engagements en matière de relogement des plus démunis ; c'est d'ailleurs la raison pour laquelle, par exemple, une convention a été signée avec lui en Île-de-France pour accélérer le relogement de personnes concernées par le DALO. Oui, Action logement doit davantage mobiliser ses garanties auprès des jeunes salariés en mobilité, dans le logement social comme dans les prêts pour l'accession à la propriété. De fait, l'enjeu est de loger l'ensemble des salariés.

Je comprends votre position et ne la remets pas en cause, monsieur Serville, mais ce projet de loi vise précisément à moderniser le réseau d'Action logement, à améliorer son efficacité et à mettre fin à la concurrence territoriale dont les élus locaux peuvent constater les dommages lorsque des acteurs de la même famille se disputent, y compris sur la construction. C'est pourquoi, disais-je, l'État accompagne la réforme, tout en restant très vigilant sur les sujets que vous et certains de vos collègues ont évoqués.

Vous m'avez aussi tendu une perche, monsieur Chevrollier, sur la politique menée depuis 2012 par le Gouvernement en matière de logement : à son sujet il faudrait parler, non d'une grande pagaille mais, tout au contraire, d'une grande cohérence. Sur le plan législatif, un texte très important a été adopté en 2013 sur la mobilisation du foncier public pour augmenter la part des logements sociaux. On peut aussi mentionner la loi ALUR, texte fondamental dans lequel il est question d'urbanisme, de relations entre locataires et propriétaires, d'encadrement des loyers et de simplification. Cette loi, me semble-t-il, a apporté beaucoup de réponses sur de nombreux sujets.

On peut enfin rappeler les mesures de simplification : le ministère du logement, sous l'impulsion de Sylvia Pinel, en a adopté pas moins de quarante-sept au cours des derniers mois. Ces mesures ont vraiment facilité les choses depuis plusieurs années.

Je pourrais aussi parler d'objectifs annoncés et respectés. En 2015, 110 000 logements sociaux ont été financés, chiffre très élevé auquel il faut encore ajouter les logements financés par l'ANRU et dans les outre-mer : au total, le chiffre se monte à 125 000.

Nous avons également sécurisé le logement social avec le Fonds national des aides à la pierre, le FNAP, et le dispositif Pinel qui, destiné au logement intermédiaire, constitue une réponse forte et ciblée dans les territoires. Je ne reviendrai pas sur les débats nourris qu'avait inspirés, au sein de cette assem-

blée, le dispositif Scellier, lequel – pour le coup non ciblé – a « tartiné » la France de constructions sans rapport avec les besoins tout en grevant les finances publiques.

Je pourrais aussi mentionner le PTZ, auquel tous les professionnels de l'immobilier, que j'ai rencontrés ces dernières semaines, sont favorables. Ils demandent même – ils l'ont rappelé à l'Élysée où ils ont été reçus la semaine dernière – une communication nationale sur cette mesure.

Je ne crois donc pas que l'on puisse parler de grande pagaille. La politique du logement que nous conduisons porte ses fruits : les commercialisations ont augmenté de 30 % avant les mises en chantier entre 2014 et 2015 ; les permis de construire ont augmenté chaque trimestre, à hauteur de 6 % pour le dernier trimestre constaté. Les objectifs de réhabilitation ont aussi été revus à la hausse, notamment dans le programme « Habiter mieux », passant de 50 000 à 70 000 logements, sans compter les prêts à taux zéro bientôt mobilisés pour la réhabilitation du logement social, les prêts de haut de bilan, pour lesquels l'enveloppe de 1,5 milliard d'euros sera, je l'espère, annoncée d'ici à quelques semaines – nous en sommes à la phase de conclusion.

Je ne cherche pas la polémique, mais je n'aurais aucune difficulté à rappeler ce qui s'est fait avant 2012, en particulier les dispositifs d'investissement locatif non ciblés, sur lesquels la précédente majorité a par conséquent été contrainte de revenir à la fin du quinquennat.

**M. Michel Piron**, *Errare humanum est...*

**Mme Emmanuelle Cosse**, *ministre*. Je pourrais aussi revenir sur l'augmentation des loyers entre 2000 et 2012. C'est précisément l'absence de mesure d'encadrement des loyers pendant cette période qui a conduit le gouvernement de Jean-Marc Ayrault à en faire adopter une, en l'occurrence assortie d'une observation desdits loyers : après les deux premières années de la loi ALUR, que nous fêtons la semaine prochaine, plusieurs dizaines de territoires observent en effet l'évolution des loyers, avec le soutien des professionnels de l'immobilier. Tout ce qui contribue à la transparence des loyers sera de nature à rendre le marché moins spéculatif.

Sur le foncier, enfin, le rapport parlementaire de Daniel Goldberg, rédigé sous l'égide de la commission, a été présenté il y a un mois. Ce travail de grande qualité comporte un certain nombre de mesures, de nature non législative, que nous mettrons en œuvre. Elles concernent notamment la transparence des marchés fonciers et, plus généralement, le déblocage du foncier, question délicate s'il en est sur notre territoire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen.*)

**M. le président**. La parole est à M. le rapporteur.

**M. François Pupponi**, *rapporteur*. Mme la ministre a presque tout dit, je me contenterai donc de compléter brièvement son propos. Nous serons effectivement très attentifs à la rédaction des ordonnances. Nous examinons, je le rappelle, un projet de loi d'habilitation. Les craintes qui se sont exprimées, précises, me semblent avoir été entendues et les ordonnances devront les prendre en compte.

S'agissant des départements et territoires d'outre-mer, monsieur Serville, un dispositif spécifique a été mis en œuvre par l'ANRU, avec plusieurs centaines de millions d'euros investis au titre du dernier plan – et plusieurs autres millions qui le seront au titre du suivant. Je me rendrai d'ailleurs en Guadeloupe entre le 4 et le 7 avril prochains, dans le cadre du Forum régional de la rénovation urbaine, pour observer les conditions de mise en œuvre de ce

plan. Les problèmes qui se posent dans ces territoires en matière de logement sont particuliers, on le sait, s'agissant notamment de l'insalubrité. Le Gouvernement suit la question avec beaucoup d'attention, et l'ANRU, je le répète, agit à sa demande.

#### DISCUSSION DES ARTICLES

**M. le président**. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles du projet de loi.

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

**M. le président**. La parole est à Mme la ministre, pour soutenir l'amendement n° 2.

**Mme Emmanuelle Cosse**, *ministre*. Cet amendement fait suite à celui qui fut déposé en commission sur le même sujet ; il entend répondre à une inquiétude exprimée par tous au sujet du contrôle de la capitalisation des fonds d'Action logement.

Le Gouvernement vous propose, à travers le présent amendement, un encadrement différent de celui proposé en commission, lequel nous paraissait trop rigide, notamment en ce qu'il incombait au ministre du logement. Nous comprenons la demande d'un garde-fou en cas de capitalisation excessive ; aussi proposons-nous que l'État exerce un contrôle qui, aux termes de l'ordonnance, ne prendrait pas la forme d'une demande d'autorisation systématique mais d'une possibilité de s'opposer, au cas par cas, à une capitalisation jugée inopportune, et ce par le biais d'un droit de veto accordé aux commissaires du Gouvernement qui siègent au conseil d'administration du pôle immobilier. Ce système nous paraît plus efficace, et il se fonde sur un examen plus attentif des dispositions dont nous parlons.

La capitalisation, je l'ai dit tout à l'heure, est par ailleurs encadrée par la convention quinquennale signée entre l'État et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement, l'UESL.

**M. le président**. Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Pupponi**, *rapporteur*. La commission n'a pas examiné cet amendement, mais je remercie Mme la ministre d'avoir respecté l'engagement qui avait été pris. M. Bies avait déposé un amendement tendant à prévoir un contrôle du ministre en charge du logement ; nous lui avons demandé de le retirer, afin que le Gouvernement en rédige un autre susceptible de rassurer les parties prenantes quant à la possibilité donnée à Action logement de prendre des participations dans un certain nombre d'organismes du logement social.

**M. Michel Piron**. En effet, très bien !

**M. François Pupponi**, *rapporteur*. Aujourd'hui, il faut le préciser, ces prises de participation sont libres : Action logement pourrait donc les réaliser en l'absence de tout contrôle et sans qu'il soit possible de s'y opposer, sauf pour les organismes concernés, dans certaines conditions.

Cet amendement va plus loin et dans le bon sens, puisqu'il améliore les conditions d'utilisation de la PEEC et des prises de participation ; à titre personnel, j'émet donc un avis favorable.

**M. le président**. La parole est à M. Daniel Goldberg.

**M. Daniel Goldberg.** Je me félicite également de cet amendement proposé par le Gouvernement, qui, comme vient de le dire le rapporteur, va dans le bon sens. J'insiste néanmoins, non pas sur la prise de nouvelles participations mais, comme je l'ai dit tout à l'heure lors de la discussion générale, sur le transfert entre les CIL et la nouvelle structure d'Action logement, dans les cas où ce réseau est actionnaire minoritaire.

Il est nécessaire – la question pourrait être évoquée dans le cadre des discussions qui mèneront à la rédaction de l'ordonnance, si elle ne doit pas figurer dans celle-ci, c'est-à-dire être inscrite en dur dans la loi – de redéfinir, au moment de ce transfert, le pacte d'actionnaires, dans les cas, je le répète, où Action logement est actionnaire minoritaire.

Si la nouvelle structure souhaite participer à ce nouveau pacte d'actionnaires pour adopter une logique plus majoritaire, il faut, quoi qu'il en soit, qu'une discussion locale ait lieu au sein des ESH dans lesquelles Action logement n'est pas majoritaire.

Dans les 83 autres – celles où Action logement est majoritaire –, la situation est bien évidemment différente: là, les choses doivent aller très vite afin de conforter la réforme qui est en cours. Mais, à l'occasion de l'examen de votre amendement, madame la ministre, je voulais appeler l'attention de l'assemblée sur ce point.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** Madame la ministre, je trouve cet amendement aussi sobre que rassurant, et aussi rassurant que sobre. Il permet, en définitive, de remettre l'État à sa place, et seulement à sa place, tout en lui permettant de jouer pleinement son rôle. Je suis donc complètement convaincu de son intérêt: son exposé sommaire justifie notamment son efficace sobriété.

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Bies.

**M. Philippe Bies.** Le groupe socialiste, républicain et citoyen votera, bien évidemment, cet amendement. La souplesse et l'efficacité ne doivent pas empêcher le contrôle, et nous avons trouvé un très bon compromis, sachant, comme l'a rappelé le président Dumont, que le comité des partenaires aura sans doute aussi, dans le cadre des relations de confiance qu'il a avec Action logement, les ESH et l'ensemble des autres partenaires, à évoquer ces questions.

*(L'amendement n° 2 est adopté.)*

*(L'article 1<sup>er</sup>, amendé, est adopté.)*

#### Articles 2 à 4

*(Les articles 2, 3 et 4 sont successivement adoptés.)*

#### VOTE SUR L'ENSEMBLE

**M. le président.** Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

*(Le projet de loi est adopté.) (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen.)*

*(La séance, suspendue quelques instants, est immédiatement reprise.)*

3

#### RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ

##### Deuxième lecture (suite)

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (n<sup>os</sup> 3442, 3564 rectifié).

##### DISCUSSION DES ARTICLES (suite)

**M. le président.** Hier soir, l'Assemblée a poursuivi la discussion des articles du projet de loi, s'arrêtant à l'article 17 *ter*.

##### Article 17 *ter*

**M. le président.** La parole est à M. Jean Launay, inscrit sur l'article.

**M. Jean Launay.** L'article 17 *ter* pose la question de la représentation des différents acteurs au sein des instances de bassin.

Le modèle français de l'eau, qui fonctionne depuis plus de cinquante ans, participe fortement à l'élaboration de la politique de l'eau par bassin ainsi qu'à la gestion d'une importante ressource financière pour l'environnement. Mais il est aussi contesté, en particulier par les adeptes de la recentralisation et de la rebudgétisation.

Mais le cœur du sujet est la question de l'organisation de la gouvernance: c'est tout l'objet de notre débat et des amendements qui ont été déposés sur cet article. Il faut que nous traitions ensemble, sereinement, le sujet.

Notre modèle est contesté par certains représentants d'usagers non professionnels, notamment par les consommateurs, au motif qu'ils ne seraient pas suffisamment représentés alors que l'utilisateur domestique paye la majeure partie des redevances alimentant les agences de l'eau, et qu'il ne bénéficie pas, en retour, d'aides à due proportion ou, tout au moins, équivalentes.

La Cour des comptes s'en est fait l'écho, mais elle a également – je le dis comme je le pense – jeté une forme de suspicion sur le bon fonctionnement des instances de bassin. J'entends cependant, pour ma part, ses propositions.

La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques – j'étais alors le porte-parole de mon groupe sur ce texte – a donné aux usagers non professionnels une véritable représentation, mais ce n'était pas suffisant. Par conséquent, cette représentation a été améliorée par décret: c'est le sens de

la réforme conduite en 2014 par le gouvernement actuel à la suite d'une concertation menée au sein du Comité national de l'eau.

Les usagers non professionnels disposent désormais d'un vice-président dans chaque comité de bassin, et leur niveau de représentation est conforté. Certains de mes collègues, qui vont s'exprimer, jugent que cette réforme est encore insuffisante.

Je constate cependant que les instances de bassin ne sont pas le lieu d'expression des lobbies privés. Le collège des élus n'y est pas clairsemé, et les choix qui y sont faits ont permis, grâce au travail et à l'assiduité, d'atteindre, en matière de qualité des eaux, des objectifs importants. En outre, les décisions qui y sont prises sont souvent le fruit de consensus et ne se résument pas à un décompte des voix entre les uns et les autres.

Cette organisation a donc connu des évolutions permanentes, et je défendrai un amendement, n°594, qui proposera une nouvelle évolution, mais dans le cadre d'une stabilité dont il faut reconnaître – c'est souvent nécessaire lorsqu'il s'agit de changer les choses – le bien-fondé.

**M. le président.** La parole est à Mme Geneviève Gaillard, rapporteure de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, pour soutenir l'amendement n° 613.

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.** Il est rédactionnel.

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État chargée de la biodiversité, pour donner l'avis du Gouvernement.

**Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État chargée de la biodiversité.** Favorable.

*(L'amendement n° 613 est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements, n°s 212, 617 et 22, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Michel Lesage, pour soutenir l'amendement n° 212.

**M. Michel Lesage.** Cet amendement vise à rétablir le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale concernant la composition des comités de bassin, tout en améliorant sa rédaction afin de créer un nouveau collège spécifiquement consacré à la représentation des usagers non professionnels. Il apporte également des précisions concernant la composition du collège des représentants des usagers professionnels.

Cet amendement ne modifie en rien l'équilibre général de représentation entre les collectivités territoriales, les usagers et l'État, représentés par trois collèges détenant respectivement 40 %, 40 % et 20 % des sièges, mais il organise un équilibre entre les usagers professionnels et non professionnels.

Au-delà des chiffres, nous traitons d'un sujet important concernant la politique de l'eau, bien commun d'intérêt général : sa gouvernance, et l'enjeu démocratique que revêt cette politique.

Les agences de l'eau et les comités de bassin sont, comme vous le savez, au cœur de cette gouvernance depuis la loi du 30 décembre 2006 dont Jean Launay rappelait à l'instant le contenu ainsi que la part qu'il a prise à sa discussion.

Il a également dit, de manière très juste, qu'à la fois le Conseil d'État, la Cour des comptes, de nombreux rapports d'audit, mais également le Comité national de l'eau – que Jean Launay préside –, ainsi que la mission d'évaluation de la politique de l'eau conduite en 2013 ont tous, sans exception, soulevé la question de la composition en trois collèges des comités de bassin.

Il est vrai que le collège des usagers, qui représente 40 % des sièges, a toujours été considéré comme disparate – certains ont même parlé à son propos de « fourre-tout ». En effet, on y retrouve à la fois les associations et les consommateurs, noyés – sans jeu de mot – au sein du groupe des acteurs professionnels, économiques et socio-professionnels.

De l'avis de tous et depuis longtemps, il existe donc une sur-représentation des acteurs socio-professionnels qui, de fait – et c'est normal – défendent plutôt des intérêts catégoriels. Il faut également rappeler que les usagers domestiques payent 85 % des redevances.

Il a été, à l'instant, fait référence à la réforme de 2014. Comme l'a rappelé Jean Launay, il s'agit en réalité d'une pseudo-réforme, car elle a consisté à constituer trois sous-groupes d'usagers au sein de l'ex-grand groupe des usagers : un pour les socio-professionnels du secteur agricole, un pour les prétendus non professionnels – bien qu'on y retrouve des représentants de la batellerie, de l'aquaculture ou de la pêche, qui sont également assimilés à des professionnels –, et un pour les socio-professionnels des secteurs de l'industrie et de l'artisanat.

De ce fait, la société civile et les usagers domestiques sont globalement sous-représentés, mais également, sur le fond, défavorisés quant à leur accès à l'engagement, à la formation ainsi qu'aux moyens techniques et financiers. D'où cette idée de créer un collège représentant la société civile et les usagers domestiques distinct des collèges socio-professionnels.

Tel est l'objet de cet amendement qui avait été, je le rappelle, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

**M. le président.** Je rappelle aux uns et aux autres que la durée des interventions sur les articles ou visant à présenter des amendements est limitée à deux minutes. Sans brider évidemment la démocratie, il faudrait essayer de condenser nos interventions, compte tenu du travail qui nous attend.

La parole est à Mme Geneviève Gaillard, pour soutenir l'amendement n° 617.

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** Cet amendement vise à faire en sorte, compte tenu des éléments qui nous ont été donnés et des débats que nous avons eus, que la réforme souhaitée entre en vigueur lors du prochain renouvellement des membres des comités de bassin, soit en 2020. La modification n'aurait donc pas lieu de façon immédiate, comme ce serait le cas si l'amendement de Michel Lesage et de Delphine Batho était adopté. De fait, une réforme a déjà eu lieu en 2014.

Comme l'amendement n° 212, en revanche, cet amendement vise à ce que les usagers non économiques de l'eau soient répartis au sein de deux collèges, à chaque fois à

hauteur de 20 % des membres. La différence principale entre les deux réside donc dans le décalage de la date d'entrée en vigueur, lequel tient compte des évolutions en cours.

Nous voulons inscrire cette évolution dans la loi car nous ne maîtrisons pas le contenu du décret à venir.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Sermier, pour soutenir l'amendement n° 22.

**M. Jean-Marie Sermier.** Il s'agit, par cet amendement, de clarifier la composition des collèges de comités de bassin. Cette clarification vise à éviter, comme c'est le cas au sein du comité de bassin Rhin-Meuse, que la désignation d'un président parmi les personnalités qualifiées entraîne, si le texte tel qu'il a été adopté par le Sénat venait à s'appliquer, la nomination de tous les vice-présidents dans les trois sous-collèges des usagers.

L'amendement vise à obtenir une meilleure répartition et permet une rédaction plus claire et plus efficace.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements en discussion commune ?

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** Avec l'amendement n° 22, l'élection des vice-présidents au sein des sous-collèges des usagers ne serait pas possible. Ce serait dommage, car il s'agit d'un point fondamental. La commission a donc repoussé cet amendement, de même que l'amendement n° 212, pour les raisons que j'exposais précédemment. La commission souhaite, par conséquent, que soit préféré à ces deux amendements l'amendement n° 617, que j'ai présenté et que Mme Le Dissez a cosigné.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État chargée de la biodiversité.** L'amendement n° 22 vise à éviter la situation dans laquelle aucun président ou vice-président de comité de bassin ne serait issu du collège des élus. En effet, la réglementation actuelle prévoit que le président peut être soit issu du collège des élus soit une personnalité qualifiée.

La rédaction issue du Sénat prévoit que les vice-présidents sont issus du collège des usagers. Toutefois, lorsqu'une personnalité qualifiée est élue à la présidence d'un comité de bassin, c'est bien avec le soutien d'une partie du collège des élus, puisque celui-ci participe au vote.

Par ailleurs, cet amendement, s'il était adopté, irait à l'encontre de l'objectif poursuivi par de nombreux parlementaires qui souhaitent que chaque sous-collège des usagers, notamment celui des non professionnels, élise son vice-président. Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

S'agissant des amendements nos 212 et 617, qui portent sur la composition du collège des usagers des comités de bassin, nous avons déjà eu un débat en commission. À cette occasion, s'est exprimé le souhait de ne pas déstabiliser la situation issue de la réforme de 2014.

L'amendement de Mme Batho et de M. Lesage ne tient pas compte de ce souhait puisqu'il vise à opérer un changement immédiat de la composition du collège des usagers dans chaque comité de bassin. Cela ne va donc pas dans le sens de ce que nous avons essayé de construire en commission : le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

Madame Gaillard, vous proposez une évolution de la représentation des usagers non économiques au sein des comités de bassin en créant un collège des usagers non professionnels disposant de la moitié des voix actuelles du collège des usagers au prochain renouvellement, donc en 2020. Ce report permet de ne pas déstabiliser les instances, lesquelles ont déjà été réformées en 2014. Il me semble toutefois préférable de ne pas décider d'ores et déjà de la manière dont la représentation des usagers non économiques doit être améliorée.

La solution que propose l'amendement n° 594 de M. Launay me paraît plus appropriée car elle donne toute sa place à la concertation, ce qui permettra de tenir compte des évolutions importantes permises par la présente loi ainsi que par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République et la loi de modernisation de l'action territoriale publique concernant les compétences des agences de l'eau et des collectivités dans le domaine de l'eau et de la biodiversité.

Je préférerais donc que vous retiriez votre amendement au profit de celui de M. Launay.

**M. le président.** La parole est à Mme Delphine Batho.

**Mme Delphine Batho.** Si je comprends bien, le Gouvernement revient sur ce qu'il avait dit en commission.

**Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État.** Pas du tout !

**Mme Delphine Batho.** Si, absolument.

L'article L. 213-8 du code de l'environnement ne définit ni la durée des mandats au sein du comité de bassin ni les modalités de renouvellement. On pourrait donc très bien voter l'amendement n° 212, et le Gouvernement déterminerait par décret la façon dont ces dispositions entreraient en vigueur, puisque la durée du mandat des membres des comités de bassin et leurs modalités de renouvellement sont définies par l'article D. 213-20 du code de l'environnement. Cet article a d'ailleurs été modifié par un décret du 27 juin 2014, lequel dispose : « Les mandats des présidents de comité de bassin en cours à la date de publication du présent décret prennent fin le jour de la première réunion du comité de bassin suivant la même date. »

J'ai donc vraiment un doute sur la nature législative de telles dispositions. Nous faisons la loi ici. Le but est bien de ne pas modifier les équilibres, hormis le fait d'établir une égalité entre usagers professionnels et usagers non professionnels, les non professionnels payant effectivement 87 % des redevances.

Nous maintenons l'amendement n° 212. S'il n'est pas adopté, nous voterons l'amendement n° 617 de Mme Gaillard, et, pour ma part, je voterai contre l'amendement n° 594.

**M. le président.** La parole est à M. Gérard Manuel.

**M. Gérard Manuel.** L'amendement n° 22 de M. Sermier ne s'oppose pas du tout à l'amendement n° 594. Nous pouvons l'intégrer dans le texte et voter ensuite l'amendement n° 594 déposé par M. Launay.

**M. le président.** La parole est à M. Jean Launay.

**M. Jean Launay.** Mme la secrétaire d'État a évoqué l'amendement n° 594 : peut-être serait-il utile que je le présente, puisque c'est lui qui pourrait être adopté.

On évoque souvent dans cet hémicycle la nécessaire stabilité et continuité des règles du jeu. On en parle en matière fiscale, ce serait aussi nécessaire pour la représentation. Cela ne veut pas dire que les choses ne bougent pas. J'ai expliqué dans la discussion générale que les choses évoluaient en permanence, et l'amendement que je présente à l'article 17 *ter* propose une évolution de la composition des comités de bassin à l'occasion du renouvellement prévu en 2020. Il me paraîtrait difficile de dire à des gens qui viennent d'être désignés après les différents renouvellements des élections locales, départementales et régionales que la composition doit changer.

Je crois qu'il faut également tenir compte du contexte législatif. Cette loi va élargir les missions des agences de l'eau à la biodiversité et au milieu marin. Le onzième programme d'intervention des agences de l'eau pour la période 2019-2024 fait partie du travail des comités de bassin. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, et la loi NOTRe vont faire évoluer les compétences des collectivités locales dans le domaine de l'eau.

Nous devons garder comme objectif d'assurer une meilleure représentation des usagers non économiques mais il faut prendre le temps de le préparer, dans la plus grande concertation, sans vexer ceux qui exercent actuellement ce rôle.

*(L'amendement n° 212 n'est pas adopté.)*

*(L'amendement n° 617 est adopté et l'amendement n° 22 tombe.)*

**M. le président.** L'amendement n° 594 a été défendu par M. Launay.

Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** Il nous paraît préférable de fixer dès à présent dans la loi la formation des collèges et, surtout, de garantir la part des représentants des usagers non économiques.

Je propose donc plutôt de permettre, lors du prochain renouvellement des membres des comités de bassin, la mise en œuvre de nouvelles règles propres à assurer la juste représentation des usagers non économiques de l'eau, qui seraient traités sur un pied d'égalité avec les usagers économiques à la fois dans les comités de bassin et les agences de l'eau.

La mesure proposée ici, en lien avec celle défendue par M. Launay à l'article 17 *quater*, ne modifiera pas la répartition des sièges au sein des comités de bassin ou des agences de l'eau. C'est la raison pour laquelle la commission a repoussé cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État.** C'est le compromis que le Gouvernement avait retenu mais cet amendement n'a plus vraiment de sens après le vote qui vient d'intervenir : il serait bizarre de mettre dans la loi deux dispositions un peu contradictoires et il vaudrait mieux, monsieur Launay, que vous le retiriez.

**M. le président.** Monsieur Launay ?

**M. Jean Launay.** Je le retire.

*(L'amendement n° 594 est retiré.)*

*(L'article 17 *ter*, amendé, est adopté.)*

### Article 17 *quater*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements, n°s 310 et 905, tendant à supprimer l'article 17 *quater*.

La parole est à M. Jean-Marie Sermier, pour soutenir l'amendement n° 310.

**M. Jean-Marie Sermier.** Cet amendement vise à supprimer la modification apportée à la composition des conseils d'administration des agences de l'eau.

**M. le président.** La parole est à M. Gilles Lurton, pour soutenir l'amendement n° 905.

**M. Gilles Lurton.** Avec le mode de répartition proposé, les non professionnels et les professionnels « artisans et industriels » sont perdants. Le sous-collège comprenant les agriculteurs, la pêche professionnelle, l'aquaculture, la batellerie et le tourisme est par contre favorisé alors même que la contribution de ces catégories aux redevances est moindre que les autres sous-collèges.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces amendements ?

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** La commission a repoussé ces amendements car la suppression pure et simple de l'article ne paraît pas opportune.

La gouvernance de l'eau doit être modifiée dans le sens d'une meilleure représentation des usagers non économiques. C'est bien ce que nous avons adopté tout à l'heure.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État.** Ces amendements visent à supprimer la disposition faisant évoluer la composition des conseils d'administration des agences de l'eau au motif que le mode de répartition fixé par le texte de la commission favorise le sous-collège des professions de type agricole au détriment de la représentation actuelle des professions industrielles.

Cette difficulté a été corrigée en commission avec l'avis favorable du Gouvernement. L'équilibre entre les représentants des agriculteurs et ceux des industriels pourra ainsi varier comme aujourd'hui en fonction du caractère rural ou industriel du bassin.

Vos amendements sont satisfaits, et je vous suggère donc de les retirer.

**M. le président.** La parole est à M. Bertrand Pancher.

**M. Bertrand Pancher.** Je suis très frappé, madame la secrétaire d'État, par la grande inquiétude du personnel devant l'évolution des missions des agences de l'eau et leurs obligations supplémentaires, et celle des élus face au désengagement de l'État.

Lors de mon précédent mandat, j'ai vivement déconseillé aux maires qui me posaient des questions de faire quoi que ce soit comme investissement si le prix de l'eau dépassait 2 euros ou 2,50 euros le mètre cube. On en est en moyenne sur le plan national à 3,80 euros.

Le fait de confier les compétences en matière d'eau et d'assainissement aux intercommunalités va poser obligatoirement la question de la nécessité de faire des investissements très lourds dans le domaine de l'eau potable puisque, plus les services sont en milieu rural, plus le taux de fuite est élevé. Il y a une explosion du prix de l'eau et de l'assainissement pour les usagers et tout cela devient irraisonnable.

Vous savez sans doute que les agences de l'eau ont maintenant une trésorerie nulle pour pallier toute tentative de prélèvement supplémentaire de l'État.

Il y a là une vraie problématique et je pense que, moins on touche au fonctionnement des agences de l'eau, mieux on se porte.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Sermier.

**M. Jean-Marie Sermier.** Après les explications éclairées de Mme la secrétaire d'État, je retire l'amendement n° 310.

**M. Gilles Lurton.** Je fais de même pour l'amendement n° 905.

*(Les amendements identiques n°s 310 et 905 sont retirés.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Delphine Batho, pour soutenir l'amendement n° 213.

**Mme Delphine Batho.** Cet amendement visait à tirer les conséquences pour la composition des conseils d'administration des agences de l'évolution de la représentation des usagers non professionnels dans les comités de bassin.

Le Gouvernement souhaite que la nouvelle gouvernance entre en vigueur lors du prochain renouvellement général des comités de bassin puis des conseils d'administration des agences. L'article L. 213-8-1 du code de l'environnement prévoyant que c'est un décret en Conseil d'État qui fixe les conditions la gouvernance des agences, je pense que la question aurait pu être tranchée autrement que par des dispositions législatives.

Par cohérence avec le vote intervenu sur la composition des comités de bassin, avec Michel Lesage, nous allons retirer l'amendement n° 213 au bénéfice de l'amendement n° 616 de Mme Gaillard et de Mme Le Dissez.

*(L'amendement n° 213 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Sermier, pour soutenir l'amendement n° 23 rectifié.

**M. Jean-Marie Sermier.** L'article 17 *quater* précise la composition des conseils d'administration des agences de l'eau. Il n'est pas juste que le sous-collège des usagers non professionnels soit le seul à voir son nombre de sièges garanti au sein du conseil d'administration. Il serait plus juste d'accorder une plus grande ouverture à l'ensemble des sous-collèges.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** Avis défavorable. Nous sommes favorables au maintien des alinéas 5 et 6.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État.** Même avis.

*(L'amendement n° 23 rectifié n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Geneviève Gaillard, pour soutenir l'amendement n° 616.

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** Cet amendement a quasiment le même objet que celui que Mme Batho vient de présenter, mais il prévoit un décalage de quelques années. En cohérence avec ce que nous avons voté précédemment, il vise à garantir l'entrée en vigueur, lors du prochain renouvellement des membres des comités de bassin, d'une réforme tendant à assurer la juste représentation des usagers non économiques de l'eau, lesquels seraient ainsi traités sur un pied d'égalité avec les usagers économiques, tant dans les comités de bassin que dans les agences de l'eau. Cette précision me paraît très importante.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État.** Cet amendement est cohérent avec celui que l'Assemblée a voté à l'article 17 *ter* et qui porte sur les comités de bassin. Il me semble donc sage de l'adopter. Je demanderai à M. Launay de bien vouloir retirer l'amendement n° 595 que nous nous apprêtons à examiner.

*(L'amendement n° 616 est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean Launay, pour soutenir l'amendement n° 595.

**M. Jean Launay.** Je le retire, dans un souci de cohérence.

*(L'amendement n° 595 est retiré.)*

*(L'article 17 quater, amendé, est adopté.)*

#### **Article 17 quinquies**

*(L'article 17 quinquies est adopté.)*

#### **Article 25**

*(L'article 25 est adopté.)*

#### **Article 26 bis**

**M. le président.** La commission a maintenu la suppression par le Sénat de l'article 26 *bis*.

#### **Article 26 ter**

**M. le président.** La parole est à Mme Anne-Yvonne Le Dain, inscrite sur l'article.

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** Cet article, extrêmement important pour la biodiversité, énonce que la France ratifiera le protocole de Nagoya. Je me félicite de cette décision, aussi essentielle que nécessaire.

Nous avons évoqué hier la ratification du protocole de Nagoya avec nos collègues domiens dont les territoires représentent une extraordinaire biodiversité, ce qui exige que la France soutienne activement leur développement économique.

Pour autant, nous avons en France une tradition en matière de ressources génétiques et de biodiversité : notre pays a souvent, et depuis longtemps, su préserver et valoriser sa biodiversité. Je voulais le rappeler. Si des sanctions pénales doivent être prises à l'encontre de ceux qui ne respectent pas les procédures d'autorisation, notamment les PME, il nous faut garder une certaine mesure, voir les choses de façon nuancée et définir précisément la manière dont l'administration poursuivra la future agence et accompagnera les PME pour les aider à respecter au mieux ce que nous avons voté aujourd'hui.

J'ajoute que le respect de la biodiversité doit être non pas une punition, mais une promotion. Si tel est le cas, je m'en félicite.

*(L'article 26 ter est adopté.)*

### Article 27 A

**M. le président.** Sur cet article, plusieurs orateurs sont inscrits.

La parole est à Mme Anne-Yvonne Le Dain.

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** L'article 27 A porte en définitive sur une question essentielle : celle de la place qu'occupe la France dans le monde.

Notre pays est présent sur tous les continents et représenté dans tous les « climats » – il s'agit du rapport complexe entre le sol, le climat, la biodiversité, la géologie et ce qu'en ont fait les hommes.

Il se trouve que je suis géologue et également ingénieure agronome. À ce titre, j'ai travaillé toute ma vie – trente-six ans de cotisations – sur tout ce qui touche à la biodiversité. J'y suis donc particulièrement attentive, comme en témoigne mon action au sein d'un institut de recherche qui couvre tous les pays du monde, notamment les pays tropicaux. C'est un monde que je connais bien et dans lequel – je tiens à le préciser – je n'ai aucun intérêt personnel.

La disposition introduite par l'article 27 A risque de stigmatiser une partie de la population du Sud-Est asiatique, qui représente tout de même 380 millions d'habitants, qui a implanté des cultures, notamment celle des palmiers à huile, qui ont, il est vrai, entraîné la destruction d'une partie de la forêt tropicale.

Je souligne que si, en France, nous utilisons fort peu d'huile de palme, nous utilisons en revanche beaucoup de produits qui viennent du Sud, notamment le caoutchouc, le café, le chocolat, le riz et tout particulièrement l'huile d'arachide, dont je rappelle qu'elle provient de la cacahuète.

Je pose donc la question : est-il pertinent de stigmatiser ces populations au motif – que je peux comprendre et accepter – d'une certaine difficulté écologique ? Nous vivons dans un territoire, la France, qui, en dehors de la Guyane, a été travaillé par la main de l'homme – et souvent de la femme, mais c'est une boutade. Nous n'avons pas de leçons de morale à donner ni de culpabilité à ressentir.

Des pays comme l'Indonésie, Sumatra, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande tentent vaillamment d'atteindre notre niveau de production. Je rappelle qu'un paysan qui cultive pour produire de l'huile de palme perçoit 2 400 euros par an, c'est peu, mais qu'un paysan qui cultive le riz perçoit, lui, 200 euros.

**M. le président.** La parole est à M. David Douillet.

**M. David Douillet.** Je rejoins la position de notre collègue et me fais à mon tour le porte-parole d'un certain nombre de pays partenaires, dont l'Indonésie qui vient d'être citée. Les Indonésiens s'inquiètent vivement d'une possible interdiction en France de l'utilisation de l'huile de palme.

S'agissant de la méthode, c'est l'incompréhension qui l'emporte. Les pays producteurs verraient cette interdiction comme une véritable punition contre leur économie, laquelle est en partie fondée sur l'huile de palme, et donc leur développement.

L'Indonésie a déjà fait des efforts immenses. Elle s'est activement engagée dans le cadre de la COP21 et a ratifié les engagements d'Amsterdam pour lutter contre la déforestation.

Je rappelle que la production d'huile de palme représente 11 % du PIB de ce pays et pas loin de 16 millions d'emplois.

Faisons attention aux conséquences de ce que nous allons voter ici ce matin et qui n'est pas anodin. C'est pourquoi je vous demande de soutenir les amendements tendant à la suppression de cet article.

En matière de santé publique, puisqu'il faut également soulever cette question, on fait toujours le procès de certains aliments, en partant du principe qu'il en existe de bons et de mauvais. En réalité, tel n'est pas le cas : il faut simplement limiter la quantité absorbée. Même si, pour moi, cela ne se voit plus, je peux vous dire que quelqu'un qui fait un peu de sport peut se permettre quelques écarts, notamment pour consommer une pâte à tartiner extrêmement connue... (*Sourires.*) En bref, c'est surtout l'activité physique qui maintient un homme en forme, à condition toutefois qu'il fasse attention à ce qu'il mange. Il faut donc, sur ce sujet, faire preuve de mesure et se garder de tout procès d'intention.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Sermier.

**M. Jean-Marie Sermier.** Je ne me permettrai pas de juger de ce qu'il faut faire pour être en forme car, contrairement au précédent intervenant, je ne suis pas un spécialiste.

Quoi qu'il en soit, l'huile de palme est importante pour nos industries agroalimentaires. C'est une matière première essentielle. Si nous surtaxons l'huile de palme, la filière agroalimentaire française risque de le payer très cher, par une baisse de la production et donc une réduction du nombre d'emplois.

Nous parlons effectivement beaucoup de l'huile de palme pour son impact sur la déforestation. Or il faut savoir que l'Indonésie, notamment, a fait des efforts importants depuis une quinzaine d'années pour produire une huile de qualité, respectueuse de l'environnement et durable. Elle a créé un système de certification attestant que la culture n'entraîne plus la déforestation,...

**M. David Douillet.** Tout à fait !

**M. Jean-Marie Sermier.** ...ne recourt plus à la plantation dans les tourbières, ne produit pas de gaz à effet de serre et respecte les droits de l'homme – ce qui est également très important –, et cela dans la plus grande transparence puisqu'il existe désormais un moyen d'établir la traçabilité de l'huile.

À ce jour, plus de 3 millions d'hectares de plantations produisent 13 millions de tonnes d'huile certifiée. Il ne faudrait pas donner un signal négatif à des gens qui ont pris en charge une filière environnementale de qualité.

**M. David Douillet.** Très juste!

**M. Jean-Marie Sermier.** Nous savons que la déforestation est un problème extrêmement important, mais en encourageant l'huile de palme durable, on encourage ces pays à avancer sur le chemin de la qualité environnementale.

**M. David Douillet.** Absolument!

**M. le président.** La parole est à M. Dino Cinieri.

**M. Dino Cinieri.** J'appelle votre attention sur le fait que la mission d'information sur la taxation des produits agroalimentaires, présidée par notre collègue Véronique Louwagie, poursuit ses travaux depuis le mois de janvier dernier.

Il est tout à fait inopportun de mettre en place une nouvelle contribution et de modifier l'état actuel des taxes sur les produits agroalimentaires avant que cette mission d'information, qui a été mise en place à la fin de l'année 2015 par la commission des finances, ait rendu son rapport.

**M. le président.** La parole est à Mme Laurence Abeille.

**Mme Laurence Abeille.** Je remercie les sénatrices et les sénateurs qui ont introduit la question de l'huile de palme dans ce texte relatif à la biodiversité. Ils ont ainsi montré leur grande sagesse car cette question fait partie intégrante de ce dont traite ce texte de loi, à savoir la destruction des espaces naturels ou encore la pollution liée à ces cultures.

Mais ils ont, avant tout, mis en avant la santé publique. Car ce n'est pas un scoop, l'huile de palme provoque des maladies cardiovasculaires et pose de véritables problèmes.

**M. David Douillet.** Pas plus que le gras du cochon!

**Mme Laurence Abeille.** Or, curieusement, ce produit est sous-taxé. L'objectif de cet article est de revenir à une situation plus juste par rapport à la taxation des autres huiles. Introduire cette disposition dans le projet de loi relève donc du bon sens.

Par ailleurs, certains font preuve d'une certaine mauvaise foi quand ils parlent de dispositions en cours d'élaboration dans d'autres pays que le nôtre. Notre responsabilité, en termes de biodiversité, consiste à déterminer la façon dont nous entendons agir chez nous, y compris en ce qui concerne le traitement des produits importés. Pourquoi traiter de façon différente des produits au seul motif qu'ils proviennent de certains pays?

S'agissant de la certification, nous disposons d'éléments assez contradictoires. Elle est contestée et n'est pas tout à fait sûre. Certes, des progrès sont en cours, et il convient de les noter, mais nous ne sommes pas encore parvenus à une situation satisfaisante.

**M. le président.** La parole est à M. Razzy Hammadi.

**M. Razzy Hammadi.** Je rejoins Mme Abeille sur un certain nombre de points. Toutefois, je suis aussi rapporteur de la mission d'information sur la taxation des produits agroalimentaires, présidée par Mme Louwagie. Nous travaillons ensemble, depuis le mois de janvier, sur la taxation des produits alimentaires et agroalimentaires.

Sachez que, en matière de taxes, la situation est tout bonnement kafkaïenne. On n'arrive même plus à trouver un haut fonctionnaire encore en activité capable d'expliquer la logique de l'existence et de la progressivité de certaines taxes. C'est tout dire!

Il nous a fallu aller chercher un fonctionnaire retraité de l'Inspection générale des finances qui avait effectué un stage en 1964 pour qu'il nous explique la logique de la taxation sur les huiles et comprendre leur évolution. (*Sourires.*)

Je suis d'accord avec vous, madame Abeille : il y a quelque chose d'illogique dans le fait que, pour 100 kilos, l'huile d'olive soit taxée à hauteur de 18,89 euros, et l'huile de palme, de 10,37 euros. C'est manifestement une incohérence.

Il faut tenter de faire converger les deux chiffres et de prendre en compte des arguments louables, même si, il y a deux mille ans, les Asiatiques auraient pu nous attaquer, au motif que nous détruisions notre biodiversité en plantant partout des oliviers. (*Sourires.*)

Si cette présentation est un peu caricaturale...

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** Très!

**M. Razzy Hammadi.** ..., ce n'est pas une posture, quand on est de l'autre côté de l'océan Indien.

**Mme Danielle Auroi.** Ce n'est pas comme ça que ça s'est passé!

**M. Razzy Hammadi.** Bien évidemment, cela ne s'est pas passé comme ça. C'était il y a deux mille ans et le commerce des huiles n'était pas mondialisé. Ce produit était trop lourd.

En tout état de cause, nous risquons un double échec.

Le premier serait que nous continuions à agir comme nous l'avons fait trop longtemps, alors que, gauche et droite réunies, le Parlement a accepté de faire une pause sur les taxes alimentaires pour réfléchir, à enveloppe constante, à une politique plus lisible et plus efficace en termes de protection de l'environnement et de la santé publique.

Le second serait que l'industrie agroalimentaire remplace l'huile de palme par les huiles hydrogénées, plus dangereuses, notamment sur le plan cardiovasculaire.

**M. David Douillet.** Excellent!

**M. Bertrand Pancher.** Très bon argument!

**M. Razzy Hammadi.** Sur ce point, je vous renvoie aux études de santé publique et aux travaux de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Je terminerai par un argument qui appuiera les propos de M. Douillet : les effets d'une huile, quelle qu'elle soit, tiennent en grande partie à la température avant consommation. Dans des conditions de cuisson différentes, l'huile d'olive et l'huile de palme peuvent avoir des effets contraires à ceux qu'on attendrait.

**M. David Douillet.** Bravo !

**M. Razy Hammadi.** Je vous propose donc de supprimer l'article en attendant le rapport de la mission d'information.

**M. Gérard Menuel.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Gérard Menuel.

**M. Gérard Menuel.** Hier soir, nous avons beaucoup parlé de taxes et nous revenons ce matin sur le sujet, sans qu'aucune étude ait été consacrée à l'impact d'un changement de taxation sur nos PME ou sur des pays comme l'Indonésie.

L'article 27 A fragiliserait une filière qui a vraiment trouvé son équilibre en adoptant une démarche de développement durable, une démarche globale mise en œuvre depuis dix ans sur l'ensemble de la chaîne et menée tant par les industriels et les ONG que par les producteurs locaux, pour changer des pratiques culturelles souvent dénoncées.

Actuellement, 90 % de l'huile de palme produite dans le monde sont couverts par les engagements « zéro déforestation ». Dans ce contexte, voter une taxe sur l'huile de palme remettrait en cause l'ensemble des équilibres trouvés dans le passé.

**M. le président.** La parole est à M. Guillaume Chevrollier.

**M. Guillaume Chevrollier.** M. Hammadi l'a rappelé : sur ce sujet, la fiscalité de notre pays est particulièrement floue. Le rééquilibrage de la taxation est un enjeu économique et fiscal important, puisque l'huile d'olive est plus taxée que l'huile de palme. Une mission d'information travaille sur le sujet. Un autre enjeu est la déforestation.

Cependant, une taxation spécifique pour l'huile de palme ne constituerait pas une solution. Il s'agirait d'une disposition dogmatique, visant à stigmatiser un produit. Ses effets seraient désastreux pour la filière, qui fait vivre directement ou indirectement plusieurs millions de familles, en Asie ou en Afrique.

En outre, on ne peut méconnaître les efforts consentis depuis des années pour changer les pratiques culturelles et éviter la déforestation, contre laquelle – nous en sommes tous conscients – il importe de lutter.

Enfin, la mesure nous amènerait à renier les engagements qu'a pris notre pays en signant la déclaration d'Amsterdam.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Yves Caullet.

**M. Jean-Yves Caullet.** Mon état d'esprit rejoint celui de M. Hammadi. Pour une fois, il ne s'agit pas de taxer de manière discriminatoire des produits qui concurrenceraient une filière. C'est le contraire ! Il faut harmoniser les taxations. Il serait sans doute plus adapté de le faire dans une loi de finances, au vu d'un rapport détaillé.

Dans ce débat, nous avons surtout parlé de l'huile alimentaire, mais je vous rappelle que l'huile de palme est largement utilisée dans le secteur non alimentaire, notamment pour fabriquer des carburants. Or en ce qui concerne la taxation des biocarburants comme celle des huiles alimentaires, il faut y regarder à deux fois avant de comprendre ce qui se passe.

Je rappelle pour finir que, depuis deux mille ans, la palme et l'olivier sont symboles de paix. (*Rires et applaudissements sur plusieurs bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bertrand Pancher.

**M. Bertrand Pancher.** L'huile, dans la Bible, est le symbole de la richesse.

**M. Jean-Yves Caullet.** Cela va souvent avec la paix !

**M. Bertrand Pancher.** Il n'est donc pas étonnant que nous ayons ce débat, après deux mille ans. C'est peut-être même rassurant, si l'on considère nos échanges et notre système de production.

**M. David Douillet.** Nous sommes avant-gardistes !

**M. Bertrand Pancher.** J'ai toujours été très favorable à la généralisation de la taxation environnementale. S'il existe un domaine prioritaire en matière de développement durable, c'est bien celui-là. Reste qu'on ne peut pas y aller petit bout par petit bout.

La question du commerce équitable n'est pas moins importante. Pour avoir effectué beaucoup de missions dans ce domaine, j'ai constaté que, par nos modes de consommation, nous entraînons en douceur les pays pauvres. Veillons donc à ne pas nous focaliser sur un domaine particulier au détriment de tous les autres.

La taxe souvent rebaptisée « taxe Nutella » me semble une obsession de longue date. Si nous ne refusons pas l'idée de faire évoluer la taxation, nous maintenons qu'un tel débat doit avoir lieu lors de l'examen de la loi de finances, au vu d'une étude d'impact et dans le cadre d'une réflexion généralisée à l'ensemble des pays concernés.

C'est une réalité que nous connaissons tous : la filière de l'huile de palme se transforme progressivement pour devenir durable. Le maintien de l'article 27 A serait d'autant plus étonnant que, fin 2015, la France a signé la déclaration d'Amsterdam, tendant à faire qu'en 2020, le secteur privé européen s'approvisionne à 100 % en huile de palme durable.

**M. Gérard Menuel.** Eh oui !

**M. Bertrand Pancher.** Introduire brutalement une telle taxation me semblerait donc dangereux. Nous verrons dans un instant à quelle décision aboutit notre débat. Au nom de mon groupe, j'ai proposé qu'une étude soit menée sur ces questions.

Je rappelle enfin les échanges entre notre pays et l'Indonésie. L'ambassadeur de la République d'Indonésie à Paris nous l'a rappelé : si l'on veut bien se pencher sur l'engagement de son pays en faveur de l'huile de palme durable, on découvre qu'il s'agit d'une filière vraiment durable et que son pays a lutté contre la déforestation et le réchauffement climatique.

**M. le président.** Merci de conclure, monsieur Pancher.

**M. Bertrand Pancher.** Ces efforts doivent évidemment être partagés avec les pays consommateurs.

**M. le président.** La parole est à M. François de Rugy.

**M. François de Rugy.** Le débat sur la taxation de l'huile de palme est récurrent. Nous en avons parlé en examinant plusieurs textes. Nous sommes un certain nombre à penser qu'il faut agir. À cet égard, la taxation peut être un levier, pour peu qu'on l'instaure progressivement. En effet, les

mesures brutales suscitent en retour des oppositions tout aussi brutales, qui créent des blocages. Quand c'est le cas, on ne fait plus rien.

Nous devons considérer la situation globalement. Il n'est pas question d'échanger des recettes de cuisine, comme certains collègues nous ont presque invités à le faire, mais on sait que la consommation de beurre n'est pas sans risque. Nous n'allons pourtant pas le bannir de notre alimentation.

**M. David Douillet.** Exactement !

**M. François de Rugy.** La situation de l'Indonésie et des autres pays producteurs d'huile de palme doit aussi être considérée dans sa complexité. Nous défendons souvent le co-développement et le fait que certains pays développent leur économie et leurs cultures, même si celles-ci posent des problèmes.

Nous n'allons pas nier que la culture intensive de palmiers à huile a été un facteur de déforestation et de réduction de la biodiversité. Pour autant, avec les pays producteurs, on ne va pas faire comme si de rien n'était et refuser de négocier, sachant que les enjeux de nos relations avec l'Indonésie dépassent le cadre strictement commercial.

Il n'est pas choquant de les avoir en tête. Telle est la vie politique nationale et internationale. Il n'y a pas que de grands principes ; il y a aussi la complexité de leur application. Cela ne signifie pas que l'on ne fasse rien.

Je juge intéressants les amendements qui visent à introduire un rééquilibrage progressif. Le débat permettra peut-être d'aller dans ce sens et de trouver un compromis.

**M. Jean-Claude Buisine.** Très bien !

**M. le président.** Je suis saisi de sept amendements identiques, n<sup>os</sup> 28, 64, 190, 223, 512, 700 et 775, tendant à supprimer l'article 27 A.

Je vous informe d'ores et déjà que, sur le vote de ces amendements identiques, je suis saisi par le groupe Les Républicains d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. Jean-Marie Sermier, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 28.

**M. Jean-Marie Sermier.** J'associe à la défense de cet amendement mes collègues M. Saddier et M. Breton, qui l'ont cosigné avec moi.

Comme suite à la discussion que nous venons d'avoir, je rappelle qu'il est possible de revoir la taxation sur l'huile. Nos collègues l'ont rappelé : nous pourrions le faire utilement dans le cadre de la loi de finances.

En revanche, montrer du doigt un type d'huile nous semble néfaste au regard d'abord des entreprises utilisatrices – en France, il s'agit de 6 000 entreprises d'agroalimentaire, qui emploient 110 000 personnes –, puis du travail accompli par de grands pays comme l'Indonésie pour bâtir des filières respectueuses de l'environnement.

En conséquence, nous vous proposons de supprimer l'article 27 A.

**M. le président.** La parole est à M. Dino Ciniéri, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 64.

**M. Dino Ciniéri.** L'instauration d'une taxation spécifique pour l'huile de palme, autrement dit d'une « taxe Nutella » – tant pis s'il ne faut pas prononcer le nom – n'est pas la bonne solution pour lutter contre la déforestation.

Une démarche globale existe depuis dix ans sur l'ensemble de la chaîne, menée à la fois par des industriels, des ONG et des producteurs locaux pour changer les pratiques culturelles. Aujourd'hui, environ 90 % de l'huile de palme produite dans le monde sont couverts par un engagement « zéro déforestation ».

Si l'article est maintenu, il fragilisera les efforts réalisés par l'ensemble des acteurs de la filière – producteurs, ONG, gouvernements, raffineurs, entreprises utilisatrices, distributeurs et utilisateurs finaux – pour développer des solutions collaboratives, qui permettent de mettre un terme à la déforestation et de protéger ainsi l'habitat naturel des espèces menacées, tout en assurant un impact économique et social positif pour les populations et les communautés locales.

C'est pourquoi nous demandons la suppression de l'article.

**M. Frédéric Reiss.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Guillaume Chevrollier, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 190.

**M. Guillaume Chevrollier.** Le maintien de l'article aurait pour effet de fragiliser les efforts de l'ensemble de la filière : producteurs, ONG, gouvernement, raffineurs, entreprises de l'agroalimentaire, distributeurs et utilisateurs. Ceux-ci développent déjà des solutions collaboratives tendant à mettre un terme à la déforestation tout en assurant un impact économique et social positif pour les populations et les communautés locales. La France et les industriels français ont signé des engagements et soutiennent des démarches tendant à produire une huile de palme durable.

**M. le président.** La parole est à Mme Anne-Yvonne Le Dain, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 223.

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** J'en reviens à ce que j'ai dit tout à l'heure : la suppression de l'article me paraît nécessaire. Dès lors que la taxe existe, sa modification et son harmonisation, en lien avec le travail mené par M. Hammadi, me semblent pertinentes, mais doivent être négociées dans la loi de finances.

**M. Gérard Menuel.** Bien évidemment !

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** Nous avons tous parlé. Nous avons donc tous conscience qu'il y a un problème à résoudre, mais il faut aussi envoyer un message. En France, l'huile de palme concerne 3 000 emplois. Ce n'est pas rien.

Il faut être prudent, envoyer un message à la communauté internationale, en particulier à l'Asie du Sud-Est, mais aussi être raisonnable à l'égard de notre propre filière industrielle et de la réalité économique d'un monde complexe.

J'approuve ce qu'a dit M. de Rugy mais il me semble que l'adoption de l'amendement de suppression permettrait de revenir au respect de règles fondamentales régissant le fonctionnement de cette assemblée. En effet, les modifications apportées à une taxe relèvent de la loi de finances. Je maintiens donc mon amendement de suppression.

Je veux rappeler, enfin, que les Romains parlaient de la « Gaule chevelue » parce qu'elle était parsemée de forêts. Nous avons beaucoup déforesté, beaucoup cultivé. Ne demandons-pas aux autres de payer pour nous et ne faisons pas payer aux autres ce que nous avons fait il y a deux mille ans. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen.*)

**M. le président.** La parole est à M. Razzy Hammadi, pour soutenir l'amendement n° 512.

**M. Razzy Hammadi.** Je ne voudrais pas que l'on donne à croire qu'il y aurait ici, d'un côté, ceux qui défendent la biodiversité, la bonne santé, les bonnes huiles et qui sont favorables à la taxe introduite par le Sénat et, de l'autre, ceux qui s'opposent à tout cela et demandent la suppression de la taxe.

**Mme Danielle Auroi.** C'est tout de même un peu le cas !

**M. Razzy Hammadi.** Pas du tout.

En réalité, la taxation des huiles repose sur des assiettes extrêmement différentes. Pour vous faire comprendre l'état d'esprit qui nous anime, Mme Louwagie et moi, je vous dirai que nous menons une réflexion sur l'établissement d'un taux commun – je dis bien un taux commun – qui pourrait faire l'objet d'une modulation susceptible d'être définie en loi de finances, en fonction des constats que l'on peut établir tant du point de vue des externalités environnementales que de la santé publique.

Le Parlement deviendrait ainsi plus agile. Nous ne serions plus soumis à des soubresauts, des évolutions et des variations qui déstabilisent les secteurs concernés, tout en ayant à la fois une cohérence sur les taux et la capacité d'agir.

Cette prise de conscience a été collective. Au Sénat comme à l'Assemblée, à chaque loi de finances, ou lors de débats liés à l'alimentation ou à la biodiversité, comme c'est le cas ici, on assiste habituellement à un concours Lépine de la création de taxes. On se retrouve souvent, *in fine*, deux, trois, quatre ou cinq ans après, en présence de dispositifs incohérents.

Je ne suis pas opposé à l'évolution de la taxe sur l'huile de palme, bien au contraire, notamment lorsqu'on la compare à d'autres taxes, mais je souhaite qu'on le fasse de manière efficace, cohérente et dans le cadre d'une démarche globale visant l'ensemble des huiles et prenant en compte l'exigence environnementale et la santé publique de nos concitoyennes et concitoyens. C'est là chose difficilement accessible car, si l'on ne supprime pas l'article, on examinera par la suite un amendement du Gouvernement visant à instituer une contribution additionnelle sur une durée de quatre ans. Autrement dit, on introduit une forme de complexité, et cela sans atteindre la cible définie, que ce soit en matière de choix des instruments fiscaux ou d'objectifs environnementaux et sanitaires. C'est pourquoi je défends cet amendement de suppression.

**M. le président.** La parole est à Mme Catherine Quéré, pour soutenir l'amendement n° 700.

**Mme Catherine Quéré.** Je ne répéterai pas les arguments employés par beaucoup de nos collègues, que je partage, mais me contenterai de faire deux remarques. Premièrement, est-ce le rôle d'un projet de loi non financier de modifier des dispositions fiscales et de décider de l'affectation du produit de la taxe ainsi créée ? Deuxièmement, vous savez pertinemment qu'une mission d'information est en cours à l'Assem-

blée nationale. Je pense que, par respect pour le travail de nos collègues, nous pourrions à tout le moins attendre leurs conclusions.

**M. le président.** La parole est à M. Bertrand Pancher, pour soutenir l'amendement n° 775.

**M. Bertrand Pancher.** Je soutiens évidemment la généralisation des bonnes pratiques en termes de production ; il faudrait être fou pour ne pas le faire.

L'examen de l'article en commission du développement durable avait permis de commencer à atténuer, intelligemment d'ailleurs, la portée de la taxe. La commission a en effet décidé, d'une part, de définir un niveau de taxation plus raisonnable et, d'autre part, d'exempter les produits respectant des critères de durabilité environnementale. Le problème tient au fait que la filière durable, en ce domaine, n'est évidemment pas complètement structurée et qu'il est difficile de définir les produits concernés par cette exonération. De surcroît, il existe une controverse sur les différents niveaux de taxation, par comparaison avec certains produits similaires.

Le Gouvernement a annoncé qu'il préparait un plan d'action destiné à garantir une labellisation sérieuse d'une huile de palme. Cela paraît judicieux. Il faut, me semble-t-il, travailler avec les pays concernés, notamment, cela va sans dire, l'Indonésie, qui le fait d'ores et déjà ; des efforts énormes ont été accomplis dans ce domaine. Il faut donc se donner du temps. Je ne suis pas favorable à la taxation brutale de ce type d'importations.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur l'ensemble de ces amendements de suppression ?

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** Permettez-moi d'exprimer à mon tour mon point de vue sur le sujet.

Je suis tentée de remercier le Sénat d'avoir introduit dans le projet de loi cette taxation des huiles de palme, car cela présente au moins un avantage : nous permettre de réfléchir, de prendre la mesure du problème et donc de pouvoir avancer convenablement. À cet égard, Mme Le Dissez et moi-même avons reçu l'ambassadeur d'Indonésie et échangé avec un certain nombre de partenaires.

Il nous a semblé que le montant de la taxe supplémentaire sur les huiles de palme instituée par le Sénat était excessif. De plus, il n'est bien entendu pas question pour nous de défavoriser les petits producteurs d'huile de palme. Nous savons que, dans les pays en développement, l'huile de palme est nécessaire, pour ne pas dire indispensable. Toutefois, nous avons considéré qu'il était judicieux de procéder à un rééquilibrage dans la taxation des huiles.

J'ai entendu l'argument avancé par certains, depuis le début de nos débats, selon lequel il faudrait ne rien changer, ne rien faire, car la biodiversité pourrait, de la sorte, s'en porter un peu mieux.

**M. Bertrand Pancher.** Ce n'est pas ça !

**M. David Douillet.** C'est invraisemblable !

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** Je ne crois pas qu'il faille s'engager dans cette voie. Il me paraît nécessaire, à un certain moment, de donner des signes, sans pour autant défavoriser les uns ou les autres. Nous avons voté en commission un rattrapage beaucoup moins important que celui qui avait été institué par le Sénat. À la suite du travail qui a été accompli, la commission a décidé, comme l'a rappelé

M. de Rugy, que ce supplément de taxation de 90 euros s'appliquerait par paliers afin que l'on puisse avancer dans de bonnes conditions. La commission a également donné un avis favorable à l'amendement n°958 rectifié de MM. Bricout et Hammadi et à l'amendement n° 960 rectifié de M. Bouillon et de Mme Fournayron, dont l'adoption permettra d'éviter une augmentation brutale du montant de cette taxe.

Ensuite, s'agissant de la certification, nous savons que des démarches sont en cours. Certaines certifications ne sont pas fiables et ne peuvent être acceptées, mais une certification dite « RSPO Next » – *Roundtable on Sustainable Palm Oil* – est en cours d'élaboration et permettra que les petits producteurs d'huile de palme s'engagent dans une démarche vertueuse.

**M. Bertrand Pancher.** Très bien !

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** Nous pourrions alors établir cette différenciation pour faire en sorte que l'ensemble de cette communauté respecte l'environnement – elle a déjà commencé à le faire mais pas en totalité – et soit partie prenante de démarches progressistes.

La commission a émis un avis défavorable sur ces amendements de suppression car elle estime que les amendements qui seront examinés ensuite permettront d'avancer de manière plus calme, plus douce.

J'ajouterai un mot sur la taxation des huiles dans leur ensemble. Le rattrapage opéré sur l'huile de palme a pour objet d'aligner peu ou prou la taxation dont elle fait l'objet sur celle de l'huile d'olive. Comme M. Hammadi l'a rappelé, on a été obligé de rechercher l'origine de ces taxations. Or, j'ai constaté qu'il existait une taxation relativement faible des huiles en provenance de mammifères marins classés.

**M. Dino Cinieri.** Les baleines !

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** Ces dispositions paraissent quelque peu désuètes. Aussi ai-je déposé un amendement visant à ce que le Gouvernement nous communique des informations, car il est assez étonnant de voir, à l'heure actuelle, ce genre de dispositions dans un tableau de la réglementation applicable aux huiles.

Le Gouvernement m'a confirmé que les huiles de mammifères marins classés n'étaient plus utilisées. Je ne reviendrai donc pas sur le sujet et retirerai mon amendement sur ce sujet afin que l'on ne perde pas de temps à en débattre. Il me semblait utile de le dire, car on est parfois porté à s'interroger sur l'origine de certaines dispositions.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Dino Cinieri.** Sagesse !

**Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État.** Nous discutons d'amendements qui visent à supprimer la taxe additionnelle sur les huiles de palme et de coprah adoptée en première lecture au Sénat. Comme l'ont rappelé les débats au Sénat, l'introduction dans la législation fiscale française d'une taxe concernant les produits dont les conséquences en termes de déforestation sont mondialement reconnues constitue un signal fort adressé par la France en matière de protection de l'environnement.

Je n'en reste pas moins consciente que, d'une part, des pays comme la Malaisie et l'Indonésie sont fortement dépendants de cette activité et que, d'autre part, de nombreuses entre-

prises françaises utilisent ce type de produits. Lors des travaux en commission du développement durable, une taxation plus réaliste a été adoptée, ainsi qu'une exonération en faveur des huiles dites « durables ».

Cette taxe remaniée permet ainsi de maintenir des relations commerciales avec les deux principaux pays producteurs d'huile de palme, car 85 % de la production mondiale d'huile de palme et 80 % de la production durable provient de l'Indonésie et de la Malaisie. Il ne s'agit donc évidemment ni d'un boycott de ces deux pays ni même d'un boycott de l'huile de palme. Cette mesure est cohérente avec la politique de solidarité internationale menée par la France, car elle permettra de soutenir une meilleure qualité de vie et de meilleures conditions de travail des producteurs malaisiens et indonésiens, et surtout de bien structurer cette filière dite durable par l'exonération qui a été votée.

En outre, dans la mesure où la majorité des industriels du secteur de l'agroalimentaire français se sont engagés à utiliser essentiellement de l'huile de palme durable à court terme, cette mesure permet de préserver la compétitivité de nos entreprises en ne renchérissant pas le coût des biens produits.

**M. Philippe Vitel.** C'est ce que l'on avait écrit dans l'exposé sommaire de l'amendement !

**Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État.** La France appliquerait ainsi parfaitement ses engagements internationaux, tels que la déclaration d'Amsterdam, par une mesure fiscale juste et proportionnée, cohérente, qui poursuit l'objectif de soutenir les filières durables de production de l'huile de palme. Par ailleurs, cette disposition respecte pleinement le traité de l'Organisation mondiale du commerce, puisque, rédigée en l'état, elle ne vise que les huiles de palme et de coprah dont les modes de production ne respectent pas des critères de durabilité environnementale.

En outre, les amendements qui seront examinés après cette série d'amendements identiques comportent des dispositions intéressantes, notamment sur la question de la progressivité, qui est proposée en particulier par M. Bricout. Cela permettrait aux acteurs de la filière de s'organiser avant que la taxe additionnelle n'atteigne son plus haut niveau, en 2020.

Cette mesure viendrait donc utilement compléter le dispositif que l'article 27 A a créé, et le Gouvernement y est donc favorable. Cela permettrait – en attendant, éventuellement, des évolutions ultérieures sur l'harmonisation de la taxation des huiles – de conserver ce signal fort et d'avancer vers la protection du développement durable.

Le Gouvernement est donc défavorable aux amendements de suppression. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen.*)

**M. François-Michel Lambert.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. François-Michel Lambert.

**M. François-Michel Lambert.** Je m'étonne de plusieurs propos qui ont été tenus. Comment peut-on comparer la plantation d'oliviers, quand bien même elle aurait été massive, il y a deux mille, mille, cinq cents ou seulement cent ans, avec la déforestation de forêts primaires due à l'exploitation outrancière de l'huile de palme ? Je ne dis pas que cette exploitation est le fait de tous les acteurs de l'huile de palme, mais personne ne peut nier que des forêts primaires ont été entièrement détruites – or je rappelle que l'on examine un texte relatif à la biodiversité – dans des pays

où une partie importante de la faune et de la flore a disparu. Le cas le plus emblématique est certainement l'orang-outang, mais il ne faut pas oublier tous les autres animaux, toutes ces plantes indispensables à l'avenir de l'humanité et qui n'existent plus. Je ne suis pas certain que l'impact fut le même lorsque des oliviers ont été plantés, notamment en Provence, dans le territoire dont j'ai la chance d'être issu.

J'entends, sur les bancs du groupe Les Républicains, que 3 000 emplois seraient menacés.

**M. Jean-Marie Sermier** et **M. Dino Cinieri**. Non, 110 000 emplois !

**M. François-Michel Lambert**. Quel que soit le chiffre, messieurs, j'aimerais que vous veniez en parler à des oléiculteurs en grande difficulté. Après la mouche de l'olivier, qui leur a fait perdre 80 % de leur revenu l'année dernière, ils sont à présent attaqués par ce champignon qui détruit des oliveraies entières.

**M. Jean-Marie Sermier**. C'est pour cela qu'il faut des insecticides ! (*Sourires.*)

**M. François-Michel Lambert**. Et en plus l'huile qu'ils produisent est davantage taxée que l'huile de palme. Dites-le donc : les intérêts que vous défendez en France sont particuliers, et non pas collectifs ; telle est la différence entre nous. Pour ma part, je suis ici pour défendre les intérêts collectifs français et pour penser la biodiversité.

Nous ne devons donc en aucun cas supprimer cet article. Peut-être est-il fragile sur le plan fiscal, mais une mission d'information sur le sujet est en cours qui permettra sans doute d'en renforcer le dispositif. Même s'il ne devait être appliqué que six mois dans sa rédaction actuelle, nous aurons au moins ainsi envoyé des signaux à ceux qui sont réellement en souffrance et qui ne disposent pas de relais dans cet hémicycle.

**M. le président**. La parole est à M. Bertrand Pancher.

**M. Bertrand Pancher**. Ce sujet peut paraître complexe si on l'examine dans la précipitation et il met assez mal à l'aise les parlementaires que nous sommes. Si on est pour l'huile de palme, on est pour la déforestation et, inversement, si on souhaite protéger les forêts, on pénalise alors les producteurs d'huile de palme.

Voter la suppression de cet article ferait tomber les amendements que Mme la rapporteure, qui a travaillé sur le sujet, voulait présenter. Il me semble, madame la rapporteure, que si nous pouvions savoir dès maintenant quelles sont vos propositions, notre vote n'en serait que plus éclairé.

La question est en effet celle de la structuration de la filière durable. D'après mes informations, mais peut-être ai-je mal étudié le dossier, la filière serait aujourd'hui insuffisamment structurée. Il est certain que les efforts réalisés dans les pays concernés sont importants. Comment justifier cette taxation dès lors que la structuration de la filière durable demeure méconnue ? N'aurions-nous pas plutôt intérêt à repousser la mise en œuvre de cette taxation à un moment où nous serons certains de l'état de structuration de la filière ?

Madame la secrétaire d'État, vous avez indiqué que vous prépariez un plan d'action pour définir une labellisation sérieuse d'une huile de palme durable.

**Mme Barbara Pompili**, *secrétaire d'État*. C'est exact !

**M. Bertrand Pancher**. Nous ne sommes tout de même pas à quelques mois près ! J'ai d'ailleurs déposé un amendement de repli qui vise à prévoir la remise d'un rapport sur la création d'une telle taxe additionnelle avant la fin de la législature – afin d'assurer un suivi par les mêmes élus – pour que nous puissions avancer sur le sujet. Cela m'ennuie de légiférer dans de telles conditions !

**M. le président**. La parole est à M. Jean-Louis Bricout.

**M. Jean-Louis Bricout**. Au fil des discussions, nous constatons que l'enfermement dans une logique de pour ou contre aboutit à une confrontation entre les différents enjeux – enjeu écologique, enjeu de santé publique et enjeu économique. Je préférerais que cet article soit maintenu. Je proposerai un amendement visant à établir un équilibre entre ces différents enjeux, tous très importants, et à augmenter le tarif progressivement tout en envoyant un signal assez fort.

**Mme Viviane Le Dissez** et **Mme Suzanne Tallard**. Très bien !

**M. le président**. La parole est à M. Philippe Plisson.

**M. Philippe Plisson**. Je partage la position équilibrée de Jean-Louis Bricout : supprimer cet article me gênerait beaucoup. La production d'huile de palme pose réellement problème, à la fois pour l'environnement, notamment avec la déforestation qui l'accompagne, et pour la santé publique. Certes, il faut promouvoir l'activité économique, mais à force de faire table rase de l'écologie et de la santé publique, on finit par perdre son âme.

**M. Serge Bardy**. Très bien !

**M. le président**. La parole est à Mme la rapporteure.

**Mme Geneviève Gaillard**, *rapporteure*. Je voulais répondre à M. Pancher ; M. Bricout vient de le faire.

Parce qu'elle ne souhaite pas augmenter le tarif de façon trop importante ni trop brutale, la commission a décidé de soutenir les amendements présentés notamment par M. Bricout et visant à augmenter progressivement la taxation : 30 euros par tonne en 2017, 50 euros en 2018, 70 euros en 2019 et 90 euros en 2020. Nous pourrions ainsi étaler l'augmentation tout en envoyant un signal clair et en allant vers un rééquilibrage de la taxation entre les différentes huiles végétales.

Par ailleurs, nous aurons à débattre de l'affectation de la taxe supplémentaire. Plusieurs points de vue se sont exprimés dans cet hémicycle. La taxe est aujourd'hui affectée aux retraites complémentaires des non-salariés agricoles. Certains d'entre nous souhaiteraient que le produit de la surtaxe soit affecté à l'Agence française pour la biodiversité.

Mon point de vue est que, quelle que soit son affectation, ce produit sera utile partout, et qu'il ne faut pas que nous nous divisions sur ce point. Maintenons l'affectation actuelle – les retraités et non-salariés agricoles ne perçoivent pas énormément –, nous aurons l'occasion d'y revenir après que M. Hammadi aura rendu son rapport.

Enfin, s'agissant de la certification, elle n'est pas encore satisfaisante, elle est en cours de fabrication ; nous espérons avancer sur ce point avec les mesures que nous prenons. La certification étant inopérante, nous ne devons pas établir de distinction entre production certifiée et production non certifiée : attendons que les gouvernements concernés et les associations engagées sur le terrain pour la certification

avancent et permettent aux petits agriculteurs d'entrer dans cette logique. Le système sera alors gagnant-gagnant, il bénéficiera tant à nous qu'à eux.

**M. le président.** Nous allons à présent procéder au scrutin.

**M. Bertrand Pancher.** Je demande la parole, monsieur le président !

**M. le président.** Monsieur Pancher, je regrette, mais vous vous êtes déjà exprimé. Tous les amendements ont été présentés, et chacun a pu intervenir.

**M. Philippe Vitel.** Très bien, monsieur le président !

**Mme Véronique Louwagie.** Je n'ai pas pu m'exprimer, monsieur le président !

**M. le président.** Je ne rouvrirai pas la discussion, madame Louwagie, car de nombreux orateurs se sont déjà exprimés. Nous pouvons raisonnablement passer au vote.

**Mme Véronique Louwagie.** Je préside la mission d'information dont il a été question !

**M. Dino Cinieri.** Elle vient d'arriver, vous pourriez tout de même lui donner la parole !

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques n<sup>os</sup> 28, 64, 190, 223, 512, 700 et 775.

*(Il est procédé au scrutin.)*

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	46
Nombre de suffrages exprimés .....	43
Majorité absolue .....	22
Pour l'adoption .....	17
contre .....	26

*(Les amendements identiques n<sup>os</sup> 28, 64, 190, 223, 512, 700 et 775 ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** La parole est à M. Bertrand Pancher, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 486.

**M. Bertrand Pancher.** Il s'agit de l'amendement de repli que j'ai évoqué voilà quelques instants.

*(L'amendement n<sup>o</sup> 486, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements, n<sup>os</sup> 958 rectifié et 86, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Jean-Louis Bricout, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 958 rectifié.

**M. Jean-Louis Bricout.** Je vais détailler la présentation sommaire que j'ai faite voilà quelques minutes. Le présent amendement vise à établir un équilibre subtil entre les positions radicales pour ou contre les huiles de palme, de palmiste et de coprah et les différents enjeux qui s'y rattachent.

Sur le plan fiscal, il tend à effectuer une recodification de la contribution additionnelle sur ces huiles en en précisant l'assiette. L'amendement n<sup>o</sup> 967, qui vient un peu plus tard en discussion, prévoit une augmentation progressive du tarif

– 30 euros en 2017, 50 euros en 2018, et 90 euros en 2020 –, au demeurant beaucoup moins lourd que celui que les sénateurs avaient retenu. Nous proposons de multiplier le tarif initial par deux en prenant pour référence le tarif appliqué à l'huile d'olive, alors qu'au Sénat il était multiplié par dix.

Sur le plan environnemental, nous proposons d'introduire des exonérations pour les huiles issues d'une production durable afin de répondre à un double enjeu : ne pas déstabiliser les approvisionnements des entreprises françaises et les revenus des producteurs des pays en voie de développement – cela a été largement souligné lorsque nous avons évoqué la Malaisie et l'Indonésie.

Enfin, sur le plan social, Mme la rapporteure l'a rappelé, le produit de cette contribution est affecté au fonds qui gère la retraite complémentaire obligatoire agricole. En cette période difficile pour l'agriculture française, ce n'est peut-être pas plus mal.

Les enjeux sont enfin diététiques : l'amendement vise à réduire progressivement l'incorporation de ces huiles aux produits alimentaires pour des raisons que nous connaissons tous. Nous pourrions cependant continuer quelque temps d'apprécier l'onctuosité des produits contenant de l'huile de palme ; je pense bien sûr aux célèbres pâtes à tartiner – les jeunes qui sont dans les tribunes doivent pour la plupart en être friands – et aux caramels mous.

Cet amendement tente donc, de façon raisonnable, de conjuguer ces multiples enjeux.

**M. le président.** La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 86.

**M. Dino Cinieri.** Puisque vous tenez absolument à maintenir cette taxe, nous proposons par cet amendement d'en affecter le produit directement au financement des prestations de l'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles afin d'éviter la hausse des cotisations redoutée dans les mois à venir.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements en discussion commune ?

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** Ainsi que je l'ai dit tout à l'heure, je suis favorable à l'amendement de M. Bricout et demande à M. Cinieri de retirer le sien, dont la rédaction est un peu moins bonne, même si l'esprit est exactement le même.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État.** Les amendements n<sup>os</sup> 958 et 86 vont dans le même sens : ils visent à affecter la taxe au financement des prestations de l'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles.

Vous proposez tout d'abord dans votre amendement n<sup>o</sup> 958, monsieur Bricout, que le produit de la taxe additionnelle vienne abonder ce fonds. C'est aussi ce que le Gouvernement propose à travers l'amendement n<sup>o</sup> 957 ; je soutiens donc cette disposition.

Vous proposez ensuite de modifier l'assiette de la surtaxe additionnelle afin qu'elle corresponde en tout point à l'assiette de la taxe spéciale déjà existante. J'y vois une volonté de votre part de permettre une cohérence globale

du système de taxation des importations d'huiles destinées à l'alimentation. J'y suis favorable, et retiendrai donc plutôt la rédaction de M. Bricout dans cette discussion commune.

**M. le président.** La parole est à M. Bertrand Pancher.

**M. Bertrand Pancher.** Le sort de la taxation affectée dans notre pays est bien connu. Une telle taxation vise d'abord, dans un élan d'enthousiasme, à inciter les acteurs économiques concernés, mais tout cela disparaît complètement au bout de quelques années.

**M. Jean-Louis Bricout.** C'est donc nécessaire !

**M. Bertrand Pancher.** On aura donc retenu que le produit de la taxation de l'huile de palme est affecté aux petites retraites des agriculteurs ; espérons que tout cela sera maintenu dans le temps.

**M. Jean-Yves Caillet.** Nous serons vigilants !

**M. le président.** La parole est à Mme Véronique Louwagie.

**Mme Véronique Louwagie.** Monsieur le président, je regrette que vous ne m'ayez pas donné la parole avant le scrutin, même si je comprends que vous ayez été contraint d'agir ainsi, puisqu'il avait été annoncé. Je voulais simplement vous dire que je ne pouvais être présente plus tôt dans l'hémicycle parce que je préside la mission d'information sur la taxation des produits agroalimentaires. Je regrette que les amendements de suppression qui viennent d'être mis aux voix n'aient pas été adoptés et que nous poursuivions la discussion sur ce sujet.

L'installation de cette mission d'information, que je préside, et dont M. Razy Hammadi a été nommé rapporteur, a été décidée par la commission des finances pour tenir compte des problèmes posés par les taxes affectées et leur évolution dans le temps, comme vient de le rappeler notre collègue. Je regrette que la discussion fasse fi des travaux et propositions qui résulteront de cette mission.

On travaille très mal, reconnaissons-le. Il serait préférable d'attendre. Le sujet des taxes fiscales est très complexe. Certaines sont affectées, d'autres non, et les enjeux qui ont concouru à la création d'une taxe affectée ne sont parfois plus du tout d'actualité. Tel est ce que je souhaitais ajouter au sujet des amendements de suppression.

S'agissant de l'amendement de mon collègue Dino Cinieri, je le soutiens, car il peut avoir un impact. J'y insiste, mes chers collègues : nous avons tout intérêt à tenir compte de travaux menés au sein du Parlement, notamment des missions parlementaires qui, sans cela, n'auraient pas lieu d'être.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Sermier.

**M. Jean-Marie Sermier.** Je soutiens évidemment l'amendement n° 86 de M. Cinieri, car il relève du bon sens.

Ce que vous proposez n'est pas raisonnable, madame la rapporteure. On ne peut pas affirmer que l'huile de palme pose problème, prévoir de la taxer, avoir un débat dont il me semble qu'il a été de bon niveau et a permis d'échanger des arguments en vue de l'objectif partagé d'aboutir à la production d'une huile de palme certifiée, pour *in fine* réduire ce débat à l'affectation du produit de la taxe aux retraites agricoles. Cela me semble un peu réducteur.

**M. Jean-Louis Bricout.** On a le droit d'aimer les agriculteurs !

**M. Jean-Marie Sermier.** Si certains sont défavorables au versement de prestations aux agriculteurs, nous n'en sommes pas. Vous auriez dû réviser bien plus tôt les prestations versées aux agriculteurs, chers collègues de la majorité.

**M. Jean-Yves Caillet.** Et les retraites complémentaires, qui les a créées ?

**M. Jean-Marie Sermier.** La situation des agriculteurs de France, que vous laissez sans discontinuer sur le bord du chemin, pose problème. Ils sont mécontents de votre politique et ne vous trouvent pas à leurs côtés. Ce n'est pas avec ce genre d'amendements que vous les sauverez ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la rapporteure.

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** Sans rouvrir le débat que nous avons eu, je tiens à préciser que nous préférons l'amendement présenté par M. Bricout à celui de M. Cinieri tout simplement en raison de sa rédaction plus claire à propos de l'assiette de la taxe, qui sera bien celle de la taxe existante. Cela ne laisse aucune possibilité de papillonner ailleurs.

**M. le président.** La parole est à M. François-Michel Lambert.

**M. François-Michel Lambert.** J'aimerais voir ceux qui font de la politique politicienne – en particulier notre collègue M. Sermier, qui vient de quitter l'hémicycle (*Exclamations sur les bancs du groupe Les Républicains*) – défendre nos oléiculteurs. J'en ai plus qu'assez : vous nous attaquez en affirmant que nous ne sommes pas aux côtés de nos agriculteurs, de nos paysans, mais c'est vous qui n'y êtes pas, je le dis et le répète !

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** Tout à fait !

**M. François-Michel Lambert.** Quant au fond, nous soutenons l'amendement présenté par M. Bricout car il permet de construire et d'aller de l'avant au lieu de faire de la politique politicienne que plus personne ne supporte.

**M. David Douillet.** C'est bien connu, les écologistes ne font pas de politique politicienne !

**M. François-Michel Lambert.** Tenons-nous ensemble auprès de nos agriculteurs, ne montons pas les uns contre les autres !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Louis Bricout.

**M. Jean-Louis Bricout.** En matière d'agriculture et de soutien au monde agricole, je n'ai pas de leçons à recevoir depuis l'autre côté de l'hémicycle !

**M. Frédéric Reiss.** Si vous vous y étiez intéressés, on n'en serait pas là !

**M. Jean-Louis Bricout.** C'est tout de même vous qui avez plongé l'agriculture dans une libéralisation complète et nous qui sommes obligés de trouver des solutions.

**M. Jean-Yves Caillet.** Bravo !

**M. Gérard Menuel.** Arrêtez de refaire l'histoire !

**M. Jean-Louis Bricout.** Si cette taxe peut contribuer si peu que ce soit à aider le monde agricole, tant mieux ! Je suis élu en Thiérache, dont les petits éleveurs producteurs de lait souffrent. Si cette taxe peut les aider, tant mieux ! Il n'y pas lieu de nous la reprocher, ce qui serait un peu fort de café !

**M. David Douillet.** Ce n'est pas une solution !

**M. le président.** La parole est à Mme Anne-Yvonne Le Dain.

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** Je regrette que l'examen de cette taxe n'ait pas été renvoyé à la loi de finances. En effet, il me semble que la définition d'un taux et de ses conditions d'application relève d'une loi de finances.

**M. David Douillet.** Très juste !

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** Il n'en reste pas moins que l'amendement n°958 rectifié constitue une solution d'attente relativement élégante. Je le voterai donc.

Je suis un peu navrée que nous en soyons arrivés là, car le débat était en effet de bon niveau. Nous n'aurions pas dû évoquer ce sujet ici, d'autant moins qu'il ne s'agit pas de notre propre biodiversité et que la France n'est en rien responsable de ce qui s'est passé en Asie du Sud-Est. Nous sommes en revanche responsables en matière de caoutchouc, de café, de cacao et de coton – nous en portons tous. Nous avons massivement déforesté, y compris la Gaule.

Surtout, il faut rompre avec l'arrogance. De l'huile d'olive, j'en consomme, moi qui suis une Bretonne 100 % pur beurre. (*Sourires.*) Je cuisine au beurre mais j'ai appris à utiliser aussi l'huile d'olive. Or je sais que celle-ci provient souvent de cultures méditerranéennes qui ne sont pas équitables. Ne demandons donc pas aux autres de faire ce que nous ne faisons pas nous-mêmes, ou que nous faisons mal. Faisons preuve d'une prudence de chat dès que nous touchons à ce que nous ne produisons pas comme l'huile de palme, qui ne provient pas de chez nous et est prisée plus au nord de l'Europe. Par ailleurs, ayons conscience du fait que nous roulons tous les jours sur des pneus en caoutchouc qui ne sont pas très équitables et que nous portons du coton qui ne l'est pas davantage, sauf s'il est hors de prix, auquel cas le peuple ne peut pas se le payer. Nous consommons également des olives produites parfois dans des conditions fort peu équitables dans les pays du pourtour méditerranéen. Ce n'est pas parce qu'un sujet est médiatique qu'il est raisonnable de s'en emparer !

**M. Bertrand Pancher.** Très bien !

*(L'amendement n° 958 rectifié est adopté et l'amendement n° 86 tombe.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Laurence Abeille, pour soutenir l'amendement n° 826.

Sur cet amendement, je suis saisi par le groupe Les Républicains d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

**Mme Laurence Abeille.** Cet amendement a pour objet de supprimer l'exemption de taxe additionnelle pour les produits répondant à des critères de durabilité environnementale. En effet, leur certification n'est pas assez solide pour garantir la durabilité de la production d'huile de palme. Des doutes, évoqués assez longuement en commission, persistent au sujet des certifications actuelles, dont la plupart ne constituent pas un gage suffisant de respect de l'environnement par la production d'huile de palme, même si l'on peut espérer que des certifications fiables voient le jour. L'adoption il y a

un mois de la certification RSPO NEXT améliore la situation, mais pour l'instant nous n'avons toujours pas de garanties.

En outre, il est nécessaire d'évoquer, à propos de la taxation de l'huile de palme, le principe d'égalité. En 2014, dans le cadre de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a invalidé la taxe sur les boissons énergisantes. Le législateur avait en effet voté un régime distinct applicable aux boissons à teneur identique de caféine exonérant de taxe les boissons ne se présentant pas comme énergisantes. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition au motif qu'elle entraîne une différence de traitement sans rapport avec l'objet de l'imposition.

L'alinéa 5 exempté de taxe les huiles présentant des critères de durabilité environnementale, ce qui introduit dans l'article une disposition qui sera, selon toute vraisemblance, inconstitutionnelle. En effet, le Sénat a créé cette taxe en vue d'inciter les industriels à substituer d'autres matières grasses à l'huile de palme. Faire exception pour les huiles certifiées est sans rapport avec cet objectif. Par ailleurs, l'imprécision des critères de durabilité environnementale que nous exigeons pourrait également nous être reprochée par le Conseil constitutionnel. Telles sont les raisons pour lesquelles je propose d'adopter l'amendement n° 826.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** La commission a suivi l'avis de Mme Abeille. Il n'existe en effet aucune certification suffisamment fiable pour exonérer sur cette base certaines huiles. Comme je l'ai dit tout à l'heure, la certification RSPO n'est pas reconnue. La certification RSPO NEXT est en cours d'élaboration et permettra à terme de faire des choix efficaces et évidents relevant du « gagnant-gagnant », mais en l'état actuel de la situation, il serait inconséquent d'exonérer des huiles ne jouissant d'aucune certification reconnue. Voilà pourquoi la commission approuve la suppression de l'alinéa 5 proposée à travers cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État.** J'émetts pour ma part un avis défavorable sur cet amendement. En effet, nous essayons d'envoyer un signal à la population et aux industriels des pays producteurs, auxquels nous promettons un soutien s'ils s'engagent dans une production durable.

Il est vrai que les certifications actuelles ne sont pas tout à fait au point, mais elles s'améliorent beaucoup, notamment la certification RSPO NEXT, soutenue par les ONG, en particulier le WWF qui la voit d'un très bon œil et encourage les parlements nationaux à émettre des signaux pour la soutenir. C'est pourquoi le Gouvernement a retenu le principe d'une taxe progressive comportant des dérogations.

Vous évoquez un risque constitutionnel, madame Abeille. Il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que le législateur arrêtant les caractéristiques d'une imposition doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels, en fonction des buts qu'il se propose, afin d'assurer le respect du principe d'égalité. Dans sa décision n° 2014-417, que vous évoquez, consécutive à la question prioritaire de constitutionnalité du 19 septembre 2014, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il n'était pas cohérent, compte tenu de l'objectif de protection de la santé publique

poursuivi par le législateur, de distinguer entre les boissons dont la teneur en caféine excède un certain seuil selon qu'elles sont ou non présentées comme énergisantes.

En l'espèce, l'institution de la contribution additionnelle sur les huiles de palme et assimilées est essentiellement justifiée par des objectifs environnementaux découlant des conditions dans lesquelles elles sont produites. Il est donc cohérent avec cet objectif d'en exonérer les producteurs qui sont en mesure de démontrer que l'huile a été produite dans des conditions qui ne sont pas nuisibles à l'environnement, car telle est la disposition adoptée. Par conséquent, loin d'être contraire au principe d'égalité, cette exemption permet au contraire d'en assurer le respect. C'est pourquoi l'avis du Gouvernement est défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Sermier.

**M. Jean-Marie Sermier.** Je réponds d'abord à M. Lambert que si, sur le chemin de Damas, il s'est converti à l'agriculture et à la chasse, il est le bienvenu parmi ceux qui défendent depuis très longtemps l'agriculture de France !

**M. François-Michel Lambert.** Comment pouvez-vous dire cela ?

**M. Jean-Marie Sermier.** Quant à cet amendement, quel signal adressé à tous ceux qui, en France et ailleurs dans le monde, travaillent pour certifier leur production et pratiquer l'écoproduction !

Vous n'avez pas accepté les amendements de suppression que nous avons présentés tout à l'heure, madame la rapporteure. L'huile de palme est donc surtaxée. Or le texte prévoit que les producteurs raisonnables et assurant une traçabilité bénéficient d'une exonération. Et vous envisagez de la supprimer ! Comment expliquera-t-on aux producteurs, notamment aux petits producteurs qui connaissent certainement des difficultés, en Indonésie comme en France et ailleurs, qu'il faut produire mieux et plus propre si on les taxe à l'identique de ceux qui ne font aucun effort ?

**M. David Douillet.** Il manque une carotte !

**M. Jean-Marie Sermier.** Je vous le dis franchement : vous émettez un signal catastrophique. J'ai une nouvelle fois l'impression, comme tout au long de l'examen de ce projet de loi, qu'il ne s'agit que d'affichage et que vous donnez satisfaction à quelques lobbyistes environnementaux.

**M. Bernard Accoyer.** C'est caractérisé !

**M. Dino Cinieri.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. François de Rugy.

**M. François de Rugy.** Je ne suis pas signataire de l'amendement et partage l'argumentation de Mme la secrétaire d'État.

Il s'agit d'un sujet complexe sur lequel nous avançons pas à pas. Nous voulons avancer, c'est pourquoi nous étions contre la suppression de l'article introduisant la taxation de l'huile de palme. Nous voulons avancer et non demeurer dans le *statu quo* consistant à toujours reporter à plus tard. Dans le même temps, comme je l'ai dit d'emblée, les relations avec les pays producteurs importent également, même si ce ne sont pas nos intérêts propres car ces huiles ne sont pas produites en France ni même en Europe.

Par ailleurs, le développement d'un certain nombre d'outils de certification est une bonne chose : ces démarches de progrès volontaire, quoique contrôlées par des organisations non gouvernementales et des associations internationales, permettent d'avancer.

Cela dit, je partage les craintes de Laurence Abeille quant à la validité de ces certifications. Les écologistes ont promu l'agriculture biologique sur la base de certifications très sévères, très encadrées – sans doute les plus sérieuses qui existent. Mais d'autres labels le sont beaucoup moins, et il faut rester vigilant.

Toutefois, nous avons adopté une démarche de compromis, qui nous permet d'avancer progressivement sur cette question. Émettre un signal en direction de ceux qui s'engagent dans une démarche de contrôle et d'amélioration de la production est une bonne chose. C'est pourquoi je voterai contre la suppression de l'exemption de taxe additionnelle pour les filières certifiées de production d'huile de palme.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Louis Bricout.

**M. Jean-Louis Bricout.** Je me situe dans la même logique que M. de Rugy. Pour promouvoir le développement et les productions durables, nous devons encourager fiscalement les entreprises qui jouent le jeu. Il nous appartiendra ensuite d'être vigilants quant à la qualité de la certification.

**M. le président.** La parole est à Mme la rapporteure.

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** J'entends la démarche de M. de Rugy et je pourrais la soutenir. Cependant, je rappelle qu'il existe plusieurs démarches de certification. L'*Indonesian sustainable palm oil* – ISPO –, que l'État producteur a mise en place, n'est pas reconnue comme la meilleure. La RSPO, en cours de révision, est quant à elle complexe : il existe quatre degrés de certification de l'huile et la certification s'effectue au niveau de la palmeraie, non au niveau de l'entreprise. Les entreprises peuvent donc utiliser des huiles certifiées et d'autres qui ne le sont pas.

L'exemption ne pose pas problème, mais toute la question est de pouvoir se fonder sur une certification valide. Nous avons beaucoup parlé ce matin de la mission menée par Razy Hammadi sur la taxation des produits agro-alimentaires. Laissons-nous le temps, avec cet amendement de suppression de l'exemption, d'examiner les conclusions du rapport ; attendons que les démarches de certification progressent, notamment celles qui concernent les petits producteurs. Ce sont eux qui en ont le plus besoin.

**M. Bernard Accoyer.** Taxer, taxer, toujours taxer !

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** Comment choisir telle ou telle certification, dont on connaît mal les critères et le fonctionnement ? Voilà pourquoi la commission est favorable à l'amendement n° 826.

**M. le président.** La parole est à Mme Laurence Abeille.

**Mme Laurence Abeille.** Avec la rapporteure, nous nous sommes bien comprises. Outre la certification, qui pose problème, la constitutionnalité d'une telle exemption n'est pas certaine. Je ne veux pas qu'à l'issue de nos débats sur l'huile de palme – laquelle est aussi bien un risque pour la santé publique qu'un problème pour l'environnement –, nous nous retrouvions sans rien. En effet, cet article

pourrait être censuré par le Conseil constitutionnel. Le Gouvernement m'a répondu sur ce point, mais ses arguments ne me convainquent pas.

Cet amendement vise à assurer la suite de la démarche et à valider un texte, même si celui-ci, modifié sur l'initiative de M. Bricout, est déjà en retrait par rapport à ce que nous souhaitions à l'origine. Je crains que l'avancée que nous avons obtenue ne soit réduite à néant, tout simplement parce que l'alinéa 5 ne serait pas dans les clous. Du coup, nous perdrons tout !

Je pense que c'est là le souhait de la droite : que tout s'écroule et que le *statu quo* perdure. C'est ma grande crainte concernant cette partie du texte. Je vous appelle donc à voter cet amendement, qui est un amendement de sécurité, à la fois sur le plan du droit et sur la question des certifications.

**M. le président.** La parole est à M. Bertrand Pancher.

**M. Bertrand Pancher.** Notre souhait le plus sincère est d'entraîner la filière de production de l'huile de palme dans une démarche de production durable. Le problème est que l'on n'y comprend rien ! Tout à l'heure, un débat a eu lieu sur la question de savoir si l'on taxerait ou pas, et l'on discute maintenant pour savoir s'il y aura ou non une exemption. La position du Gouvernement, qui est aussi la nôtre, n'est pas celle de la commission – ce qui n'est certes pas la première fois avec ce projet de loi, cela se produit même tout le temps ! –, et les écologistes eux-mêmes ne sont pas d'accord entre eux...

**Mme Geneviève Gaillard, rapporteure.** C'est la biodiversité ! (Sourires.)

**M. Bertrand Pancher.** J'ai proposé tout à l'heure que l'on prenne le temps de réfléchir sur le sujet, de lancer une étude rapide et de préparer un rapport. J'aurais aimé être entendu, car cela devient incompréhensible !

**M. le président.** Un orateur par groupe s'est exprimé. Il est temps de passer au vote.

Je mets aux voix l'amendement n° 826.

(Il est procédé au scrutin.)

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	34
Nombre de suffrages exprimés .....	34
Majorité absolue .....	18
Pour l'adoption .....	8
contre .....	26

(L'amendement n° 826 n'est pas adopté.)

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

4

#### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président.** Prochaine séance, cet après-midi, à quinze heures :

Suite de la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures cinq.)

*La Directrice du service du compte rendu de  
la séance de l'Assemblée nationale*

CATHERINE JOLY