

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du jeudi 6 février 2020

(57<sup>e</sup> jour de séance de la session)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. DAVID ASSOULINE

### Secrétaires :

MM. Éric Bocquet, Yves Daudigny.

1. **Procès-verbal** (p. 1412)
2. **Candidatures à une commission spéciale** (p. 1412)
3. **Accès à l'énergie et lutte contre la précarité énergétique.** – Rejet d'une proposition de loi (p. 1412)  
Discussion générale :  
M. Fabien Gay, auteur de la proposition de loi  
Mme Denise Saint-Pé, rapporteur de la commission des affaires économiques  
Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire  
M. Daniel Gremillet  
M. Roland Courteau  
M. Jean-Claude Requier  
M. Frédéric Marchand  
Mme Cécile Cukierman  
M. Franck Menonville  
M. Jean-Pierre Moga  
M. Guillaume Chevrollier  
M. Pascal Allizard  
Clôture de la discussion générale.  
Articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 – Rejet. (p. 1426)  
Article 4 (p. 1426)  
Amendement n° 2 rectifié *bis* de M. Roland Courteau. – Rejet.  
Rejet de l'article  
Article 5 (p. 1428)  
M. Roland Courteau  
M. Fabien Gay  
M. Daniel Gremillet  
Mme Denise Saint-Pé, rapporteur  
M. Guillaume Gontard

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État

Rejet de l'article.

Article 6 – Devenu sans objet. (p. 1430)

Tous les articles ayant été rejetés ou devenus sans objet, la proposition de loi n'est pas adoptée.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 1430)

4. **L'organisation d'un référendum sur la privatisation d'Aéroports de Paris est-elle une exigence démocratique ?** – Débat organisé à la demande du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (p. 1431)  
Mme Éliane Assassi, pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste  
M. Patrick Kanner  
M. Olivier Léonhardt  
M. Dominique Théophile  
Mme Laurence Cohen  
M. Claude Malhuret  
Mme Anne-Catherine Loisier  
M. Jean-Raymond Hugonet  
Mme Sophie Taillé-Polian  
M. Pierre Louault  
M. Dominique de Legge  
M. Rachid Temal  
M. Olivier Paccaud  
M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé  
*Suspension et reprise de la séance* (p. 1444)
- ## PRÉSIDENTE DE M. VINCENT DELAHAYE
5. **Candidature à une commission spéciale** (p. 1444)
  6. **Propagande électorale.** – Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié (p. 1444)  
Discussion générale :  
M. Emmanuel Capus, auteur de la proposition de loi  
M. François Bonhomme, rapporteur de la commission des lois

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

M. Jean-Marc Gabouty

M. Alain Richard

M. Pierre-Yves Collombat

Mme Françoise Gatel

Mme Laurence Harribey

M. Cyril Pellevat

M. Stéphane Piednoir

M. Marc Laménie

M. Jean-Louis Lagourgue

Clôture de la discussion générale.

Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup> (p. 1455)

Amendements n<sup>os</sup> 3 et 4 de M. Jean Louis Masson. – Non soutenus.

Article 1<sup>er</sup> (p. 1455)

Amendement n<sup>o</sup> 5 de M. Jean Louis Masson. – Non soutenu.

Amendement n<sup>o</sup> 6 rectifié de M. Stéphane Piednoir. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> (p. 1457)

Amendement n<sup>o</sup> 7 rectifié *ter* de M. Olivier Paccaud. – Rejet.

Article 1<sup>er</sup> *bis* (*nouveau*) (p. 1460)

M. Jean-Marc Gabouty

Adoption de l'article.

Article 2 (*supprimé*) (p. 1461)

Article 3 (*nouveau*) (p. 1461)

Amendement n<sup>o</sup> 8 de la commission. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 4 (*nouveau*) – Adoption. (p. 1461)

Vote sur l'ensemble (p. 1461)

Adoption de la proposition de loi dans le texte de la commission, modifié.

M. François Bonhomme, rapporteur

Mme Jacqueline Gourault, ministre

*Suspension et reprise de la séance* (p. 1461)

**7. Le foncier agricole : les outils de régulations sont-ils toujours pertinents ?** – Débat organisé à la demande du groupe Les Indépendants – République et Territoires (p. 1461)

M. Franck Menonville, pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation

Débat interactif (p. 1464)

Mme Noëlle Rauscent ; M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

M. Laurent Duplomb ; M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

M. Jérôme Bignon ; M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

M. Pierre Louault ; M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation ; M. Pierre Louault.

M. Fabien Gay ; M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

M. Franck Montaugé ; M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation ; M. Franck Montaugé.

M. Henri Cabanel ; M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation ; M. Henri Cabanel.

Mme Françoise Férat ; M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation ; Mme Françoise Férat.

M. Dominique de Legge ; M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

M. Hervé Gillé ; M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation ; M. Hervé Gillé.

M. Cyril Pellevat ; M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation ; M. Cyril Pellevat.

M. Hervé Gillé ; M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation ; M. Hervé Gillé.

M. Patrick Chaize ; M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation ; M. Patrick Chaize.

M. Vincent Segouin ; M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

M. Jean-Raymond Hugonet ; M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation ; M. Jean-Raymond Hugonet.

Conclusion du débat (p. 1474)

M. Claude Malhuret, pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires

**8. Ordre du jour** (p. 1474)

*Nomination de membres d'une commission d'enquête* (p. 1474)

*Nomination d'un membre d'une commission spéciale* (p. 1475)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. DAVID ASSOULINE

**vice-président**

**Secrétaires :**

**M. Éric Bocquet,  
M. Yves Daudigny.**

**M. le président.** La séance est ouverte.

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

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## CANDIDATURES À UNE COMMISSION SPÉCIALE

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la désignation des trente-sept membres de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique.

En application de l'article 8 *bis*, alinéa 3, de notre règlement, la liste des candidats présentés par les groupes a été publiée.

Ces candidatures seront ratifiées si la présidence ne reçoit pas d'opposition dans le délai d'une heure prévu par notre règlement.

3

## ACCÈS À L'ÉNERGIE ET LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

### Rejet d'une proposition de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, à la demande du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, de la proposition de loi visant à instaurer un droit effectif à l'accès à l'énergie et à lutter contre la précarité énergétique, présentée par M. Fabien Gay et plusieurs de ses collègues (proposition n° 260 [2018-2019], résultat des travaux de la commission n° 538 [2018-2019], rapport n° 537 [2018-2019]).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Fabien Gay, auteur de la proposition de loi.

**M. Fabien Gay, auteur de la proposition de loi.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, quarante et un ! Quarante et un, c'est le nombre de milliardaires que compte notre pays, répertoriés par Oxfam dans son récent rapport sur les inégalités. En tête de ces quarante et un milliardaires, Bernard Arnault, le patron de LVMH, avec 76 milliards de dollars, au quatrième rang mondial.

Le même rapport indique également que 400 000 personnes supplémentaires sont passées en 2019 sous le seuil de pauvreté, qui est de 1 015 euros par mois, ce qui donne le triste résultat de 9,8 millions de pauvres en France.

Les chiffres que je cite ici, mes chers collègues, visent à rappeler pourquoi nous avons déposé cette proposition de loi. Parce qu'elle résonne malheureusement avec l'actualité, car quand on touche 1 015 euros par mois, on doit souvent faire des choix entre payer ses factures, son loyer ou se nourrir.

Notre proposition de loi ne tend pas à réduire, à elle seule, toutes les inégalités, mais elle vise à lutter contre la précarité énergétique, qui s'est accrue et pénalise celles et ceux qui sont déjà en grande difficulté.

L'objectif de la loi relative à la transition énergétique, votée en 2015, était déjà de réduire la précarité énergétique de 15 % en 2020. Nous y sommes, et pourtant l'objectif est loin d'avoir été atteint. Les salaires et les pensions étant bloqués et le prix de l'énergie explosant, la situation s'est même dégradée. Sept millions de foyers, c'est-à-dire près de 12 millions de personnes, auxquels il faut ajouter 3,5 millions de personnes souffrant du froid : un Français sur quatre est en situation de précarité énergétique.

Après les augmentations de plus de 7 % du tarif de l'électricité durant l'été dernier, c'est une nouvelle augmentation de 2,4 % qui pèse sur les ménages depuis le 1<sup>er</sup> février 2020. Et cela ne s'arrêtera pas de sitôt, puisqu'il est même annoncé que ces augmentations seront continues jusqu'en 2025 !

Or l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) indiquait que, avec 10 % d'augmentation – ce qui est déjà presque le cas cette année –, près de 420 000 ménages pourraient basculer en situation de précarité énergétique.

Ainsi, après des mois de contestation des « gilets jaunes », des mobilisations toujours plus importantes contre la paupérisation comme seul horizon, voici votre réponse : augmenter la facture d'électricité des particuliers de plus de 180 euros par an en moyenne en l'espace d'un an !

M. Carenco, le président la Commission de régulation de l'énergie (CRE), affirmait il y a peu au Sénat que cette augmentation « n'est pas grave pour les ménages, car c'est l'équivalent d'un paquet de cigarettes par mois », ce qui

confirme bien que certaines élites sont déconnectées de la réalité vécue par la majorité de nos concitoyens. Quel mépris dans cette phrase !

Contrairement à lui, nous affirmons que cette hausse aggrave les inégalités et fait basculer des dizaines de milliers de personnes en situation de précarité énergétique.

Et contrairement à ce que le Gouvernement a affirmé, les usagers, devenus des clients, paient non pas le coût de l'énergie, mais bien le prix de l'Europe libérale. Ce sont 1,3 milliard d'euros pris dans les poches des ménages qui passent ainsi directement dans les coffres-forts des opérateurs privés avec les deux augmentations des neuf derniers mois. C'est donc un hold-up rondement mené au profit du privé, avec votre bénédiction.

Avec ces différentes hausses, le peuple a compris une chose : le mythe selon lequel l'ouverture à la concurrence ferait baisser les prix est devenu une allégorie du mensonge. Depuis dix ans, l'électricité a augmenté de 27 % et le gaz de 70 %.

Et pendant ce temps-là, vous préparez le démantèlement, la désintégration puis la future privatisation de l'entreprise publique avec le projet Hercule, à rebours du sens de l'Histoire, qui veut que seule une entreprise publique, intégrée et monopolistique puisse répondre aux défis d'avenir qu'est la transition énergétique et répondre aux besoins humains.

Ces mêmes politiques de libéralisation plombent aujourd'hui EDF, l'obligeant à transférer à ses concurrents la rente du nucléaire sans contrepartie et sans engagement de leur part à investir.

La hausse des tarifs réglementés intervient ainsi sur demande des opérateurs alternatifs privés à la CRE, afin qu'ils puissent proposer des tarifs libres au même prix que les tarifs réglementés.

Tout cela, au final, pour respecter le dogme de la sacro-sainte concurrence libre et non faussée imposé par Bruxelles, même lorsque cette concurrence est défailante.

Alors que la solution adoptée consiste à confier la régulation des prix au marché, méthode inefficace s'il fallait encore le démontrer, notre proposition de loi choisit de consacrer l'accès à l'énergie en droit fondamental, tel que garanti par la Constitution, gardienne de notre histoire et des droits fondamentaux qui en ont émergé.

Sous la monarchie absolue sont nées les revendications de libertés citoyennes et politiques. Avec la révolution industrielle, les premières garanties économiques et sociales ont été conquises, enrichies par le Front populaire et le Conseil national de la Résistance. Ce sont ensuite les catastrophes écologiques et la prise de conscience du danger futur qu'elles supposent qui ont introduit l'impératif de droits collectifs et de protection de l'environnement.

Alors que nous combattons sans relâche pour préserver et enrichir ces droits acquis de longue date, il nous faut inclure dans ces luttes la création de droits nouveaux.

Ériger l'accès à l'énergie en droit fondamental, comme nous le proposons à l'article 1<sup>er</sup>, s'impose comme une suite logique à cette dynamique historique qui fait correspondre nos droits fondamentaux aux nécessités de notre temps.

Il s'agirait également de respecter nos engagements en donnant un fondement national aux dispositions du socle des droits sociaux de Göteborg, lequel place l'énergie parmi les services essentiels auxquels toute personne a le droit d'accéder.

Oui, nous le disons : alors que les différents gouvernements, prônant une politique libérale, essaient de réduire depuis trente ans les droits et les accès aux droits, nous prôtons une vision de la société radicalement différente. Nous voulons la garantie d'accès aux droits et en conquérir de nouveaux. Si nous votons ce premier article, il conviendra donc ensuite de garantir l'accès à ce droit.

Cet objectif d'égalité dans l'accès à l'énergie doit s'accompagner de celui de justice sociale. Nous voulons, à travers l'article 2, que soient interdites tout au long de l'année les coupures d'électricité, de chaleur et de gaz. Et ainsi, en finir avec ce scandale consistant à priver des hommes et des femmes d'électricité et de gaz, c'est-à-dire pouvoir se doucher, se chauffer ou encore manger.

Il y a quelques jours, à la suite d'actions syndicales au cours desquelles des syndicalistes de l'énergie ont coupé quelques instants l'électricité dans des lieux symboliques pour faire entendre leur voix contre la réforme des retraites, nous avons entendu la droite sénatoriale et le Gouvernement pousser de concert des cris d'orfraie et demander des sanctions exemplaires. Mais, bizarrement, personne n'a fait part de sa vive émotion lorsque, l'an dernier, 574 000 ménages ont vu leur électricité coupée ou réduite. Car, oui, en France, une entreprise, publique ou privée, peut punir les pauvres, parce qu'ils sont pauvres.

Nous disons aux syndicalistes que vous accusez de tous les maux, qui sont les mêmes que ceux qui rétablissent le courant en se nommant les Robins des Bois et qui sont poursuivis pour délit de solidarité, que nous les soutenons pleinement.

Enfin, nous entendons sortir l'énergie du secteur marchand pour lui reconnaître le statut de bien de première nécessité, afin d'y appliquer, via notre article 4, et en vertu de la directive du Conseil européen du 19 octobre 1992, un taux réduit de TVA à hauteur de 5,5 %.

Cette mesure d'allègement fiscal prend tout son sens lorsque l'on se livre à un examen de la composition du prix de l'électricité. Les taxes pèsent pour un tiers dans la facture payée par les usagers, ce qui est déjà lourd de conséquences financières pour les ménages précaires et rend la facture illisible. En l'état, cela veut dire toujours plus de vulnérabilité pour les 7 millions de ménages qui se trouvent en situation de précarité énergétique.

Enfin, après l'allègement de la TVA à 5,5 %, nous proposons que les bénéficiaires du chèque énergie soient exonérés de taxes sur la consommation d'électricité et de gaz, et à raison : la contribution au service public de l'électricité (CSPE), censée financer les énergies renouvelables, demeure un dispositif à la gestion et aux résultats opaques. Elle est aujourd'hui absorbée directement dans le budget de l'État et a donc servi par exemple à financer le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). En ce sens, il nous paraît nécessaire d'exonérer de CSPE et de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) les ménages les plus en difficulté.

Un dernier mot sur le rapport de Mme la rapporteure, que nous remercions pour son travail et son sérieux.

La commission n'a pas adopté notre proposition de loi et propose de travailler sur le chèque énergie. Nous rappelons que cette solution curative n'est pas durable et qu'en plus il faudrait, selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), un chèque d'en moyenne 710 euros par foyer.

**M. Roland Courteau.** Tout à fait !

**M. Fabien Gay.** Son montant varie aujourd'hui entre 48 euros et 277 euros, même s'il a été augmenté de 50 euros l'an dernier.

Nous sommes d'accord pour que son montant soit revu et son accès élargi, sachant que 25 % des potentiels bénéficiaires n'y ont pas recours, car ils ne savent pas qu'ils y ont droit. Mais nous pensons surtout que la majorité des personnes concernées veulent non pas recevoir l'aumône, mais plutôt pouvoir payer leur facture. Il est donc urgent d'augmenter les salaires. (*M. Jean-François Husson s'exclame.*)

Évidemment, cette proposition de loi ne répondra pas seule à la question de la précarité énergétique. Il faut mettre en place des politiques publiques ciblées sur les facteurs qui fragilisent les ménages – revenu disponible, prix de l'énergie, conditions de vie, qualité de l'habitat et de l'équipement de chauffage.

**M. Jean-François Husson.** On est d'accord !

**M. Fabien Gay.** Ce dernier point est important. Nous le redisons, comme nous l'avons affirmé pendant l'examen de la loi ÉLAN : il faut d'urgence un plan Marshall de la rénovation énergétique des logements.

**M. le président.** Il faut conclure.

**M. Fabien Gay.** Au rythme actuel, il faudrait cent quarante ans pour rénover l'ensemble des logements classés F et G. Les aides existantes sont par ailleurs aujourd'hui majoritairement destinées aux propriétaires, alors que la grande majorité des ménages précaires demeurent locataires.

**M. le président.** Il faut vraiment conclure.

**M. Fabien Gay.** Cette proposition de loi est donc un pas contre la précarité énergétique, mais nous avons besoin d'actions publiques cohérentes et d'ampleur. (*Applaudissements sur les travées des groupes CRCE et SOCR.*)

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

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteur de la commission des affaires économiques.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, nous mesurons tous, dans notre vie quotidienne, l'importance de disposer d'une énergie en quantité suffisante et à un prix raisonnable.

Sans énergie, il est impossible de se chauffer, de se déplacer, voire de communiquer ou de s'informer. C'est donc un poste essentiel dans le budget des ménages et une dépense contrainte qu'il est souvent difficile de maîtriser, en particulier quand les moyens manquent pour mieux isoler son logement ou remplacer sa vieille chaudière.

Selon les données publiées par l'ONPE le 7 janvier dernier, près de 6,8 millions de personnes sont en situation de précarité énergétique au sens économique, c'est-à-dire que sont concernés les ménages pauvres et modestes consacrant plus de 8 % de leurs revenus au paiement de la facture énergétique de leur logement.

La question abordée par la proposition de loi de nos collègues du groupe communiste est donc majeure et chacun partage, à l'évidence, la préoccupation exprimée par ses auteurs pour faciliter l'accès à l'énergie ou réduire la facture – j'oserai dire : la fracture énergétique.

Pour autant, la commission a jugé qu'aucune des mesures proposées par le texte n'était satisfaisante et que d'autres pistes devaient être explorées pour répondre à ces enjeux, j'y reviendrai.

En premier lieu, nos collègues proposent d'élever l'accès à l'énergie au rang de droit fondamental. Comme tous nos interlocuteurs l'ont confirmé, cette mesure n'aurait, en elle-même, aucun effet juridique notable ; elle ne changerait rien sur le plan fiscal, pas plus qu'elle n'octroierait, à elle seule, de nouveaux droits.

La deuxième mesure proposée serait, quant à elle, bien concrète. Elle consisterait à étendre l'interdiction des coupures d'électricité, de chaleur et de gaz, qui ne vaut aujourd'hui que durant la trêve hivernale, à l'ensemble de l'année, comme c'est déjà le cas pour l'eau. Cette protection nouvelle serait accordée uniquement aux bénéficiaires du chèque énergie.

Or de nombreux motifs nous ont conduits à écarter cette solution. Elle reviendrait d'abord à déresponsabiliser une partie des usagers et augmenterait immanquablement les impayés, dont le coût se reporterait sur l'ensemble des consommateurs, y compris les plus modestes.

Le retour d'expérience de l'eau le démontre : dans les trois années suivant l'interdiction des coupures tout au long de l'année, les impayés et irrécouvrables ont augmenté de 20 %, selon les données de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau.

Ensuite, elle tendrait aussi à masquer le coût réel de l'énergie et n'inciterait pas à la maîtrise des consommations, ce qui irait à l'encontre de nos objectifs climatiques.

Cette mesure, qui est adossée au dispositif du chèque énergie, poserait par ailleurs des difficultés en termes d'identification des bénéficiaires pour les fournisseurs, en particulier lorsque le chèque énergie a été affecté par leur client à un autre fournisseur. Elle pourrait ainsi conduire à des effets d'aubaine importants si, du fait de ces difficultés d'identification, et pour éviter tout risque de contentieux, elle venait à protéger indifféremment les ménages précaires et les ménages solvables.

À l'inverse, certains publics précaires n'en bénéficieraient pas, car l'ensemble des ménages n'est pas éligible au chèque énergie. Il en est ainsi des personnes en réinsertion vivant dans des logements en intermédiation locative.

Enfin, il faut rappeler que, si tout doit être fait, bien sûr, pour éviter sa mise en œuvre effective, l'annonce d'une possible coupure déclenche le plus souvent un processus d'évaluation de la situation du consommateur, d'orientation vers les différentes aides disponibles et d'étalement des paiements qui permet, bien souvent, de sortir de cette spirale d'accumulation de dettes.

Les deux autres mesures proposées visent le même objectif : celui d'alléger la facture en modulant le niveau de la fiscalité énergétique, mais selon des modalités bien différentes. La première consisterait à exonérer les bénéficiaires du chèque énergie de deux taxes, la CSPE et la TICGN ; la seconde mesure proposée établirait un taux réduit de TVA à 5,5 %

sur une partie des consommations, dont le niveau serait fonction, notamment, de la composition familiale du foyer, mais sans condition de ressources.

La aussi, nous pouvons partager le constat – celui de la hausse des taxes sur l'énergie au cours des dernières années – de même que l'objectif – celui d'alléger la facture des Français –, mais sans pour autant partager les solutions préconisées, qui seraient à la fois complexes, sinon impossibles à mettre à l'œuvre, et largement inefficaces sur le fond.

Sur le plan juridique d'abord, le droit européen n'autorise pas l'application de régimes d'exonération ou de taux différents entre les ménages. Cela ne veut pas dire, bien entendu, que l'on ne peut pas faire de redistribution au profit des ménages les plus modestes, mais alors il faut passer par des outils plus adaptés, à commencer par des aides directes.

Sur le plan pratique, ensuite, ces mesures rendraient plus complexe la facturation, avec des risques d'erreurs et des surcoûts importants, et les fournisseurs devraient même, pour appliquer la mesure sur la TVA, connaître la composition du foyer à chaque période de facturation, ce qui poserait clairement question en termes de protection de la vie privée.

Enfin, le rapport coût-efficacité de ces mesures serait très peu favorable selon nos calculs : la perte de recettes pour l'État serait d'au moins 2,5 milliards d'euros par an pour une mesure qui bénéficierait, dans le cas de la TVA, à tous les consommateurs, y compris ceux qui peuvent s'acquitter de leur facture sans difficulté particulière.

Il me semble que nous pourrions trouver un meilleur usage de ces montants pour cibler, en priorité, les plus modestes.

Pour ce faire, notre commission préconise d'améliorer et d'amplifier les dispositifs existants.

**M. Roland Courteau.** Lesquels ?

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteur.** Tout d'abord, il importe de réduire le taux de non-recours au chèque énergie, qui demeure important puisqu'il s'établirait à ce jour entre 20 % et 25 %.

En effet, de multiples retours de terrain de la part de travailleurs sociaux, d'élus locaux, d'associations font encore état de difficultés à appréhender le dispositif.

Deux leviers peuvent corriger cela : d'abord, intensifier la communication sur le chèque énergie, pour que l'information parvienne bien à tous ses bénéficiaires potentiels ; parallèlement, il convient de simplifier son fonctionnement autant que possible, madame la secrétaire d'État, pour que ceux qui y ont droit ne se censurent pas par « phobie administrative ».

Au demeurant, il faudrait également augmenter les montants maximaux du chèque énergie pour les tranches de revenus les plus basses. Durant l'examen du projet de loi de finances pour 2020, le Sénat avait adopté une hausse des crédits alloués au chèque énergie de 75 millions d'euros, soit en moyenne 25 euros par ménage, contre l'avis du Gouvernement.

Je rappelle pourtant que le montant maximal du chèque énergie est aujourd'hui de 277 euros, quand l'ONPE, comme l'a rappelé notre collègue Fabien Gay, estime qu'il faudrait 710 euros pour ramener la part des dépenses d'énergie sous les 8 % du revenu des ménages les plus modestes.

Certes, le barème du chèque énergie a été augmenté en 2019, et je salue cette initiative, mais cette évolution reste insuffisante pour permettre à ces ménages de régler leurs factures, sans parler de couvrir leurs frais de rénovation énergétique.

Plus généralement, la précarité énergétique est un mal qu'on ne pourra éradiquer seulement en octroyant des aides au paiement des factures d'énergie. Ces mesures, telles que le chèque énergie, sont évidemment essentielles pour faire face à l'urgence, mais elles ne font que traiter les symptômes de la précarité énergétique.

Pour réduire celle-ci, il est aussi nécessaire d'amplifier la politique de rénovation énergétique des logements en continuant les efforts de simplification des dispositifs d'aides entamés en ce début d'année par le Gouvernement, sans renier pour autant leur niveau d'ambition. Je pense notamment au lancement de la prime unifiée MaPrimeRénov'.

Enfin, d'autres mesures pourraient être envisagées : par exemple sanctionner les fournisseurs qui ne respectent pas l'interdiction de rattrapage des factures de plus de quatorze mois, rendre obligatoire la contribution de l'ensemble des fournisseurs au fonds de solidarité pour le logement, ou encore étendre l'interdiction des coupures durant la trêve hivernale au gaz de pétrole liquéfié (GPL) en réseau.

Pour l'ensemble des raisons exposées, notre commission est défavorable à l'adoption de cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe UC. – M. Daniel Gremillet applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames, messieurs les sénateurs, les mesures de lutte contre la précarité énergétique figurant dans cette proposition de loi abordent un vrai enjeu de politique publique.

La précarité énergétique est une réalité forte pour nombre de nos concitoyens. C'est un enjeu de transition énergétique et de lutte contre la pauvreté et le Gouvernement travaille pour y apporter des solutions.

L'ONPE, que vous avez cité, définit la précarité énergétique comme « le fait de consacrer plus de 8 % de ses revenus au paiement des factures d'énergie du logement ». En 2018, 11,7 % des Français étaient au-dessus de ce seuil, contre 14,5 % en 2013. Les progrès sont donc réels, mais, je le reconnais tout à fait, trop lents.

Au-delà des chiffres, la précarité énergétique est d'abord une réalité de difficultés individuelles, de ménages qui vivent dans un logement inconfortable, pour qui les dépenses de chauffage et de transport sont élevées, qui ont du mal à payer leurs factures. En 2017, 123 000 ménages ont bénéficié d'une aide des fonds de solidarité pour le logement pour payer leurs factures d'énergie.

En 2018, 572 000 interventions des fournisseurs d'énergie ont eu lieu à la suite d'impayés, c'est-à-dire des réductions de puissance, des suspensions de fourniture ou même des résiliations de contrat. Si ce nombre était de 624 000 en 2014, il montre bien l'ampleur du phénomène.

Nos concitoyens nous ont rappelé ces difficultés au cours des derniers mois. Ils nous ont dit que la fluctuation des prix de l'énergie avait sur eux un impact important.

La proposition de loi que vous présentez aujourd'hui a donc retenu toute l'attention du Gouvernement. Néanmoins, si son objectif, auquel nous souscrivons, est louable, les moyens qu'elle propose pour y parvenir ne nous semblent pas les mieux adaptés.

En effet, la proposition de loi entre en désaccord direct avec plusieurs engagements européens de la France, notamment en termes d'encadrement de la fiscalité.

Il est ainsi impossible, en matière de fiscalité de l'énergie, d'opérer une distinction entre les ménages en fonction de leurs revenus, comme cela est proposé. Le soutien à ces ménages peut en revanche passer par d'autres moyens, comme ceux que le Gouvernement a mis en œuvre et continuera à soutenir, par exemple le chèque énergie.

En outre, seule la Constitution peut élever un principe au rang de droit fondamental. La loi ordinaire n'est pas un vecteur suffisant, d'autant plus que l'électricité est d'ores et déjà considérée par les tribunaux comme un bien de première nécessité.

Enfin, la Commission de régulation de l'énergie suit en permanence la situation du marché de l'énergie, pour le gaz naturel comme pour l'électricité. Elle produit à ce sujet une documentation riche et abondante. Pour cette raison, il nous semble donc peu utile de présenter un rapport supplémentaire, qui ne viendrait que répéter ce que d'autres disent déjà.

Le Gouvernement est à l'écoute de ces difficultés et souhaite être force de propositions.

C'est pourquoi, au-delà des dispositifs déjà en place, nous avons, depuis 2017, renforcé les mesures de lutte contre la précarité énergétique.

Les coupures d'électricité et de gaz naturel étaient déjà interdites pendant la trêve hivernale afin de protéger tous les ménages ; mais, au-delà de l'interdiction de coupure, des protections supplémentaires sont mises en œuvre pour les bénéficiaires du chèque énergie sur leurs contrats d'électricité et de gaz naturel.

Ainsi, en cas d'incident de paiement, ces ménages bénéficient du maintien de leur puissance électrique pendant l'hiver, d'une réduction des frais liés à une intervention en cas d'impayés et d'une exonération des frais liés à un rejet de paiement.

De plus, dans le cas où un fournisseur envisagerait de mettre en œuvre une coupure, il est important de rappeler que les pratiques des fournisseurs sont très encadrées. En effet, l'annonce d'une possible coupure ou d'une réduction de puissance déclenche un processus d'évaluation de la situation du client, d'orientation vers les aides disponibles et d'étalement des paiements. En ce sens, elle fait office de signal d'alerte et permet de déclencher un processus d'accompagnement pour aider le consommateur en difficulté.

Par ailleurs, pour accompagner financièrement les ménages, le chèque énergie, créé sous forme expérimentale par la loi de 2015, a été généralisé en 2018, année où il a été ouvert à plus de 3,6 millions de ménages.

Disponible quel que soit le mode de chauffage, ce dispositif est plus efficace que les anciens tarifs sociaux, limités à l'électricité et au gaz.

En 2019, afin d'améliorer l'accompagnement des ménages précaires, le Gouvernement a élargi le chèque énergie à 5,7 millions de ménages et augmenté de 50 euros les montants versés par rapport à 2018. Près de 850 millions d'euros sont désormais consacrés à cette aide.

Ce chèque énergie est en train de trouver son public. Le taux de recours s'est établi à environ 80 % en 2018 ; il sera supérieur en 2019 et le Gouvernement travaille à la simplification des formulaires, des messages d'information, à l'automatisation du versement, pour augmenter encore ce taux de recours au-delà du montant un peu supérieur à 80 % auquel il va se situer cette année.

Notre effort doit aussi se concentrer sur les sources du problème et nous devons réduire directement et sur le long terme le poids des factures d'énergie. C'est la raison pour laquelle nous menons une politique ambitieuse en matière de rénovation de logements. Le Gouvernement vise un objectif de 500 000 rénovations énergétiques par an, dont 150 000 au titre des passoires énergétiques qui sont généralement occupées par les ménages les plus fragiles.

**M. Jean-François Husson.** C'est insuffisant !

**Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État.** Cela inclut également 100 000 rénovations par an de logements sociaux.

Les moyens sont nombreux et complémentaires entre eux. Je pense notamment au nouveau dispositif MaPrimeRénov' qui fusionne, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et l'aide « ANAH-Habiter mieux agilité » pour les ménages les plus fragiles. Cette aide est versée dès la fin des travaux ; il n'y a donc plus de décalage entre ceux-ci et l'aide reçue – auparavant, le crédit d'impôt pouvait n'intervenir qu'un an et demi après les travaux.

Je pense aussi à la mobilisation des certificats d'économies d'énergie, notamment les « Coups de pouce ». Ces certificats d'économies d'énergie apportent des moyens importants, en finançant des investissements et en soutenant des programmes de détection et d'accompagnement des ménages. Ces dernières années, les certificats d'économies d'énergie dits « de précarité énergétique » ont représenté un financement d'environ un milliard d'euros par an. En 2019, le Gouvernement a modifié le dispositif « Coup de pouce économies d'énergie » financé par les certificats d'économies d'énergie de façon à renforcer très fortement les aides pour les changements de moyens de chauffage et les travaux d'isolation.

Ces évolutions ont eu un fort effet d'entraînement, en particulier pour les ménages modestes, pour lesquels ces coups de pouce sont bonifiés : 275 000 changements de chaudières, dont 103 000 en remplacement du fioul, et 750 000 isolations de combles et de planchers bas ont été engagés en 2019. Un ménage qui remplace une chaudière au fioul par une pompe à chaleur voit sa facture annuelle de chauffage baisser de 1 000 euros en moyenne.

Grâce aux seuls changements de chaudière, les ménages économisent 175 millions d'euros chaque année sur leurs factures et l'émission de près de 800 tonnes de CO<sub>2</sub> est évitée. Grâce aux mesures sur l'isolation, les économies sont estimées à environ 300 millions d'euros sur les factures et 700 tonnes de CO<sub>2</sub> évitées.

Enfin, l'éco-prêt à taux zéro a été fortement simplifié en 2019 : il peut désormais assurer le financement d'un seul geste de rénovation sans notion de bouquet de travaux.



Vous l'aurez compris, l'information et l'accès à un conseil personnalisé sont des clés de la mobilisation des bénéficiaires et font donc l'objet d'une action toute particulière.

Les efforts d'information et de conseil à destination de l'ensemble des acteurs sont coordonnés sous une bannière unique, « FAIRE », pour laquelle nous souhaitons des adhésions les plus larges possible. Cette charte est aujourd'hui signée par plus d'une centaine d'acteurs et nous avons proposé aux collectivités locales, notamment aux régions, aux départements et aux établissements publics de coopération intercommunale, de s'engager avec nous sur la pérennisation et l'amélioration des plateformes d'information et de conseil à travers un programme de certificat d'économies d'énergie qui permet de financer ces plateformes à hauteur de 200 millions d'euros pour les trois prochaines années.

Le débat d'aujourd'hui nous invite à aller encore plus loin. C'est ce que nous allons faire.

Sur la rénovation des bâtiments, il nous faut à la fois rendre nos dispositifs de soutien encore plus efficaces dans leur conception et plus ciblés vers nos concitoyens les plus fragiles, en particulier en renforçant la détection et l'accompagnement des ménages en situation de précarité énergétique.

Pour 2021, nous finirons la transformation du CITE en prime pour y inclure les ménages qui bénéficient encore du crédit d'impôt. En 2021 aussi, nous étendrons ce nouveau système aux bailleurs et nous le rendrons plus facile d'accès pour les copropriétés, où habitent nombre de ménages en situation de précarité énergétique.

Nous continuerons à mobiliser les programmes de certificats d'économies d'énergie pour tester des innovations qui visent à réduire le coût des rénovations et à les généraliser. À titre d'exemple, le dispositif continuera à soutenir le déploiement en France du programme EnergieSprong dans les logements sociaux, mais aussi dans le parc privé et les bâtiments éducatifs.

Plus largement, nous devons viser à moyen terme l'éradication des passoires thermiques, y compris celles du parc locatif privé. La loi relative à l'énergie et au climat a fixé un cadre clair : elle fixe l'exigence d'une performance énergétique minimale à respecter à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour que le logement puisse être qualifié de décent, et donc mis en location.

Avant 2028, les propriétaires de passoires thermiques devront avoir réalisé des travaux d'amélioration de la performance énergétique permettant à leur logement d'atteindre au moins la classe E. La loi relative à l'énergie et au climat doit ainsi conduire à l'éradication des logements de classe F et G d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2028 pour les maisons individuelles et la plupart des copropriétés et d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2033 pour les copropriétés confrontées à des difficultés particulières.

Ces mesures et obligations seront rendues possibles en prenant appui sur le nouveau diagnostic de performance énergétique (DPE) qui, grâce à une concertation et un travail avec les professionnels, sera amélioré pour le rendre fiable et observable en 2021.

La première période de la programmation pluriannuelle de l'énergie, qui court jusqu'en 2023, permettra d'analyser plus finement la composition du parc de logements et de mieux connaître les propriétaires de passoires thermiques. À la lumière de ces études et des résultats obtenus durant la phase d'incitation, des sanctions en cas de non-respect des

obligations de travaux d'ici à 2028 pourront être définies en 2023 dans le cadre de la loi de programmation quinquennale sur l'énergie.

En conclusion, j'aimerais réaffirmer l'engagement du Gouvernement : les ménages les plus vulnérables ne doivent pas être laissés sur le côté et la transition écologique doit être également solidaire. Ces actions concrètes et les projets pour les prochains mois montrent que le soutien aux plus vulnérables est au cœur de nos préoccupations et de nos actions.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui, bien que louable dans son objectif, ne me semble pas la meilleure manière de lutter contre la précarité énergétique. Le désaccord avec cette proposition de loi ne signifie pas que nous ne partageons pas ses objectifs ; il signifie simplement que nous proposons d'autres moyens, plus efficaces, pour concilier allègement des factures des plus vulnérables et incitation au changement des comportements. (*Applaudissements sur les travées du groupe LaREM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Gremillet. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Daniel Gremillet.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je souhaite tout d'abord remercier Fabien Gay d'avoir demandé l'inscription de cette proposition de loi à notre ordre du jour. Ce texte pose en effet une question très importante.

Pour atteindre l'objectif de neutralité carbone que nous avons adopté dans le cadre de la loi relative à l'énergie et au climat, chacun doit disposer des moyens de réaliser concrètement la transition énergétique. Or la précarité énergétique est un phénomène en hausse : dans un récent rapport, l'Observatoire national de la précarité énergétique a ainsi évalué à 6,8 millions le nombre de personnes concernées en 2019 ; ce chiffre est en augmentation de 233 000 par rapport à 2018, ce qui est particulièrement inquiétant.

Cette situation n'est pas admissible : elle est à la fois socialement préoccupante, économiquement inefficace et écologiquement préjudiciable. Dans le contexte de crise climatique que nous connaissons, les ménages ne doivent pas subir les contrecoups de la transition énergétique – souvenons-nous des conséquences à la fin de 2018 et au début de 2019 des décisions prises par le Gouvernement en ce qui concerne la trajectoire carbone (*M. Jean-François Husson renchérit.*) –, mais au contraire en être les fers de lance.

C'est pourquoi nous devons être très attentifs au poids de l'énergie dans le portefeuille des Français : sur ce point, rappelons que la fiscalité énergétique atteint 3 000 euros par an et par ménage, jusqu'à 4 000 euros en zone rurale, et que le transport et l'énergie représentent 30 % du budget des propriétaires, jusqu'à 40 % pour les locataires.

**M. Jean-François Husson.** C'est trop !

**M. Daniel Gremillet.** Si nous partageons tous ici, mon cher Fabien Gay, l'objectif de lutte contre la précarité énergétique visé par la présente proposition de loi, les évolutions qu'elle emporte ne sont pas satisfaisantes.

En premier lieu, la consécration de l'énergie comme un droit fondamental présente un caractère largement incantatoire.

Ensuite, l'application tout au long de l'année de la trêve hivernale comporte un effet d'aubaine évident sans apporter de véritable réponse de fond.

En outre, les réductions de TVA, de CSPE et de TICGN ne sont pas conformes au droit européen qui prohibe la différenciation des taux selon la situation des ménages.

Enfin, la demande de rapport apparaît comme une réponse bien modeste au regard de la gravité des enjeux. Pour autant, la question qui est posée est très grave pour les femmes et les hommes concernés.

Au total, le contenu de la proposition de loi est peu convaincant, même si son intention – il faut le répéter – est tout à fait louable. Le groupe Les Républicains ne pourra donc pas la soutenir.

Pour autant, comment agir, et vite, pour répondre aux situations de détresse induites par la précarité énergétique ? À mon sens, deux leviers d'action peuvent être mobilisés sans délai. Nous avons d'ailleurs trouvé des convergences sur ces sujets dans cet hémicycle lors de l'examen du projet de loi relatif à l'énergie et au climat et du projet de loi de finances pour 2020. Madame la secrétaire d'État, nous avons alors fait des propositions pour apporter des réponses non pas conjoncturelles, mais durables, pour ces familles en situation de précarité.

La loi relative à l'énergie et au climat a simplifié les conditions de mise en œuvre des afficheurs déportés qui permettent aux ménages modestes de suivre leur consommation d'énergie. Ce dispositif créé par la loi de 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte n'a pas été déployé et ne sert donc à rien !

Cette loi a en outre renforcé les informations que les fournisseurs d'électricité et de gaz doivent transmettre à plusieurs instances de régulation, ce qui concourt à la protection des consommateurs. Nous attendons désormais du Gouvernement l'édiction des mesures réglementaires qui s'imposent.

Un effort budgétaire est également attendu. À ce titre, je regrette que les crédits destinés au chèque énergie n'aient pas été augmentés de 75 millions d'euros dans la loi de finances pour 2020 – cette mesure, un temps adoptée par le Sénat sur l'initiative de sa commission des affaires économiques, suivait une recommandation du médiateur national de l'énergie.

Je déplore aussi que les mesures concrètes que j'avais défendues avec mes collègues Jean-François Husson et Dominique Estrosi Sassone aient connu le même sort ; je veux parler ici des coups de pouce proposés dans le cadre de la réforme du CITE pour le renouvellement par les ménages modestes d'équipements du quotidien.

Nous considérons que les moyens déployés par le Gouvernement doivent être rehaussés à la hauteur des objectifs votés par le législateur. Comment atteindre l'objectif fixé dans la loi relative à la transition énergétique de 500 000 rénovations de logements par an, dont la moitié sont occupés par des ménages modestes, alors que les crédits liés à l'énergie baissent d'un milliard d'euros cette année ?

**M. Jean-François Husson.** Exactement !

**M. Daniel Gremillet.** Au-delà de cette proposition de loi qui ne peut être soutenue en raison de sa fragilité juridique, j'appelle le Gouvernement à jouer tout son rôle pour ne laisser aucun de nos concitoyens en marge de la transition énergétique.

Madame la secrétaire d'État, si nous avons simplement traduit dans les lois de finances les objectifs fixés dans d'autres textes relatifs à l'énergie et au climat, nous n'en

serions pas là aujourd'hui ! Une grande partie des problèmes soulevés par la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui auraient alors été satisfaits, ce qui aurait constitué une réponse durable pour les ménages les plus modestes. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau. *(Applaudissements sur les travées du groupe SOCR.)*

**M. Roland Courteau.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, comment un pays comme la France peut-il laisser des enfants et des adultes souffrir du froid dans leur logement ? N'est-il pas temps de revenir aux principes d'une économie morale et de travailler à la formulation d'un droit à une existence digne ?

Cette proposition de loi du groupe CRCE va dans le bon sens et, au nom du groupe socialiste, j'indique ici que nous la soutenons.

Personne n'échappera aux conséquences des bouleversements climatiques, de la dégradation de la qualité de l'eau et de l'air ou de l'effondrement de la biodiversité, mais les plus touchés, et de loin, seront les plus pauvres, alors qu'ils sont les moins responsables de la situation. Ce sont eux, d'ailleurs, qui habitent les logements les plus insalubres. Ce sont eux qui vivent dans des passoires énergétiques, dont les propriétaires récalcitrants s'opposent à la réalisation de travaux de rénovation thermique.

Le mal est trop grave pour que l'on tergiverse, encore, ou que l'on reporte les décisions. Ce n'est pourtant pas faute d'entendre les alertes lancées par la Fondation Abbé Pierre, selon laquelle il est plus que temps de changer de dimension, ou celles de l'Observatoire des inégalités qui regrette que la lutte contre la pauvreté ne soit pas à la hauteur des enjeux sociaux.

On sait que l'année 2019 a été celle d'un triste record, celui du nombre de coupures d'énergie pour impayés. Les trois facteurs de la précarité énergétique sont connus : faibles revenus ; logement passoire – il y en a 8 millions en France, 27 000 dans mon département – ; prix de l'énergie.

Notez que le prix de l'électricité a augmenté de 40 % en dix ans, que la CSPE a été multipliée par cinq, que les taxes pèsent à hauteur de 35 % sur le prix de l'électricité, de 27 % sur celui du gaz, et que la TICGN a été multipliée par sept. Il arrive même souvent, dans le cas des logements passoires, que l'ensemble des taxes dépasse le montant maximal du chèque énergie. Selon l'Observatoire national de la précarité énergétique, 7 millions de personnes consacrent plus de 8 % de leurs revenus à payer la facture énergétique de leur logement.

Nul ne conteste que des efforts aient été réalisés au cours de ces dernières années pour lutter contre la précarité énergétique, mais ces efforts ne sont pas à la hauteur des enjeux sociaux. C'est aussi l'ONPE qui précisait que, pour sortir l'ensemble des ménages de la précarité énergétique, l'aide nécessaire s'élèverait à 3 milliards d'euros par an.

En fait, pour que le taux d'effort soit inférieur à 8 % des revenus, l'aide par logement devrait être de l'ordre de 710 euros par an. C'est pourquoi nous avons proposé par amendement, lors de précédents débats, de revaloriser le chèque énergie, mais ces tentatives ont été rejetées par le Sénat...

Si quelques mesures ont déjà été prises, d'autres, pourtant adoptées par le Parlement, tardent à être mises en œuvre.

Il s'agit par exemple de la question des rattrapages de facturation portant sur des périodes assez longues. La loi relative à la transition énergétique de 2015 prévoit que les fournisseurs d'électricité et de gaz n'ont pas le droit de facturer des consommations intervenues plus de quatorze mois avant le dernier relevé de compteur.

De même, il est regrettable que la législation relative à la mise en place des afficheurs déportés qui permettent d'informer les consommateurs en temps réel du montant de leur consommation d'électricité exprimée en euros ne soit pas appliquée.

Cela dit, nous soutenons, avec le même souci de lutter contre la précarité énergétique, les mesures proposées par Fabien Gay et son groupe.

Ainsi, la proposition de loi prévoit d'élever l'accès à l'énergie au rang de droit fondamental. Je rappelle que l'énergie est reconnue comme un bien de première nécessité.

**M. Fabien Gay.** Tout à fait!

**M. Roland Courteau.** Comme cela est précisé dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, l'accès à l'énergie et à l'électricité en particulier est devenu une nécessité qui ne se limite pas au chauffage durant la période hivernale. Pour éviter l'exclusion, l'accès à l'énergie est une impérieuse nécessité tout au long de l'année – M. Gay a eu raison d'insister sur ce point.

Je rappelle que l'article L.100-2 du code de l'énergie précise que l'État doit veiller à « garantir aux personnes les plus démunies l'accès à l'énergie, bien de première nécessité ».

Certes, j'ai bien noté que certains d'entre nous émettent des doutes quant à la portée normative d'une telle mesure, mais je relève également que l'on n'écarte pas l'idée – je cite Mme le rapporteur – qu'elle pourrait donner une plus grande chance de succès aux procédures de référé, voire entraîner l'automatisme de certains dispositifs – aide juridique systématique, fournisseur de dernier recours... – et ouvrir la voie à une forme d'opposabilité à l'instar du droit opposable au logement.

Concernant l'article 2 et l'interdiction des coupures d'énergie tout au long de l'année pour les ménages en situation de précarité énergétique, il s'agit d'une mesure cohérente avec la précédente. C'est une protection supplémentaire pour les plus fragiles. Je m'étonne que l'on nous parle encore d'effet d'aubaine, d'autant que je me souviens que, lorsque nous avons instauré l'interdiction des coupures d'énergie durant l'hiver, on nous avait servi les mêmes arguments! Or il n'y eut point d'effet d'aubaine, ou si peu.

Par rapport à l'article 3, nous partageons le souci du groupe CRCE d'exonérer de la TICGN et de la CSPE les ménages précaires, car force est de constater que la fiscalité de l'énergie n'est pas étrangère aux difficultés financières de certains ménages, ces difficultés les faisant basculer dans la précarité énergétique.

Concernant l'article 4, et pour les mêmes raisons que précédemment, nous proposerons un amendement visant à élargir le périmètre du taux réduit de TVA à une première tranche de consommation d'énergie dite de première nécessité, mais pour les seuls bénéficiaires du chèque énergie.

En effet, un taux de TVA de 20 % est très pénalisant pour les populations les plus fragiles. Il l'est d'autant plus que la TVA s'applique également sur le montant des autres taxes, ce qui constitue clairement une double peine fiscale. Cette

double taxation n'est pas acceptable pour ceux qui sont dans la difficulté et qui se chauffent au fioul, à l'électricité ou au gaz.

Enfin, je pense qu'il serait intéressant que soit effectué un bilan de la libéralisation du marché de l'énergie. Si, depuis 1960, les prix de l'électricité sont inférieurs en France à ceux de nos voisins européens, nous le devons à notre mix énergétique et aux tarifs réglementés. De ce point de vue, je crains que les directives européennes adoptées durant les vingt dernières années n'aient une incidence fâcheuse sur les prix. Nous avons trop cédé sur ce terrain et il ne faudrait pas remettre en cause ce qui reste des tarifs réglementés.

Selon les propos tenus en mai dernier par le médiateur de l'énergie, la concurrence n'a pas fait baisser les prix; ils ne pouvaient qu'augmenter en raison des besoins de financement des énergies renouvelables, du prix de revient du nucléaire en hausse du fait du grand carénage et de la construction de l'EPR, etc. Mais le médiateur ajoutait que la séparation des activités de fourniture et de distribution, rendue nécessaire par l'ouverture des marchés, donc par la libéralisation, a conduit à une « désoptimisation » des organisations, et donc à des coûts additionnels, notamment en matière de systèmes d'information.

Par ailleurs, je relève que, si 39 % des Français estiment que la multiplication des fournisseurs va permettre de faire jouer la concurrence, ils sont presque autant à estimer que cela aboutit à une jungle d'offres peu lisibles, à des risques d'abus et de dérives, à une qualité de service dégradée et à des prix en hausse ou fluctuants.

Je note que 86 % des Français apprécient les tarifs réglementés qui assurent stabilité, sécurité et cohésion territoriale et sociale et qui sont aussi un point de repère pour les consommateurs qui hésitent à opter pour une offre de marché.

Cela dit, si l'urgence consiste à aider les personnes en situation de précarité à payer leurs factures, la meilleure manière d'agir consiste en fait à diminuer le montant de celles-ci, en améliorant la performance énergétique des logements par la rénovation thermique.

Or les mesures prévues par la loi relative à l'énergie et au climat comportent trop d'exceptions et fixent des échéances trop lointaines et, pour l'heure, le reste à charge est trop élevé. En fait, dans le contexte climatique actuel, l'objectif est bien de faire reculer la précarité énergétique, tout en œuvrant pour une société plus respectueuse des ressources naturelles.

Dès lors, le principal levier pour lutter contre la précarité est la rénovation thermique des logements. Éradiquer les logements passoires, c'est résoudre en grande partie la précarité énergétique. Problème: trop de propriétaires sont récalcitrants ou ignorent les possibilités d'aides.

Pour conclure, je dirai que, depuis des années, nous pensons tous ici que l'urgence commande de faire disparaître la précarité énergétique. Nous avons aujourd'hui la possibilité de mettre en accord nos actes avec nos discours. Ne nous contentons pas de dénoncer ce problème! Combattons-le en pensant que rien, jamais, ne doit contrevenir à un principe aussi simple que fondamental, celui du droit à une existence digne. (*Applaudissements sur les travées des groupes SOCR et CRCE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Requier.

**M. Jean-Claude Requier.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, facteur déclenchant de la crise des « gilets jaunes », l'augmentation du prix de l'énergie amplifiée par l'application de diverses taxes sur une même assiette demeure peu intelligible et peu acceptable pour nos concitoyens.

Le gel des tarifs de l'électricité et du gaz annoncé en janvier 2019 par le Premier ministre lui avait permis de lâcher du lest, le temps de l'hiver. L'extension du bénéfice du chèque énergie de 3,6 millions à 5,8 millions de personnes a de plus redonné du pouvoir d'achat à ceux qui en avaient le plus besoin.

Toutefois, ces mesures sont insuffisantes pour lutter contre la précarité énergétique qui concernait encore 6,7 millions de personnes en 2017. Or celles-ci consacrent plus de 8 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques.

Mes chers collègues, nous souscrivons aux objectifs de la présente proposition de loi et je remercie Fabien Gay et le groupe CRCE de cette initiative, tout en considérant que les mesures proposées ne sont pas les plus pertinentes pour instaurer un droit effectif à l'accès à l'énergie et pour lutter contre la précarité énergétique.

Cependant, la majorité de notre groupe ne peut pas souscrire aux deux principales dispositions de ce texte, à savoir l'interdiction des coupures en matière d'énergie et les exonérations fiscales prévues.

Sur l'interdiction des coupures d'électricité, de chaleur et de gaz tout au long de l'année, nous craignons qu'elle ne profite davantage aux mauvais payeurs qu'aux ménages en difficulté qui sont les premiers à honorer leurs dettes. La majorité du groupe du RDSE ne soutiendra donc pas ce que nous considérons comme une manière de déresponsabiliser les consommateurs, alors que le droit en vigueur est suffisamment équilibré.

Cela a été dit, les coupures restent interdites au cours de la trêve hivernale, période où la consommation est au maximum et la dépense la plus contrainte. En outre, des délais supplémentaires sont accordés en cas de non-paiement de la facture, la puissance livrée en électricité pouvant être réduite. Pour ne citer qu'une partie des dispositifs existants, les ménages peuvent également obtenir une aide de la part du fonds de solidarité pour le logement ou de leur centre communal ou intercommunal d'action sociale.

Mais encore faudrait-il que les ménages en situation de précarité connaissent les dispositifs d'aide. Il est d'ailleurs préférable d'en accroître la lisibilité et, surtout, de les affecter aux plus fragiles – Mme la rapporteure en a parlé. À ce titre, l'introduction du chèque énergie devrait permettre de réduire le taux de non-recours.

Renforçons donc l'existant et consacrons davantage de moyens à la rénovation du bâti. Pour l'ensemble de nos concitoyens, le logement est la première dépense contrainte, sans oublier bien sûr le surcoût des passoires thermiques. Le saupoudrage des subventions publiques nuit à leur efficacité. La remise à plat déjà engagée des aides va dans le bon sens.

En ce qui concerne les mesures fiscales, outre leur non-conformité au droit européen et leur coût élevé pour nos finances publiques après les mesures prises par le Gouvernement en matière de pouvoir d'achat, nous sommes une nouvelle fois de l'avis de notre rapporteure sur l'inapplicabi-

lité de l'exonération de TICGN et de CSPE des ménages éligibles au chèque énergie, puisqu'il faudrait que le fournisseur ait connaissance à tout moment du statut du ménage.

De même, la mise en œuvre opérationnelle du taux de TVA réduit applicable à la première tranche de consommation d'énergie, « en tenant compte notamment de la situation familiale », est pour le moins douteuse. Cela m'évoque un souvenir, celui de la tarification progressive de l'énergie, principale disposition de la proposition de loi Brottes avant qu'elle ne soit censurée par le Conseil constitutionnel... Idée intéressante par sa dimension à la fois sociale et environnementale, elle instaurait dans les faits une usine à gaz, raison pour laquelle j'avais voté la suppression de cet article.

Enfin, il faut rappeler que la taxation élevée qui pèse sur l'énergie n'est pas une spécificité française. Peut-être faudrait-il avant tout simplifier la facture énergétique? Et surtout, comme nos concitoyens l'exigent, faire en sorte que la fiscalité écologique soit affectée à la transition énergétique.

Mes chers collègues, l'énergie a un coût, ce qui permet d'inciter à la sobriété et à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments.

Cela ne veut pas dire pour autant que nous justifions l'augmentation continue des tarifs de l'électricité. Le coût de l'énergie fait l'objet d'un mode de calcul précis reposant sur une base légale afin de protéger les consommateurs et de les faire bénéficier de la compétitivité du parc nucléaire. N'oublions pas les avantages attendus de l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité, mais il faut reconnaître que ces avantages sont assez imperceptibles pour le moment... Selon Eurostat, le prix de l'électricité a augmenté pour les ménages de 0,16 euro à 0,21 euro par kilowattheure entre 2008 et 2017.

Or la France se caractérise par la multiplication récente de fournisseurs qui ne produisent pas d'électricité et qui parviennent à se différencier de l'opérateur historique par leurs services et leurs offres d'électricité, même si celle-ci n'est pas si verte qu'annoncé... La délibération de la CRE proposant une augmentation de 5,9 % des tarifs réglementés de vente d'électricité a été contestée par l'Autorité de la concurrence dans son avis du 25 mars 2019. La loi relative à l'énergie et au climat offre la possibilité de relever le plafond du tarif de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh), possibilité à laquelle le Gouvernement n'a pas eu recours.

Il faudra donc éviter à l'avenir de maintenir l'ouverture à marche forcée à une concurrence artificielle au détriment du consommateur. Cela n'est conforme ni aux principes généraux du droit de la concurrence ni aux objectifs de l'ouverture du marché européen de l'énergie. Comme l'a affirmé le Conseil d'État dans sa décision du 18 mai 2018, l'électricité est un produit de première nécessité non substituable. C'est ce statut particulier qui nous permet de préserver les tarifs réglementés de vente, contrairement à ce qui a été décidé pour le gaz. Nous serons donc particulièrement vigilants, lors de la prochaine réforme portant nouvelle régulation économique du nucléaire existant, à ce que les consommateurs ne soient pas les perdants de l'ouverture à la concurrence.

Dans cette attente, la majorité des membres du groupe du RDSE s'abstiendra sur cette proposition de loi.

**M. le président.** La parole est à M. Frédéric Marchand.

**M. Frédéric Marchand.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons ce matin a trait à la précarité énergétique et, plus globalement, à l'accès de tous à l'énergie, sujet que prégnant dans la France d'aujourd'hui.

Pour les ménages les plus modestes, la part du budget consacrée aux dépenses d'énergie, en particulier au chauffage, devient une charge importante, parfois insurmontable. L'énergie est en effet indispensable pour se chauffer et pour se déplacer, mais aussi pour de nombreux actes de la vie quotidienne, tout en étant une dépense contrainte qui, bien souvent, mobilise une part importante du budget des ménages.

Pour mesurer la précarité énergétique, l'ONPE s'appuie sur un panier d'indicateurs : le taux d'effort énergétique, l'indicateur bas revenus et les dépenses élevées, mais aussi le ressenti de l'inconfort, qui est pris en compte comme indicateur du froid et permet de mesurer le phénomène d'autorestriction de la consommation d'énergie.

Ces indicateurs nous dévoilent la réalité de la précarité énergétique : environ 1 million de ménages cumulent une situation d'inconfort thermique et de vulnérabilité économique ; environ 5,6 millions de ménages sont quant à eux en situation de précarité énergétique au regard d'au moins un indicateur.

Les impayés d'énergie, en constante augmentation, ne sont que la partie émergée de l'iceberg : les diagnostics effectués au domicile des ménages en difficulté révèlent bien souvent que les ménages pauvres se privent pour ne pas avoir à régler de trop grosses factures.

M. Fabien Gay et ses collègues du groupe CRCE, au travers de la présente proposition de loi, veulent notamment inscrire l'accès à l'énergie parmi les droits fondamentaux et interdire d'infliger des coupures d'eau et d'énergie aux ménages bénéficiaires du chèque énergie. Ils proposent en outre que le taux de TVA des tarifs de l'énergie soit abaissé à 5,5 % pour ce qui est de la consommation de base et selon des critères sociaux.

Les mesures qui nous sont présentées ont certes une forte valeur symbolique, mais je rejoins notre collègue rapporteur, Mme Denise Saint-Pé, dans ses conclusions.

En effet, si les intentions des auteurs de ce texte sont plus que louables, les difficultés soulevées par les mesures proposées et les doutes qui peuvent naître quant à leur efficacité me font penser que, plutôt que d'inventer des dispositifs nouveaux qui s'avèrent complexes, juridiquement hasardeux et techniquement impossibles, nous serions mieux inspirés de chercher à améliorer les dispositifs existants.

Les leviers d'action sont de deux ordres : traiter les causes en agissant sur la consommation, notamment au travers de l'amélioration de la performance énergétique des logements, et proposer aux ménages en situation de précarité une aide au paiement de la facture énergétique, à travers le chèque énergie.

D'abord, il faut se concentrer sur l'état des logements : leur performance thermique est généralement mauvaise, voire exécrationnelle. Les équipements de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire, souvent vétustes, contribuent également à gonfler la facture énergétique des plus pauvres, surtout dans le parc privé.

Pour lutter contre la précarité énergétique, un premier enjeu est d'aider les ménages modestes à réduire leur consommation grâce à la réalisation d'opérations d'économies d'énergie dans leur logement.

Le Gouvernement – Mme la secrétaire d'État l'a rappelé – a tout à fait conscience de l'urgence que revêt l'accélération de la rénovation énergétique des logements. Le plan de rénovation énergétique des bâtiments, lancé en 2018 par le ministère chargé du logement et le ministère de la transition écologique et solidaire, doit permettre, avec l'appui des financements apportés par le Grand Plan d'investissement, d'augmenter les aides à la rénovation énergétique des logements pour les ménages modestes et très modestes : 1,2 milliard d'euros ont été réservés à cet effet jusqu'en 2022.

De nombreux dispositifs ont été mis en place pour accompagner les ménages modestes dans le financement des travaux d'isolation thermique et de rénovation des systèmes de chauffage. On peut ainsi citer le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), le programme « Habiter mieux », piloté par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), les certificats d'économies d'énergie, en particulier le « Coup de pouce chauffage » et le « Coup de pouce isolation », financés par les fournisseurs d'énergie, l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), financé par l'État et distribué par les établissements bancaires, la TVA à taux réduit pour les travaux et les programmes complémentaires financés par les collectivités locales.

Afin de faciliter l'accès des ménages modestes qui sont propriétaires occupants de leurs logements à ces financements, qui se multiplient, le Gouvernement a souhaité que les aides versées dans le cadre du CITE et du programme « Habiter mieux » soient fusionnées dans une prime unique dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Par ailleurs, à l'occasion de sa prorogation, l'éco-PTZ a été rendu plus opérationnel et fortement simplifié, dès mars 2019 : la condition du bouquet de travaux a été supprimée, ce qui permet de lever la contrainte de liquidité pesant sur les ménages qui ne réalisent pas de bouquet de travaux.

Les locataires doivent également pouvoir bénéficier de logements performants. À ce titre, le CITE sera étendu aux propriétaires bailleurs. L'ANAH continuera à soutenir financièrement les propriétaires bailleurs s'engageant à louer leurs logements aux ménages modestes selon les tarifs conventionnés.

De même, il convient de saluer l'ambition du Gouvernement de faire de la lutte contre les passoires thermiques une réalité, notamment pour les logements occupés par des ménages aux revenus modestes.

À cet égard, l'ambition portée par le plan de renouveau du bassin minier est exemplaire, avec un objectif affiché de rénovation de 23 000 logements dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais. Lors de mes échanges avec les habitants de la cité Heurteau, à Hornaing, où 153 logements sont concernés par ce grand plan, ce qui est loin d'être anodin, j'ai eu l'occasion de mesurer combien la lutte contre la précarité énergétique commence par la rénovation thermique des logements.

Je voudrais également mettre l'accent sur le chèque énergie, qui permet aux ménages bénéficiaires de régler leur facture d'énergie, quel que soit leur moyen de chauffage. Ceux-ci peuvent également l'utiliser pour financer des travaux de rénovation énergétique dans leur logement.

Le chèque énergie a remplacé en 2018 les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité. Il permet de pallier les défauts constatés des tarifs sociaux, dont le nombre de bénéficiaires était nettement inférieur à celui des ayants droit. Pour rappel, la valeur moyenne du chèque énergie est passée de 150 euros en 2018 à 200 euros en 2019. Son public a également été élargi, puisque le nombre de ménages concernés est passé de 3,6 millions à 5,8 millions. Nous pouvons imaginer que ce dispositif continuera d'augmenter dans son montant, mais aussi par le nombre de ménages concernés : c'est l'une des pistes de travail qu'a proposées notre rapporteur.

En définitive, s'il est plus que jamais nécessaire de lutter contre la précarité énergétique, les mesures envisagées dans cette proposition de loi soulèvent chez nous un doute quant à leur efficacité et leur validité juridique. Aussi le groupe La République En Marche votera-t-il contre ce texte.

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman.

**Mme Cécile Cukierman.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à saluer celles et ceux qui, peu nombreux, sont venus débattre ce matin de cette proposition de loi et, plus largement, de l'enjeu que représente la précarité énergétique.

Permettez-moi, mes chers collègues, en réponse aux propos de certains orateurs précédents et, notamment, de Mme la rapporteure, de rappeler très rapidement les conditions de l'exercice : l'examen de cette proposition de loi se fait dans le cadre d'une niche de notre groupe. Il doit donc se faire dans un temps limité, ce qui impose de soumettre un texte ramassé, où il est impossible de traiter de tous les problèmes.

C'est le choix qu'a fait mon collègue Fabien Gay : aborder le sujet de l'énergie sous un angle spécifiquement social, dans la mesure où la précarité énergétique affecte de plus en plus de nos concitoyens et rend les fins de mois, voire les milieux de mois, très compliqués. Bien des femmes et des hommes doivent choisir, dans notre pays, entre manger et se chauffer. Cette charge est toujours plus lourde pour nos ménages et ses conséquences sont toujours plus insupportables !

J'ai évidemment bien entendu tous les enjeux évoqués par les autres orateurs et, notamment, celui de la rénovation du bâti. Certes, cette première action possible sur le long terme pour lutter contre la précarité énergétique n'est pas présente dans ce texte, mais l'urgence environnementale comme l'urgence sociale sont indéniables.

Force est de constater que, année après année, de plus en plus de gens basculent dans la précarité énergétique : c'est le cas, cette année, de 230 000 personnes, selon le rapport de l'Ademe. Dans le département de la Loire, la Fondation Abbé Pierre rapporte que 68 000 ménages consacrent plus de 12 % de leurs revenus au chauffage de leur logement.

Bien évidemment, j'ai entendu les objections : tout ce que nous proposons au fil des articles de ce texte serait trop compliqué et difficile.

Vous conviendrez pourtant, mes chers collègues, d'une chose : déclarer que l'accès à l'énergie est un droit fondamental n'est tout de même pas si difficile ! L'article 1<sup>er</sup> permet tout simplement de réaffirmer ce droit. Oui, aujourd'hui, l'accès à l'énergie est la garantie de pouvoir se chauffer de façon correcte au quotidien. Certes, cette année, l'hiver est peut-être plus clément que certaines années précédentes, le chauffage n'en demeure pas moins une nécessité absolue pour vivre dignement.

Je me permettrai également de rappeler à beaucoup d'entre vous qu'ils ont parfois voté en faveur de mesures autrement compliquées ! Ainsi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) : c'est très cher, c'est très compliqué, mais c'est adopté et reconduit année après année ! De sa mise en place à aujourd'hui, il nous a déjà coûté 100 milliards d'euros, et son inefficacité est fortement reconnue.

La problématique de la TVA a également été évoquée : au-delà de la complexité du dispositif, une difficulté juridique se poserait s'il n'y avait pas d'harmonisation de la TVA pour l'ensemble des ménages. Eh bien, puisqu'il faut faciliter et simplifier, vous auriez pu, madame la rapporteure, nous faire une autre proposition que celle que nous avons rédigée : on pourrait tout simplement, en reconnaissant l'énergie comme un bien de première nécessité, réduire le taux de TVA qui lui est appliqué.

Ainsi, si l'on compare notre situation à ce qui se fait dans d'autres pays européens, il s'avère que le taux de TVA sur l'électricité s'élève à 13,5 % en Irlande, à 10 % en Italie, à 8 % au Luxembourg et à 5 % au Royaume-Uni, pays qui, même s'il a quitté l'Union européenne, n'en demeure pas moins européen. Finalement, quand on veut, on peut toujours !

J'en reviens donc, avec la question de la TVA, à mon propos initial : réduire son taux, faciliter ainsi le paiement des factures de celles et ceux pour qui elles représentent une charge toujours plus importante ne sera pas la seule solution, mais c'est une mesure immédiate qui pourrait soulager nombre de nos familles.

Il faudra parallèlement, madame la secrétaire d'État, bien plus qu'un chèque énergie, bien plus que les aides qui existent aujourd'hui, et dont on ne peut que constater qu'elles ne sont pas à la hauteur, pour entreprendre une rénovation thermique d'ampleur des logements dans notre pays. C'est vrai dans les grandes villes comme dans les plus petites communes.

Il faut être en mesure de mobiliser l'ensemble des bailleurs sociaux, qui ont été fragilisés par la loi ÉLAN quant à leur financement possible et, par conséquent, à leur capacité à investir et à procéder à la rénovation thermique nécessaire. Il faudra également mobiliser l'ensemble des propriétaires privés de notre pays pour effectuer l'indispensable montée en gamme du plus grand nombre de logements et ainsi réduire réellement tant la fracture que la facture énergétiques.

Nous sommes tous conscients de l'urgence sociale à laquelle il faut répondre, mais aussi du défi environnemental qu'il nous faut relever. Investir fortement dans la rénovation du logement permettrait en outre de créer nombre d'emplois ; les cotisations nouvelles qui en résulteraient produiraient notamment les ressources nécessaires pour financer les mesures que nous proposons dans ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRCE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Franck Menonville.

**M. Franck Menonville.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la proposition de loi de notre collègue Fabien Gay nous permet de débattre d'un sujet qui représente, bien entendu, un enjeu social, mais n'en est pas moins un sujet économique et environnemental qui touche au quotidien de nombreux Français.

Selon l'ONPE, 6,7 millions de ménages français modestes consacrent plus de 8 % de leurs revenus à l'énergie et 15 % des ménages affirment avoir souffert du froid dans leur

domicile : parmi les explications les plus fréquentes, des défauts d'isolation sont évoqués par 40 % de ces ménages, un manque de chauffage par 28 % d'entre eux.

Une récente étude de l'Insee sur la vulnérabilité énergétique, qui incluait chauffage et mobilité, a fixé le seuil maximal acceptable pour un ménage : la facture énergétique du logement ne devrait pas représenter plus de 8 % de ses dépenses ; celle des déplacements, plus de 4,5 %. Selon ces critères, un ménage sur cinq est en situation de vulnérabilité énergétique.

Par ailleurs, on remarque que les habitants des zones rurales, en particulier les retraités modestes, sont surreprésentés dans ces résultats. En effet, sur 3,8 millions de ménages en situation de précarité énergétique en France, plus de 50 % habitent en zone rurale ou dans une agglomération de moins de 20 000 habitants. En outre, les factures de chauffage dans les zones rurales seraient supérieures de 23 % à la moyenne nationale. Ainsi, il apparaît nécessaire d'accorder une attention particulière à la précarité énergétique en zone rurale.

Ce sujet fondamental nous oblige à être pragmatiques et concrets.

Tout d'abord, les données que j'ai évoquées justifient la nécessité d'encourager les travaux de rénovation énergétique dans les territoires ruraux.

En ce sens, je rejoins totalement la position de Mme la rapporteure et de la commission, qui privilégient l'amélioration des dispositifs existants plutôt qu'une consécration de l'énergie au rang de droit fondamental, dispositif sans effet sur la vie quotidienne des Français.

Ensuite, il convient d'éviter toute mesure qui irait dans le sens d'une gratuité totale, ou quasi totale, de l'énergie. En effet, cela reviendrait à déresponsabiliser les ménages. Plus globalement, cela semble contraire aux objectifs d'efficacité énergétique et de lutte contre le changement climatique. Les citoyens doivent rester conscients de leur consommation énergétique. Aussi, les incitations financières nécessitent d'être davantage dirigées vers les économies d'énergie, les changements de comportements et la lutte contre les passoires énergétiques.

De plus, plusieurs dispositifs limitant les effets de la précarité énergétique existent déjà. Il semble important d'en mesurer l'efficacité et de leur apporter les améliorations nécessaires.

À ce titre, les tarifs sociaux de l'énergie ont été remplacés en 2018 par le chèque énergie, d'un montant moyen de 150 euros, dont 3,6 millions de ménages ont été destinataires. En 2019, le montant moyen de ce chèque a été porté à 200 euros en moyenne et étendu à 2,2 millions de nouveaux bénéficiaires. Néanmoins, 900 000 personnes ne savent toujours pas qu'elles sont éligibles à ce dispositif et seuls 75 % de ses bénéficiaires profitent réellement de cette aide. Ce dispositif doit être plus visible et sans doute être revalorisé.

Plusieurs dispositifs légaux protègent les ménages modestes. Je pense notamment à la trêve hivernale des coupures d'énergie et aux organismes qui aident au paiement des factures d'énergie, comme le fonds de solidarité pour le logement, ou encore les centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

La meilleure façon d'éradiquer la précarité énergétique n'en reste pas moins la rénovation des passoires énergétiques. En effet, 80 % des Français seraient logés dans des bâtiments très énergivores. Une forte mobilisation des pouvoirs publics est donc indispensable pour remédier concrètement à ce problème.

D'autres dispositifs méritent d'être connus et, au besoin, renforcés. Je pense notamment au programme « Habiter mieux » de l'ANAH, qui permet de subventionner jusqu'à 50 % des travaux pour les ménages modestes. Les certificats d'économies d'énergie pourraient également constituer une piste d'action à renforcer et à élargir. Nous serons également très attentifs aux résultats du plan de rénovation énergétique des bâtiments lancé en 2018 ; il est important de le dynamiser et de l'amplifier pour atteindre les objectifs fixés.

La précarité énergétique est donc bien un problème global aux multiples facettes ; sa résolution passera inéluctablement par la simplification, le renforcement et la lisibilité accrue des aides et des processus de rénovation énergétique.

Le groupe Les Indépendants ne votera donc pas en faveur de cette proposition de loi, qui ne s'inscrit pas suffisamment dans l'amélioration et le renforcement des dispositifs existants, même si les intentions de ses auteurs sont louables et si son examen permet la tenue du débat.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Moga.

**M. Jean-Pierre Moga.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la fracture sociale et la précarité sont une réalité dans notre pays. Certains de nos concitoyens souffrent de pauvreté énergétique : on estime qu'environ 12 millions d'entre eux sont touchés par ce problème. Selon des études publiées en mai 2017 par divers instituts, cette situation doublerait le risque d'être en mauvaise santé.

La précarité énergétique désigne la difficulté à se chauffer correctement et à un coût acceptable. Elle est causée par des revenus trop faibles pour payer des factures qui augmentent régulièrement. La mauvaise performance énergétique des logements aggrave la situation de personnes en condition de fragilité sociale. Les foyers modestes peinent à payer les factures et doivent renoncer à un certain confort.

Le sentiment d'avoir froid chez soi, de se sentir mal chauffé, est un indicateur de précarité énergétique. Celle-ci impacte la facture d'énergie, mais aussi la qualité de vie des personnes qui la subissent. Elle touche des publics divers – des jeunes, des retraités, des familles monoparentales et certains autres foyers – ; on peut donc être touché à tout âge et dans des situations variées.

Les chiffres sont éloquentes : 87 % des foyers en situation de précarité énergétique sont dans le parc privé ; 70 % d'entre eux appartiennent aux 25 % de ménages les plus modestes ; 62 % sont propriétaires-occupants ; 55 % ont plus de 60 ans ; 65 % vivent en ville, 35 % dans les zones rurales. Par ailleurs, 11 % des Français disent avoir du mal à payer leur facture d'électricité ; les locataires sont trois fois plus concernés que les propriétaires. Enfin, selon une étude de l'Ademe, les 5,5 millions de ménages français les plus modestes consacrent plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques, contre seulement 6 % pour les plus aisés.

La mauvaise qualité thermique du parc de logement français induit la précarité énergétique : les trois quarts du parc de logement se situent dans les classes D, E, F ou G. Les augmentations de prix aggravent cette situation.

Ce problème écologique a aussi un impact social : les propriétaires qui ont les moyens d'acquérir un logement dans un bâtiment à basse consommation, dit « BBC », logement en moyenne 15 % plus cher qu'un logement traditionnel, ne sont pas touchés par la précarité énergétique, car leur domicile est moins énergivore qu'un logement standard. Cependant, un tel logement à énergie passive ou positive est quasi introuvable à la location.

Certaines solutions innovantes devraient permettre d'éradiquer le fléau qu'est la précarité énergétique. Les bâtiments vieillissent toujours plus et ne peuvent garantir une efficacité énergétique optimale. Rénover le parc des bâtiments permettrait d'endiguer ce problème : il s'agit de faire des travaux de rénovation sur l'ensemble du parc résidentiel, qu'il relève de particuliers, de bailleurs sociaux ou de syndicats de copropriétés.

La solution est de mettre en place et de financer un grand plan de rénovation énergétique des logements. Ces rénovations doivent être ambitieuses et ne pas concerner uniquement le remplacement des fenêtres ou le changement des chaudières.

Une autre piste concerne les logements mis en location. Pour en finir avec les passoires énergétiques, il faudrait mettre en place une réglementation plus contraignante pour les bailleurs : les logements qui ne respectent pas un standard minimal de performance énergétique devraient être considérés comme impropres à la location.

Cependant, il est important d'associer à un tel plan des outils de financement incitatifs et orientés vers les ménages aux revenus modestes.

Aujourd'hui, la situation est préoccupante, mais elle pourrait encore se dégrader. En effet, la nouvelle directive européenne sur les règles communes pour le marché de l'électricité, adoptée en juin 2019, pourrait apporter des modifications importantes. Ainsi, ce texte prévoit que les États membres pourront décider d'autoriser les fournisseurs à faire payer des frais de résiliation à leurs clients qui mettront fin à un contrat à prix fixe pour une durée déterminée avant le terme prévu. Cela signifierait la fin de la gratuité du changement de fournisseur pour les États qui donneraient de telles autorisations aux fournisseurs d'énergie. Il serait souhaitable que la France protège les consommateurs et conserve le principe de la gratuité du changement de fournisseur.

Un autre point qui suscite l'attention des consommateurs français est celui de la hausse du nombre des démarchages par les fournisseurs d'électricité. Cela entraîne une augmentation du nombre de litiges portant sur des contestations de souscription ou des dénonciations de pratiques commerciales abusives.

Pour les commerciaux employés par les fournisseurs d'énergie, tous les moyens sont bons pour entrer au domicile des particuliers et avoir accès à leurs factures d'énergie. Les méthodes commerciales douteuses sont légion : certains usurpent l'identité de concurrents, ou se font passer pour des releveurs de compteurs. Les personnes âgées sont un public très vulnérable, mais les petites entreprises sont aussi la cible des fausses promesses des démarcheurs. Sans le vouloir, parfois même sans le savoir, des usagers ont changé de fournisseur ! Quand ces victimes s'en aperçoivent, elles doivent contester être à l'origine de la souscription auprès de ce nouveau fournisseur.

Pour éviter les dérives de ces démarchages, les fournisseurs d'énergie doivent prendre leurs responsabilités et prévoir un mode de rémunération décent pour les démarcheurs à domicile, avec un salaire fixe complété par une prime variable. Pour garantir le bon fonctionnement du marché de l'énergie libéralisée, plusieurs conditions sont requises : entre autres, les prix des offres de marché doivent demeurer raisonnables et les pratiques des fournisseurs d'énergie doivent être saines.

À l'instar de la rapporteure de cette proposition de loi, notre collègue Denise Saint-Pé, que je félicite pour son excellent travail, si je partage la majorité des constats faits par M. Fabien Gay, auteur de cette proposition de loi, je considère que les solutions qu'il propose seraient difficiles à réaliser. De plus, je ne crois pas que le « tout gratuit » soit la bonne solution. Il désresponsabilise et serait trop onéreux pour la collectivité, mais aussi difficile, voire impossible à mettre en œuvre pour les fournisseurs.

Comme l'a préconisé notre rapporteure, il faut améliorer les dispositifs existants, tels que le chèque énergie, avec pour principale cible les plus précaires.

C'est pour ces raisons que les membres de mon groupe ne voteront pas cette proposition de loi.

**M. le président.** La parole est à M. Guillaume Chevrollier. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

**M. Guillaume Chevrollier.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, aujourd'hui, la précarité énergétique touche 7 millions de personnes en France, soit 233 000 personnes de plus qu'en 2018. Ce constat est terrible. Ces personnes consacrent plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses d'énergie dans le logement.

C'est un problème social qui se traduit par une pauvreté et une solitude croissante de la population. Le rapport de la Fondation Abbé Pierre pour 2020 explique que la « monoresidentialité » est l'une des causes principales du mal-logement.

Cet enjeu social est doublé d'un problème de santé publique et triplé d'un problème environnemental, en raison de la déperdition d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre ainsi occasionnées.

En effet, si les augmentations des prix de l'électricité et du gaz peuvent impacter les consommateurs et accroître les difficultés qu'ils rencontrent pour payer leurs factures, c'est parce qu'ils occupent des passoires thermiques, des logements mal isolés.

Les pouvoirs publics ont compris l'importance de ce sujet, mais peinent à rénover ces 7 millions de passoires énergivores. La précarité énergétique est donc bien un enjeu fondamental de la transition énergétique.

La vraie question est, me semble-t-il, la suivante : quel soutien apporter aux ménages pour une transition écologique plus juste et comment faciliter leur accès aux aides de rénovation énergétique ?

La proposition de loi que nous étudions aujourd'hui met ainsi sur la table ce sujet essentiel et vise à compléter les nombreux outils existants au travers de quatre mesures énoncées précédemment.

Plusieurs remarques me viennent à l'esprit.



D'abord, nombreux sont les dispositifs de soutien à la rénovation énergétique des bâtiments mis en place : CITE, éco-PTZ, TVA réduite, chèque énergie, etc. S'ils ont le mérite d'exister, les retours du terrain indiquent qu'ils doivent gagner en lisibilité et en simplification pour être bien stabilisés. Il me semble donc fondamental de commencer par dresser un bilan des dispositifs déjà existants et de contribuer à leur amélioration.

Ensuite, les mesures d'urgence proposées dans ce texte sont curatives et non préventives. Elles risqueraient donc de déresponsabiliser les ménages concernés. En effet, aucune proposition n'est formulée sur le montant de la facture énergétique ou sur les actions à mettre en œuvre pour maîtriser les consommations et, par conséquent, limiter l'accumulation d'une dette substantielle. L'interdiction de procéder à des coupures d'énergie ne pourrait s'entendre que si des mesures tendant à la maîtrise des consommations et à la rénovation énergétique étaient engagées.

Je formulerai la même remarque sur les dispositions fiscales envisagées.

Il me semble que la priorité est d'accompagner les ménages précaires de manière préventive, en leur apprenant les bons gestes de consommation et en les mettant en relation avec les services sociaux ou associatifs pour engager des actions de rénovation, par exemple.

La réponse durable structurelle à la précarité énergétique, c'est la rénovation du parc immobilier existant, ce qui permettra, au passage, de lutter contre l'artificialisation des sols et de préserver la biodiversité, sujet qui vous est cher, madame la secrétaire d'État, à vous comme à nous.

Des investissements accrus permettraient de dépasser les limites des aides actuelles, en finançant mieux des rénovations complètes : chauffage, isolation, ventilation...

Je souligne le rôle déterminant des collectivités locales pour identifier les zones de précarité énergétique et accompagner les ménages. À ce titre, Enedis constitue un vrai soutien. Dans mon département, il a lancé un groupe de travail sur la précarité énergétique avec plusieurs acteurs – collectivités locales, entreprises de proximité et de médiation – et a notamment développé un outil, PrécarITER, qui aide les collectivités à diagnostiquer la précarité énergétique.

Avec la question de la simplification des dispositifs de soutien à la rénovation énergétique des bâtiments, c'est dans la lutte contre la pauvreté et pour la rénovation du parc immobilier que nous devons nous investir pour combattre efficacement la précarité énergétique.

Je voterai contre cette proposition de loi.

**M. Fabien Gay.** Ah !

**M. Guillaume Chevrollier.** Si les intentions sont bonnes, les réponses ne sont pas adaptées pour traiter de manière durable le problème de la précarité énergétique. *(Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et UC.)*

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Allizard. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

**M. Pascal Allizard.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, en France, plusieurs millions de ménages sont concernés par la précarité énergétique. En Normandie, un ménage sur six est en situation de vulnérabilité énergétique.

Les territoires ruraux sont en effet très souvent exposés à ces difficultés, du fait de l'ancienneté des logements et de la sociologie de leur population constituée par un grand nombre de personnes aux faibles revenus – retraités, agriculteurs, contrats précaires, minimas sociaux. Leur mode de chauffage est également plus coûteux : fioul ou électricité.

Pour autant, ils en ont assez d'être désignés comme des « délinquants écologiques » au motif que leur empreinte carbone est supérieure à celle d'autres foyers plus aisés, généralement établis en zone urbaine dans un habitat moins énergivore, même si certaines villes ne sont pas épargnées par cette précarité. Ainsi, toujours en Normandie, les villes reconstruites après la guerre sont particulièrement exposées.

Vous le savez, cette situation provoque détresse et colère. Il ne vous a pas échappé, madame la secrétaire d'État, qu'elle a conduit, parmi d'autres raisons, à la crise des « gilets jaunes ». Ceux qui, comme moi, ont, durant plusieurs semaines, eu des échanges avec les manifestants savent combien la revendication d'un meilleur accès à l'énergie ou d'une baisse de ses coûts est prégnante pour certains ménages fragiles.

En tant que vice-président de la commission des affaires étrangères, j'insiste aussi sur le fait que la situation pourrait encore s'aggraver si les tensions géopolitiques perduraient, qu'il s'agisse de la crise avec l'Iran et de ses conséquences dans tout le Golfe, des tensions avec la Russie, exportatrice d'hydrocarbures, ou encore de l'escalade militaire en Méditerranée orientale, justement à propos de l'accès à des ressources énergétiques.

Situation sociale nationale dégradée, contexte international explosif : tout concourt à un certain pessimisme. J'ajoute que les difficultés actuelles de la filière nucléaire française ne sont pas une bonne nouvelle pour le consommateur.

Face à cette situation, la proposition de loi que nous examinons ce matin a le mérite de nous faire débattre de la situation générale et d'évoquer le cas des personnes en difficulté. J'en remercie son auteur, Fabien Gay. Les auditions et travaux de la commission ont conclu à la fragilité juridique de ce texte et conduit à ne pas l'adopter.

Pour autant, comme le souligne la commission, il faut améliorer et amplifier les dispositifs existants. Il faudrait aussi, madame la secrétaire d'État, que les textes existants, comme Daniel Gremillet l'a excellemment souligné, se traduisent en une réalité budgétaire et fiscale au service des plus modestes. Or nous observons exactement l'inverse ! Le rapport de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), publié hier soir, le confirme : une nouvelle fois, la politique que vous menez est en faveur des plus riches et très largement aux dépens des foyers les plus modestes. Cela se confirme de nouveau sur cette problématique énergétique.

Madame la secrétaire d'État, mettez les moyens nécessaires budgétaires et fiscaux au service de cette cause. En ce qui nous concerne, même si l'intention est bonne, nous voterons contre ce texte.

**M. Rachid Temal.** C'est l'intention qui compte ! *(Sourires.)*

**M. Pascal Allizard.** Encore une fois, mes chers collègues, je vous remercie d'avoir provoqué ce débat, mais il faut que chacun prenne ses responsabilités. Les outils existent, il faut les doter budgétairement. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

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

La commission n'ayant pas élaboré de texte, nous passons à la discussion de la proposition de loi initiale.

PROPOSITION DE LOI VISANT À INSTAURER UN DROIT EFFECTIF À L'ACCÈS À L'ÉNERGIE ET À LUTTER CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

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

- ① Au début du titre préliminaire du livre I<sup>er</sup> du code de l'énergie, il est ajouté un article L. 100-1 A ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 100-1 A. – L'accès à l'énergie est un droit fondamental. »

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.

*(L'article 1<sup>er</sup> n'est pas adopté.)*

### Article 2

La dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigée : « Ces dispositions s'appliquent tout au long de l'année aux distributeurs d'eau ainsi que, pour les consommateurs mentionnés à l'article L. 124-1 du code de l'énergie, aux fournisseurs d'électricité, de chaleur et de gaz. »

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 2.

*(L'article 2 n'est pas adopté.)*

### Article 3

- ① Le code des douanes est ainsi modifié :
- ② 1° Le *a* du 4 de l'article 266 *quinquies* est complété par un 4° ainsi rédigé :
- ③ « 4° Pour la consommation des ménages en situation de précarité énergétique au sens de l'article L. 124-1 du code de l'énergie. » ;
- ④ 2° Le 4 de l'article 266 *quinquies* C est complété par un 5° ainsi rédigé :
- ⑤ « 5° Lorsqu'elle est consommée par des ménages en situation de précarité énergétique au sens de l'article L. 124-1 du code de l'énergie. »

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 3.

*(L'article 3 n'est pas adopté.)*

### Article 4

- ① Le B de l'article 278-0 *bis* du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le même taux est applicable à la première tranche de consommation appelée "tranche de consommation de première nécessité". Le niveau de cette tranche est fixé par décret en Conseil d'État, en tenant compte notamment de la composition familiale ; ».

**M. le président.** L'amendement n° 2 rectifié *bis*, présenté par M. Courteau, Mme Artigalas, M. M. Bourquin, Mme Conconne, MM. Daunis et Duran, Mme Guillemot, MM. Iacovelli, Montaugé et Tissot, Mme Taillé-Polian, M. Kanner et les membres du groupe socialiste et républicain, est ainsi libellé :

Alinéa 2

1° Première phrase, après le mot :

applicable

insérer les mots :

, pour les ménages en situation de précarité énergétique au sens de l'article L. 124-1 du code de l'énergie,

2° Seconde phrase, après les mots :

Conseil d'État

supprimer la fin de cette phrase.

La parole est à M. Roland Courteau.

**M. Roland Courteau.** Chacun le sait, la TVA est l'un des impôts les plus injustes qui soient : que vous disposiez de confortables revenus ou que vous soyez au SMIC ou encore en situation de précarité économique, vous êtes taxé au même taux. Cette fiscalité appliquée au taux de 20 % sur la consommation d'énergie est donc particulièrement pénalisante pour les populations les plus fragiles et figure au rang des principales causes qui peuvent faire basculer des ménages dans la précarité énergétique.

Les dépenses d'énergie étant des dépenses contraintes, c'est la double peine pour ces ménages dont les factures d'énergie représentent, depuis plusieurs années, une part toujours croissante du budget. Cette fiscalité régressive appliquée à la consommation d'énergie est donc punitive pour ceux de nos concitoyens dont les revenus sont faibles. Elle l'est d'autant plus qu'elle s'applique également aux taxes. Cette double taxation – une taxe sur une autre taxe – représente des enjeux financiers considérables, comme le souligne à juste titre l'UFC-Que Choisir : « Les particuliers ont payé l'année dernière, rien que sur l'énergie, 4,6 milliards d'euros de TVA sur les taxes. Sur chaque litre d'essence, ce sont ainsi 14 centimes d'euros qui sont payés en TVA sur la TICPE. »

En conséquence, les auteurs de la proposition de loi ont souhaité élargir le périmètre du taux réduit de TVA à une première tranche de consommation d'énergie appelée « tranche de consommation de première nécessité », sans que cette disposition soit limitée aux seuls bénéficiaires du chèque énergie.

Comme le souligne Denise Saint-Pé dans son rapport, applicable à tous les ménages, « y compris aux plus riches », cette mesure risquerait d'avoir un coût élevé et de conduire « à des effets d'aubaine importants ». Toutefois, nous considérons que la réduction du taux de TVA est particulièrement utile pour les ménages en situation de précarité énergétique.

Pour cette raison, nous proposons de limiter la réduction du taux de TVA sur une première tranche de consommation, dite « de première nécessité », aux seuls bénéficiaires du chèque énergie, c'est-à-dire à ceux qui sont le plus en difficulté.

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

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteur.** Cet amendement vise à appliquer un taux réduit de TVA sur une partie des consommations et à réserver ce bénéfice aux ménages éligibles au chèque énergie. La commission des affaires économiques a émis un avis défavorable sur cet amendement pour trois raisons.

Premièrement, cette solution reviendrait à faire de la redistribution avec un outil inadapté, celui de la fiscalité indirecte, là où des aides directes ciblées sur les ménages les plus en difficulté seraient bien plus efficaces et bien plus simples à mettre en œuvre.

Deuxièmement, cette mesure serait contraire au droit européen, qui permet bien d'appliquer des exonérations totales ou partielles ou des taux réduits aux consommations énergétiques de tous les ménages, mais non d'appliquer des taux différents selon les revenus des consommateurs.

Troisièmement, en plus d'être contraire au droit européen, cette mesure présente un fort risque de non-conformité à la Constitution. En effet, il est prévu de renvoyer au pouvoir réglementaire la fixation de la tranche de consommation qui bénéficierait du taux de TVA réduit. Or l'article 34 de la Constitution précise que c'est la loi qui doit « fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Si cet amendement était adopté, ce serait le pouvoir réglementaire qui fixerait l'assiette et non plus le législateur.

Pour alléger la facture énergétique des ménages, je suis convaincue qu'il vaudrait mieux travailler à l'amélioration des dispositifs existants, qu'il s'agisse de soutenir la rénovation énergétique des logements ou d'aider au paiement des factures. Parmi ces aides, je pense en priorité au chèque énergie.

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

**Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État.** Le Gouvernement émet le même avis que la commission pour les mêmes raisons de droit. Il est en effet impossible de différencier le taux de TVA sur les consommations d'énergie pour certains ménages.

**Mme Éliane Assassi.** Si c'est le droit, alors...

**Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État.** En outre, c'est vraiment le chèque énergie qui nous paraît l'outil le plus solide pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages en matière d'énergie : 5,7 millions de ménages y sont éligibles. Nous travaillons à augmenter le taux de recours, qui dépassera 80 % cette année.

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau, pour explication de vote.

**M. Roland Courteau.** La fiscalité énergétique n'a cessé d'augmenter, nous l'avons dit et répété tout au long de la matinée. Elle est d'ailleurs à l'origine du mouvement des « gilets jaunes ». Cette fiscalité régressive est particulièrement punitive pour les ménages les plus fragiles, qui subissent une double peine.

Si, pour Mme le rapporteur, il faut mobiliser d'autres outils redistributifs pour corriger les effets négatifs de ce type de fiscalité, nous préférons agir en amont plutôt que d'attendre que l'on mette en œuvre des dispositifs compensatoires. D'ailleurs, lors de l'examen du projet de loi de finances, nous avons déposé des amendements visant à revaloriser le chèque énergie, amendements qui ont bien sûr été rejetés par l'actuelle majorité sénatoriale.

Dans ce domaine, les compensations ne sont pas à la hauteur. La hausse de 50 euros du chèque énergie, qui ne compensera même pas entièrement les dernières hausses des prix de l'électricité, n'infirmera pas ce constat.

Force est donc de souligner que ce sont les plus pauvres qui contribuent proportionnellement le plus. Ce n'est pas tolérable.

Je rappelle également que, pour protéger l'industrie et éviter le phénomène de fuites de carbone, la loi de finances prévoit d'exonérer les entreprises électro-intensives de certaines taxes. Ainsi, ces entreprises bénéficient d'un tarif réduit de TICPE, qui constituait en 2019 une dépense fiscale importante – 620 millions d'euros. Puisque nous le faisons pour certains professionnels, pourquoi ne pas protéger de la même façon les plus précaires par une réduction du taux de TVA sur leur consommation d'énergie ?

**M. Rachid Temal.** Bravo !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-François Husson, pour explication de vote.

**M. Jean-François Husson.** Je rends hommage à Roland Courteau, qui a déposé cet amendement. Nous sommes en effet nombreux à avoir souligné à plusieurs reprises dans cet hémicycle l'injustice du système fiscal actuel qui, globalement, pèse sur l'énergie. Évidemment, je partage la conclusion et l'avis de la commission.

Madame la secrétaire d'État, je constate que ce n'est jamais le moment de discuter de ces sujets et de prendre des décisions.

**M. Roland Courteau.** Oui, ce n'est jamais le moment !

**M. Jean-François Husson.** La surtaxation est aujourd'hui inacceptable et elle n'est plus acceptée. Vous organisez, sous l'autorité du Président de la République, une Convention citoyenne sur le climat, avec un tirage au sort de 150 participants. Permettez à un citoyen supplémentaire de s'inviter dans le débat ici, et non au Conseil économique, social et environnemental. Je pense que nous serons unanimes pour vous adresser un certain nombre de remarques.

À quel moment allez-vous écouter la voix des élus, qui ont une légitimité dans la mesure où ils représentent, ici, les territoires et leurs chefs de file, les maires, les départements, les régions et, à l'Assemblée nationale, ceux qui pensent qu'il faut faire avancer les choses ? On ne peut pas continuer à se regarder en chiens de faïence jusqu'à ce que, dans deux mois, vous veniez nous annoncer que vous avez trouvé une formule magique, joliment présentée, qui pourrait éventuellement faire l'objet d'un référendum.

Cela fait des mois, voire des années, que le Parlement formule des propositions. De deux choses l'une : soit on se respecte, on s'écoute et on essaie d'avancer ensemble, soit cette absence de volonté de respecter ce qu'expriment les élus dans les assemblées locales et parlementaires sera ressentie comme une forme de mépris et de manque d'écoute. Dans ce cas – j'avais dénoncé le risque des « bonnets rouges », il y a eu les « gilets jaunes » –, nous aurons du mal à contenir la colère que l'on sent monter et les violences qui l'accompagnent aujourd'hui.

Pour ma part, je vous invite à ne pas prendre ce risque. Je n'ai pas envie de le prendre pour la France. Respectez les élus et les propositions qu'ils formulent, y compris la mesure qui est avancée aujourd'hui : travaillons-y. Chaque année, nous examinons le projet de loi de finances et on se fait envoyer balader. Ce n'est pas acceptable, madame la secrétaire d'État ! *(Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains, SOCR et CRCE.)*

**Mme Éliane Assassi.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Requier, pour explication de vote.

**M. Jean-Claude Requier.** Je ferai deux rappels historiques.

En premier lieu, Fabien Gay a demandé un plan Marshall pour l'énergie. Quand on connaît l'enthousiasme du parti communiste à l'époque où ce plan a été lancé, cette formulation est assez amusante !

**M. Rachid Temal.** Il a changé !

**M. Jean-Claude Requier.** En second lieu, si j'ai bon souvenir, en 1992 – j'étais président d'un syndicat d'électrification, comme Denise Saint-Pé –, un ministre des finances en manque de recettes a trouvé le moyen d'ajouter une taxe sur une taxe, c'est-à-dire la TVA sur la taxe d'électricité – il connaissait très bien le mécanisme fiscal... Je ne dirai pas son nom, car j'ai beaucoup d'amitié et de respect pour lui ; il a ensuite quitté le parti socialiste. Reste que c'est cette tendance qui a voté cette taxe.

Je constate que Roland Courteau revient maintenant en arrière. Comme quoi, on peut évoluer et, comme on dit, il n'y a que les imbéciles qui ne changent pas d'avis ! *(Sourires.)*

**M. Jean-François Husson.** C'est la marche !

**M. Pierre Ouzoulias.** Il n'y a que vous qui restez au centre !

**M. Jean-Claude Requier.** La majorité des membres du groupe du RDSE s'abstiendront sur cet amendement. Il est tout de même assez curieux, lorsque l'on regarde en arrière et que l'on fait un peu d'histoire, d'entendre certains arguments qui sont aujourd'hui avancés dans le débat.

**M. Rachid Temal.** C'était la chaîne Historia ! *(Sourires sur les travées du groupe SOCR.)*

**M. Roland Courteau.** Je n'avais pas soutenu la démarche du ministre d'alors !

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Allizard, pour explication de vote.

**M. Pascal Allizard.** On cherche des ressources et des solutions face au problème de la précarité énergétique. Permettez-moi simplement de citer de nouveau le rapport de l'OFCE – observatoire plutôt classé à gauche –, auquel j'ai fait allusion dans la discussion générale. Passant au crible la politique fiscale du Gouvernement, il indique que deux tiers des 10 % des ménages français les plus modestes connaissent des pertes de revenu disponible entre 2018 et 2020.

Il y a peut-être là une solution : changez de politique fiscale et redonnez du pouvoir d'achat aux ménages les plus modestes, madame la secrétaire d'État.

**M. Jean-François Husson.** Changez de braquet !

**M. Pascal Allizard.** Peut-être pourront-ils ainsi payer leur facture énergétique. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

**M. Jean-François Husson.** Très bien !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 2 rectifié bis.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 4.

*(L'article 4 n'est pas adopté.)*

## Article 5

Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, un bilan de la libéralisation du marché de l'énergie.

**M. le président.** Mes chers collègues, avant de mettre aux voix l'article 5, je vous indique que, en raison du rejet des articles 3 et 4, l'article 6 est devenu sans objet.

En conséquence, si l'article 5 n'est pas adopté, il n'y aura plus lieu de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, tous les articles la constituant ayant été rejetés. Aucune explication de vote sur l'ensemble ne sera possible.

Je vous invite donc à prendre la parole maintenant, si vous souhaitez vous exprimer sur ce texte... *(Sourires.)*

La parole est à M. Roland Courteau, pour explication de vote sur l'article.

**M. Roland Courteau.** Nous sommes là face à une situation d'urgence énergétique et sociale. La lutte contre la précarité énergétique doit être au cœur des politiques de lutte contre la pauvreté et en faveur d'une transition énergétique plus juste. Le texte que nous examinons aujourd'hui a le mérite de proposer des avancées dans ces deux domaines. Nous avons la possibilité de répondre à cette urgence sociale en adoptant certaines des mesures mises en avant par Fabien Gay et le groupe CRCE.

Tous les sénateurs reconnaissent – en paroles – qu'il faut agir contre la précarité énergétique ; ils l'ont montré en s'exprimant à la tribune ce matin. Tous reconnaissent qu'il s'agit d'un problème majeur qu'il faut traiter, mais ils s'arrêtent là. Certains tentent d'expliquer qu'il ne faut pas retenir telle ou telle proposition, tel ou tel article, pour telle et telle raison. Cela pourrait à la rigueur se comprendre, si, dans le même temps, ils apportaient d'autres solutions, défendaient d'autres amendements, avançaient d'autres propositions, afin de mettre en accord leurs actes et leur discours.

**M. François Bonhomme.** Qu'avez-vous fait quand vous étiez au gouvernement ?

**M. Roland Courteau.** Mes chers collègues, ils sont des millions de Français à souffrir du froid. Ils sont des millions à vivre dans des passoires énergétiques. Ils sont des milliers à avoir des difficultés à payer l'énergie. Ils sont des milliers à devoir choisir entre se chauffer ou se nourrir. Double peine, dit-on. Triple peine ? Quadruple peine ?

Qui plus est, les plus touchés par les conséquences des bouleversements climatiques, de la qualité de l'air ou de l'eau ou de l'effondrement de la biodiversité sont toujours les mêmes : ce sont les plus pauvres. Or ce sont les moins responsables du changement climatique. Ce n'est pourtant pas faute d'entendre les alertes lancées par la Fondation Abbé Pierre, l'Observatoire des inégalités ou l'Insee, qui constataient encore récemment que misère et inégalités s'accroissaient dans ce pays.

Cette proposition de loi, que le groupe socialiste et républicain soutient, a le mérite d'apporter des solutions à un problème majeur et urgent. Je regrette sincèrement qu'aucune suite ne lui soit donnée par la majorité sénatoriale, en réponse à cette véritable urgence sociale qu'est la précarité énergétique. *(Bravo ! et applaudissements sur les travées des groupes SOCR et CRCE.)*

**M. le président.** La parole est à M. Fabien Gay, pour explication de vote sur l'article.

**M. Fabien Gay.** La consécration du droit à l'énergie relève-t-elle d'un procédé incantatoire ? Nous ne le pensons pas. Il s'agit d'un symbole, mais les symboles ne suffisent pas et il faut garantir l'accès à ce droit. Nous partons du principe que tous les êtres humains devraient avoir accès à un droit égal aux biens qui sont nécessaires à leur existence.

Dans l'état naturel, c'est la force qui règle les problèmes. Dans un monde civilisé, c'est le droit. Le droit à l'énergie est une réalité.

Lorsqu'elle m'a auditionné, Mme la rapporteure m'a posé cette question : « Si nous donnons ce nouveau droit, quand cela va-t-il s'arrêter ? » J'avais répondu : « Jamais, il y aura toujours besoin de nouveaux droits. » Aujourd'hui se pose par exemple la question du droit à l'internet : être privé d'accès à internet, surtout dans un monde dématérialisé, c'est être privé de ses droits, y compris de l'accès au droit. Aujourd'hui, un Français sur quatre ne fait pas valoir son droit au chèque énergie, parce qu'il ne le connaît pas.

Par ailleurs, l'interdiction des coupures créerait-elle un effet d'aubaine ? Vous avez raison, la loi Brottes a entraîné une augmentation des impayés d'eau de 20 %, ces derniers passant de 1,73 % en 2014 à 2,08 % en 2017. On ne peut pas parler d'effet d'aubaine, d'autant plus que, dans cette période-là, malheureusement, la précarité a fait qu'un certain nombre de gens n'ont pu payer leurs factures.

Cette question va revenir sur la table, comme celle de la fiscalité. En effet, le Conseil d'État a considéré qu'il s'agissait d'un produit de première nécessité, d'un bien essentiel ; on ne comprend donc pas pourquoi la TVA n'est pas abaissée à 5,5 %.

Madame la secrétaire d'État, l'injustice, c'est la CSPE. Alors qu'elle a été créée pour la transition énergétique, elle a fini par être intégrée au budget général de l'État ; aujourd'hui, elle n'est même plus fléchée ! En d'autres termes, elle sert à tout autre chose qu'à ce à quoi elle était destinée et pèse fortement sur la facture, notamment celle des familles les plus précaires. À notre avis, il faut y mettre fin.

Je ne me fais pas grande illusion sur le vote de l'article 5, mais le groupe CRCE continuera à relancer ce débat. *(Applaudissements sur les travées des groupes CRCE et SOCR.)*

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Gremillet, pour explication de vote sur l'article.

**M. Daniel Gremillet.** Il ne s'agit pas de se cacher. Il s'agit simplement de regarder avec une grande lucidité la problématique qui nous occupe. Le débat d'aujourd'hui n'est pas inutile. *(Marques de scepticisme sur les travées des groupes CRCE et SOCR.)* Non ! Nous constatons une unanimité sur toutes les travées sur l'importance de cette problématique. En revanche, nous divergeons sur les moyens d'atteindre l'objectif.

Permettez-moi d'évoquer un exemple concret. Souvenez-vous du débat que nous avons eu, madame la secrétaire d'État, lorsque nous avons « obligé » – je ne sais pas quel autre terme employer – 8 000 Français, âgés pour la plupart de plus de 80 ans, à changer leur chaudière à charbon, par idéologie, parce qu'on ne voulait plus de charbon, alors que la situation allait se régler d'elle-même ?

Le Sénat avait souhaité qu'on ne gaspille pas d'argent, qu'on fasse preuve de responsabilité face à ces personnes, qui vivaient essentiellement dans le nord de la France,

mais il n'a pas été écouté. Nous avons pourtant tous voté contre cette mesure. Combien d'argent a ainsi été gaspillé ? Quel manque de considération pour ces personnes !

Permettez-moi d'évoquer un second exemple. Nous parlons beaucoup des passoires énergétiques. Il en a été question dans la loi relative à l'énergie et au climat, notre rapporteur en a également parlé. Je suis convaincu que, si le Sénat avait été écouté s'agissant de la trajectoire énergie-climat, si le Gouvernement avait été au rendez-vous dans le projet de loi de finances pour 2020, comme il s'y était engagé un grand nombre de fois, on ne parlerait pas aujourd'hui d'initiatives à fonds perdu.

De telles initiatives impliquent un abondement annuel, sans qu'aucune réponse concrète ne soit apportée. Or, nous, nous sommes pour des réponses concrètes, pour des actions qui permettent d'avancer, non pour des mesures de compensation ! Il s'agit de faire en sorte que ces familles modestes puissent se chauffer et être correctement traitées dans notre pays. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

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

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteure.** En conclusion, je tiens à remercier tous ceux qui ont travaillé, ensemble, sur cette thématique – les auteurs de la proposition de loi, les membres de la commission des affaires économiques, mais également tous ceux qui sont présents ce matin. La précarité d'une partie de la population en France est un sujet qui nous intéresse et nous préoccupe tous.

Cela étant, Fabien Gay, je le dis sans animosité et avec toute la considération que j'ai pour vous et pour le groupe auquel vous appartenez, la proposition de loi que vous nous avez soumise ne tient pas la route d'un point de vue juridique. Ses articles sont contradictoires. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> prévoit que l'accès à l'énergie est un droit fondamental pour tous, mais les articles 3 et 4 restreignent certaines dispositions à ceux qui bénéficient du chèque énergie.

De même, votre proposition de baisser le taux de TVA sur la première tranche de consommation ne tient pas non plus la route juridiquement. Cécile Cukierman considère que nous aurions pu proposer d'abaisser le taux de TVA pour tout le monde, mais, comme je l'ai dit en préambule, je suis pour qu'on aide les personnes les plus précaires, comme en témoignent mes engagements personnels depuis des années, mais pas forcément pour qu'on aide les personnes qui ont les moyens d'acquitter la TVA.

Il faut cibler les personnes les plus précaires et travailler de concert avec le Gouvernement, puisque nous partageons tous le même objectif.

**M. le président.** Il faut conclure.

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteure.** Continuons donc de réfléchir aux pistes d'amélioration que nous avons évoquées, en particulier en faveur des 25 % de personnes précaires qui ne sont pas ciblées.

**M. le président.** Il faut vraiment conclure.

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteure.** Travaillons également sur la question des fournisseurs, qui ne font pas toujours leur travail. Continuons de travailler ensemble sur ces sujets ! *(Applaudissements sur les travées du groupe UC.)*

**M. le président.** La parole est à M. Guillaume Gontard, pour explication de vote sur l'article.

**M. Guillaume Gontard.** Nous sommes tous d'accord sur le fait que la précarité est grandissante. Cela a été rappelé, le niveau de vie des 5 % les plus pauvres a été réduit de 240 euros. Il va bien falloir trouver des solutions à un moment donné. Il est indispensable que tout le monde ait accès à l'énergie.

Mme la secrétaire d'État nous dit qu'il faut mener des actions à long terme, en profondeur, et procéder à la rénovation thermique des bâtiments. Or il faut être cohérent. Le budget du programme « Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique » (SARE) n'est pas garanti après 2022. Les territoires ne savent donc pas comment leurs plateformes de rénovation énergétique vont pouvoir perdurer. Or on sait que ce sont ces plateformes qui vont accélérer la rénovation des bâtiments et des passoires thermiques. Encore une fois, le « en même temps » ne fonctionne pas !

Il va falloir commencer à agir. Pour cela, les territoires ont besoin de financements. Il va bien falloir que la contribution climat-énergie serve à quelque chose, que son utilité soit claire pour nos concitoyens ! Cette contribution doit être orientée vers les territoires pour leur permettre d'agir. Les beaux discours du Gouvernement ne suffisent plus, il faut passer aux actes !

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État.** Ce que je retiens de ce débat, c'est que nous sommes tous d'accord sur le fait que nous devons continuer d'agir contre la précarité énergétique. Personne ne peut se satisfaire de compter en France un tel taux de ménages en situation de précarité énergétique. Ce débat n'épuise pas le sujet ; nous allons continuer d'agir.

Permettez-moi de vous indiquer de quelle manière le Gouvernement va agir.

La mesure la plus importante est le chèque énergie, qui représente un budget de 850 millions d'euros par an, et dont peuvent potentiellement bénéficier aujourd'hui 5,7 millions de ménages, contre 3,6 millions auparavant. Certes, le taux de recours, qui est de 80 %, n'est pas satisfaisant, mais c'est un taux plutôt élevé pour une prestation sociale. Ce taux sera plus élevé en 2019, mais nous ne nous en satisferons pas. Notre objectif est de parvenir à un taux supérieur à 90 %. Nous allons nous y employer. Se pose ensuite la question globale des moyens. J'ai entendu l'interpellation.

Notre deuxième piste d'action, c'est le soutien aux travaux. C'est bien d'aider les gens à payer leurs factures, bien sûr, mais c'est mieux de leur permettre d'effectuer les travaux qui contribuent à les faire baisser. En outre, les travaux sont bons pour le climat.

Cette année, le montant des aides publiques directes ou à travers les certificats d'économies d'énergie s'élève à 3,5 milliards d'euros. La création de MaPrimeRénov' a conduit à recentrer les aides publiques directes sur les déciles les plus modestes, ce qui nous a d'ailleurs beaucoup été reproché sur certaines travées. Nous allons continuer en ce sens.

Quant à l'accompagnement, il est l'un de mes combats. Vous avez évoqué les plateformes SARE, monsieur Gontard. Sachez que c'est la première fois qu'un financement pluriannuel est garanti, à hauteur de 200 millions d'euros sur les

trois prochaines années, en certificats d'économies d'énergie. Jusqu'à présent, il fallait discuter avec l'Ademe tous les ans, lors de l'établissement de chacun de ses budgets.

Je vais signer des conventions avec toutes les régions. Je vais d'ailleurs en signer une avec la région Centre-Val de Loire dans une demi-heure. J'ai signé la première convention technique avec la Bretagne voilà quelques semaines et des protocoles d'intention avec presque toutes les régions. Je suis donc très confiante : nous saurons garantir les plateformes au cours des trois prochaines années, et de celles qui suivront.

Notre troisième piste d'action, c'est le soutien général au pouvoir d'achat. Nous avons ainsi augmenté de 5 milliards d'euros le budget alloué à la prime d'activité et diminué l'impôt sur le revenu de 5 milliards d'euros également. Ces mesures de soutien au pouvoir d'achat concernent tous les ménages.

Enfin, j'ai été interpellée sur le respect du Parlement. Les discussions sur ces sujets, nous les avons évidemment à l'Assemblée nationale et au Sénat. Nous les avons eues lors de l'examen de la loi relative à l'énergie et au climat. Nous nous sommes d'ailleurs engagés à ce que la programmation pluriannuelle de l'énergie, qui est un élément important de stratégie et d'investissement, soit rediscutée dans le cadre d'un projet de loi d'orientation tous les cinq ans. Ces discussions, nous les avons eues, et nous les aurons de nouveau, lors de l'examen du projet de loi de finances, qui constitue le cadre pour évoquer le budget alloué au chèque énergie et les questions de fiscalité sur l'énergie. Je ne doute pas que les débats auront lieu et qu'ils seront animés.

Tels étaient les quelques points que je souhaitais évoquer en conclusion de ce débat. À mon tour, je remercie les auteurs de cette proposition de loi d'avoir posé ces questions, qui sont importantes et sur lesquelles nous devons continuer de progresser.

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 5.

*(L'article 5 n'est pas adopté.)*

## Article 6

La perte de recettes résultant pour l'État des articles 3 et 4 est compensée, à due concurrence, par l'augmentation du taux de l'impôt sur les sociétés.

**M. le président.** Je rappelle que, les articles 3 et 4 précédents n'ayant pas été adoptés, l'article 6 est devenu sans objet.

Tous les articles de la proposition de loi ayant été rejetés ou étant devenus sans objet, je constate qu'un vote sur l'ensemble n'est pas nécessaire.

En conséquence, la proposition de loi n'est pas adoptée.

Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à onze heures dix, est reprise à onze heures quinze.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

4

## L'ORGANISATION D'UN RÉFÉRENDUM SUR LA PRIVATISATION D'AÉROPORTS DE PARIS EST-ELLE UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE ?

### Débat organisé à la demande du groupe communiste républicain citoyen et écologiste

**M. le président.** L'ordre du jour appelle le débat, organisé à la demande du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, sur le thème : « L'organisation d'un référendum sur la privatisation d'Aéroports de Paris est-elle une exigence démocratique ? »

La parole est à Mme Éliane Assassi, pour le groupe auteur de la demande. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRCE.*)

**Mme Éliane Assassi, pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le 10 avril dernier, 248 parlementaires de tous bords ont signé la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris, après le vote par l'Assemblée nationale de la privatisation d'Aéroports de Paris (ADP), au mépris du vote du Sénat, pourtant majoritaire.

Cette initiative quasi inédite se justifie d'abord par les caractéristiques d'ADP. Ce groupe détient 13 aéroports franciliens et des participations dans 26 aéroports de 30 pays différents. Il constitue la première frontière du pays puisque 100 millions de passagers transitent chaque année par ses aéroports. Ce nombre pourrait être porté à 120 millions d'ici à 2023, ce qui ferait des aéroports parisiens les premiers aéroports européens. ADP rapporte 342 millions de dividendes par an, dont la moitié pour l'État, et est propriétaire de 6 680 hectares d'infrastructures et de terrains et de 355 hectares de réserves foncières dédiées à de futures activités immobilières.

Cette initiative se justifie ensuite par le fait qu'ADP représente un enjeu de portée nationale en matière économique, sociale, stratégique, en termes de mobilités, d'aménagement du territoire et de protection des populations et de l'environnement.

Grâce à cette initiative, pour la première fois, la procédure du référendum d'initiative partagée a été engagée pour permettre, en ces temps d'exigences démocratiques toujours plus fortes dans notre société, à nos concitoyens de décider, avec l'intelligence qui les caractérise, du devenir des biens et des richesses de la Nation.

Au-delà du débat sur le bien-fondé ou non de cette privatisation, il s'agissait – et il s'agit toujours, et avant toute chose – de laisser enfin aux citoyens la possibilité de décider de l'avenir d'une infrastructure essentielle.

Cette exigence est d'autant plus forte que les arguments utilisés pour justifier la privatisation d'ADP ont largement été remis en cause lors des débats parlementaires, mais aussi en dehors de nos hémicycles par des économistes de tous bords, par des juristes, des collectifs citoyens et des syndicats. Nombre d'études, de rapports démontrent l'aberration que constitue cette privatisation, mais aussi celle des aéroports de Toulouse et de Lyon, des autoroutes et d'un nombre effarant de grandes entreprises publiques. À cet égard, une commis-

sion d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières a été créée au Sénat, ce dont je me félicite. Monsieur le secrétaire d'État, devons-nous, dès à présent, prévoir la mise en place d'une telle instance sur la privatisation d'ADP d'ici à deux ou trois ans ? (*Sourires.*)

De nombreux travaux et contre-exemples étrangers, mais surtout le sentiment d'abandon d'une partie toujours plus importante de nos concitoyens, nous invitent à réfléchir à la réduction comme peau de chagrin de notre secteur public, au désengagement de l'État de toutes ses activités stratégiques au profit d'actionnaires privés, dont le seul horizon est la rentabilité à court terme.

Ces travaux nous invitent à agir contre l'abandon de toute volonté de s'appuyer sur un secteur public fort pour développer une politique économique et sociale au service du plus grand nombre, sur tout le territoire national, et non d'une caste de nantis. C'est vrai dans tous les domaines, qu'il s'agisse des transports, de l'énergie, des postes et télécommunications, des banques ou de la finance. La liste n'est pas exhaustive.

C'est pourquoi il est impératif de rappeler que, aujourd'hui, des privatisations de cette ampleur ne peuvent être décidées par des technocrates nourris aux dogmes de la concurrence libre et non faussée, au nom de la compétitivité, de retours financiers à court terme, du versement toujours plus important de dividendes à des actionnaires avides et peu enclins à œuvrer pour l'intérêt national. Pour nous, que les choses soient claires : c'est non !

Pouvoir se prononcer par référendum sur la privatisation d'ADP est une exigence démocratique. Un tel référendum devrait également être possible sur d'autres privatisations, annoncées ou larvées, comme celles des activités rentables d'EDF et des routes nationales, par exemple. Il devrait également être possible de se prononcer sur des mesures sociales aussi essentielles que la réforme de notre système de retraite, ou plutôt sa destruction.

Certes, cette procédure référendaire exige un nombre de signatures démesuré puisqu'il doit correspondre à 10 % des électeurs, soit 4 717 396 signatures. Nous le savions déjà lorsque nous avons rejeté cette procédure lors de la révision constitutionnelle de 2008. Nous le savions lorsque nous avons déclenché collectivement la procédure en avril 2019. Nous ne sommes pas naïfs, mais le plus marquant, c'est la position déloyale du gouvernement auquel vous appartenez, monsieur le secrétaire d'État.

En premier lieu, le ministre de l'intérieur a mis en place un site internet de recueil des soutiens particulièrement rébarbatif et peu fonctionnel. On aurait pu s'attendre à des outils beaucoup plus efficaces et ergonomiques de la part de la « start-up nation » ! (*Sourires.*)

En second lieu, le pouvoir refuse obstinément d'agir pour que l'information sur l'exercice de ce droit constitutionnel soit fournie à l'ensemble de nos concitoyens, et ce malgré de nombreuses sollicitations.

Je dis « droit constitutionnel », car cette procédure référendaire est encadrée par l'article 11 de la Constitution. La validation par le Conseil constitutionnel de la proposition de loi référendaire originelle, déposée par 248 parlementaires, ouvre un droit constitutionnel : celui d'apporter son soutien à la tenue d'un référendum. En ce sens, ce droit s'apparente au droit de vote. Il ne s'agit en rien d'une simple pétition,

contrairement à ce qu'affirment souvent le Gouvernement et ses soutiens. Je le répète : il s'agit de mettre en œuvre l'article 11 de la Constitution.

En démocratie, les citoyens doivent être informés de la possibilité d'exercer un tel droit. L'État doit affecter des moyens en ce sens, les parlementaires, qui sont pourtant à l'origine de la procédure référendaire, ne pouvant financer sa mise en œuvre du fait des imprécisions et imperfections d'une loi organique.

L'État doit ainsi intervenir auprès des chaînes publiques d'information, qui ont un rôle citoyen à jouer en la matière, afin qu'elles diffusent largement l'information sur ce sujet. C'est cela le respect du pluralisme, fondement de tout État démocratique ! Or nous en sommes loin.

La comparaison entre la médiatisation du grand débat national et celle du RIP est sans appel : 13 000 articles ont été publiés sur le grand débat, contre 500 sur le référendum d'initiative partagée ; 12 millions d'euros ont été dépensés pour le fameux grand débat, rien pour le RIP ! *Idem* du côté de la presse audiovisuelle : couverture sans précédent du grand débat, directs à rallonge et diffusion des discours présidentiels, spots pour le lancement de la Française des jeux (FDJ), mais rien sur le RIP, bien évidemment. Pis, Radio France a refusé de diffuser les communiqués financés par les parlementaires eux-mêmes, sur leurs deniers personnels.

Que dire encore des mairies qui n'ont pas mis en place de bureau d'aide pour que les citoyens puissent apporter leur soutien au RIP alors qu'elles y sont obligées par la loi, sans être aucunement inquiétées ? (*M. François Bonhomme ironise.*) C'est la loi, monsieur !

Que dire enfin du refus de la Commission nationale du débat public (CNDP), dont c'est pourtant la vocation, d'organiser un débat sur le projet de privatisation d'Aéroports de Paris, en complément du projet de référendum d'initiative partagée ?

La CNDP a été saisie non par le Gouvernement, mais par les parlementaires signataires de la proposition de loi référendaire, alors même que la privatisation d'ADP est une réforme « qui aura un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

Pourtant, malgré les dysfonctionnements du site internet, malgré le silence assourdissant des grands médias et du Gouvernement, malgré l'absence de campagne officielle, plus d'un million de personnes ont apposé leur signature pour la tenue de ce référendum.

Le Président de la République, à l'issue du grand débat national, a annoncé qu'il abaisserait de 4,7 millions à 1 million le nombre de signatures nécessaires à la tenue d'un RIP. Nous y sommes ! Même si la Constitution ne l'oblige pas à organiser ce référendum, la promesse politique doit être tenue.

Aujourd'hui plus que jamais, nous constatons chez nos concitoyens une sourde colère, un rejet profond des injustices sociales, un soutien fort aux services publics – hôpitaux, écoles ou transports. Ils exigent des droits démocratiques réels sur les questions concernant la société tout entière et un contrôle sur les biens communs et les services publics.

Mais plus que la question de la maîtrise des biens communs, ce sont les limites de la monarchie républicaine qu'est le régime présidentiel de la V<sup>e</sup> République et la

méfiance croissante des citoyens envers la démocratie représentative, qui sont aujourd'hui en jeu. Le RIP est une occasion constitutionnelle historique de redonner du souffle à notre démocratie en améliorant cette procédure de démocratie participative.

Alors que se déroule dans notre pays un mouvement social sans précédent, Emmanuel Macron a tort de ne pas écouter le peuple de France, sur cette question comme sur d'autres. À aucun moment, sauf lorsqu'il câline sa majorité parlementaire, il ne lui envoie de signaux apaisants et rassembleurs. Il préfère s'enfermer dans une posture qui illustre bien les dérives d'un pouvoir à bout de souffle, pétri de certitudes, dans un système institutionnel vermoulu, plutôt que d'ouvrir en grand la porte à l'expression citoyenne. C'est profondément regrettable, monsieur le secrétaire d'État. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRCE et sur quelques travées du groupe SOCR.*)

**M. le président.** La parole est à M. Patrick Kanner.

**M. Patrick Kanner.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État – votre présente atteste du goût des enfants pour les avions ! –, mes chers collègues, Auty, dans le Tarn-et-Garonne, Villardebelle, dans l'Aude, Bousseu en Côte-d'Or, Mantet, dans les Pyrénées-Orientales, Olcalni, en Haute-Corse : ce sont là quelques exemples de communes parmi des milliers dans lesquelles les Français – tous les Français, pas seulement les premiers concernés – se sont mobilisés et ont signé la pétition en faveur de l'organisation d'un référendum sur la privatisation d'Aéroports de Paris.

Le président de la République, le Premier ministre, le Gouvernement, en particulier M. Le Maire, avaient critiqué, voire moqué la démarche de notre groupe, qui a pourtant suscité l'adhésion d'un arc républicain extrêmement large et qui fait aujourd'hui l'objet de ce débat organisé à la demande de nos collègues du groupe CRCE, que je remercie.

Bercy a pensé que cette initiative n'était qu'une fantaisie de politiciens, une opposition bête et méchante, un accro à la légitimité de la chose votée, peut-être même une atteinte aux prérogatives du Parlement, en tout cas un crime de lèse-majesté jupitérienne. (*Rires sur des travées des groupes SOCR et CRCE.*) Mais, alors que l'on dénombre plus d'un million de signataires sur tout le territoire, cela ne tient plus. Vous nous direz qu'un million, ce n'est pas la France, mais au vu des moyens qui étaient les nôtres, de l'inertie assumée du Gouvernement afin d'atténuer l'impact de cette initiative à caractère constitutionnel, cela a été rappelé, je trouve que, un million, ce n'est pas rien !

**M. François Bonhomme.** Merci Sarkozy !

**M. Rachid Temal.** Et Hollande !

**M. Patrick Kanner.** Merci Sarkozy et Hollande, en effet !

Monsieur le secrétaire d'État, quand je pense aux 12 millions d'euros, au moins, qui ont été consacrés au grand débat – cela a été rappelé par Mme Assassi –, aux millions d'euros qui ont servi à financer la campagne de privatisation de la FDJ, je me dis qu'un million de signataires, ce n'est pas si mal. Un million de signataires, c'est d'ailleurs le nombre que le Président de la République avait souhaité fixer pour permettre l'organisation d'un référendum dans le cadre de sa réforme constitutionnelle, manifestement avortée à ce stade.



En tout cas, monsieur le secrétaire d'État, un million, c'est plus que les 150 membres de la Convention citoyenne sur le climat, qui ont d'ailleurs fait un bon boulot et qui vont peut-être avoir droit à un référendum grâce à l'initiative du Président de la République.

Les commentateurs disent souvent que ce dernier aime la confrontation directe et qu'il méprise les corps intermédiaires, voire le Parlement. Avec cette démarche, nous l'avons pris au mot. « Qu'ils viennent me chercher ! », avait-il dit. (*Sourires sur les travées des groupes SOCR et CRCE.*) Nous sommes là ! Et beaucoup de Français sont à nos côtés. Ils savent pourquoi il faut faire un référendum sur le sujet. Les raisons sont multiples.

La privatisation d'Aéroports de Paris est une aberration financière, économique et environnementale : financière d'abord, parce qu'on va brader un bien de l'État qui rapporterait plus en le gardant pendant les soixante-dix ans de l'éventuelle prochaine concession ; économique ensuite, parce que Roissy et Orly sont les portes d'entrée de la France en termes de tourisme, et il est important que la puissance publique garde la main ; environnementale enfin, parce que l'aménagement et le développement aérien sont des questions qui préoccupent pour l'avenir – là encore, l'État doit pouvoir intervenir pour réguler.

La décision de privatiser a un impact national qui légitime un référendum sur tout le territoire. Je le concède, monsieur le secrétaire d'État, ce n'est pas le seul sujet de préoccupation des Français. Il y en a bien d'autres qui ruissellent en ce moment : assurance chômage, pouvoir d'achat, retraites... Ils sont divers. Mais ils ont un point commun : la morgue avec laquelle le Président de la République, vous-même et votre gouvernement accueillez les craintes de nos concitoyens.

Refuser ce référendum serait porter un coup de plus à notre démocratie. Nous vous proposons une soupape, un moyen d'échanger avec le pays. Opposer une fin de non-recevoir à cette demande n'est pas une méthode. Ce serait de la provocation ; une de plus, me direz-vous... À les multiplier, vous faites le lit du populisme et vous portez atteinte à ce qu'il y a de plus sacré dans notre République : l'exigence démocratique, qui repose sur la souveraineté du peuple ! (*Applaudissements sur les travées des groupes SOCR et CRCE.*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** La chute est remarquable !

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Léonhardt.

**M. Olivier Léonhardt.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la privatisation d'Aéroports de Paris est assurément un des grands points d'achoppement de ce quinquennat. Annoncé en 2018 et inscrit dans la loi Pacte, adoptée l'an dernier, le processus est depuis lors mis entre parenthèses par le déclenchement, pour la première fois, de la procédure référendaire dite « d'initiative partagée », après le dépôt au mois d'avril 2019 d'une proposition de loi signée par plus d'un cinquième des parlementaires, dont votre serviteur.

Les privatisations ou ouvertures de capital d'entreprises publiques en France ne datent pas d'hier. Commencées en 1986 sous la première cohabitation, elles ont été poursuivies depuis par presque tous les gouvernements, sauf pendant la crise financière des années 2008-2009, où la chute des valeurs boursières les avait rendues peu rentables.

Parmi des privatisations restées emblématiques, on peut rappeler celles de TF1, de grandes banques, de Total et d'Usinor-Sacilor dans les années 1980 et au début des années 1990, l'ouverture du capital de Renault en 1996 et de France Télécom à partir de 1997, déjà de certaines compagnies d'autoroutes, d'EDF-GDF à partir de 2005 et, plus récemment, la baisse des participations de l'État au capital du groupe Safran.

L'ouverture du capital d'ADP a, quant à elle, débuté sous le gouvernement Villepin. Dans les années 2010, ce sont les grands aéroports régionaux qui ont connu à leur tour une vague de privatisations : l'aéroport de Toulouse, dans les conditions que l'on sait, et ceux de Lyon et de Nice.

L'entreprise ADP n'est pas une société anodine. Créée à la Libération, elle a accompagné la formidable modernisation de l'économie française pendant les Trente Glorieuses, avec l'ouverture d'Orly en 1961, puis de Roissy en 1974. C'est aujourd'hui le premier groupe de gestion aéroportuaire au monde en nombre de passagers, avec un chiffre d'affaires de 4,5 milliards d'euros et un résultat net positif de 600 millions d'euros en 2018. Sa filiale à l'international gère 24 aéroports répartis dans 13 pays différents, dont l'Algérie et la Turquie.

Le chapitre de la loi Pacte consacré aux privatisations semble faire peu de cas de cette histoire et de cette situation exceptionnelle, en traitant pêle-mêle de sujets aussi divers qu'ADP, la Française des jeux ou Engie. Sans mépris aucun pour ces dernières entreprises, on doit pourtant bien reconnaître que les enjeux d'ADP dépassent très largement ceux des jeux de loterie ou de la prévention. Il s'agit pour l'État français d'une question stratégique et patrimoniale. D'une certaine manière, ce qui se joue ici, c'est l'identité économique de la France.

Le préambule de la Constitution de 1946, qui fait partie de nos textes fondamentaux au même titre que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dispose : « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité. » C'est bien le cas d'Aéroports de Paris, qui joue de plus le rôle stratégique de principale porte d'entrée sur le territoire national.

L'an dernier, lors de l'examen de la loi Pacte, le Sénat avait majoritairement rejeté les articles de privatisation, à l'occasion d'une rare alliance entre la droite et la gauche de cet hémicycle. Le groupe du RDSE avait très majoritairement approuvé ces suppressions. Aujourd'hui, les Français restent aussi majoritairement opposés à une telle mesure.

Comment dès lors expliquer les difficultés pour réunir le nombre nécessaire de signatures pour soumettre à référendum l'objet de la proposition de loi ?

À l'évidence, les conditions prévues par l'article 11 de la Constitution apparaissent trop restrictives : un dixième du corps électoral, soit 4,7 millions de citoyens, cela équivaut à un score d'environ 20 % aux dernières élections, score que certaines formations ont d'ailleurs eu du mal à atteindre. À titre de comparaison, les pays qui ont réellement mis en pratique ce mode de consultation ont retenu des seuils bien plus bas. L'exemple suisse est bien connu : les référendums à l'échelle fédérale nécessitent la signature de 100 000 citoyens, soit moins de 3 % du corps électoral. En Italie, le seuil est fixé à 500 000 électeurs, bien au-dessous des 4,7 millions nécessaires chez nous, pour une population équivalente.

Beaucoup d'interrogations demeurent à propos de ce dossier. Par exemple, la difficulté à trouver des informations précises sur le Fonds pour l'industrie et l'innovation, que ces cessions de participations sont censées financer. Par ailleurs, si je ne nie pas l'intérêt des projets annoncés, ceux-ci masquent encore mal l'absence d'une réelle politique industrielle en France et *a fortiori* en Europe.

Enfin, le risque de hausse des redevances aéroportuaires, comme dans le cas des concessions d'autoroutes, et les conditions d'indemnisation des futurs actionnaires dans l'éventualité d'une fin de concession anticipée continuent de susciter de réelles interrogations, en particulier sur les conséquences sur le budget de l'État et pour d'autres acteurs, comme les compagnies aériennes, ainsi que sur le risque de suppression des petites lignes Paris-province non rentables.

C'est pourquoi, pour répondre à la question peut-être un peu rhétorique de mes collègues du groupe CRCE, l'organisation d'un référendum sur la privatisation d'Aéroports de Paris continue à mes yeux d'être une exigence démocratique. (*Applaudissements sur les travées des groupes SOCR et CRCE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Dominique Théophile. (*MM. Arnaud de Belenet et Claude Malhuret applaudissent.*)

**M. Dominique Théophile.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, privatiser ADP, c'est repenser la place de l'État au XXI<sup>e</sup> siècle : il s'agit de passer d'un État rentier à un État investisseur, un État stratège qui investit pour l'avenir des Français. (*Exclamations sur les travées du groupe CRCE.*)

**M. Pierre Ouzoulias.** Plutôt un État démissionnaire !

**M. Dominique Théophile.** Le produit des cessions doit abonder un fonds d'innovations de rupture doté de 10 milliards d'euros, nécessaire à notre économie nationale : stockage de l'énergie, intelligence artificielle, robotique...

L'État stratège n'est pas nécessairement un État actionnaire de toutes les entreprises. Le fonds d'innovation doit permettre de préserver la souveraineté du pays, pour que notre économie ne dépende pas uniquement de brevets et de licences de l'étranger.

Il faut aussi garder à l'esprit que de nouveaux investissements sont nécessaires, par exemple pour la construction d'un quatrième terminal. C'est parce qu'ADP se porte bien qu'il a de nouveaux besoins de financement ; sa forme actuelle ne lui permet pas de les obtenir.

Par ailleurs, un tiers des bénéfices d'exploitation d'ADP provient de l'activité aéroportuaire, mais les deux tiers proviennent des boutiques de luxe, des hôtels et des parkings. Ce n'est pas le rôle de l'État de percevoir des dividendes liés à ces activités ! (*Protestations sur les travées des groupes CRCE, SOCR et Les Républicains.*)

Le groupe ADP est international. Il est présent dans plus de trente pays et détient par exemple des participations dans les aéroports d'Amsterdam et d'Istanbul. Il s'agit de conforter une stratégie de consolidation à l'international déjà engagée par le groupe pour s'imposer parmi les leaders mondiaux. Ainsi, ADP perçoit la cession de la participation publique comme une aide dans sa stratégie.

La cession des participations publiques a pour objectif l'entrée de nouveaux investisseurs qui permettront d'emmener le groupe aux plus hauts niveaux et de le conforter comme leader mondial.

Ce transfert au secteur privé est évidemment assorti de plusieurs garde-fous législatifs pour que l'État conserve ses prérogatives en matière d'autorisation d'investissements.

En effet, la reprise du contrôle des actifs par l'État sera opérée au bout de soixante-dix ans. Pendant cette période, les actifs sont incessibles sauf autorisation expresse de l'État. De plus, des enseignements ont été tirés des erreurs commises lors de la conclusion des concessions autoroutières. Des contrats de régulation économique pluriannuels seront renégociés tous les cinq ans entre l'État et ADP.

Concernant les salariés, le régime applicable ne sera pas affecté par la privatisation. (*Rires sur les travées du groupe CRCE.*) Cette garantie inscrite dans la loi fait d'ailleurs suite à un amendement communiste adopté à l'Assemblée nationale. Ce dispositif apparaît plus efficace qu'une concession classique, qui aurait imposé une mise en concurrence, puis la conclusion d'un contrat avec l'opérateur retenu et qui n'aurait pas permis à l'État de garder un contrôle aussi important que celui qu'il aura dans le cadre de la privatisation d'ADP.

**M. Patrick Kanner.** C'est la meilleure !

**M. Dominique Théophile.** En outre, une concession classique aurait conduit à une hausse des redevances aéroportuaires avec une répercussion sur les compagnies aériennes. Or, dans le cadre du contrat de régulation économique pluriannuel, les compagnies sont associées pour le niveau de redevances.

La sécurisation de la frontière et la régulation du trafic – cela inclut les horaires de décollage pour les communes aux alentours – restent gérées par l'État. Il est à noter que le Gouvernement a même renforcé la police aux frontières voilà un an.

**M. Fabien Gay.** Mais pas la sûreté !

**M. Dominique Théophile.** Pour toutes ces raisons, et bien d'autres, la privatisation d'ADP semble nécessaire.

**M. Fabien Gay.** Faisons donc un référendum !

**M. Dominique Théophile.** Cet avis n'est pas partagé par un certain nombre de nos collègues parlementaires. Ceux-ci ont choisi de déclencher un projet de référendum d'initiative partagée (RIP).

Le référendum d'initiative partagée est le dispositif prévu, depuis la révision constitutionnelle de 2008, à l'article 11 de la Constitution. Celui-ci prévoit qu'un référendum peut être organisé « à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ».

À ce jour, au moins 185 parlementaires...

**M. Patrick Kanner.** 248 !

**M. Dominique Théophile.** ... issus de plusieurs partis d'opposition soutiennent ce projet de référendum. Le Conseil constitutionnel a en outre donné son feu vert à ce projet.

Cependant, il n'en va pas de même concernant la troisième condition, puisque la pétition en ligne recueille un peu plus d'un million de signatures sur les 4,7 millions que requiert le RIP,...

**Mme Éliane Assassi.** Vous avez essayé de vous connecter ?

**M. Dominique Théophile.** ... et il ne reste que trente-cinq jours pour les atteindre.

S'il n'est pas question ici de discuter de l'utilisation du référendum d'initiative partagée, qui est un droit constitutionnel, le déclenchement du projet de RIP pour contester la privatisation d'ADP est, lui, sujet à caution.

**M. Patrick Kanner.** Ah bon ?

**M. Rachid Temal.** Pourquoi ?

**M. Dominique Théophile.** En effet, la Constitution empêche explicitement d'abroger par un RIP une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. C'est le cas de la loi Pacte.

**M. Fabien Gay.** Et l'avis du Conseil constitutionnel, vous en faites quoi ?

**M. Dominique Théophile.** Le RIP doit demeurer un outil permettant d'introduire des respirations de démocratie directe dans un système de démocratie représentative, que nous incarnons ici.

Il est cependant à craindre, au-delà du cas particulier d'ADP, que l'initiative de nos collègues puisse ouvrir une brèche susceptible de fragiliser le système de représentation politique. (*Exclamations sur les travées des groupes CRCE et SOCR.*)

**M. Rachid Temal.** Démagogie !

**M. Dominique Théophile.** Jusqu'à présent, la mise en œuvre du RIP, inscrit dans la Constitution en 2008, paraissait suffisamment exigeante pour que la procédure ne soit utilisée que dans des circonstances exceptionnelles. Il ne me semble pas que cette initiative soit fidèle à la volonté du constituant de 2008.

**M. Patrick Kanner.** Le Conseil constitutionnel a validé la démarche !

**M. Dominique Théophile.** Ne créons pas d'instrument qui pourrait...

**M. Rachid Temal.** Dérangez Macron ! (*Sourires sur les travées du groupe SOCR.*)

**M. Dominique Théophile.** ... entraîner un dysfonctionnement de la démocratie parlementaire et compromettre la bonne gouvernance de notre pays. (*Protestations sur les travées des groupes CRCE et SOCR. – Brouhaha.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, je vous prie de laisser parler l'orateur.

Veuillez poursuivre, monsieur Théophile.

**M. Dominique Théophile.** La France a un besoin évident de renouveau démocratique et d'une plus grande participation directe des Français aux choix politiques, notamment sur le plan local. Le mouvement des « gilets jaunes » en a souligné l'urgence.

En définitive, il me semble qu'à l'occasion d'une future réforme constitutionnelle,...

**M. Patrick Kanner.** Elle est où ?

**M. Dominique Théophile.** ... il faudra revenir à l'esprit du constituant de 2008, en corrigeant les failles du recours au RIP, mais aussi en l'assouplissant et en simplifiant ses règles. Je pense à la possibilité, comme l'a proposé le Président de la République, que l'initiative puisse provenir d'au moins un million de citoyens dénombrés, *via* une pétition. Ce serait de nature à concilier la légitimité populaire, qui est le fondement de la démocratie, et le respect des institutions, qui en est la condition. (*M. Arnaud de Belenet applaudit.*)

**M. Patrick Kanner.** Déposez-la donc, votre réforme constitutionnelle !

**M. le président.** Mes chers collègues, je demande que chaque orateur puisse s'exprimer dans le calme.

La parole est à Mme Laurence Cohen.

**Mme Laurence Cohen.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, comme l'a souligné ma collègue Éliane Assassi, en ce début d'année, il est essentiel, au vu des enjeux, de mener ici au moins un débat sur ADP.

Chacun le sait, au groupe CRCE, nous nous sommes mobilisés, et nous continuons de le faire pour créer les conditions d'un référendum. Alors que la privatisation d'ADP, dont la superficie est de 6 686 hectares, risque de devenir la plus grosse de l'histoire française, nos concitoyennes et concitoyens ne bénéficient d'aucune information officielle leur permettant de donner leur avis. C'est un déni démocratique, mon cher collègue Théophile ! Nous sommes intervenus à plusieurs reprises auprès du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pour qu'une campagne d'information soit lancée, ce qui n'a malheureusement pas abouti, en tout cas jusqu'à présent.

Permettez-moi de souligner sans chauvinisme que le Val-de-Marne est le deuxième département ayant le plus voté en faveur de la tenue d'un tel référendum.

**Mme Catherine Procaccia.** À cause d'Orly !

**Mme Laurence Cohen.** Plus de 38 400 personnes se sont exprimées, soit pratiquement 5 % des électeurs. Sur la France entière, ce sont plus d'un million de personnes qui exigent la tenue d'un référendum sur la privatisation, ou non, du groupe ADP.

Je tiens à ce propos à saluer les actions que nous avons menées, comme à la Fête de l'Humanité au mois de septembre dernier sur l'initiative de notre groupe, ou encore lors du meeting organisé au mois de juin dernier à la Bourse du travail de Saint-Denis sur l'initiative de mon collègue député Stéphane Peu, qui réunissait des parlementaires de toutes sensibilités politiques, du PCF au PS, en passant par la France insoumise, Les Républicains, Génération.s et Europe Écologie Les Verts. Sans compter les dizaines d'actions sur nos territoires.

Les enjeux sont majeurs. Je pense tout d'abord aux conséquences économiques. En moyenne, Aéroports de Paris rapporte 170 millions d'euros de dividendes chaque année à l'État. En cas de privatisation, non seulement cette source de revenus disparaîtrait, mais, en plus, l'État devrait s'acquitter d'indemnités supplémentaires particulièrement vertigineuses : près d'un milliard d'euros pour indemniser financièrement les actionnaires minoritaires actuels, qui risqueraient, après les soixante-dix ans de privatisation prévus par la loi, d'être expropriés pour une nouvelle nationalisation, alors même qu'il est également prévu que l'État rachète son dû dans soixante-dix ans.

Ainsi, l'État y perdrait triplement : un milliard d'euros d'indemnités en faveur des actionnaires minoritaires ; 170 000 euros de bénéfices en moins par an, c'est-à-dire presque 12 milliards d'euros sur soixante-dix ans ; et, bien entendu, le prix qu'il faudrait payer pour racheter ADP dans soixante-dix ans ! Monsieur le secrétaire d'État, quand on cherche de l'argent : là, il y en a !

C'est à l'encontre de tout bon sens, alors même qu'ADP est une entreprise rentable qui offre de nombreuses perspectives prospères pour l'avenir, comme le laissent présumer le nouveau terminal 4 à Roissy, prévu pour 2025, ou les récents aménagements de l'aéroport d'Orly. Le Gouverne-

ment prétend vouloir investir dans un fonds pour l'innovation grâce aux recettes de cette privatisation. Les recettes annuelles d'ADP, en constante hausse, ne pourraient-elles financer ce fonds sur plusieurs années ?

Le deuxième enjeu capital soulevé par la privatisation d'ADP est politique. Comme le rappelle le professeur de droit public Paul Cassia, cette opération soulève un problème relevant de la souveraineté même de l'État français. En effet, plus de 100 millions de passagers transitent chaque année par cette plateforme pour entrer sur le territoire ou en sortir, faisant d'ADP la plus grande frontière française. Pas moins de 80 % des visiteurs étrangers passent par ADP, qui possède donc des infrastructures sensibles ! Privatiser ces infrastructures signifie nécessairement menacer la capacité de l'État à contrôler intégralement et sans intermédiaire les entrées et sorties du territoire, qui vont *in fine* dépendre de son dialogue avec un groupe privé.

Un troisième enjeu particulièrement important est le risque d'anticonstitutionnalité d'une telle privatisation. En effet, cette opération entre directement en contradiction avec le neuvième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité. » C'est sur cette base que le législateur avait déjà refusé la privatisation d'ADP en 2005.

Cette privatisation potentielle soulève également un enjeu fort lié aux risques de suppressions d'emplois et de précarisation d'une partie des salariés d'ADP. Pour rappel, près de 90 000 salariés travaillent à Roissy et plus de 25 000 à Orly, sans compter les emplois induits.

Et que dire de l'enjeu écologique d'une telle privatisation à une époque où nous subissons directement les conséquences du réchauffement climatique ? Que dire des conséquences sur la vie des riverains ? Je pense particulièrement aux nuisances sonores ! Il est à craindre qu'une privatisation d'ADP n'aggrave la situation, en intensifiant le trafic aérien et en remettant en cause le couvre-feu actuel, qui interdit le survol des avions entre vingt-trois heures trente et six heures du matin.

Enfin, une privatisation aboutirait nécessairement à une augmentation des tarifs et à un remaniement qui pourraient menacer certaines lignes, par exemple celles reliant la France hexagonale à ses territoires d'outre-mer. À La Réunion, un collectif d'usagers, Réunion ADP, craint particulièrement les hausses des taxes aéroportuaires, qui correspondent actuellement à 50 % du prix d'un vol. Alors que des milliers d'étudiants ultramarins viennent chaque année faire leurs études en France métropolitaine, comment garantir leur mobilité sans hausse supplémentaire ?

Au regard des nombreuses conséquences que je viens d'évoquer, l'organisation d'un référendum sur la privatisation d'Aéroports de Paris relève d'une exigence démocratique. Il y va du droit des citoyennes et des citoyens à protéger le devenir des biens communs et des services publics. Il y va également du devoir de l'État d'écouter les mobilisations inédites et les nombreuses voix, toutes sensibilités politiques confondues, qui, depuis des mois, exigent le dialogue, donc ce référendum. (*Applaudissements sur les travées des groupes CRCE et SOCR.*)

**M. le président.** La parole est à M. Claude Malhuret. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants.*)

**M. Claude Malhuret.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, voilà tout juste un an, nous examinons le projet de loi Pacte. Parmi toutes les mesures de bon sens attendues de longue date par les entrepreneurs et les salariés français, une disposition de ce texte cristallisait les tensions politiques. Il s'agissait de la privatisation d'Aéroports de Paris. Un an après, nous nous réunissons de nouveau dans notre hémicycle pour aborder cet épineux sujet.

Cependant, l'objectif de ce débat n'est pas de remettre le même ouvrage sur le métier. Car, depuis lors, les termes du débat ont changé. Une proposition de loi référendaire a été déposée contre cette privatisation.

La question qui nous est posée aujourd'hui est la suivante : l'organisation de ce référendum est-elle une exigence démocratique ? Nous devons donc définir ce que signifie l'expression « exigence démocratique ». On peut l'entendre de deux façons. D'une part, s'agit-il d'une demande du peuple français suffisamment forte pour justifier l'organisation d'une large consultation ? D'autre part, s'agit-il d'une obligation institutionnelle fondée sur un principe de notre droit ?

Commençons par la demande populaire. J'éviterai pour ma part de me poser en porte-voix du peuple français. Je me contenterai de me référer à des critères objectifs. Or nous disposons en la matière d'un baromètre assez précis.

En effet, en choisissant la voie du référendum d'initiative partagée, les parlementaires ayant cosigné la proposition de loi référendaire ont sollicité le soutien de nos concitoyens. La proposition ne pourra être adoptée que s'ils parviennent à réunir les signatures de 10 % du corps électoral, soit quelque 4,7 millions de Français, dans les neuf mois suivant le dépôt de la proposition.

À quelques semaines de l'échéance, les soutiens ne dépassent guère le million de signatures, soit à peine 2 % du corps électoral. Difficile, dans ce contexte, de parler de demande populaire forte... (*Rires sur les travées des groupes CRCE et SOCR.*) Eh oui ! J'en suis désolé pour vous, chers collègues.

J'en viens à l'obligation institutionnelle. Dans le cas où le seuil des 4,7 millions de signatures ne serait pas atteint, la proposition de loi référendaire resterait lettre morte. Dès lors, aucune loi de la République ne pourrait contraindre le pouvoir exécutif à organiser un référendum.

En somme, il apparaît qu'un référendum sur la privatisation d'ADP n'a rien d'une « exigence démocratique ». Nos institutions ne nous y obligent pas, et le peuple ne le demande pas. (*Exclamations sur les travées des groupes CRCE et SOCR.*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** Qui connaît le peuple ?

**M. Claude Malhuret.** Je comprends que cela vous ennuie, mais il faut bien constater la réalité.

La deuxième question porte sur la décision du Conseil constitutionnel jugeant recevable cette proposition de loi référendaire. Cette décision a suscité de nombreuses critiques, notamment celles, dans une tribune parue le 14 mai dernier dans *Le Monde*, de deux constitutionnalistes de renom, qui considéraient que le Conseil constitutionnel avait commis une double faute, à la fois juridique et démocratique, en jugeant recevable cette proposition de loi.

**M. Fabien Gay.** Il y a eu encore plus de tribunes de constitutionnalistes pour dire l'inverse !

**M. Claude Malhuret.** Leur argumentation s'appuie notamment sur le fait que cette procédure ne respecterait pas l'esprit de réforme constitutionnelle de 2008 ayant instauré le référendum d'initiative partagée.

En effet, une proposition de loi référendaire ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. L'initiative de nos collègues a donc joué sur le calendrier et, pour ainsi dire, sur les mots, en visant à abroger une disposition votée par les assemblées, mais non promulguée par le pouvoir exécutif.

Ces critiques ont été entendues par le Conseil constitutionnel lui-même, dont le président a cru nécessaire de justifier sa décision, fait rarissime, en publiant un communiqué. Petite parenthèse : ce communiqué rappelle préalablement que le Conseil constitutionnel a validé la loi Pacte, y compris les articles prévoyant la privatisation d'ADP, ce que l'on oublie trop souvent. J'ai donc été étonné d'entendre dire à l'instant que ces articles étaient anticonstitutionnels. N'en déplaise à ceux qui ont déclenché la procédure de référendum, cette privatisation a donc force de loi, et il y a tout lieu de penser que cela le restera, tant nous sommes loin aujourd'hui des 4,7 millions de signatures.

Mais là n'est pas l'essentiel. L'essentiel est que, dans le vocabulaire très particulier et très prudent du Conseil constitutionnel, Laurent Fabius indique qu'il y a « matière à réflexion sur la manière dont cette procédure » – celle du référendum d'initiative partagée – « a été conçue ». En français de tous les jours, cela signifie que le législateur s'est pris les pieds dans le tapis en 2008, et Laurent Fabius suggère donc à mots couverts qu'il faudra y revenir lors d'une prochaine révision constitutionnelle.

Quelle est en effet la conséquence importante et fâcheuse du texte constitutionnel tel qu'il est aujourd'hui rédigé ? C'est la faille dans laquelle se sont engouffrés les parlementaires ayant lancé la procédure de demande de référendum un jour avant la promulgation de la loi. Avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, on va désormais pouvoir proposer un référendum sur tous les sujets pendant même l'examen de la loi. Cela revient à opposer démocratie directe et démocratie représentative, alors qu'elles étaient jusqu'à présent complémentaires, et à opposer au même moment les deux expressions de la volonté nationale que sont le vote des représentants du peuple et le référendum. Dans ces conditions, cette forme de démocratie participative vise moins à compléter les mécanismes de la démocratie représentative qu'à leur faire échec.

C'est un problème grave. Il nécessitera, comme je l'ai déjà souligné, une clarification de l'article 11 de la Constitution lors de la prochaine révision constitutionnelle. Si nous ne le faisons pas, nous aurons laissé, nous, parlementaires, discréditer le travail des assemblées en le soumettant aux impératifs de la démocratie plébiscitaire. Et nous connaissons tous l'écueil principal de cette démocratie plébiscitaire : elle conduit les citoyens à se prononcer pour ou contre un gouvernement plutôt que pour ou contre une mesure, aussi importante soit-elle pour le pays.

**M. Ladislas Poniatowski.** Bien sûr !

**M. Claude Malhuret.** Nous sommes au cœur des débats qui portent depuis un an sur les rapports de la démocratie représentative et de la démocratie directe. J'ai exprimé à d'autres occasions les graves inquiétudes que m'inspirent les dérives

vers la démocratie directe, démocratie d'émotion quand ce n'est pas démocratie de l'émeute ! (*Exclamations sur les travées du groupe CRCE.*)

Dans les circonstances que traverse aujourd'hui notre pays, et alors que la vague populiste menace un peu partout les régimes démocratiques (*Vives exclamations sur les travées du groupe CRCE.*),...

**M. Pierre-Yves Collombat.** On l'attendait !

**M. Claude Malhuret.** ... il est plus que jamais essentiel de lui résister. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Indépendants et LaREM, ainsi que sur des travées des groupes UC et Les Républicains. – Protestations sur les travées des groupes CRCE et SOCR. – Brouhaha.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Anne-Catherine Loisier.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nos collègues du groupe CRCE nous invitent à un débat que je formulerai en ces termes : le vote du Parlement en faveur de la privatisation d'ADP ne répondrait-il pas aux exigences démocratiques ?

Si l'objectif de créer un Fonds d'innovation pour les entreprises, inscrit dans la loi Pacte, n'a pas été contesté, la méthode a interrogé dès le début, s'agissant de la perte de participation majoritaire de l'État dans le capital d'entreprises du transport aérien, de la régulation des jeux et de la transition énergétique, des entreprises rentables, prospères, versant chaque année plusieurs centaines de millions d'euros de dividendes à l'État, et pour lesquelles un copilotage étatique était jusqu'alors considéré comme d'intérêt public, voire stratégique ! En seulement dix ans, le chiffre d'affaires d'ADP a quasiment doublé, passant de 2 500 milliards d'euros en 2008 à près de 4 500 milliards d'euros en 2018.

Au final, les privatisations de la Française des jeux et d'Engie ont été actées par les deux assemblées, le Sénat ayant rejeté celle d'ADP. L'accord du Parlement était donc obtenu, dans le plus strict respect des institutions et des principes démocratiques, mais pas nécessairement dans celui de l'opinion publique.

Tandis que l'État s'efforçait de diminuer ses dépenses et de consolider ses recettes, l'opinion publique, alimentée par les mouvements sociaux et politiques, s'interrogeait chaque jour davantage sur l'intérêt de vendre des actifs rentables et de renoncer à des rentrées d'argent récurrentes, appauvrissant l'État.

Le mouvement des « gilets jaunes », avec ses revendications de justice sociale et de meilleure redistribution des richesses, a rebondi sur le dossier de la privatisation du groupe ADP, perçue comme une « spoliation » du patrimoine des Français, d'autant que les chiffres du groupe explosaient, ADP devenant le numéro 1 mondial de la gestion aéroportuaire en nombre de passagers et le détenteur du premier aéroport de l'Union européenne, Roissy-Charles-de-Gaulle, à la suite du Brexit.

En avril dernier, 185 de nos collègues se sont associés pour lancer une première procédure de référendum et tenter d'arrêter la privatisation du groupe ADP.

Dans le même temps, le président Macron ouvrait une faille en se déclarant favorable au RIP et en proposant d'abaisser le seuil des soutiens à un million de signatures pour le rendre plus accessible. Dès lors, comment ne pas mettre en actes les paroles du Président de la République ?

À mon sens, l'exécutif s'est mis lui-même dans une impasse démocratique, qu'il appréhende maintenant en raison d'un climat social il est vrai peu propice à un vote apaisé.

Mais existe-t-il une alternative dans le contexte que nous connaissons ? Le vote du Parlement suffit-il encore à légitimer le choix de privatiser ADP face à une proposition de loi référendaire qui dépasse aujourd'hui le million de soutiens, en dépit d'une information quasi inexistante et d'un accès pour le moins complexe ?

**M. Fabien Gay.** Merci !

**Mme Anne-Catherine Loisier.** Tout choix politique s'inscrit dans un contexte, mes chers collègues. C'est, me semble-t-il, l'enchaînement des événements de ces derniers mois et les déclarations maladroites de l'exécutif qui, aujourd'hui, confèrent à la consultation des citoyens par référendum une légitimité en quelque sorte supérieure et complémentaire à celle du vote du Parlement.

L'argument qui met en avant les 10 % de soutiens nécessaires à l'organisation d'un référendum n'est plus audible après les propos du Président de la République, qui qualifiait de « signal déjà fort » la mobilisation d'un million de signatures.

Le référendum sur la privatisation d'ADP est désormais le talon d'Achille du Gouvernement, avec ce dilemme : faut-il prendre le risque de le perdre ou l'esquiver ?

Refuser un référendum, c'est discréditer, une fois de plus, la parole du politique. Dans le contexte et avec les menaces que nous connaissons, ce serait vécu comme un nouvel acte de défiance d'un président qui n'écouterait plus les Français, et craindrait même de leur laisser la parole.

Le risquer, c'est en revanche se présenter comme le garant d'une démocratie assumée.

Je conclurai par une formule souvent employée par le Président de la République : « N'ayez pas peur ! » (*Applaudissements sur les travées des groupes SOCR et CRCE. - MM. Sébastien Meurant et Olivier Paccaud applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Raymond Hugonet.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le mercredi 12 décembre 2018, la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) auditionnait le ministre Bruno Le Maire.

Alors que bien des aspects de ce projet allaient dans le bon sens, selon une regrettable habitude, une disposition introduite dans le texte allait polariser l'attention et polluer le débat du début à la fin... Je veux parler de la privatisation d'ADP.

M'appuyant sur les similitudes avec l'expérience récente et cuisante de la privatisation des concessions d'autoroute, qui aurait dû nous instruire utilement sur ce type de procédure, j'étais alors l'un des premiers, avec Fabien Gay, à dénoncer vigoureusement la privatisation d'Aéroports de Paris pour des

raisons simples, essentiellement stratégiques, financières, environnementales et sécuritaires sur lesquelles il n'est plus besoin de revenir, tellement le débat a fait rage.

En revanche, je n'ai pas fait partie, le 9 avril 2019, des 248 parlementaires, toutes tendances confondues, à l'initiative du lancement de la procédure de référendum d'initiative partagée.

**M. Patrick Kanner.** C'est dommage !

**M. Jean-Raymond Hugonet.** Je ne l'ai pas fait parce que, selon moi, pour répondre précisément à la question posée dans ce débat, l'organisation d'un référendum sur la privatisation d'Aéroports de Paris n'est absolument pas une exigence démocratique !

Le référendum d'initiative partagée est une forme particulière du processus législatif français. Il associe le corps électoral à une proposition de loi, via un recueil de soutiens.

Dès lors, les seuils d'un cinquième des membres du Parlement, soit 185 parlementaires, dans un premier temps, puis d'un dixième des électeurs, soit 4,7 millions, sont nécessaires afin d'enclencher un tel référendum.

Le déclenchement de la procédure appartient aux seuls parlementaires, le soutien des électeurs intervenant dans un second temps. De ce fait, le mécanisme ne peut être qualifié de référendum d'initiative populaire, bien que l'expression ait été largement employée pour le désigner.

Pour ma part, je constate que ce mécanisme n'est en fait qu'un « alibi de modernité » doublé d'une « course d'obstacles » dont le *modus operandi* est décrit aux troisième et sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution. Le remède est pire que le mal !

Le seul but est en réalité de créer un effet d'annonce dans les médias sur un élan démocratique du système politique, alors que le mécanisme est conçu pour assurer que le référendum n'aboutisse en aucun cas. La proposition de loi qui nous occupe aujourd'hui, relative au statut d'Aéroports de Paris, en est un criant exemple. (*Mme Sophie Taillé-Polian marque son approbation.*)

Le délai court du 13 juin 2019 à minuit jusqu'au 12 mars 2020 avant minuit. En décembre 2019, nous avons franchi le cap du million de soutiens enregistrés sur le site internet du ministère de l'intérieur. Courage, mes chers collègues, il ne vous reste plus qu'à en trouver 3 millions et demi en un peu plus d'un mois ! (*M. Fabien Gay s'esclaffe.*) Un jeu d'enfant lorsque l'on s'essaie au parcours du combattant nécessaire pour s'enregistrer sur ce fameux site, lorsqu'il fonctionne... (*Très bien ! et applaudissements sur les travées des groupes CRCE et SOCR.*)

La démocratie représentative doit avoir la « primauté » et « le développement des instruments de démocratie directe ou participative doit avoir pour corollaire le renforcement du rôle du Parlement ». C'est clairement ce qu'a affirmé le groupe de travail sur la révision constitutionnelle, réuni par Gérard Larcher, président du Sénat, le 20 mars 2019. La démocratie directe ou participative est complémentaire de la démocratie représentative, et il n'y a pas lieu d'opposer l'une à l'autre.

Les trois propositions du président du Sénat pour revivifier le droit de pétition devant notre assemblée font preuve de sagesse.

Premièrement, un droit de tirage citoyen permettrait à des citoyens, *via* une pétition, de déclencher la création, une fois par session, d'une mission d'information sénatoriale.

Deuxièmement, un droit d'initiative législative permettrait l'inscription à l'ordre du jour du Sénat d'une proposition de loi d'origine citoyenne ayant recueilli un nombre significatif de signatures, qui serait évidemment inférieur aux 4,7 millions requis pour le référendum d'initiative partagée.

Enfin, troisièmement, des séances de questions posées par les citoyens aux membres du Gouvernement ou aux sénateurs seraient mises en place.

C'est ainsi, mes chers collègues, que nous pourrions renforcer utilement l'exigence démocratique !

Mais prenons garde à ce que le rythme de réformes d'opportunité, mineures et précipitées, ne conduise le « mécano constitutionnel », selon l'expression chère au doyen Vedel, à l'emporter sur la logique de l'équilibre institutionnel ! (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Sophie Taillé-Pollian. (*Applaudissements sur les travées du groupe SOCR.*)

**Mme Sophie Taillé-Pollian.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je remercie tout d'abord le groupe CRCE d'avoir inscrit ce débat à l'ordre du jour de notre assemblée. La question se pose en effet de savoir aujourd'hui si ce référendum sur la privatisation d'Aéroports de Paris est une exigence démocratique.

Il y a plusieurs façons de répondre à la question. J'en ajouterai toutefois une à celles qui ont déjà été émises : cette privatisation ne figurait pas dans le programme présidentiel. (*Mme Laurence Harribey applaudit.*) Il est donc tout à fait légitime que les citoyennes et les citoyens de notre pays puissent s'en emparer, notamment via le référendum d'initiative partagée.

Ensuite, plus d'un million de personnes ont pris la peine d'aller sur ce site, accomplissant un acte citoyen et militant. À ceux qui méprisent une telle démarche, je réponds qu'en ces temps d'abstention où l'on se plaint régulièrement du désintérêt de nos concitoyens pour la politique, pour les partis et pour le travail parlementaire, la moindre des choses serait de respecter cette dynamique. Ne bridons pas cet appétit démocratique !

On met en avant la démocratie représentative. Malheureusement, notre République fonctionne de telle sorte que le débat parlementaire est aujourd'hui souvent abîmé, tronqué par une pratique du pouvoir qui se révèle, par bien des aspects, antiparlementaire.

Recours régulier aux ordonnances, études d'impact rédigées à la hâte, procédure accélérée appliquée systématiquement ou presque, y compris pour des sujets qui concernent pour des dizaines d'années des millions de nos concitoyens, amendements du Gouvernement posés sur la table au dernier moment : on comprend que les Françaises et les Français aient parfois envie de reprendre la main sur le débat parlementaire...

En l'espèce, s'agissant de l'examen de la privatisation d'Aéroports de Paris dans le cadre de la loi Pacte, le débat fut opaque, faute pour les parlementaires de pouvoir accéder au cahier des charges, alpha et oméga de cette privatisation. Les conséquences concrètes de celle-ci n'ont donc pas pu être

véritablement prises en compte dans le vote, alors que c'est précisément ce qui intéresse les Français. Je pense en particulier aux conséquences environnementales et aux 200 000 riverains de l'aéroport d'Orly, dans le Val-de-Marne que je représente ici, qui subissent déjà les conséquences de la pollution de l'air et du bruit sur leur santé. Que vont devenir les « protections » dont ils bénéficient aujourd'hui ? Quelles seront les conséquences de cette privatisation sur l'aménagement du territoire ?

Mes chers collègues, à l'heure où nous devrions reprendre la main sur les intérêts privés pour agir résolument face aux injustices et aux conséquences des dérèglements climatiques, nous sacrifions la maîtrise de nos aéroports, qui se trouvent pourtant à la croisée des enjeux écologiques et économiques. C'est une hérésie, un contresens historique majeur ! L'intérêt général commande au contraire d'en garder la maîtrise, et les Français veulent prendre part à ce débat. (*Applaudissements sur les travées des groupes CRCE et SOCR. - M. Sébastien Meurant applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Louault.

**M. Pierre Louault.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, aujourd'hui, 1,057 million de personnes ont signé le soutien à un référendum d'initiative partagée sur la privatisation d'Aéroports de Paris. Le seuil, pour sa validation, doit être de 10 % du corps électoral inscrit, soit 4 717 396 personnes.

La question posée est de savoir si l'on respecte ou non une loi constitutionnelle. Ce référendum d'initiative partagée a-t-il été conçu pour contrer le travail des parlementaires et les lois de la République, ou pour donner une initiative aux citoyens ?

On sent bien aujourd'hui qu'il s'agit finalement de dire aux députés et aux sénateurs qu'ils ne détiennent pas leur pouvoir du peuple, qu'ils ne regardent pas de très près ce qu'ils vont voter et qu'il est préférable, dans ces conditions, de redonner la parole au peuple.

Cela pose, me semble-t-il, un problème institutionnel. Le parlementaire est-il encore responsable de ses votes ? La démocratie s'organise-t-elle encore autour des parlements ou peut-elle, à tout moment, s'exercer dans la rue ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** Elle s'exerce dans les urnes !

**M. Pierre Louault.** Je comprends bien que certains préfèrent organiser la démocratie dans la rue. (*Exclamations sur les travées du groupe CRCE.*)

Oui, oui, oui ! Rien ne dément mon discours au quotidien, bien au contraire. (*M. Claude Malhuret applaudit.*)

Pourtant, je ne suis pas sûr que ceux qui veulent donner le pouvoir à la rue aient toujours promu l'exemple d'un bon fonctionnement de la démocratie...

**M. Pierre-Yves Collombat.** Si l'on répondait aux problèmes de ce monde en faisant des lois qui tiennent la route, au lieu d'enfiler des perles, nous n'en serions pas là !

**M. Pierre Louault.** Notre système démocratique est certes imparfait, mais il permet aux citoyens de s'exprimer régulièrement à l'occasion des scrutins, qu'ils soient nationaux ou locaux. Ces scrutins donnent la possibilité d'élire les représentants que nous sommes, dont la responsabilité est d'agir en fonction des engagements pris devant nos concitoyens. Nos électeurs savent très bien nous rappeler à nos obligations quand nous nous en éloignons.

En voulant favoriser l'accès au référendum sur des sujets techniques et économiques comme la privatisation d'Aéroports de Paris, quelle légitimité nous donnons-nous ? Comment justifier ensuite notre travail de parlementaires ? (M. Philippe Bonnacarrère applaudit.)

Mes chers collègues, vous l'aurez compris, je suis un fervent défenseur des institutions de notre République et de l'existence du Parlement ! (Protestations sur les travées du groupe CRCE.)

Je conclurai mes propos par une citation de Michel Rocard, pour complaire à mes amis socialistes (Protestations sur les travées du groupe SOCR.) : « Un référendum, c'est une excitation nationale où l'on met tout dans le pot... »

**M. le président.** Essayez d'être plus concis que l'auteur que vous citez, mon cher collègue...

**M. Pierre Louault.** « On pose une question, les gens s'en posent d'autres et viennent voter en fonction de raisons qui n'ont plus rien à voir avec la question. » (Applaudissements sur les travées du groupe UC.)

**M. Jean-Pierre Sueur.** C'est une caricature de la pensée de Michel Rocard. Il faut lire ses œuvres complètes !

**M. le président.** Je demande à tous de respecter les orateurs, quoi qu'ils disent.

La parole est à M. Dominique de Legge. (Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)

**M. Dominique de Legge.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le 24 octobre 1973, un décret signé du président Pompidou donnait le nom de Charles de Gaulle à l'aéroport de Roissy, rendant ainsi hommage à celui qui signait, le 24 octobre 1945, l'ordonnance portant création de l'aéroport de Paris, mais aussi au fondateur de la V<sup>e</sup> République, dont la Constitution renvoie au préambule de celle de 1946, abondamment cité par les orateurs précédents.

Avec la privatisation d'Aéroports de Paris, on touche, me semble-t-il, à un principe constitutionnel, ce qui aurait sans doute mérité un débat en tant que tel, et non une discussion au détour d'un article d'un texte aussi hétéroclite que la loi Pacte.

Le général de Gaulle, en inaugurant en 1961 l'aéroport d'Orly, parlait d'une ambition nationale.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Il n'y a plus d'ambition nationale !

**M. Dominique de Legge.** Je veux bien que nous ne soyons plus au siècle dernier et que nous vivions dorénavant dans une économie mondialisée, mais je reste convaincu qu'Aéroports de Paris n'est pas qu'une question de capitaux, de rentabilité et de technique. Il s'agit d'un équipement stratégique et, pour reprendre l'expression du général de Gaulle, d'une ambition dont l'État ne peut être absent. Il doit en être acteur.

Les précédents de la privatisation de l'aéroport de Toulouse ou des concessions autoroutières auraient dû nous conduire à plus de prudence. Je crains que nous n'ayons pris le risque de sacrifier l'avenir en espérant glaner quelques recettes pour boucler un budget toujours déficitaire.

Mais s'agissant d'ambitions nationales, je ne peux pas ne pas faire le rapprochement avec l'ampleur du débat qui a eu lieu autour d'un autre aéroport, celui de Notre-Dame-des-Landes, avec ses 180 décisions de justice. À moins qu'il ne

s'agisse dans cette affaire de compenser le manque à gagner pour les entreprises qui envisageaient l'exploitation de Notre-Dame-des-Landes...

**M. Jean-Raymond Hugonet.** Très bien !

**M. Dominique de Legge.** Monsieur le secrétaire d'État, le Gouvernement veut réformer. Ce n'est pas moi qui lui en ferai le reproche. Mais réformer ne peut se faire dans la précipitation, surtout quand il s'agit de fondamentaux.

Aéroports de Paris fait partie des fondamentaux de notre souveraineté économique. Il s'agit d'un engagement sur soixante-dix ans !

La réforme des retraites entend aussi toucher à nos fondamentaux, puisqu'elle vise – rien de moins ! – à repenser notre pacte social et de solidarité mis en place au lendemain de la guerre. Pourquoi pas ? Mais l'on ne peut certainement pas le faire en procédure accélérée, sans étude d'impact ni projections financières...

Je ne sais pas s'il faut plus ou moins de référendums, mais je ne suis pas insensible aux arguments de notre collègue Claude Malhuret sur le débat entre démocratie directe et démocratie participative.

J'ai toutefois une conviction : le Parlement doit être respecté. Je n'aurais certainement pas signé l'appel au référendum d'initiative populaire s'il y avait eu un vrai débat parlementaire et si nous n'avions pas légiféré dans l'urgence.

Si vous ne voulez pas que le débat ait lieu ailleurs, c'est-à-dire dans la rue, il faut qu'il ait lieu au Parlement ! (Applaudissements sur les travées des groupes CRCE et SOCR, ainsi que sur des travées du groupe Les Républicains.)

Monsieur le secrétaire d'État, vous êtes chargé de la petite enfance et des mineurs. Votre présence au banc du Gouvernement est aujourd'hui tout un symbole, puisqu'un jeune majeur de 18 ans aujourd'hui aura 88 ans quand la concession se terminera ! (Mêmes mouvements.)

Je crains que le Gouvernement ne tire une traite sur l'avenir. (Applaudissements sur les travées des groupes CRCE, SOCR, et sur des travées du groupe Les Républicains.)

**M. le président.** La parole est à M. Rachid Temal.

**M. Rachid Temal.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le débat de ce jour, organisé sur l'initiative de nos collègues du groupe CRCE, que je remercie, ne porte pas sur la politique économique de l'actuel gouvernement, ni même sur son avenir, sur lequel il y aurait tant à dire. Il ne porte pas non plus sur la loi Pacte, ni sur la question de nos institutions et du rôle du Parlement.

Il porte sur un sujet essentiel, celui de la démocratie, à l'heure de la puissance des réseaux sociaux, pour le meilleur et pour le pire, du mouvement inédit des « gilets jaunes » et de la remise en cause de toutes les formes de pouvoir. La question d'un débat démocratique sur le devenir d'Aéroports de Paris cristallise l'ensemble de ces problématiques, que certains analysent comme une « archipélisation » de la France, d'autres comme un retour des classes sociales

Si ce sujet surgit, monsieur le secrétaire d'État, c'est pour une raison simple : l'utilisation de la procédure accélérée et le manque de transparence du Gouvernement. Comment accepter le refus de transparence de votre gouvernement sur le fameux cahier des charges qui, de fait, va organiser



les relations d'Aéroports de Paris avec les territoires et les habitants pour les soixante-dix prochaines années, avec des impacts importants sur leur vie et leur santé ?

Vous proposez finalement de privatiser les gains de ce fleuron et de nationaliser les nuisances. Dans le Val-d'Oise, dont je suis l'élu, nous nous battons chaque jour, avec d'autres collègues ici présents, pour améliorer, notamment, les questions de santé publique. Mais les habitants avaient, par leur bulletin de vote, le pouvoir de changer tous les cinq ans l'actionnaire majoritaire. Dorénavant, ce ne sera plus possible, ou alors dans soixante-dix ans ! Soixante-dix ans avant de pouvoir de nouveau exprimer un avis sur les politiques d'aménagement d'Aéroports de Paris et leurs conséquences en termes de santé publique et de nuisances pour des centaines de milliers d'habitants !

Je regrette aussi, monsieur le secrétaire d'État, le refus du Gouvernement d'accepter l'avis de la Commission nationale du débat public (CNDP), qui avait demandé la tenue d'un débat très large sur le terminal 4, soit l'équivalent d'Orly ajouté à Roissy. Le rapport souligne pourtant qu'il y aura bel et bien des nuisances en termes d'émissions de CO<sub>2</sub>, de particules fines et de nuisances sonores.

Nous sommes choqués, monsieur le secrétaire d'État : un Président de la République peut décider à lui seul d'un grand débat, mais 248 parlementaires ne peuvent rien dire, et un million de Français non plus !

Vous refusez tout débat par idéologie et, disons-le, vous abîmez ainsi notre démocratie. Les Français n'ont pas besoin d'un passage en force, mais d'une démocratie apaisée. C'est pourquoi il faut laisser la souveraineté populaire s'exprimer. *(Applaudissements sur les travées des groupes SOCR et CRCE.)*

**Mme Victoire Jasmin.** C'est une dictature !

**M. Pierre-Yves Collombat.** N'exagérons pas...

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Paccaud. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

**M. Olivier Paccaud.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'organisation d'un référendum sur la privatisation d'Aéroports de Paris est-elle une exigence démocratique ?

Si l'on peut et l'on doit s'interroger sur la pertinence économique de cette privatisation, sur sa cohérence stratégique, on ne peut ignorer la problématique politique et démocratique posée par cette cession.

Il n'est évidemment pas question de remettre en cause l'essence même de notre système de démocratie représentative. Mais certaines décisions s'avèrent des symboles si forts que, même légales, même en respectant formellement les prérogatives et votes du Parlement, elles souffrent d'une légitimité tremblante et incertaine.

Ainsi, alors qu'ADP est tout sauf un petit aérodrome de province ou une énième zone commerciale de la grande couronne francilienne, l'État a voulu graver son futur dans une sous-section des 221 articles de la loi Pacte.

Sept articles – au milieu des modifications sur les formalités administratives, la formation professionnelle, le jour des soldes, les assurances, etc. – résument en quelques mots des orientations clés pour l'avenir du transport aérien, l'aménagement du territoire, la stratégie économique et financière de notre Nation, et même sa souveraineté. L'objectif, au final, est de rembourser comptant seulement 0,5 % de la dette

publique... N'oublions jamais qu'un grand aéroport est aussi une porte d'entrée territoriale, un espace frontalier avant d'être une galerie marchande.

Ne fallait-il pas au moins un projet de loi spécifique ? Évidemment ! Mais vous avez fait un autre choix. Cette volonté de privatisation d'ADP, enfouie au fond de la jungle touffue d'une loi obscure, est révélatrice, sur le fond comme sur la forme, d'une gouvernance lointaine et technocratique qui attise le volcan de l'incompréhension et le magma de la colère chez de nombreux Français.

Quand on vend les bijoux de la famille, ce n'est jamais bon signe, et il ne faut pas s'étonner que la famille demande des comptes ! Les Français veulent un État stratège, pas un gang de boursicotiers « gagne-petit » leur expliquant docement qu'ils n'ont rien compris. *(Applaudissements sur des travées des groupes Les Républicains, SOCR et CRCE.)*

Les Français ont du bon sens, ils comptent mieux que les ordinateurs de Bercy et ils ont de la mémoire. Ils se souviennent des pathétiques privatisations du réseau d'autoroutes et de l'aéroport de Toulouse.

**M. Pierre Louault.** Et par qui ?

**M. Olivier Paccaud.** Il est toujours temps de corriger une erreur, ou au moins de fortifier une décision, de la rendre incontestable. Comment ? En donnant la parole au peuple ! Pourquoi le refuser, alors que le Gouvernement ne cesse de proclamer un souci d'écoute et de proximité qui reste tout virtuel ? En avez-vous donc peur, monsieur le secrétaire d'État ?

Certains disent que le référendum est un outil dangereux, pernicieux, que les citoyens ne répondent pas vraiment à la question posée, mais en profitent plutôt pour exprimer un rejet.

Il fut un temps, pas si lointain, à l'aube de la Ve République, où le Président de la République donnait régulièrement la parole au peuple. Certes, n'est pas de Gaulle qui veut...

Je fais partie des parlementaires qui se sont associés pour déclencher le processus conduisant à l'organisation d'un référendum d'initiative partagée.

À ce jour, plus d'un million de nos compatriotes ont signé cette demande, ce qui est insuffisant pour imposer le référendum, mais suffisant pour que le Gouvernement entende le malaise exprimé. Monsieur le secrétaire d'État, si vous êtes sûr du bien-fondé de votre décision, je ne doute pas que vous saurez en convaincre les Français.

« Au fond des victoires d'Alexandre, on retrouve toujours Aristote », a écrit Charles de Gaulle. Puisse donc le Gouvernement être audacieux, courageux et pédagogue, monsieur le secrétaire d'État ! Puisse le Gouvernement être gaulliste, ou au moins gaullien ! Un référendum lui en donnerait l'occasion. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – Mmes Victoire Jasmin et Michelle Meunier applaudissent également.)*

**M. Pierre-Yves Collombat.** On peut toujours rêver !

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé.

**M. Rachid Temal.** Et des avions ! *(Sourires sur de nombreuses travées.)*

**M. Adrien Taquet**, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis ravi d'être parmi vous. En tant que secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé, je vous remercie, au nom du Gouvernement, de l'organisation de ce débat. Je me réjouis de voir que le débat démocratique est toujours bien vivant (*Exclamations ironiques sur les travées des groupes SOCR et CRCE.*), puisque nous débattons aujourd'hui, certes, du référendum, de son opportunité et des modalités de son organisation, mais aussi du fond du sujet, à savoir la question de la privatisation elle-même.

Je ne ferai pas montre de la même rigueur argumentaire que vous, monsieur le sénateur Malhuret, et vous prie de m'en excuser par avance. Je me permettrai dans un premier temps de rappeler la logique de cette privatisation et d'expliquer pourquoi cette opération est nécessaire pour l'entreprise, bénéfique pour notre souveraineté et notre sécurité ainsi que déterminante pour l'économie française. (*Exclamations sur les travées des groupes CRCE et SOCR.*) J'aborderai dans un second temps l'organisation du référendum, qui est au cœur du débat d'aujourd'hui.

Revenons un court instant sur Aéroports de Paris.

Aéroports de Paris n'est ni un monopole national ni une entreprise stratégique.

**M. Rachid Temal.** Ah bon ? Relisez vos fiches !

**M. Adrien Taquet**, secrétaire d'État. Si cela a pu être le cas dans le passé, les principaux aéroports européens sont en concurrence aujourd'hui. Ainsi, Aéroports de Paris est concurrencé par Heathrow ou Francfort, ainsi que par les aéroports des pays du Golfe.

ADP n'est pas une entreprise stratégique. (*Mme Victoire Jamin, MM. Olivier Léonhardt, Victorin Lurel et Olivier Paccaud protestent vivement.*) Non, monsieur Léonhardt, mesdames, messieurs les sénateurs, ADP n'est pas une entreprise stratégique !

**M. Rachid Temal.** C'est juste le numéro un du transport aérien de voyageurs !

**M. Adrien Taquet**, secrétaire d'État. C'est la frontière qui est stratégique ; l'entreprise, elle, est commerciale. Les comptes de résultat d'ADP le prouvent : les trois quarts du résultat opérationnel proviennent des activités commerciales,...

**Plusieurs sénateurs des groupes SOCR et CRCE.** Et alors ?

**M. Adrien Taquet**, secrétaire d'État. ... à savoir les hôtels, les parkings, les boutiques, l'immobilier.

**M. Patrick Kanner.** Très bien, tant mieux pour l'État !

**M. Adrien Taquet**, secrétaire d'État. La frontière continuera à être contrôlée de la même manière. La loi, vous le savez bien, l'a rappelé et a fixé les conditions d'exercice des fonctions régaliennes de l'État qui s'imposent et s'imposeront à Aéroports de Paris, quels que soient ses actionnaires. Il n'y aura évidemment aucune privatisation de la police aux frontières ni des douanes.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Quel dommage ! (*Sourires.*)

**M. Rachid Temal.** Personne ne le dit !

**M. Adrien Taquet**, secrétaire d'État. Ensuite, il faut comprendre le caractère rationnel de l'opération. Celle-ci est assez simple et se résume en une phrase : le rôle de l'État n'est pas d'immobiliser du capital dans des activités commerciales et matures,...

**M. Rachid Temal.** Quel capital ?

**M. Fabien Gay.** Reversez les dividendes directement dans l'entreprise !

**M. Adrien Taquet**, secrétaire d'État. ... il est d'investir pour financer l'avenir de notre économie. Le rendement d'ADP est d'ailleurs – je n'ai pas voulu insister, mais vous le savez – l'un des plus faibles du portefeuille de l'État.

Nous privatisons donc pour financer – un certain nombre d'entre vous l'ont rappelé – un fonds d'innovation, qui, lui, est absolument stratégique.

**M. Fabien Gay.** Ça fait deux ans qu'il a été créé !

**M. Adrien Taquet**, secrétaire d'État. Nous privatisons également dans l'intérêt d'Aéroports de Paris. (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe CRCE.*) Nous voulons faire d'ADP un leader mondial de l'aéroportuaire. L'entrée de nouveaux actionnaires permettra d'apporter les compétences, les capitaux nécessaires pour améliorer la qualité de service et accompagner le développement de l'entreprise en France, mais aussi à l'international. (*Mêmes mouvements sur les mêmes travées.*)

**M. Fabien Gay.** C'est Augustin de Romanet qui va être content !

**M. Adrien Taquet**, secrétaire d'État. Ce n'est pas un hasard si, en 2019, le Conseil international des aéroports a désigné comme meilleurs aéroports en termes de qualité de service celui de Lyon Saint-Exupéry – c'est un aéroport privatisé, madame Assassi –, pour la catégorie des aéroports accueillant 10 à 25 millions de passagers, et celui de Rome, qui est lui aussi privatisé, pour la catégorie des aéroports accueillant plus de 25 millions de passagers. Il ne faut pas non plus oublier le trophée de l'accessibilité qui a été décerné à Londres-Gatwick, aéroport également privatisé.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Et des aéroports privatisés complètement nuls, ça n'existe pas ? (*Sourires.*)

**M. Sébastien Meurant.** Parlez-nous de Toulouse !

**M. Adrien Taquet**, secrétaire d'État. Les conséquences de l'opération pour les usagers, les employés ou les riverains seront limitées.

**M. Rachid Temal.** Ah tiens ! Ça nous intéresse !

**M. Adrien Taquet**, secrétaire d'État. J'ai quelques arguments à faire valoir, monsieur Temal.

**M. Rachid Temal.** On vous écoute !

**M. Adrien Taquet**, secrétaire d'État. Nous avons tous en tête le précédent des autoroutes. Nous en avons tiré toutes les conséquences qui s'imposaient à nous.

Le cadre de régulation d'Aéroports de Paris sera plus strict après cette opération qu'avant.

**M. Rachid Temal.** Personne ne le connaît !

**M. Adrien Taquet**, secrétaire d'État. Nous apportons cinq types de garanties nouvelles.

Premier type de garantie : des garanties de cession et d'exploitation avec un cahier des charges précis, écrit dans la loi et dans un décret.

**M. Fabien Gay.** Il fait 55 pages !

**M. Adrien Taquet**, secrétaire d'État. Concernant les garanties de cession, les acheteurs devront remplir des conditions strictes de fonds propres et d'expérience dans le secteur du

transport aérien pour participer à la cession, et l'État français ne cédera pas ses participations à un autre État ou à une entreprise sous contrôle étatique.

Le Parlement a également fixé dans la loi des garanties très précises sur les modalités d'exploitation.

Le cahier des charges comportera des points précis...

**M. Pierre-Yves Collombat.** Lesquels ?

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** ... sur le respect de l'environnement, la qualité des services et le maintien des emplois.

**M. Rachid Temal.** Rendez le cahier des charges public !

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** Il comportera des garanties sur la présence de l'État : un commissaire du gouvernement et des dirigeants seront agréés par l'État, dont le directeur de la sécurité d'Aéroports de Paris. C'est évidemment déterminant pour garantir les droits souverains de l'État, la protection des personnes et la sécurité des frontières.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Paroles, paroles...

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** Enfin, tous les cinq ans, l'État et la société fixeront l'évolution des tarifs en fonction des investissements et de la qualité de service, sous le contrôle d'une autorité de régulation indépendante.

**M. Fabien Gay.** Encore une !

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** En l'absence d'accord, l'État fixera, sur avis conforme de l'autorité de supervision, les grandes orientations stratégiques et les redevances facturées aux compagnies aériennes. L'État aura toujours le dernier mot. (*Exclamations sur les travées des groupes SOCR et CRCE.*)

Je vous donne un certain nombre de garanties, mais vous les écarterez d'un revers de main. Pourtant, elles sont importantes !

Deuxième type de garantie : des garanties de bonne gestion de l'entreprise, avec notamment le principe de la double caisse, qui incite au maintien de coûts compétitifs.

Troisième type de garantie : des garanties de sécurité, avec un cahier des charges strict, contrôlé et soumis à des sanctions.

L'État garde le contrôle total des frontières, madame Cohen, vous le savez bien. Sur la police aux frontières, le contrôle des personnes, le contrôle des biens, les douanes, le contrôle aérien, l'État continuera à tout contrôler.

Les sanctions pour irrespect des critères de sécurité seront strictes : elles pourront entraîner des amendes à hauteur de 2 % du chiffre d'affaires de la compagnie.

Quatrième type de garantie : des garanties patrimoniales, puisque l'État récupérera les infrastructures d'ADP après une période de soixante-dix ans.

**M. Fabien Gay.** S'il peut les racheter !

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** Enfin, cinquième type de garantie : des garanties territoriales, pour assurer la qualité de vie des habitants des communes avoisinantes et la cohésion de notre nation.

Les parlementaires des communes avoisinant les aéroports du groupe étaient inquiets des conséquences de la privatisation.

**M. Rachid Temal.** Ils le sont toujours !

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** Un certain nombre d'entre vous en ont effectivement fait part. Nous avons donc inscrit les garanties dans la loi pour préserver la qualité de vie des habitants, éviter le bruit et l'augmentation du nombre de rotations à Orly.

Je m'étonne à cet égard, madame Cohen, madame Taillé-Polian, monsieur Temal, que vous ayez dit qu'il n'était pas possible de débattre et d'apporter des garanties supplémentaires sur cet aspect du problème. À l'Assemblée nationale, Laurent Saint-Martin a fait inscrire dans la loi Pacte la limitation à 250 000 du nombre de créneaux de vols pour Orly...

**M. Rachid Temal.** Et pour Roissy ?

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** ... et un couvre-feu nocturne de vingt-trois heures trente à six heures. Il était donc possible de débattre et d'apporter un certain nombre de garanties attendues par vos administrés ! (*Protestations sur les travées des groupes SOCR et CRCE.*)

**M. Rachid Temal.** Il fallait répondre à l'ensemble de la CNDP !

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** Je l'ai dit, à l'Assemblée nationale, Laurent Saint-Martin a introduit une disposition en ce sens, qui a d'ailleurs été votée par Robin Reda, député qui appartient au même groupe que les sénateurs siégeant à la droite de cet hémicycle.

Il y a donc eu débat, comme il y a encore débat aujourd'hui, ce dont nous nous réjouissons d'ailleurs, car le processus démocratique est évidemment essentiel à la vie de la Nation.

Le débat démocratique a commencé avec le dépôt de la loi Pacte en juin 2018, il y a plus de vingt mois désormais. La privatisation d'ADP a conduit à plus de soixante heures de débat au Parlement, et le débat continue, comme en atteste notre présence à tous ici même. Il se prolonge aussi au travers de la procédure du référendum d'initiative partagée, qui dure, elle, depuis huit mois.

Nous respectons évidemment l'expression démocratique. C'est la raison pour laquelle nous avons convenu qu'aucune décision ne serait prise pendant la période de neuf mois de collecte des signatures pour la tenue du référendum, qui s'achèvera le 12 mars prochain, et tant que cette procédure continuera à courir. Au 22 janvier dernier, cette pétition – certains d'entre vous l'ont rappelé – a permis de collecter 1,07 million de signatures sur les 4,7 millions de signatures requises pour que la procédure perdure.

Le débat public se poursuit. Depuis l'élaboration de la loi Pacte, à laquelle j'ai contribué en tant que député à l'époque, le Gouvernement n'a eu de cesse d'expliquer ce projet de privatisation – ce que je m'évertue à faire encore aujourd'hui devant vous –, son intérêt et le cadre dans lequel nous souhaitons la mener.

**M. Fabien Gay.** Ça ne fonctionne pas !

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** Le long débat préparatoire et d'élaboration de la loi Pacte, l'implication des élus de la représentation nationale pendant près d'un an, les centaines d'amendements retenus par le Gouvernement, venant de la majorité comme des partis d'opposition et notamment, s'agissant de l'Assemblée nationale, des rangs communistes (*M. le secrétaire d'État se tourne vers les travées*

du groupe CRCE.), en particulier de votre collègue député Stéphane Peu avec lequel nous avons beaucoup et bien travaillé,...

**M. Fabien Gay.** Oui, oui...

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** ... ont permis l'expression pleine et entière du Parlement sur ce sujet.

Le débat public a été largement mené par les promoteurs du RIP depuis plus de huit mois pour essayer d'obtenir, selon les termes de la Constitution, 4,7 millions de signatures.

**Mme Éliane Assassi.** On n'a pas été aidé!

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** Chacun de nous pourra apprécier le 12 mars prochain, sans en préjuger, le résultat de ce long débat.

C'est la raison pour laquelle je me suis exprimé devant vous aujourd'hui, au cœur de ce que nous considérons comme un temps fort démocratique, à savoir le recueil des signatures de ce référendum d'initiative partagée. J'ai voulu vous rappeler l'importance de ce projet à nos yeux, et j'espère que cette intervention aura pu répondre, autant que faire se peut,...

**M. Fabien Gay.** Oh là oui! (*Sourires.*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** Complètement! (*Nouveaux sourires.*)

**M. Rachid Temal.** À tel point que je vais retirer ma signature! (*Marques d'amusement sur les travées des groupes SŌCR et CRCE.*)

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** ... point par point, comme nous l'avons toujours fait, aux arguments avancés contre ce projet de privatisation, dont je me permettrai de dire qu'ils sont parfois erronés.

Nous ne privatisons pas les frontières, il n'y a pas de dérégulation au détriment de l'environnement, des riverains, des usagers ou des compagnies aériennes. Nous voulons seulement – je vous le redis, mesdames, messieurs les sénateurs – valoriser le patrimoine de l'État...

**M. Patrick Kanner.** Vous le bradez!

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** ... et garantir le meilleur usage de l'argent public, tout en investissant dans l'avenir des Français,...

**M. Rachid Temal.** Paroles, paroles...

**M. Fabien Gay.** Vous voulez brader les biens publics!

**M. le président.** Mes chers collègues, veuillez laisser l'orateur poursuivre s'il vous plaît!

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** ... dans les entreprises innovantes,...

**M. Rachid Temal.** Merci Vinci!

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** ... à travers un projet dont les contours ont été élaborés afin de maintenir un cadre sûr.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie pour ce débat, pour votre écoute et votre attention. (*M. Pierre Louault applaudit. – Exclamations ironiques sur des travées des groupes SŌCR et CRCE.*)

**M. Rachid Temal.** Bon courage!

**M. le président.** Nous en avons terminé avec le débat sur le thème: « L'organisation d'un référendum sur la privatisation d'Aéroports de Paris est-elle une exigence démocratique? »

Mes chers collègues, l'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons maintenant interrompre nos travaux; nous les reprendrons à quatorze heures trente.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à douze heures quarante, est reprise à quatorze heures trente-cinq, sous la présidence de M. Vincent Delahaye.*)

## PRÉSIDENTE DE M. VINCENT DELAHAYE

vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

5

## CANDIDATURE À UNE COMMISSION SPÉCIALE

**M. le président.** J'informe le Sénat qu'une candidature pour siéger au sein de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique a été publiée.

Cette candidature sera ratifiée si la présidence n'a pas reçu d'opposition dans le délai d'une heure prévu par notre règlement.

6

## PROPAGANDE ÉLECTORALE

### Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, à la demande du groupe Les Indépendants – République et Territoires, de la proposition de loi relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale, présentée par M. Emmanuel Capus et plusieurs de ses collègues (proposition n° 687 [2018-2019], texte de la commission n° 267, rapport n° 266).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Emmanuel Capus, auteur de la proposition de loi.

**M. Emmanuel Capus, auteur de la proposition de loi.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues: trente-quatre! C'était le nombre de listes aux élections européennes de mai dernier, un record! C'était donc le nombre de panneaux électoraux qu'il a fallu installer devant chaque bureau de vote, devant chaque mairie, sur tout le territoire.

Cette situation a posé des difficultés pratiques extrêmement pénibles aux maires, qui sont en première ligne, puisque c'est sur eux que pèse l'obligation de procéder à l'installation des panneaux, sans dotation supplémentaire, mais avec la consigne du Gouvernement de faire ce qu'ils peuvent. Ici, cela les a contraints à acheter *in extremis*, en moins de dix jours, des panneaux supplémentaires; là, cela a supposé d'utiliser des palettes ou des panneaux en bois, fabriqués par les services techniques municipaux... quand ils existent.

Dans certaines communes, à La Lande-Chasles dans mon département de Maine-et-Loire, par exemple,...

**M. Stéphane Piednoir.** La plus petite commune du département !

**M. Emmanuel Capus.** C'est la deuxième plus petite commune de Maine-et-Loire avec 124 habitants, si ma mémoire est bonne.

Toujours est-il que les maires sont totalement pris au dépourvu et livrés à eux-mêmes. Face à une telle difficulté, ils nous ont, à nous, sénateurs, remonté du terrain le problème pratique qui se posait à eux. C'est l'objet de la proposition de loi que j'ai déposée. Celle-ci visait deux objectifs.

Tout d'abord, puisqu'un grand nombre de ces trente-quatre panneaux posés *in extremis* n'ont pas été utilisés et sont restés vides – en général plus des deux tiers –, provoquant la plus totale incompréhension des maires et des habitants, je propose de demander aux candidats, lors du dépôt de leur liste, s'ils souhaitent ou non utiliser un panneau électoral.

Cette proposition est extrêmement simple, elle repose sur le volontariat, elle n'est pas agressive et elle est de bon sens. Le code électoral prévoit déjà un dispositif similaire dans les communes de moins de 1 000 habitants : lorsque vous êtes candidat aux élections municipales, vous devez indiquer si vous utiliserez ou non vos panneaux d'affichage. Le code électoral prévoit même une sanction : le maire d'une commune de moins de 1 000 habitants peut facturer l'installation de panneaux qu'un candidat a demandée si ce dernier n'y a rien apposé.

Le premier dispositif que je propose consiste donc à étendre à l'ensemble des candidats cette obligation d'indiquer s'il utilisera ou non un panneau électoral. Je pars de l'idée que les candidats feront preuve de bonne foi et de volontarisme. Je pars aussi de l'idée que beaucoup de ces candidats savent à l'avance, dès le dépôt de leur candidature, s'ils imprimeront ou non des affiches. Je pars également du principe, qui, je le pense, va se développer, que, par respect de l'écologie, les candidats qui ne souhaitent pas faire imprimer d'affiches le diront spontanément. Je pars enfin de l'idée que certains candidats n'ont pas les moyens, ni humains ni financiers, de faire imprimer des affiches, qu'ils le savent et qu'ils le diront.

Ensuite, sur le modèle du dispositif prévu par le code électoral dans les communes de moins de 1 000 habitants, j'envisageais un mécanisme de sanction. Après avoir échangé avec la commission des lois, notamment son rapporteur François Bonhomme, dont je salue la qualité du travail, il nous est apparu qu'il serait compliqué de généraliser un dispositif de sanction qui n'existe aujourd'hui que dans les communes de moins de 1 000 habitants. En effet, on peut très bien imaginer que les candidats à certaines élections, comme les élections européennes par exemple, apposent leurs affiches dans une commune et pas dans une autre. J'ai donc trouvé tout à fait normal que la commission adopte un amendement de suppression du dispositif que je proposais.

Le premier objectif de ce texte consiste à contraindre un candidat à déclarer s'il souhaite ou non utiliser ses panneaux électoraux, ce qui doit permettre de diminuer mécaniquement le nombre d'affiches et, donc, le nombre de panneaux.

La deuxième idée que je défendais dans le cadre de cette proposition de loi concerne la taille des affiches.

Dans l'hypothèse où il y aurait plus de quinze candidats à une élection – c'est le chiffre que j'ai retenu, car c'est à peu près le nombre de panneaux que les petites communes ont à leur disposition en règle générale, ainsi que le nombre de panneaux réellement utilisés lors des dernières élections européennes –, je proposais que l'on diminue par deux la taille des affiches.

La commission des lois m'a démontré, au cours d'échanges là encore extrêmement constructifs, qu'une telle mesure posait une difficulté pratique. En effet, en règle générale, les candidats impriment leurs affiches assez tôt. Ils ne peuvent donc pas en changer les dimensions au dernier moment.

La commission des lois a donc décidé d'amender le texte et proposé de laisser la possibilité aux maires de diminuer la taille des panneaux, et non la taille des affiches – cela permet justement de contourner la difficulté qui consisterait à devoir changer la taille de ses affiches à la dernière minute –, comme le font d'ailleurs déjà les maires aujourd'hui et comme les circulaires les y invitent. Ainsi, lors des dernières élections européennes, les maires de certaines communes ont divisé par deux la taille des panneaux électoraux.

Nous offrons donc aux maires la possibilité – car nous croyons à la liberté et au sens des responsabilités des maires –, en fonction des circonstances locales, de diminuer la taille des panneaux, et ce à une triple condition.

Tout d'abord, le nombre des candidats doit être supérieur à quinze, ainsi que je le proposais dans le texte initial. Ensuite, la commune ne doit pas disposer d'un nombre suffisant de panneaux, mesure de bon sens suggérée par la commission. Enfin, il faut évidemment respecter l'égalité de traitement entre chaque candidat, c'est-à-dire que chacun d'entre eux doit bénéficier d'une surface égale pour apposer ses affiches sur les panneaux.

Je le répète, parce que nous allons débattre de ce point : à mon sens, et je pense que j'ai bien compris les intentions de la commission des lois, il ne s'agit pas de diminuer la taille des affiches pour éviter les difficultés d'impression, mais bien d'adapter la dimension des panneaux en fonction des circonstances locales à l'échelon de la commune.

Voilà, en résumé, les deux propositions phares de ce texte amendé par la commission des lois.

Je salue de nouveau la qualité du rapport et des échanges que nous avons eus avec François Bonhomme. J'adhère pleinement aux améliorations apportées par la commission.

La proposition de loi initiale comportait un deuxième article concernant l'impression des bulletins de vote. Ce point avait en effet été soulevé lors des élections européennes.

Le vote à partir de bulletins imprimés chez soi, et donc transmis par voie électronique par les candidats, se développe. Aux dernières élections, les bulletins devaient peser très exactement 70 grammes par mètre carré, au gramme près. Or, dans les faits, le papier en circulation n'a pas toujours ce grammage, puisque, la plupart du temps, il pèse 80 grammes par mètre carré. De plus, vous vous en doutez sûrement, madame la ministre, nous sommes totalement incapables, lorsque nous présidons un bureau de vote – ce qui est fréquent pour nombre d'entre nous –, de savoir si le papier pèse 60, 70, 80 ou 90 grammes.

C'est la raison pour laquelle j'avais proposé que le papier utilisé pour les bulletins de vote imprimés à domicile pèse entre 60 et 80 grammes. Je note que, le 27 décembre dernier, le Gouvernement a résolu cette difficulté, en prenant un décret qui fixe la même échelle de grammage que celle que je prévoyais. C'est pourquoi je ne me suis pas opposé à ce que la commission supprime l'article 2.

Les autres articles figurant dans le texte ont été introduits par la commission. M. le rapporteur en parlera mieux que moi : il s'agit de mesures de coordination.

Madame la ministre, mes chers collègues, ma proposition de loi est un simple texte de bon sens pour adapter notre législation en matière de panneaux électoraux à la pratique et à l'explosion du nombre de candidats, qui est attendue dans les années à venir. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains. – Mme Françoise Gatel et M. Alain Richard applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. François Bonhomme**, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la proposition de loi d'Emmanuel Capus a été déposée en quelque sorte en réaction aux élections européennes de mai dernier. Elle vise à mieux accompagner les maires dans la gestion de la propagande électorale, alors que beaucoup ont manqué de panneaux pour apposer les affiches des trente-quatre listes – pas moins ! – de candidats.

L'obligation d'installer des panneaux électoraux remonte à une loi bien lointaine, datant de 1914. Il s'agissait déjà, à l'époque, de garantir une certaine équité entre les candidats. Le rapporteur du Sénat, Alexandre Bérard, critiquait ainsi « la multiplicité des affiches », qui donnait aux « candidats riches une supériorité [...] inique, relativement à leurs concurrents moins fortunés ».

Ces panneaux métalliques sont aujourd'hui installés pour l'ensemble des scrutins, à l'exception des élections sénatoriales. Comme pour la tenue des bureaux de vote, les communes agissent au nom de l'État, qui leur verse en contrepartie une dotation pour frais d'assemblée électorale.

Tous les candidats bénéficient d'une surface identique pour apposer leurs affiches. L'État rembourse les dépenses des candidats ayant recueilli un nombre suffisant de voix, généralement fixé à 5 % des suffrages exprimés.

Or, comme chacun a pu le constater, beaucoup de communes ont manqué de panneaux électoraux lors des dernières élections européennes. De nombreux articles de presse ont évoqué une « pénurie de panneaux », un « casse-tête logistique » ou encore des maires contraints de « bricoler » pour sortir de l'impasse.

Je rappelle que les maires ont eu moins de dix jours pour trouver des solutions, incluant deux week-ends et un jour férié. En l'absence de rallonge financière du Gouvernement, ils ont dû recourir au « système D » en scindant leurs panneaux en deux parties, en fabriquant leurs propres panneaux ou en délimitant de nouveaux emplacements sur les murs des bâtiments publics.

Cette situation paraît d'autant plus absurde que nombre de panneaux sont restés inoccupés. D'après les professionnels de l'affichage, sur les trente-quatre listes de candidats aux élections européennes, seule une quinzaine de listes ont apposé des affiches sur la plupart de leurs emplacements.

En pratique, certains candidats n'impriment qu'un nombre réduit d'affiches, notamment lorsqu'ils ne pensent pas atteindre le seuil de remboursement de leurs dépenses. D'autres rencontrent des difficultés matérielles pour « approvisionner » les panneaux, malgré l'aide des militants.

Avant d'évoquer la proposition de loi, madame la ministre, je souhaiterais dire un mot sur ce que je considère comme le « péché originel » ayant conduit à ce casse-tête des élections européennes.

À mes yeux, le retour à la circonscription unique a encouragé la multiplication des listes de candidats et créé des difficultés matérielles, qui n'ont pas été suffisamment anticipées. Par une sorte d'effet d'aubaine, il suffisait de trouver soixante-dix-neuf colistiers pour s'inviter dans une campagne de niveau national et bénéficier des moyens de propagande.

J'ai pu observer, comme beaucoup d'autres, que les électeurs étaient totalement perdus face à cette profusion de candidatures. Difficile, en effet, de s'y retrouver entre trente-quatre listes de candidats comportant, au total, 2 686 noms !

Si j'évoque ce point, madame la ministre, c'est que je me rappelle tout de même de notre discussion du printemps 2018, lorsque vous défendiez le projet de loi visant à passer à une circonscription unique pour ces élections. Dans vos propos liminaires – les souvenirs que j'en ai sont encore frais –, vous faisiez valoir tout l'avantage de cette évolution en termes d'intelligibilité du scrutin. À l'aune de ce qu'il s'est passé par la suite, cette affirmation n'a rien d'évident.

La présente proposition de loi aborde le problème sous un angle différent, en cherchant à rationaliser l'utilisation des panneaux électoraux. La commission des lois y est favorable : l'intervention du législateur peut permettre, je l'espère, de mieux accompagner les maires et d'éviter ainsi de s'en remettre au « système D ». Elle a donc adopté la proposition de loi, tout en sécurisant son dispositif et en préservant la liberté d'expression des candidats, qui constitue, je le rappelle, un droit de valeur constitutionnelle. Elle a également différé l'entrée en vigueur des dispositions du texte, pour éviter toute interférence avec les prochaines élections municipales.

Au titre du premier mécanisme proposé, les candidats devraient préciser, dans leur déclaration de candidature, s'ils souhaitent ou non utiliser leurs emplacements. Le « droit aux panneaux » ne serait pas remis en cause pour autant. Tous les candidats pourraient en bénéficier, à condition d'en faire la demande en amont de la campagne. L'objectif est simple : éviter d'installer des panneaux inutiles, que les candidats ne souhaitent pas utiliser.

Par ailleurs, la commission a supprimé le dispositif de sanction, qui lui paraissait à la fois complexe à mettre en œuvre pour les maires et disproportionné pour les candidats. Elle a privilégié un système de déclaration sur l'honneur, qui reposera sur la bonne foi des candidats.

Nous avons également instauré un « droit au remords ». Chaque candidat pourra solliciter l'installation de panneaux électoraux jusqu'au vendredi précédant le scrutin. Cette

souplesse s'adresse aux candidats qui – cela peut arriver – modifient leur stratégie électorale dans la dernière ligne droite, selon les financements recueillis.

S'agissant spécifiquement des élections européennes, nous avons ajusté le calendrier du scrutin pour que les communes disposent d'une semaine supplémentaire pour installer leurs panneaux.

Initialement, le deuxième mécanisme prévu dans la proposition de loi prévoyait de réduire de moitié le nombre et la dimension des affiches lorsque les panneaux électoraux sont utilisés par plus de quinze candidats. Ce dispositif soulevait toutefois quelques difficultés opérationnelles : pour des raisons calendaires, la taille des affiches ne peut pas être modifiée à quelques jours du scrutin.

Dans un souci de compromis, la commission a proposé un mécanisme plus souple, consacrant la possibilité pour le maire d'adapter les dimensions des panneaux électoraux en fonction des circonstances locales. Nous y reviendrons avec l'examen de l'amendement de notre collègue Stéphane Piednoir.

Je souhaiterais, de manière transversale, rappeler aussi l'attachement du Sénat à la propagande électorale sous format papier. La matérialité du vote, par sa dimension solennelle, est essentielle pour la vie démocratique de notre pays. À l'inverse, la dématérialisation n'est pas de nature à améliorer la participation des citoyens les plus âgés ou vivant encore dans des zones blanches. Le Gouvernement semble d'ailleurs avoir renoncé à cette idée, après trois échecs consécutifs devant le Parlement. J'espère, madame la ministre, que vous pourrez nous confirmer cet élément.

À la suite de mes auditions, je dois alerter le Sénat sur les conditions d'organisation des élections régionales et départementales de mars 2021. En effet, les professionnels du secteur, que j'ai reçus avec Alain Richard, ont exprimé leurs très grandes inquiétudes face à la concomitance de ces deux scrutins.

Imprimeurs, afficheurs, routeurs, tous doutent fortement de leur capacité à mettre sous pli et envoyer en temps et en heure l'ensemble des documents de propagande. Leurs inquiétudes concernent surtout le second tour : pour ces deux scrutins, les candidatures seront déposées le mardi soir, les commissions de propagande devront se réunir le mercredi et les envois devront être réalisés, au plus tard, le jeudi ou le vendredi. Peu réaliste, ce calendrier représente un risque pour l'acheminement des professions de foi jusqu'aux citoyens. Je profite donc de cette séance publique, madame la ministre, pour interroger le Gouvernement sur les mesures qu'il compte mettre en œuvre pour éviter un nouveau casse-tête dans la distribution de la propagande.

Sans préjudice de ces observations d'ordre général, mes chers collègues, la commission des lois vous propose d'adopter le texte d'Emmanuel Capus. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – M. Emmanuel Capus applaudit également.*)

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

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, notre droit électoral est fait de règles répondant toutes à un même principe : l'égalité de traitement entre les candidats.

C'est le sens que nous donnons aux dispositions sur les bulletins de vote, sur la propagande télévisée et, bien sûr, également sur l'affichage.

Vous connaissez le principe : tous les candidats à un scrutin doivent disposer d'un emplacement d'affichage à proximité de chaque bureau de vote pour pouvoir y coller leur affiche de campagne. Cette règle, et je préfère le dire d'entrée, je la crois saine. Elle est une garantie pour chaque candidat ou liste de pouvoir bénéficier d'un affichage égal. Elle est l'assurance d'échapper aux luttes de collage qui peuvent exister sur l'affichage public. Elle est la certitude, pour tous ceux qui le souhaitent, d'être vus au moins une fois par les électeurs.

Par cette proposition de loi, monsieur le sénateur Capus, vous soulignez une difficulté à laquelle les communes peuvent être confrontées ; une difficulté que j'entends parfaitement, étant ancien maire d'une commune de 4 500 habitants ; une difficulté, enfin, qui a été mise au jour lors des élections européennes de mai dernier. Il s'agit du nombre important de listes ou de candidatures – elles étaient trente-quatre, comme cela a été rappelé, aux élections européennes. Je me tourne tout de même vers le rapporteur pour faire observer que la participation aux élections européennes a été très au-dessus de la moyenne habituelle,...

**M. Stéphane Piednoir.** N'exagérons rien !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** ... atteignant un taux de 50,2 %.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** On s'est bousculé !

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Surtout chez les écologistes !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Cela étant dit, il est parfois difficile pour les maires, notamment dans les petites communes, de se conformer aux exigences du droit, soit par manque de panneaux d'affichage, soit par manque d'espace sur la voie publique, voire les deux. J'ajouterai que l'on a tout de même vu fleurir des idées originales. Les maires sont assez débrouillards, et on a pu le constater dans les territoires.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** C'était le concours Lépine !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Je comprends d'autant plus leur frustration quand un certain nombre de candidats, pour des raisons budgétaires qui leur appartiennent et que nous n'avons pas à commenter, ont préféré limiter leur affichage et laisser vierges de nombreux panneaux.

Cette difficulté, donc, je la comprends. Je l'entends. Elle appelle néanmoins, et avant d'aborder précisément le texte, deux remarques.

La première est que la situation provoquée par ces élections était tout de même assez exceptionnelle. Il est extrêmement rare qu'un tel nombre de candidatures soit enregistré. Mais, et c'est ma deuxième remarque, nous devons être prêts à faire face à l'exceptionnel et accompagner les maires dans toutes les situations. C'est la raison pour laquelle une subvention pour frais d'assemblée électorale est mise en place à chaque scrutin. Elle vise à compenser les frais supplémentaires que les communes supportent pour l'organisation d'une élection.

Pour en venir plus précisément au texte, ses dispositions manquent, je le crains, leur objectif et risquent d'être inopérantes ou inapplicables.

La proposition de loi, telle qu'elle a été modifiée par la commission, ne prévoit plus aucune sanction pour les candidats qui choisiraient de ne pas apposer leurs affiches, ou alors de les apposer seulement devant certains bureaux de vote. Il est à craindre que cette mesure retire les effets utiles du texte et que, par mesure de précaution, toutes les listes candidates déclarent leur intention de mettre des affiches et avisent ensuite sur quoi faire réellement.

J'ajoute que le texte, dans sa rédaction actuelle, risquerait de provoquer des problèmes logistiques nombreux et, parfois, insurmontables pour les maires. Ainsi, la possibilité laissée à un candidat ou une liste de changer d'avis jusqu'au début de la campagne électorale pourrait provoquer des problèmes logistiques et de prévision en matière de panneaux.

Autre point appelant des réserves de ma part : j'ai peur que la proposition de loi ne conduise à complexifier notre droit, alors que certains des objectifs visés peuvent être atteints avec des moyens juridiques plus souples, plus simples et plus adaptables aux circonstances.

Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> offre la possibilité aux maires de réduire la dimension des panneaux d'affichage, lorsque le nombre de demandes d'emplacement est supérieur au nombre de panneaux disponibles localement. J'y suis favorable, mais cet objectif peut être atteint par voie de circulaire sans qu'il soit nécessaire de légiférer et, donc, de rigidifier notre droit. Je ne prendrai que l'exemple des dernières élections européennes, pour lesquelles les maires avaient été autorisés, par circulaire, à scinder en deux parties égales les panneaux d'affichage en cas de besoin.

Enfin, je crains que le texte ne fasse peser des contraintes trop fortes, voire insurmontables sur certains candidats ou certaines listes.

La rédaction retenue à l'alinéa 8 de l'article 1<sup>er</sup> laisse à penser que le maire serait en mesure d'imposer aux candidats la taille des emplacements et, par conséquent, de leurs affiches, en cas de manque de panneaux dans une commune. Cela pourrait provoquer des ruptures d'égalité et des contraintes extrêmement difficiles à supporter pour les candidats ou les listes : imaginons que, dans une même circonscription, il y ait plusieurs jeux de tailles d'affiches à prévoir.

Mesdames, messieurs les sénateurs, ce texte met le doigt, justement, sur une question pouvant préoccuper les maires lors de certains scrutins. Je crois toutefois que nous avons tout à gagner à garder une forme de souplesse dans notre droit et de capacité à nous adapter aux circonstances de chaque élection, plutôt que de risquer de graver dans la loi des mesures dont nous ne pouvons pas avec certitude garantir les effets. C'est pourquoi je ne pourrai pas défendre ce texte, sur lequel le Gouvernement émettra un avis défavorable. *(MM. Pierre-Yves Collombat et Marc Laménie applaudissent.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marc Gabouty.

**M. Jean-Marc Gabouty.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je comprends les motivations, totalement fondées, des auteurs de cette proposition de loi – Emmanuel Capus et ses collègues du groupe Les Indépendants. Ces derniers ont voulu, de manière concrète, corriger et rationaliser un dispositif d'affichage électoral devenu un vrai casse-tête pour les mairies à l'occasion des élections européennes.

L'obligation de mise en place de trente-quatre panneaux d'affichage, dont moins de la moitié a finalement été utilisée par les listes de candidats, soulève, en particulier pour les petites communes ou les communes de taille moyenne, des difficultés d'approvisionnement ou de confection artisanale. Bien évidemment, cela représente aussi un coût pour la collectivité.

J'ajouterai à ce constat deux autres arguments, qui n'ont peut-être pas été tellement mis en avant dans les débats en commission.

Le premier est le problème de l'occupation du domaine public, surtout lorsque les panneaux ne peuvent pas être plaqués contre un mur ou une clôture. Dans le cas des élections européennes, il fallait tout de même un linéaire disponible d'au moins trente-cinq mètres et, dans une ville comme Paris, on a bien vu que de nombreux panneaux se baladaient sur les trottoirs.

Le deuxième est l'image extrêmement négative de gaspillage inutile en termes de matériaux et de temps passé par les services municipaux, telle qu'elle peut être perçue par nos concitoyens.

**M. Emmanuel Capus.** Exactement !

**M. Jean-Marc Gabouty.** Je voudrais aussi rappeler qu'à l'origine l'affiche électorale était destinée à afficher le programme des candidats, même si elle a ensuite évolué vers un concept plus promotionnel de slogans, comme en témoignent les affiches exposées au sous-sol du Sénat, à proximité de la salle Clemenceau.

Aujourd'hui, l'affiche n'a plus aucun impact pédagogique. Elle vise essentiellement des objectifs de marketing électoral, c'est-à-dire d'identification, d'attractivité, avec un éventuel message qui, pour être percutant, doit être le plus court possible.

Dans ces conditions, aussi bien la multiplication des panneaux que la réduction de la taille des affiches ne sauraient répondre à l'exigence de lisibilité, donc d'utilité, de l'affichage électoral.

Vous aurez compris, mes chers collègues, que seule l'introduction d'un filtre permettant de limiter les candidatures à un nombre raisonnable de listes constitue la bonne solution dans le cas des élections européennes.

À la suite de cet argumentaire, il me semble un peu difficile d'approuver certaines dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de ce texte. Certes, la déclaration d'une intention d'utiliser un panneau d'affichage est une bonne mesure. Mais, pour l'exception, comme l'a indiqué Mme la ministre, on ne peut pas imaginer un affichage à géométrie variable, avec des affiches de tailles différentes en fonction des possibilités des communes.

**M. Stéphane Piednoir.** Très bien !

**M. Jean-Marc Gabouty.** Cela engendrerait automatiquement un surcoût pour les candidats, ou pour l'État en cas de remboursement. Cela pourrait être équitable pour un scrutin communal, mais pas pour les autres élections, qui se déroulent sur une circonscription plus large, comprenant des communes susceptibles de prendre des dispositions différentes en matière de taille de panneaux, donc de taille d'affiches – encore faudrait-il préciser réglementairement si les panneaux doivent être partagés en deux dans le sens de la largeur, de la hauteur...

**M. Stéphane Piednoir.** C'est moins pratique !



**M. Jean-Marc Gabouty.** ... ou encore l'un ou l'autre choisi par tirage au sort. (*Sourires.*)

**M. Pierre Ouzoulias.** En biais!

**M. Pierre-Yves Collombat.** Il y a la solution du pliage aussi!

**M. Jean-Marc Gabouty.** Je voudrais évoquer deux autres sujets qui ne figurent plus dans le texte.

Le premier concerne le grammage du papier pour les bulletins de vote et les circulaires – c'était l'article 2 du texte d'origine.

Ce grammage est bien de 70 grammes. La disposition est confirmée par le décret du 27 décembre 2019, mais aussi par l'arrêté interministériel du 24 janvier 2020 concernant les tarifs de remboursement des frais d'impression des documents électoraux pour les élections municipales.

Certes le grammage du papier relève plus du domaine réglementaire que du domaine législatif, mais, monsieur le rapporteur, votre argument pour supprimer l'article 2, considéré comme satisfait, me paraît quelque peu ambigu. En effet, cet article ne serait satisfait que par exception, car les bulletins de vote doivent bien être fabriqués en 70 grammes pour être acceptés par la commission de propagande, diffusés et éventuellement remboursés. Cependant, l'article R.170 du code électoral affirme qu'ils ne peuvent pas être considérés comme nuls au moment du dépouillement si le grammage est compris entre 60 et 80 grammes. Cela manque tout de même de cohérence. Il aurait donc été bien préférable de conserver l'ancienne disposition, permettant l'utilisation de papier de grammage compris entre 60 et 80 grammes, et ce pour plusieurs raisons.

La première, c'est l'autoédition des bulletins de vote. On peut considérer, dans ce cas-là, que la condition est satisfaite.

La deuxième raison, c'est la sécurité d'approvisionnement des imprimeurs sur un papier qui n'est pas le plus utilisé – le 70 grammes –, donc avec des risques d'augmentation du prix du papier, voire de rupture de stock, le papier le plus générique demeurant l'*offset* 80 grammes. Mais peut-être faudrait-il se rapprocher des professionnels, ou plutôt ne pas écouter que certains d'entre eux, qui ont tout intérêt à concentrer la commande sur du 70 grammes...

Comme vous le savez, madame la ministre, je suis à la fois imprimeur et routeur. Je connais donc un peu le circuit.

**M. Stéphane Piednoir.** Tout s'éclaire!

**M. Pierre-Yves Collombat.** Conflit d'intérêts!

**M. Jean-Marc Gabouty.** Tout est dans ma déclaration d'intérêts.

Madame la ministre, c'est donc à vous que je m'adresse pour corriger l'arrêté du 24 janvier 2020 ou diffuser une circulaire recommandant une tolérance jusqu'à 80 grammes, afin de donner un peu de souplesse aux fournisseurs d'imprimés électoraux.

Je reviens à la problématique du prix : si vous concentrez la demande sur l'*offset* 70 grammes, les imprimeurs peuvent finir par l'acheter plus cher à la feuille que le 80 grammes.

Le deuxième sujet que je souhaite aborder est celui des problèmes de délais pour les élections européennes, tout comme pour d'autres échéances. Mais je m'exprimerai sur cette question lors de l'examen de l'article 1<sup>er</sup> bis.

Pour conclure, je dirais que j'ai été ravi en prenant connaissance de la problématique abordée par cette proposition de loi, mais un peu déçu de son contenu, limité à deux sujets, dont l'un a été supprimé et l'autre maltraité. (*Sourires.*)

Sous le même titre, on pourrait peut-être à l'avenir effectuer un balayage plus complet, que ce soit sur le plan législatif ou réglementaire, pour moderniser un dispositif ayant accumulé au fil du temps imprécisions et incohérences, certaines étant bien récentes, comme celle que je viens d'évoquer sur le grammage du papier.

**M. le président.** Il faut conclure, cher collègue!

**M. Jean-Marc Gabouty.** Pour les autres, je cite au hasard : la référence au format A1 pour les affiches, qui ne correspond pas aux formats standards de fabrication de papier ; la distorsion énorme dans les tarifs de remboursement – dégressivité pour les élections municipales et pas de dégressivité pour les élections européennes, malgré les quantités – ; circulaires offrant la même surface de présentation pour les élections européennes et les élections municipales dans une commune de 1 000 habitants...

J'en termine ici, et je compléterai cette intervention lors de mon explication de vote. Je vous remercie monsieur le président, de votre tolérance – comme celle que j'appelle de mes vœux pour le 60 et le 80 grammes. (*Sourires.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alain Richard.

**M. Alain Richard.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le débat de cet après-midi a un parfum de terroir.

**Mme Françoise Gatel.** Eh oui!

**M. Alain Richard.** Nous évoquons des difficultés en milieu villageois, la réponse de bon sens de nos chers élus locaux...

**M. Emmanuel Capus.** Très bien!

**M. Alain Richard.** Vous voyez le climat : c'est vivifiant!

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Sympathique!

**M. Alain Richard.** Plus sérieusement, cette discussion nous rappelle l'importance, toujours d'actualité, de l'affichage électoral dans la vie démocratique.

M. le rapporteur, qui a très bien travaillé, nous l'a rappelé : cette tradition républicaine, qui remonte, comme beaucoup d'autres, à la III<sup>e</sup> République, a gardé tout son sens. Elle constitue, dans le vécu et les comportements de nos concitoyens, un des éléments de contact vivant avec les candidats et leur message. Nous devons donc traiter la question avec attention.

La difficulté à laquelle nous sommes confrontés, très bien décrite par François Bonhomme, est celle du dépassement du nombre habituel de listes ou de candidats, indépendamment de la nature de l'élection d'ailleurs ; dépassement qui soulève des problèmes en matière de panneaux d'affichage électoral.

La proposition de loi d'Emmanuel Capus a ses limites, comme Mme la ministre l'a souligné. Néanmoins, nous estimons, au sein de mon groupe, qu'elle offre un règlement à peu près adapté, dans les limites du réalisme, s'appuyant sur la bonne foi des candidats.

Cela a été signalé justement, il n'est prévu aucune sanction administrative ou financière de la rupture d'engagement d'un candidat qui aurait déclaré avoir l'intention d'apposer une affiche et se serait tout de même abstenu de le faire. Mais il me semble qu'il y aurait une sanction morale, à la fois parce

que les maires s'exprimeraient et signaleraient les candidats ayant rompu leur engagement et parce que les citoyens pourraient avoir la perception d'un comportement conduisant à du gaspillage.

Le dispositif issu des travaux de la commission et du rapporteur offre donc, malgré tout, une solution pratique et raisonnable face à la difficulté rencontrée.

**M. Emmanuel Capus.** Très bien !

**M. Alain Richard.** Mais je voudrais aller plus loin, stimulé par le fait que François Bonhomme a souhaité rouvrir une querelle qui nous avait opposés durant le débat sur la réforme du mode de scrutin des élections européennes – il figurait alors parmi les plus ardents défenseurs du maintien du système par circonscriptions régionales. Ce débat a eu une particularité, une des plus rares parmi celles dont j'ai le souvenir au sein de notre assemblée : le texte alors en discussion a été adopté, ici, sans les voix du groupe ayant la majorité relative. Je comprends que cela ait engendré une petite amertume. (*Sourires.*)

On avait eu la courtoisie de me proposer d'être le rapporteur de ce texte. À ce titre, j'avais fait remarquer que, même dans un dispositif par circonscriptions régionales, on pouvait être confronté à ce phénomène de grand nombre de listes. Cela avait été le cas en Île-de-France en 2014 : on avait alors dénombré vingt-sept listes.

La particularité des élections européennes tient évidemment dans l'attractivité que représentent les quelques minutes d'audiovisuel public pour des personnes déposant une liste de candidats, ayant parfois une relation assez distendue avec la vie du Parlement européen.

**M. Stéphane Piednoir.** Bien sûr !

**M. François Bonhomme, rapporteur.** C'est le quart d'heure de Warhol !

**M. Alain Richard.** Cela me rappelle une insuffisance que j'avais manifestée en tant que rapporteur du projet de loi : j'avais identifié le risque d'un nombre très élevé de listes, dont une partie assez superficielle, mais je n'avais pas eu le « cran », si j'ose dire, de présenter un amendement visant à instaurer, comme l'ont fait pratiquement tous nos voisins européens, un système de filtrage. En effet, si l'on regarde les autres élections, on n'a jamais trente candidatures. Quelle que soit la nature de l'élection, il y a toujours un facteur modérateur : le nombre de candidats à trouver pour les élections municipales, la faible chance d'accéder au tour décisif pour les élections départementales, etc.

Je ne multiplie pas les exemples, mais notons tout de même qu'aux élections législatives, pour lesquelles demeure l'incitation d'additionner les voix pour le financement du parti politique, le simple fait – disposition judicieuse – d'obliger à avoir au moins soixante-quinze candidats ayant obtenu 1 % des voix pour accéder à ce financement modère tout de même le nombre de candidatures, quoique, en milieu urbain, notamment quand la circonscription est importante et apporte plus de voix, on atteigne parfois les dix-huit ou vingt candidats.

À mon sens en tout cas, l'une des réponses – cela a été évoqué par d'autres dans le débat – devrait être de réfléchir à un filtrage pour les candidatures aux élections européennes.

J'ai refait le calcul : sur les trente-quatre listes, quinze ont obtenu moins de 0,1 % des voix, c'est-à-dire moins d'un électeur pour deux bureaux de vote. À cet égard, la remarque

de François Bonhomme sur la confusion et la désorientation de l'électeur susceptibles d'être engendrées par cette profusion de candidatures est parfaitement exacte. Il y a un moment où le pluralisme devient un facteur problématique sur le plan de la démocratie. Il me semble donc qu'il faudra travailler – j'ai l'intention de lancer une proposition en ce sens – pour établir un filtrage citoyen au nombre de listes déposées aux élections européennes.

Je me joins, à l'attention de Mme la ministre, à la remarque du rapporteur, évoquant cette excellente audition que nous avons eue avec tous les professionnels de la logistique électorale : il existe effectivement un risque sérieux de non-faisabilité du transfert aux électeurs, alors qu'ils y tiennent essentiellement, de la propagande électorale pour le deuxième tour des élections régionales, si nous ne conservons qu'un écart de huit jours, c'est-à-dire, en fait, de trois jours et demi, après le dépôt des listes pour ce deuxième tour. Il n'est effectivement pas difficile de prévoir que bon nombre de listes seront modifiées entre les deux tours.

J'en profite aussi – je fais comme pour les murailles de Jéricho – pour rappeler aux représentants du ministère de l'intérieur qui nous font l'honneur d'être parmi nous qu'il faudra rénover le code électoral, ce dernier manquant de cohérence et ne répondant plus aux critères de la codification actuelle. Donc, même si quelques dispositions organiques obligeraient à repasser directement devant le législateur – mais celui-ci peut être de bonne foi et ne pas détourner un débat de codification –, je pense qu'il faudra le faire.

Je conclus en rappelant ce vers de Victor Hugo, que je ne sais plus situer : « À la septième fois, les murailles tombèrent. » (*MM. Emmanuel Capus et Jean-Marc Gabouty applaudissent.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Monsieur le président, madame la ministre, chers collègues, je vous avoue que je suis à la peine,...

**M. François Bonhomme, rapporteur.** Déjà ! (*Sourires.*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** ... parce que, d'un côté, cette proposition de loi part d'une bonne intention : qui ne voudrait pas faciliter la vie des maires ? Et puis, c'est un problème réel et récurrent qui se pose. On feint de le découvrir à propos des dernières élections européennes, mais je me rappelle de l'époque où revenait régulièrement la manie de vouloir fusionner les élections régionales et cantonales, pour des raisons nobles comme faciliter la participation, ce qui est d'ailleurs parfaitement faux, ou pour des raisons un peu moins nobles comme d'acclimater l'idée qu'un seul représentant à la région et au département ne serait pas plus mal... En tout cas, on se retrouvait du jour au lendemain à devoir gérer un beau bazar : on n'était pas très content, mais on l'a fait !

D'un autre côté, faut-il encore une fois légiférer sur ce problème à partir d'un cas particulier et, donc, tirer des leçons générales de ce cas particulier ? Faut-il complexifier encore un peu plus l'arsenal de régulation du droit électoral ? Je vous avoue que je n'en suis pas persuadé. Plus on sera précis, plus on s'étendra sur le grammage – j'allais ajouter « et le pâturage » (*Sourires.*) –,...

**M. Gérard Longuet.** Le plumage ! (*Nouveaux sourires.*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** ... plus on risque de produire des choses curieuses. On risque ainsi une multitude de contentieux et de difficultés avec les commissions de propagande, qui ne sont pas toujours cohérentes entre elles. Surtout, on risque de limiter une nouvelle fois l'information

non médiatisée, celle qui ne passe pas par les filtres médiatiques de l'élection, dont tout le monde s'accordera pour dire qu'elle est tout à fait essentielle.

Des améliorations ont certes été apportées par la commission, notamment le fait de ne pas sanctionner un candidat qui aurait déclaré vouloir utiliser un emplacement et ne l'utiliserait pas. Dans les grandes collectivités, ce n'est pas essentiel, mais dans les communes moyennes, où l'affichage militant est relativement important par rapport à l'utilisation de prestataires de services, il ne faudrait pas en arriver à se voir opposer, au dernier moment, une demande d'autorisation.

Il y a donc le risque, surtout pour les petits candidats, qui sont assujettis au militantisme, de complexifier leur tâche et de la rendre encore plus difficile.

Personnellement, comme je l'ai dit en commission, et je n'ai pas changé d'avis depuis, je crois que le mieux est de s'en remettre à la créativité des maires,...

**M. François Bonhomme**, *rapporteur*. Elle est sans limites ! (*Sourires.*)

**M. Pierre-Yves Collombat**. ... à leur capacité de bricolage très élevée, qui fait le charme de la fonction, pour régler au cas par cas le problème.

J'insiste sur le fait que, en essayant de régler des problèmes qui se posent lors des élections européennes, on risque, sans le vouloir, d'en créer de nouveaux dans d'autres situations.

En général, je suis plutôt critique envers les gouvernements, mais, pour une fois, je suis désolé, je serai d'accord avec vous, madame la ministre. (*Sourires. – M. le président de la commission des lois applaudit.*) Je ne soutiendrai donc pas cette proposition de loi. (*M. Pierre Ouzoulias applaudit.*)

**M. le président**. La parole est à Mme Françoise Gatel.

**Mme Françoise Gatel**. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, cette question, au-delà de l'aspect « terroir », a dit notre collègue Richard, est une vraie question de maire, qui soulève bien des problématiques dont certains d'entre nous se sont fait l'écho.

Pour ma part, je salue l'initiative de notre collègue Capus, parce qu'elle soulève, au-delà des points matériels que nous avons vus, un certain nombre de questions. Lorsque l'on a été confronté à une difficulté, et beaucoup de maires l'ont été, il est intéressant d'anticiper le prochain problème qui sera de cette même nature. Je salue également très sincèrement notre rapporteur, François Bonhomme, qui s'est évertué avec talent à trouver une réponse à la question de nos élus locaux. Ils y sont extrêmement sensibles, et je ne doute pas que nos débats les intéresseront.

La proposition de loi rappelle le casse-tête que beaucoup d'élus ont connu lors de l'organisation du scrutin des élections européennes de mai 2019, qui comptait trente-quatre listes de candidats, soit plus de 2,5 millions de panneaux dans les communes de France. À titre d'exemple, à Morbecque, commune de 2 538 habitants, le maire a dû faire installer pas moins de 102 panneaux électoraux, dont la moitié est restée sans affiche, ce qui a valu au maire les foudres de sa population, qui ne comprenait pas qu'on investisse dans des panneaux inutiles.

Les maires ont eu le plus grand mal à se fournir en panneaux électoraux, et beaucoup d'entre eux ont dû organiser des sortes d'ateliers de bricolage, chez eux parfois, pour trouver des solutions de fortune. Au travers de cet

exemple très concret, c'est la preuve de la capacité des élus à inventer des possibles qu'on devrait retenir aussi pour d'autres sujets. L'État encourageait d'ailleurs les maires à faire preuve d'ingéniosité, ce qu'ils savent faire avec talent.

L'affichage électoral est un outil d'information obligatoire et nécessaire, et on sait aujourd'hui encore que la photo prime parfois sur de longs messages. Ces panneaux électoraux sont garants d'une certaine égalité entre les candidats.

Toutefois, des tracas coûteux et excessifs lors du dernier scrutin pour les élections européennes m'amènent à souscrire aux propos de ceux qui s'interrogent sur la mise en place de filtres pour les candidatures, comme cela se pratique pour l'élection présidentielle.

Aussi, la logique de rationalisation portée par l'auteur de la proposition de loi me semble intéressante. Elle a le mérite d'épargner aux maires un certain nombre de migraines et l'installation inutile et coûteuse de panneaux électoraux. Je suis assez favorable à la proposition de ne fournir un panneau qu'aux seuls candidats qui en font la demande.

Je comprends la réserve de la commission sur le principe de sanction, qui impliquerait que le candidat ayant réservé un panneau sans y coller d'affiche rembourse les frais engendrés à la commune. Toutefois, mes chers collègues, un citoyen candidat à une élection, qui veut servir l'intérêt général en sollicitant les suffrages de ses concitoyens, évite toute légèreté de comportement et pense aux incidences de ses engagements en matière de coûts.

Concernant la dimension des panneaux électoraux, je partage la volonté de souplesse et les conditions qui ont été prévues. Je salue aussi l'initiative du rapporteur sur le calendrier des élections européennes: dix jours ne suffisent pas lorsqu'il y a autant de candidats.

Ce texte rouvre par ailleurs le débat sur la dématérialisation de la propagande électorale, dont nous avons souvent débattu. Le Sénat s'y est opposé, au motif, que je partage, que la propagande électorale envoyée à domicile, même si elle est coûteuse et peut paraître artificiellement anti-écologique, permet d'informer dans les meilleures conditions tous les citoyens. Il s'agit là d'un devoir pour la démocratie.

Le groupe Union Centriste votera en faveur de cette proposition de loi, dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois, dont je remercie de nouveau le rapporteur. (*Applaudissements au banc des commissions. – Mme Françoise Férat et M. Marc Laménie applaudissent également.*)

**M. Emmanuel Capus**. Excellent !

**M. le président**. La parole est à Mme Laurence Harribey. (*Applaudissements sur les travées du groupe SOCR.*)

**Mme Laurence Harribey**. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, j'avoue qu'il m'est arrivé de bricoler, en tant que maire, mais mon problème n'était pas tant les panneaux, que l'on trouve à faible coût, que les murs. Il faudrait donc prévoir un texte réglementant les murs par rapport au nombre de panneaux...

Les attendus de cette proposition de loi visaient à l'origine à répondre à deux difficultés pratiques: l'affichage de la propagande électorale et les bulletins de vote imprimés à domicile. Le second volet a été retiré du texte, puisqu'il est satisfait par un décret de 2019. Le texte, tel qu'il nous est proposé à la suite de son examen en commission, s'attache donc à la seule question de l'affichage.

Comme cela a été largement souligné, les maires ont l'obligation d'installer des emplacements dédiés à ces affiches, donc des murs aussi, ce qui peut poser problème lorsque le nombre de candidats est particulièrement élevé, ce qui fut le cas avec les trente-quatre listes présentées lors des dernières élections européennes. La contrainte devient alors un casse-tête, alors que l'expérience montre que ces panneaux ne sont pas toujours utilisés.

Donner un cadre juridique plus précis et surtout plus sécurisant ne paraît pas inutile, tout en garantissant l'information égale de chacun, la défense de toutes les opinions et l'égalité, qui est un principe constitutionnel, entre les candidats.

La proposition initiale reposait sur deux éléments : les candidats devaient déclarer au moment de leur candidature s'ils feraient ou non usage de leur panneau électoral ; un régime de sanction venait logiquement garantir l'effectivité de la déclaration.

En pratique, la mise en œuvre du régime de sanction pose problème. Il n'est pas si simple d'apprécier si le contrat d'usage est respecté ou pas par le déclarant, ce qui peut conduire à une interprétation et, donc, à une insécurité juridique à la fois pour le maire organisateur et pour le candidat. Or sécuriser l'organisateur et éviter une insécurité juridique est tout de même l'objectif du texte. En ce sens, la suppression du régime de sanction proposée par le rapporteur et adoptée en commission nous paraît plutôt une bonne chose.

Le régime de déclaration permet à tous de bénéficier de panneaux, à condition d'en faire la demande. L'égalité entre les candidats est donc garantie, et ce d'autant plus que le texte issu des travaux de la commission instaure un droit au remords qui permet, jusqu'au dernier moment, d'utiliser ce panneau.

Au-delà de la question des panneaux d'affichage se pose celle de la taille des affiches. Le texte initial proposait que, au-delà de quinze candidats déclarant faire usage de ces panneaux, la taille des affiches puisse être adaptée. Là encore se pose un problème de mise en œuvre, avec le risque de mettre des candidats dans l'obligation de réimprimer dans des délais contraints. Par exemple, pour les prochaines élections municipales, la campagne officielle démarre le lundi 2 mars, à zéro heure, avec autorisation d'apposer les affiches, alors que la clôture du dépôt de candidature est le 27 février, à dix-huit heures, soit trois jours avant, ce qui pose de manière évidente des problèmes de délais.

La proposition formulée par le rapporteur, qui a été très créatif, comme les maires sur le terrain, et à laquelle nous souscrivons, est de mettre en place un système autorisant le maire à adapter les dimensions des panneaux si plus de quinze candidats se présentent et en respectant le principe d'égalité entre les candidats. Au final, c'est le maire qui a le droit d'adapter les modalités et pas le candidat qui est contraint. En termes de régime juridique, ce n'est pas plus mal.

En l'état des modifications adoptées par la commission des lois, ce texte ne pose pas de problème juridique particulier. Il a le mérite de sécuriser le maire, ce qui était le but recherché. En ce sens, il peut être considéré comme utile, même s'il n'apporte pas grand-chose et que, selon les propos de Mme la ministre, il a peu de chance d'aboutir. Pour permettre aux

maires de continuer à faire œuvre de créativité, nous le voterons ! (*Applaudissements sur les travées du groupe SOCR. – MM. Marc Laménie et Alain Richard applaudissent également.*)

**M. Emmanuel Capus.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Cyril Pellevat. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Cyril Pellevat.** Monsieur le rapporteur, François Bonhomme, je tiens tout d'abord à vous remercier et à vous féliciter pour le travail que vous avez fourni, ainsi que pour vos conclusions sur la proposition de loi relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale, qui sont on ne peut plus satisfaisantes.

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, ce texte vient tirer de nécessaires leçons des élections européennes de 2019 et a pour but d'accompagner au mieux les maires dans leurs obligations d'installation de panneaux électoraux et de gestion des bulletins de vote.

L'objectif de cette proposition de loi est tout à fait profitable en ce qu'elle permet de pallier les problèmes qui apparaissent avec la multiplication des candidatures. En effet, cela a été rappelé, avec les trente-quatre listes présentées aux dernières élections européennes, de nombreuses communes ont été confrontées à un manque de panneaux, alors que la loi les oblige depuis 1914 à en installer pour chacune des listes.

Afin de répondre à cette obligation, les maires ont dû trouver des solutions de dernière minute, sans augmentation de leur dotation et dans un laps de temps extrêmement court. Or, et ce malgré leurs efforts pour réunir un nombre suffisant de panneaux, qui ne peuvent être que salués, nous avons assisté à une désertion des panneaux par les candidats, nombre d'entre eux n'ayant pas les moyens d'imprimer des affiches s'ils n'atteignaient pas les 5 % de suffrages nécessaires au remboursement par l'État de leurs dépenses.

Il n'est pas juste pour les communes que la loi leur impose de si lourdes charges sans augmenter leur dotation, alors même que les solutions qu'elles ont trouvées n'ont pas été utilisées. Il était donc nécessaire de trouver des solutions à ces dysfonctionnements. C'est l'objet de cette proposition de loi, dont je salue l'auteur, en rationalisant l'utilisation des panneaux électoraux ainsi qu'en assouplissant les règles de grammage des bulletins.

La proposition de loi impose désormais aux candidats de préciser dans leur déclaration de candidature s'ils souhaitent utiliser les panneaux électoraux, ce qui permet aux maires d'installer des panneaux non plus pour l'intégralité des candidats, mais uniquement pour ceux qui en font la demande. Dans le cas où un candidat ayant fait une demande d'utilisation des panneaux n'y apposait pas d'affiche, elle obligeait ce dernier à rembourser à la commune les frais d'établissement de son emplacement. Toutefois, un amendement visant à supprimer ce système de sanction a été adopté en commission. Celui-ci était en effet, d'une part, trop complexe à mettre en place pour les maires s'agissant de sommes modestes et, donc, difficiles à recouvrer et, d'autre part, disproportionné pour les candidats de bonne foi, qui se trouveraient pénalisés pour des problèmes d'impression ou de retard dans les collages. Cet amendement prévoit également un « droit au remords » pour les candidats qui peuvent demander l'installation de panneaux jusqu'à deux jours avant le début de la campagne. Cela permettra plus de souplesse

pour les candidats souhaitant modifier leur stratégie électorale en fonction des financements reçus ou de l'évolution des sondages.

Cette proposition de loi prévoyait également de réduire de moitié le nombre et la taille des affiches des candidats dès lors que plus de quinze demandes d'utilisation des panneaux étaient déposées. Cependant, cette disposition serait difficile à mettre en œuvre, de nombreux candidats étant contraints d'imprimer leurs affiches avant même de connaître le nombre total de candidats. C'est pourquoi un autre amendement a été adopté en commission, permettant plus de souplesse. Il consiste à donner la possibilité au maire d'adapter les dimensions des panneaux, à condition que le nombre de panneaux à installer soit supérieur à quinze, que la commune ne dispose pas de suffisamment de panneaux et que tous les candidats bénéficient de la même surface.

Enfin, cette proposition de loi prévoyait d'assouplir les règles de grammage des bulletins de vote, afin de sécuriser l'impression par les électeurs de leur propre bulletin. Elle autorisait un bulletin pesant entre 60 et 80 grammes par mètre carré. Cela n'est toutefois pas nécessaire, car il existe déjà un décret en la matière. Cette possibilité pour les citoyens d'imprimer chez eux le bulletin de vote est bénéfique, car elle permet aux petits partis de ne pas utiliser leurs fonds pour réaliser eux-mêmes les impressions ; elle est également bénéfique d'un point de vue écologique.

J'irais toutefois plus loin en matière de bulletins, car ces derniers sont imprimés par millions, alors que la quasi-totalité est détruite sans avoir servi. Il s'agit d'un véritable désastre écologique. J'ai donc en ce sens déposé une proposition de loi visant à instaurer un bulletin de vote unique, qui consiste à remplacer les bulletins de vote actuels par un bulletin unique sur lequel chaque candidat est inscrit. Les citoyens voteraient alors en cochant le candidat de leur choix sur ce bulletin unique, à l'image de ce qui se fait en Allemagne, en Belgique et aux États-Unis. L'impression et la distribution de ces bulletins seraient financées par l'État, mais leur coût, qui est estimé à 1,5 % du remboursement de la campagne par l'État, serait compensé par la baisse de l'enveloppe destinée au remboursement des frais de campagne, qui passerait de 47,5 % à 46 %.

Ce bulletin unique permettra le développement d'une politique écologique en matière d'élection. Pour l'élection présidentielle en 2017, 1 300 tonnes de bulletins ont été imprimées, tandis que l'utilisation d'un bulletin unique permettrait de n'en utiliser que 110 tonnes. Cela représente une réduction drastique de la consommation de papier qu'il est important de prendre en considération.

Enfin, cette proposition de loi induirait une plus grande égalité entre les partis, en permettant aux petits partis n'ayant pas les moyens d'imprimer eux-mêmes leurs bulletins de figurer sur le bulletin unique. Chacune des cases serait de même taille et l'ordre serait déterminé par un tirage au sort. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – M. Emmanuel Capus applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Piednoir. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Stéphane Piednoir.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la propagande électorale est consubstantielle à la pluralité des opinions qui peuvent s'exprimer dans tous les pays démocratiques où le pouvoir n'est pas concentré entre les mains d'un parti unique. Simplifier cette propagande ne doit pas contribuer à museler la

diversité et la richesse du débat démocratique. Or le principal fondement de cette proposition de loi, introduit dans l'exposé des motifs, est la multiplication des candidatures aux différents scrutins qui maillent notre démocratie. Après les seize candidats à l'élection présidentielle de 2002, un nouveau record a été établi en 2019, avec pas moins de trente-quatre listes en compétition aux élections européennes.

Nous avons tous constaté dans nos communes les problèmes techniques liés à la réception et à la diffusion des professions de foi, des bulletins de vote, mais aussi à la nécessité d'implanter suffisamment de panneaux pour les affiches électorales. D'après les auteurs de cette proposition de loi, le remède consisterait à prendre des mesures adaptatives, voire punitives, potentiellement différentes d'une commune à l'autre, comme l'a expliqué notre collègue Richard. Je dois dire que je ne partage pas, moi non plus, cette vision des choses.

Mes chers collègues, interrogeons-nous plutôt sur les raisons de cette forte croissance de pseudo-vocations politiques : personne n'ignore ici que se présenter à une élection nationale confère une visibilité, pour ne pas dire une publicité, que certains saisissent pour satisfaire leur ego à moindres frais. Comme le disait un ancien Président de la République, adepte du mythe socialiste de l'inépuisable source d'argent public, « ça ne coûte rien, c'est l'État qui paie ». En effet, l'intégralité des frais de campagne est remboursée pour toute candidature recueillant 3 % ou 5 % des suffrages suivant les scrutins, dans la limite de plafonds, mais tellement élevés qu'ils permettent beaucoup d'excentricité.

Je pense qu'il conviendrait de revenir sur ces critères, car le financement de tout cela coûte extrêmement cher : entre 26 millions et 89 millions d'euros par élection, comme l'indique un rapport sénatorial de 2015. Je veux bien entendre que la démocratie a un coût, mais nous sommes, dans certains cas, très éloignés de ce noble objectif.

Même pour les candidats qui n'atteignent pas le seuil de remboursement, une campagne *a minima*, c'est-à-dire sans impression de documents électoraux, donne un accès inespéré à des médias nationaux pour diffuser des messages qui ne concernent qu'une partie confidentielle de l'électorat et qui sont même parfois, il faut bien le dire, totalement farfelus. Très sincèrement, je ne crois pas du tout que cela contribue au choix éclairé d'électeurs un peu perdus par une telle dispersion de l'offre. Sans doute faudrait-il tout simplement s'interroger, *in fine*, sur les conditions qui permettent de se présenter à l'élection européenne ; des filtres ont été évoqués, comme le nombre et la nature des parrainages.

Pour en revenir au texte, une bien curieuse disposition de cette proposition de loi prévoyait des sanctions applicables par les maires à ceux qui ne satisferaient pas à leur déclaration d'affichage au moment de leur déclaration de candidature. Cette disposition, à la fois inapplicable et déconnectée des réalités de terrain, a judicieusement été supprimée par la commission, sur l'initiative de son excellent rapporteur François Bonhomme. En revanche, implanter le nombre de panneaux correspondant aux déclarations d'intention des candidats d'apposer leurs affiches électorales me semble une idée pertinente, même s'il paraît difficile de prédire la proportion de candidats qui y renonceront effectivement.

Une autre disposition m'interpelle particulièrement : la possibilité de réduire la taille des panneaux d'affichage lorsque le nombre de candidatures est supérieur à quinze. Nous devons, là aussi, nous interroger sur la faisabilité d'une

telle mesure. Cette décision interviendrait à la clôture du dépôt des listes, c'est-à-dire, si on prend l'exemple des prochaines élections municipales, quinze jours avant le premier tour. Cela poserait de sérieux problèmes logistiques à tous les candidats, qui, bien évidemment, auront déjà imprimé leurs affiches. Dès lors, chacun peut imaginer les conséquences pratiques avec des affiches trop grandes pour des formats de panneaux plus petits : un chevauchement bien peu propice à un climat serein entre les concurrents !

Outre ce manque de considération pour le travail de communication des candidats, qui leur demande souvent beaucoup d'énergie, on peut imaginer que cela permettrait en revanche de cacher certaines étiquettes ou soutiens gênants, en quelque sorte « cachez ce soutien que je ne saurais voir » ! Voilà une astuce bien pratique pour masquer des liens qui mettraient à mal les diverses déclarations d'indépendance !

Pour toutes ces raisons, je proposerai un amendement de suppression de l'alinéa 8 de l'article 1<sup>er</sup>.

En définitive, cette proposition de loi aux motivations nobles mais assez fragiles ne me semble pas totalement frappée du sceau du bon sens. Elle a toutefois le mérite de nous interroger collectivement sur les moyens de faire face à une croissance exponentielle de candidatures aux élections européennes, tout en déplorant par ailleurs la crise des vocations à quelques semaines des élections municipales. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Ladislas Poniatowski.** Excellent !

**M. le président.** La parole est à M. Marc Laménie.

**M. Marc Laménie.** Monsieur le président, madame la ministre, chers collègues – que je salue ; nous ne sommes pas très nombreux, mais la qualité est présente (*Exclamations amusées sur diverses travées.*) –, je remercie l'auteur de la proposition de loi, Emmanuel Capus, qui a le mérite de poser des problématiques qui nous animent en tant qu'élu local. La plupart d'entre nous ont été maires, et il faut reconnaître que l'organisation de la propagande électorale est délicate avec la multiplication des listes. Les maires, souvent, subissent la situation.

Dans le village des Ardennes de 160 habitants dont j'étais maire, nous avions en tout et pour tout six panneaux métalliques, sur lesquels tenaient deux affiches, soit douze listes au maximum. Heureusement, deux des employés communaux, à temps partiel, possédaient des talents de menuisiers... (*Sourires.*)

Je remercie également sincèrement mes collègues membres de la commission des lois.

**M. Philippe Bas,** président de la commission des lois. Merci !

**M. Marc Laménie.** À côté des affiches, je n'oublie pas les circulaires, qui représentent aussi un gros problème et demandent toute une organisation pour les services de l'État. Cela réclame beaucoup de main-d'œuvre, notamment dans les préfetures. Malheureusement, on s'aperçoit que les retours aux expéditeurs sont nombreux, notamment à cause des adresses.

Personnellement, je reste attaché au papier – Pierre Ouzoulias connaît bien le sujet. Je dis cela, parce que certains textes ont eu pour objet la dématérialisation. Mais jusqu'à quel niveau ?

Aucun texte n'est parfait, mais, comme l'a dit Emmanuel Capus, trente-quatre listes aux élections européennes, cela a un coût. Aux élections régionales, les candidats sont parfois aussi très nombreux. Le cas peut se produire lors des élections législatives. Vous le voyez, toutes les catégories d'élections sont susceptibles d'être concernées. Pour les élections municipales, on ne pose pas d'affiches dans un village. En revanche, en ville, les panneaux sont nombreux, ce qui a évidemment un coût pour la collectivité. Or nous sommes responsables du bon usage de l'argent public. Il convient donc de faire des économies, tout en maintenant – nous y sommes tous très attachés – l'équité entre toutes les listes ou entre les candidats lors de la propagande électorale.

Je remercie de nouveau sincèrement Emmanuel Capus et les membres de la commission des lois. Restons toujours positifs ! (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et UC. – MM. Emmanuel Capus et Pierre-Yves Collombat applaudissent également.*)

**M. Laurent Duplomb.** Bravo !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Louis Lagourgue. (*M. Emmanuel Capus applaudit.*)

**M. Jean-Louis Lagourgue.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons cet après-midi tend à tirer les leçons des élections européennes de mai 2019 pour mieux accompagner les maires dans l'installation des panneaux électoraux et la gestion des bulletins de vote. En effet, pour assurer l'égalité entre les candidats, les communes installent des panneaux électoraux pour l'ensemble des élections, sauf pour les élections sénatoriales, et doivent respecter, à cet égard, des règles très précises concernant la taille, l'ordre et l'emplacement de ces panneaux.

Lors des dernières élections européennes, il est apparu qu'un grand nombre de communes ont manqué de panneaux face à la multiplication des candidatures. En effet, trente-quatre listes de candidats se sont présentées, soit treize de plus qu'en 1999.

Les panneaux électoraux ne sont pas toujours utilisés par les candidats, alors qu'ils occupent une surface non négligeable de l'espace public. Certains candidats évitent d'imprimer des affiches, notamment parce qu'ils ne pensent pas atteindre le seuil de remboursement de leurs dépenses. Sur trente-quatre listes de candidats aux élections européennes de mai 2019, seule une quinzaine aurait apposé des affiches sur la plupart de leurs panneaux électoraux. C'est pourquoi cette proposition de loi déposée par notre collègue Emmanuel Capus vise à apporter des réponses pratiques à des problèmes constatés au sein de nos territoires.

Aussi, pour rationaliser l'utilisation des panneaux électoraux pour l'ensemble des scrutins, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi prévoit deux dispositifs.

Le premier vise à faciliter l'organisation du scrutin en renforçant la visibilité des communes. Il s'inspire du droit applicable aux élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants. Désormais, les candidats devraient préciser dans leur déclaration de candidature s'ils souhaitent ou non utiliser des panneaux électoraux. Ces derniers seraient installés à la demande des candidats, et non plus de manière systématique. Le texte prévoit également des sanctions : si un candidat réserve des panneaux sans y apposer d'affiches, il

devra rembourser à la commune « les frais d'établissement de ces emplacements », dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Le second dispositif tend à optimiser les conditions d'utilisation des panneaux d'affichage. Un décret en Conseil d'État fixerait le nombre et les dimensions des affiches que chaque candidat pourrait apposer sur des panneaux électoraux. Si plus de quinze candidats utilisent leurs emplacements, le nombre et la dimension des affiches seraient réduits de moitié.

Je me réjouis que, pour sécuriser le dispositif, la commission des lois ait adopté un amendement tendant à préserver les droits des candidats tout en cherchant à atteindre l'objet de la proposition de loi. Ainsi, les candidats disposeraient d'un « droit au remords » : ils pourraient solliciter l'installation de panneaux électoraux jusqu'au vendredi précédant le début de la campagne. Cette disposition constitue une souplesse pour les candidats qui modifient leur stratégie électorale en fonction de l'évolution des sondages ou des financements recueillis.

Par ailleurs, je partage la position de la commission, qui a supprimé les sanctions telles qu'elles étaient prévues par la proposition de loi initiale : elles étaient apparues disproportionnées pour les candidats de bonne foi et complexes à mettre en œuvre pour les maires.

Je suis également satisfait que la commission n'ait pas retenu les mesures visant à réduire de moitié le nombre et la dimension des affiches lorsque les panneaux électoraux sont utilisés par plus de quinze candidats. En effet, cela pouvait conduire à mettre au pilon de nombreuses affiches. S'agissant des élections municipales, seuls quatre jours séparent le dépôt des candidatures et le début de la campagne officielle du premier tour. Beaucoup de candidats sont donc contraints d'imprimer leurs affiches avant de connaître le nombre total de candidatures.

Enfin, je me félicite que la commission ait adopté un dispositif plus souple, consacrant la possibilité pour le maire d'adapter les dimensions des panneaux électoraux, à trois conditions : premièrement, que le nombre de panneaux à installer soit supérieur à quinze ; deuxièmement, que la commune ne dispose pas d'un nombre suffisant de panneaux ; troisièmement, que tous les candidats bénéficient d'une surface égale pour apposer leurs affiches.

Madame la ministre, mes chers collègues, toujours attentif aux préoccupations exprimées par les collectivités territoriales, le groupe Les Indépendants soutient pleinement l'objectif visé au travers de cette proposition de loi. L'ensemble de mon groupe votera donc en faveur de ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants. – MM. Marc Laménie et Alain Richard applaudissent également.*)

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

Nous passons à la discussion du texte de la commission.

PROPOSITION DE LOI RELATIVE À LA SIMPLIFICATION ET À LA MODERNISATION DE LA PROPAGANDE ÉLECTORALE

#### Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** Les amendements n<sup>os</sup> 3 et 4 ne sont pas soutenus.

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

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1<sup>o</sup> A (*nouveau*) À la fin du premier alinéa de l'article L. 48, les mots : « , à l'exception de son article 16 » sont supprimés ;
- ③ 1<sup>o</sup> L'article L. 51 est ainsi modifié :
- ④ *aa* (*nouveau*) Au premier alinéa, le mot : « période » est remplacé par le mot : « campagne » ;
- ⑤ *a*) Après le mot : « attribuée », la fin du deuxième alinéa est ainsi rédigée : « aux candidats, binômes de candidats ou listes de candidats ayant déclaré, sur l'honneur, au moment de leur déclaration de candidature, leur intention de procéder à l'apposition d'affiches électorales. Les candidats, binômes ou listes peuvent modifier leur décision jusqu'au vendredi précédant le début de la campagne électorale. » ;
- ⑥ *b*) Après le même deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑦ « Un décret en Conseil d'État fixe le nombre et les dimensions des affiches que chaque candidat, chaque binôme de candidats ou chaque liste de candidats peut faire apposer sur les emplacements et panneaux d'affichage.
- ⑧ « Lorsque le nombre de candidats, de binômes de candidats ou de listes de candidats ayant déclaré leur intention de procéder à l'apposition d'affiches électorales est supérieur à quinze et que la commune ne dispose pas d'un nombre suffisant de panneaux électoraux, le maire peut réduire la dimension des emplacements, dans le respect du deuxième alinéa du présent article. » ;
- ⑨ 1<sup>o</sup> *bis* (*nouveau*) Au dernier alinéa de l'article L. 90, les mots : « du troisième » sont remplacés par les mots : « de l'avant-dernier » ;
- ⑩ 2<sup>o</sup> Le premier alinéa de l'article L. 165 est ainsi modifié :
- ⑪ *a*) Les mots : « le nombre et les dimensions des affiches que chaque candidat peut faire apposer sur les emplacements et panneaux d'affichage visés à l'article L. 51 ainsi que » sont supprimés ;
- ⑫ *b*) Les mots : « qu'il » sont remplacés par les mots : « que chaque candidat ».

**M. le président.** L'amendement n<sup>o</sup> 5 n'est pas soutenu.

L'amendement n<sup>o</sup> 6 rectifié, présenté par M. Piednoir, Mme Deroche, M. Paccaud, Mmes Noël et de Cidrac, MM. Morisset et Bascher, Mmes Gruny et Dumas, MM. Chaize, Mouiller, Lefèvre et Saury, Mme Procaccia, MM. J.M. Boyer, Pellevat et Poniatowski, Mme Lassarade, M. Savin, Mme L. Darcos, MM. Longuet, Babary, Vaspert et Rapin, Mmes Imbert, Bories et A.M. Bertrand, M. Charon, Mme Lanfranchi Dorgal, MM. Bonne et Danesi, Mmes Micouveau et Garriaud-Maylam et MM. B. Fournier et Laménie, est ainsi libellé :

Alinéa 8

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Stéphane Piednoir.

**M. Stéphane Piednoir.** Comme je l'ai déjà évoqué au cours de la discussion générale, cet amendement vise à supprimer l'alinéa 8 de l'article 1<sup>er</sup>, qui prévoit la réduction de la taille

des panneaux disponibles pour les candidats lorsqu'un certain nombre de conditions sont réunies – cela a été rappelé à de nombreuses reprises –, notamment lorsque plus de quinze candidatures ont été enregistrées. Une telle disposition soulève plusieurs objections.

D'abord, elle est inapplicable sur le terrain, car les délais sont extrêmement courts. Si l'on prend l'exemple des élections municipales – elles vont se dérouler dans quelques semaines –, la date de clôture des déclarations de candidature a lieu trois jours avant le début de la campagne officielle, qui donne le signal de l'autorisation d'apposer les affiches électorales. Cela signifie que, dans ce laps de temps, les candidats ne peuvent pas changer la taille des affiches. Il faudra qu'on m'explique comment on fait pour ne pas changer la taille d'une affiche à partir du moment où on change la dimension d'un panneau ! J'ai un esprit assez cartésien, et je vois une certaine adéquation, voire une corrélation entre la taille d'une affiche et celle d'un panneau.

Ensuite, il n'est pas indiqué dans cette proposition de loi dans quelle mesure le maire pourrait réduire la dimension des panneaux.

On voit bien que cette disposition est en réalité d'ordre réglementaire, comme l'a d'ailleurs souligné Mme la ministre. Je ne suis pas sûr que l'on se rende service en rigidifiant de cette façon la législation. Lorsqu'un certain nombre de difficultés apparaîtront, le Gouvernement sera capable de proposer des dispositifs adaptatifs pour faire face à un afflux de candidatures.

En conséquence, cette disposition ne me semble pas applicable concrètement. En outre, on sait prendre les mesures nécessaires lorsque le besoin s'en fait sentir.

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

**M. François Bonhomme, rapporteur.** Je voudrais d'abord remercier notre collègue Stéphane Piednoir, qui a soulevé ce débat concernant la taille des panneaux électoraux.

Je l'ai dit, initialement, la proposition de loi tendait à réduire de moitié la taille de toutes les affiches lorsque les panneaux sont utilisés par plus de quinze candidats. Or cela soulevait des difficultés pratiques, car la plupart des affiches sont imprimées avant le délai limite pour le dépôt des candidatures. Le risque était donc d'envoyer au pilon un grand nombre d'affiches.

Dans un souci de compromis, la commission a proposé un dispositif beaucoup plus souple, qui consacre la possibilité pour le maire d'adapter les dimensions des panneaux électoraux. Une telle faculté serait réservée aux hypothèses où la commune ne dispose pas de suffisamment de panneaux. Elle présenterait le mérite de permettre aux maires de répondre à des problèmes concrets, tout en respectant le droit des candidats. Ce dispositif s'inscrit dans la même logique que la faculté qui est reconnue aux instructions ministérielles dont parlait Mme la ministre de scinder les panneaux électoraux en deux parties.

Mon cher collègue, je préfère en rester au compromis trouvé par la commission, qui me semble conserver les deux principes, à savoir le respect de l'égalité des droits des candidats et le maintien, pour le maire, de la faculté de juger. Je comprends l'esprit de votre proposition ; j'émet néanmoins un avis défavorable.

**M. Ladislav Poniowski.** Une demande de retrait aurait été plus élégante !

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

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Le Gouvernement est évidemment favorable à cet amendement, puisque, lors des travaux en commission, il avait déjà émis un avis réservé sur les dispositions de l'alinéa 8 de l'article 1<sup>er</sup>.

Cet alinéa ne précise pas dans quelle mesure le maire peut réduire la dimension des panneaux. En l'état du texte, un maire pourrait choisir, en fonction du nombre de candidats, une dimension pour les panneaux qui soit inférieure à la taille des affiches, fixée, elle, par décret. Les candidats pourraient ainsi se retrouver avec des affiches inadaptées aux panneaux mis en place, ce qui porterait atteinte à leur liberté d'expression.

En outre, la possibilité laissée au maire de diminuer la dimension des panneaux d'affichage dans la limite de la taille des affiches fixée par l'article R. 39 du code électoral est une solution qui est déjà proposée au maire en cas de candidatures pléthoriques, sans qu'il soit nécessaire de légiférer.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Richard, pour explication de vote.

**M. Alain Richard.** Je suis évidemment très contrarié de manifester une petite différence avec le Gouvernement. (*Exclamations amusées sur diverses travées.*)

**M. Pierre Ouzoulias.** C'est un frondeur !

**M. Alain Richard.** Chacun connaît mon amitié pour ses membres. Néanmoins, je crois que l'opposition que manifeste avec insistance Mme la ministre à cette proposition de loi paraît surmontable.

On sait tous que les affiches font 60 x 80 centimètres – on en a tous collé !

**M. Gérard Longuet.** Ou décollé !

**M. Ladislav Poniowski.** Pas forcément les mêmes !

**M. Alain Richard.** Cher collègue Piednoir, les panneaux ont des dimensions beaucoup plus grandes que les affiches. Il est donc tout à fait possible – les maires savent le faire – de diviser les panneaux de manière qu'il reste au moins 60 centimètres de large ou, comme me le faisait remarquer très justement Jean-Marc Gabouty, qui connaît le mieux la situation, 80 centimètres pour que l'affiche puisse être posée à l'italienne. La réduction des panneaux jusqu'à cette taille n'empêche donc pas d'apposer les affiches.

Pour entrer dans le détail, on devrait améliorer légèrement la rédaction du texte, en prévoyant que les maires ne peuvent restreindre les panneaux quand ils les divisent que dans les limites prévues par voie réglementaire, c'est-à-dire par le fameux décret. Simplement, les maires sont tout à fait capables de se rappeler que le minimum est de 80 centimètres et qu'ils ne peuvent réduire les panneaux au-delà. Cela n'empêche pas d'écarter l'amendement. (*M. Emmanuel Capus applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marc Gabouty, pour explication de vote.

**M. Jean-Marc Gabouty.** La disposition telle qu'elle figure dans le texte me paraît inopérante. En effet, le problème, pour les maires, c'est le manque de panneaux. Or ce n'est pas en coupant des bouts de panneaux et en réutilisant tous les rebuts qu'ils pourront en fabriquer un nouveau ! (*Exclamations amusées sur de nombreuses travées.*)

**M. Pierre Ouzoulias.** Pourquoi pas ?



**M. Jean-Marc Gabouty.** Que font les maires en général ? Ils les coupent en deux !

**M. Olivier Paccaud.** Ils les divisent !

**M. Jean-Marc Gabouty.** Cela étant, la plupart de ceux qui se présentent aux élections municipales doivent savoir que les listes sont pratiquement toujours complètes et que les photos sont déjà faites avant l'ouverture de la campagne électorale. La décision d'un maire se heurte donc au fait que la communication des affiches a été faite bien en amont, souvent avec une photo au format « paysage » – il est plus facile de présenter une équipe de candidats en largeur qu'en hauteur.

Autre difficulté : l'affiche sert aujourd'hui à identifier les candidats, à les valoriser. Ce n'est plus un programme à lire comme c'était le cas voilà un peu plus d'un siècle.

Certes, des réductions concernant le nombre de panneaux ont déjà eu lieu. Autrefois, il fallait un nombre précis de panneaux par nombre d'habitants, notamment dans les communes rurales. Aujourd'hui, cela n'est imposé qu'à proximité des bureaux de vote.

On pourrait à l'avenir penser à réduire les panneaux en superficie pour y loger juste ce qui est nécessaire et rien d'autre. Je le rappelle, la loi prévoit que l'on peut apposer deux affiches identiques par panneau. Ce n'est pas forcément justifié. Revoir cette mesure pourrait faire partie d'un toilettage, madame la ministre.

**M. Pierre Ouzoulias.** Tout à fait !

**M. Jean-Marc Gabouty.** On pourrait aussi apposer des affichettes de réunions.

Une réflexion d'ensemble doit être menée sur ces problématiques.

J'aurais préféré conserver la formule initiale, c'est-à-dire sanctionner ceux qui n'utilisent pas les emplacements qu'ils ont réservés, afin de les inciter à plus de responsabilité. Laisser cette appréciation au maire, c'est faire peser sur lui, en définitive, le poids de certaines décisions difficiles. Il faut aussi réfléchir à cet aspect des choses.

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Piednoir, pour explication de vote.

**M. Stéphane Piednoir.** J'ai entendu le rapporteur, et j'ai bien compris que nous avons un certain nombre de convergences, d'où ce petit avis défavorable de la commission, qui rejoint la plupart des arguments que j'ai exposés.

Je me satisfais, comme mon collègue Collombat, de rejoindre le Gouvernement sur ce point particulier.

Les propos que vous venez de tenir à l'instant, monsieur Richard, vont tout à fait dans le sens de Mme la ministre : c'est d'ordre réglementaire. Il suffit que le Gouvernement rédige, à quelques jours de l'ouverture de la campagne officielle, une circulaire pour indiquer aux maires ce qu'ils doivent faire ; de temps en temps, ils aiment bien savoir ce qu'ils ont à faire dans le cadre de ces campagnes qui relèvent de l'autorité du Gouvernement.

Puisque nous sommes à peu près tous d'accord, je vous enjoins à voter tous ensemble cet amendement de suppression.

**M. le président.** La parole est à M. Emmanuel Capus, pour explication de vote.

**M. Emmanuel Capus, rapporteur.** Je pensais que Stéphane Piednoir allait retirer son amendement... (*Sourires.*)

J'entends son inquiétude principale : que l'on mette au pilon des affiches ayant été imprimées en amont dont la taille ne conviendrait plus. C'est la raison pour laquelle la commission a recalé ma proposition et préféré, non pas imposer la réduction de la taille des affiches, mais laisser la possibilité aux maires de réduire la taille des panneaux.

Comme l'a très bien rappelé le rapporteur ainsi que notre collègue Richard, il ne s'agit en aucun cas de réduire la taille des affiches. Les panneaux sont beaucoup plus grands que les affiches ; d'ailleurs, aujourd'hui, on peut souvent apposer deux affiches sur le même panneau. Mon collègue angevin Stéphane Piednoir, qui est agrégé de mathématiques, sait donc parfaitement qu'un panneau peut contenir plusieurs affiches : aucun empiètement n'est possible, pas plus que la réduction de la taille des affiches. Faisons confiance aux maires pour réduire la taille des panneaux à leur plus juste proportion, c'est-à-dire au minimum à la taille de l'affiche réglementaire – ni plus ni moins.

Il me semble que la commission a fait preuve de sagesse. C'est la raison pour laquelle je soutiens vivement sa version et je m'oppose à l'amendement de mon excellent collègue angevin.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Si j'avais encore quelques doutes, le débat qui vient d'avoir lieu me montre que, moins on en mettra dans ce texte, mieux ce sera ! (*Sourires.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 6 rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.

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

#### Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** L'amendement n° 7 rectifié *ter*, présenté par M. Paccaud, Mme A.M. Bertrand, M. J.M. Boyer, Mme Bruguière, MM. Capus et Cardoux, Mme Chain-Larché, M. Chaize, Mme L. Darcos, M. Charon, Mmes Deroche et Deromedi, M. Dufaut, Mmes Eustache-Brinio et Garriaud-Maylam, M. Grosdidier, Mme Gruny, M. Houpert, Mme Imbert, MM. Joyandet et Kennel, Mmes Lamure et Lassarade, MM. D. Laurent, Lefèvre et Longuet, Mmes Lopez et Noël, MM. Pellevat, Pemezec, Piednoir et Poniatowski, Mme Raimond-Pavero, MM. Rapin, Saury et Savin, Mme Thomas et M. Vaspert, est ainsi libellé :

Après l'article 1<sup>er</sup>

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 52-3 du code électoral, il est inséré un article L. 52-... ainsi rédigé :

« Art. L. 52- – La mention et la présence d'une autre personne que la candidate ou le candidat et sa suppléante ou son suppléant sur les affiches électorales et les bulletins de vote sont interdites. »

La parole est à M. Olivier Paccaud.

**M. Olivier Paccaud.** Nous avons beaucoup parlé des panneaux, de leur taille, des affiches. Moi, je veux vous parler du contenu de l'affiche.

**M. Stéphane Piednoir.** Ah ! C'est intéressant !

**M. Olivier Paccaud.** Lors des dernières élections législatives, les candidats de la majorité présidentielle se sont tous affichés sur les panneaux électoraux avec le chef de l'État, dès lors candidat dans les 577 circonscriptions. Or on n'est pas député par procuration. On est élu sur son nom pour représenter les citoyens d'un territoire.

Malgré la courte période entre l'élection présidentielle et les élections législatives, la responsabilité politique n'est pas la même. Le Président de la République est le Président de tous les Français, pas le député de tous les Français. L'exécutif ne peut pas se substituer au législatif, ni l'inverse. C'est la sacro-sainte séparation des pouvoirs régulièrement invoquée.

Il s'agit insensiblement, mais bien visiblement, d'une dérive de nos principes constitutionnels. Raymond Aron parlait d'« empire parlementaire » pour qualifier la V<sup>e</sup> République. Elle est de plus en plus monarchique, de moins en moins républicaine.

Par ailleurs, d'autres candidats choisissent de faire figurer sur leur affiche le leader de leur mouvement. Cette identification à une personnalité nationale, qui n'est pas elle-même éligible sur le territoire concerné, entraîne une forme de confusion, de dépersonnalisation ou, pis, d'anonymisation des candidatures.

Afin d'assurer une meilleure lisibilité politique, je propose que ne puissent figurer et être mentionnés sur les affiches et les bulletins de vote que les noms et les photographies des candidats et des suppléants à l'élection visée.

**M. Vincent Segouin.** Très bien !

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

**M. François Bonhomme, rapporteur.** Notre collègue Olivier Paccaud rouvre un débat qui a déjà eu lieu, notamment lors de l'examen de la loi Richard visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

Le premier objectif est satisfait, car, à compter du 30 juin prochain, le candidat ne pourra plus faire figurer le nom d'autres personnes sur son bulletin de vote.

**M. Olivier Paccaud.** Sur le bulletin, oui !

**M. François Bonhomme, rapporteur.** Il est important de le spécifier : plus aucune confusion ne sera possible au moment où l'électeur introduira son bulletin de vote dans l'enveloppe.

Le second objectif fait davantage débat : faut-il interdire ou non d'apposer la photographie d'une autre personne ou de mentionner son nom sur les affiches électorales, comme c'est régulièrement le cas ?

On ne s'inspire pas suffisamment de l'exemple de La Manche, qui est pourtant très éclairant, monsieur le président de la commission des lois. (*Sourires.*) Je pense à un cas bien connu des spécialistes. Dans les années 1960, le candidat Lepourry avait indiqué sur son affiche : « Voter Lepourry, c'est voter de Gaulle ! » (*Rires.*) Vous voyez le genre de confusion que cela peut introduire...

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Et il a été élu ! (*Sourires.*)

**M. François Bonhomme, rapporteur.** Dernièrement, le Président de la République figurait sur les affiches de son parti à la veille des élections européennes. Cela a en effet soulevé une difficulté. Je comprends donc parfaitement la logique du présent amendement. Toutefois, et c'est ce qu'il faut retenir, les affiches tout comme les professions de foi

demeurent un espace de libre expression, contrairement aux bulletins de vote. D'ailleurs, certains candidats se montrent sur leurs affiches photographiés avec des habitants.

**M. Olivier Paccaud.** C'est vrai !

**M. François Bonhomme, rapporteur.** Interdire cette pratique me semble donc difficile. J'espère que ce sera la position de la majorité d'entre vous, mes chers collègues. En attendant, je ne peux qu'inviter notre collègue à retirer son amendement ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**Mme Françoise Gatel.** Quelle sagesse !

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

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Comme l'a rappelé à l'instant le rapporteur, pour les bulletins de vote, cet amendement est satisfait par l'article 10 de loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral et qui entrera en vigueur le 30 juin prochain.

Si une telle interdiction est justifiée pour les bulletins de vote, afin de ne pas induire en erreur l'électeur quant à la personne pour laquelle il vote, elle l'est beaucoup moins pour les affiches. Vous avez rappelé ce qui s'est produit lors des dernières élections législatives, monsieur le sénateur ; je vous invite à vous référer aux élections législatives de 2008. (*Exclamations sur les travées du groupe Les Républicains.*) Je suis taquine...

**M. Olivier Paccaud.** Les législatives, c'était en 2007 !

**M. Jérôme Bascher.** En 2008, c'était rapide... (*Sourires sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Au fond, comme vient de le dire le rapporteur, c'est un espace de liberté d'expression. Il semble donc légitime de laisser au candidat la liberté d'afficher ses soutiens pendant la campagne électorale.

J'irai même plus loin : j'en connais qui, au moment des élections législatives, ne montrent pas du tout leur tête et affichent celle...

**M. Ladislas Poniatowski.** Du chef du parti !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** ... d'une autre candidate.

**Mme Françoise Gatel.** C'est vrai !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** L'avis est donc défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Bascher, pour explication de vote.

**M. Jérôme Bascher, rapporteur.** Par mégarde, je n'ai pas cosigné cet amendement, mais je vais évidemment le voter !

Il n'est pas juste de parler de liberté d'expression s'agissant des affiches électorales.

D'abord, elles sont encadrées par la loi, comme nous venons d'en débattre lors de l'examen de l'article 1<sup>er</sup>. Il serait faux d'arguer de cela pour interdire l'amendement de notre collègue Olivier Paccaud.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Je n'interdis pas !

**M. Jérôme Bascher.** Ensuite, l'affiche doit représenter l'élection dont il s'agit.

Madame la ministre, votre langue a fourché, car les élections législatives en 2008 ont été très rares ! Quelques partielles peut-être...

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Oui, c'était en 2007...

**M. Jérôme Bascher.** Mais la question n'est pas là. Vous l'aurez compris, c'était une plaisanterie, madame la ministre, même s'il est bon, parfois, de rappeler les choses.

En revanche, ce qui n'est pas une plaisanterie, c'est que certains candidats strictement inconnus sur le territoire sont élus par hasard, par la volonté d'un chef de parti ou d'un Président de la République. Ils sont élus... démocratiquement (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe Les Républicains.*), alors qu'ils ne connaissent pas la réalité du terrain – on le voit d'ailleurs bien souvent.

Nous, nous voulons que nos concitoyens sachent pour qui ils votent. C'est extrêmement important. On a bien compris avec la circulaire Castaner que le Gouvernement favorisait parfois la confusion. Heureusement, tout cela a été repris, et bien repris, suivant la vieille tradition de la République.

Moi, je voudrais que, selon la vieille tradition de la République, on en revienne à des candidats de terrain, à ceux qui sont réellement élus sur leurs opinions « clairement affichées » – c'est la bonne expression. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Stéphane Piednoir.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Paccaud, pour explication de vote.

**M. Olivier Paccaud.** J'indique tout de suite que je ne retirerai pas cet amendement.

L'argument de la liberté d'expression s'agissant de l'affichage est totalement faux : l'affichage fait l'objet de règles très précises, concernant, par exemple, la combinaison des couleurs. Le bleu-blanc-rouge n'est pas utilisable, en vertu de l'article R. 27 du code électoral. Dans un avis de 2015, le Conseil d'État précise qu'il ne faut pas combiner ces trois couleurs, pour ne pas conférer au document un aspect institutionnel. Si le Président de la République n'a pas une dimension institutionnelle, le mot « hypocrisie » n'a plus de sens !

Soyons cohérents ! Le bleu-blanc-rouge est interdit sur les affiches depuis des décennies : comment permettre d'y représenter le Président de la République ?

De plus, mon collègue et ami Jérôme Bascher a évoqué l'élection de candidats « hors-sol », grâce au soutien remarquable d'un non-candidat qui partage leurs idées. C'est un fait ; mais est-ce une bonne chose pour la démocratie elle-même ? Très sincèrement, je ne le pense pas.

**M. le président.** La parole est à M. Laurent Duplomb, pour explication de vote.

**M. Laurent Duplomb.** Je voterai cet amendement pour plusieurs raisons.

Premièrement, quand d'autres personnes que les candidats figurent sur les affiches, il y a tromperie sur la marchandise, tout simplement !

**Mme Françoise Férat.** On peut le dire comme ça ! (*Sourires.*)

**M. Laurent Duplomb.** Deuxièmement, ce procédé est totalement irrespectueux de l'électeur.

Par exemple, sur les affiches des législatives, on a vu le candidat titulaire sans son suppléant, et avec une autre personne. On l'a peut-être vu d'autres fois auparavant...

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Oh oui !

**M. Laurent Duplomb.** Il y avait bien tromperie sur la marchandise – on ne vote pas aux législatives pour un candidat élu à la présidentielle – et irrespect envers l'électeur : quand on vote pour le titulaire, on vote aussi pour le suppléant, car, si le titulaire décède, c'est le suppléant qui le remplace. Par définition, il devrait être obligatoire que les deux personnes représentées sur l'affiche soient le titulaire et le suppléant.

Je voterai cet amendement de bon sens : il y va de la légitimité des élections et du respect pour les électeurs ! (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Jérôme Bascher.** La traçabilité, c'est important !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marc Gabouty, pour explication de vote.

**M. Jean-Marc Gabouty.** Tous les raisonnements développés sur ce sujet ne sont peut-être pas totalement de bonne foi...

Tout d'abord, le phénomène n'est pas nouveau : j'ai été candidat aux législatives en 2012, contre une candidate qui faisait figurer le Président de la République sur son affiche.

Au fond, à quoi revient la faute ? À l'inversion du calendrier électoral, tout simplement ! (*Exclamations sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** Exact !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Oh là là !

**M. Jean-Marc Gabouty.** Les élections législatives sont devenues un scrutin subsidiaire de l'élection présidentielle. Il faut quand même le dire !

**M. Olivier Paccaud.** C'est vrai !

**M. Jean-Marc Gabouty.** Cela étant, je ne suis pas choqué que l'on fasse référence à un chef de file national, lors des élections législatives, ou local, lors des élections régionales ou départementales : un candidat aux cantonales peut tout à fait figurer sur l'affiche avec son binôme et le président du conseil départemental. C'est l'évolution progressive des législatives, depuis l'inversion du calendrier électoral.

**M. Olivier Paccaud.** Pour la profession de foi, d'accord, mais pas pour l'affiche !

**M. Jean-Marc Gabouty.** La profession de foi et l'affiche sont deux moyens de communication : l'un est envoyé à domicile, l'autre est dans l'espace public.

Je veux bien que l'on tente d'anonymiser...

**M. Olivier Paccaud.** De ne pas anonymiser !

**M. Jean-Marc Gabouty.** Si ! C'est un marqueur politique... (*M. Olivier Paccaud s'exclame.*)

**M. le président.** Cher collègue, seul M. Gabouty a la parole !

**M. Jean-Marc Gabouty.** Refuser la référence à un chef de file départemental, régional ou national, cela revient à rechercher une forme de neutralisation. Quand un ministre a voulu le faire pour des listes, qui sont forcément diverses, il a été très critiqué... J'ai cru comprendre que vous n'étiez pas l'inspirateur de cette mesure. En tout cas, cette démarche me semble un peu contradictoire.

**M. Olivier Paccaud.** On peut mettre les emblèmes, pas la photo !

**M. Ladislav Poniatowski.** Moi, je voterai cet amendement, car son auteur est excellent !

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Chers collègues, moi aussi je suis contre l'hypocrisie. Mais alors, allons jusqu'au bout ! Notre collègue Gabouty vient de le dire : l'origine du problème, ce ne sont pas les affiches, c'est l'inversion du calendrier électoral.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Ce n'est pas ça !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Actuellement, les élections législatives suivent l'élection du Président de la République. Le Président de la République est devenu le chef de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. Il est donc le chef de tout !

**M. Stéphane Piednoir.** Ce n'est pas l'objet de cette proposition de loi !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Il n'y a plus de séparation des pouvoirs : ça vous a peut-être échappé ?

Pour notre part, nous allons déposer une proposition de loi tendant à inverser de nouveau le calendrier électoral, et je suis sûr que vous allez la voter !

**M. Olivier Paccaud.** Chiche !

**M. Fabien Gay.** On le note, cher collègue !

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Il faut tenir compte d'une réalité, qu'on l'apprecie ou non : lors des élections législatives et, de plus en plus, lors d'autres scrutins, comme les élections cantonales, il s'agit d'apporter son soutien à un exécutif, qui a été ou va être mis en place.

On invoque la loyauté de la campagne électorale et du scrutin : pour l'électeur, il ne me paraît pas négligeable de savoir que tel candidat entend soutenir un Président de la République,...

**M. Pierre-Yves Collombat.** Tant pis pour la séparation des pouvoirs !

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** ... ou un potentiel président de conseil départemental.

Cela peut nous plaire ou nous déplaire ; ce système a peut-être atteint une forme d'hystérisation...

**M. Pierre-Yves Collombat.** Certainement !

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Ce débat mérite d'avoir lieu, car c'est un débat de fond. Il me paraît intéressant d'aborder de telles questions...

**M. Pierre-Yves Collombat.** On ne les aborde jamais !

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** ... à l'occasion d'un texte portant sur le format ou la composition des affiches électorales. Mais nous n'allons pas les résoudre en décidant de permettre, ou non, d'apposer sur l'affiche électorale la photographie d'une personnalité ou d'un leader auquel on veut apporter son soutien.

Ceux qui, parmi nous, défendent cette interdiction ont certainement de bonnes intentions. Mais, malgré la sympathie que j'éprouve pour leur inspiration, j'en suis également convaincu : il y va de la loyauté des élections démocratiques. Or la bonne information des électeurs, permettant de faciliter leur choix, repose en partie sur cette question : le candidat aux élections législatives soutient-il ou non le Président de la République élu ? Et quoi de mieux, dans une démocratie incarnée, que de permettre d'utiliser sa photographie ?

Je signale que tous les partis politiques de France ont, tour à tour, utilisé cette faculté après l'élection de leur candidat à la présidence de la République.

**M. Fabien Gay.** Bien sûr... Sauf nous ! (*Sourires.*)

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Chers collègues, vous pouvez considérer que, dès lors que votre candidat n'est pas élu, il faut immédiatement mettre un terme à cette pratique. Mais, pour ceux qui ont vocation à exercer des responsabilités au gouvernement,...

**M. Pierre-Yves Collombat.** Alors, certains ont vocation à gouverner, et d'autres non ?

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** ... la clarté envers les électeurs suppose de maintenir ce type d'information sur les affiches électorales.

**M. Ladislav Poniatowski.** Je n'en suis pas sûr !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 7 rectifié ter.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

#### Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)

Au premier alinéa de l'article 10 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, le mot : « quatrième » est remplacé par le mot : « cinquième ».

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marc Gabouty, sur l'article.

**M. Jean-Marc Gabouty.** Les délais auxquels cet article renvoie doivent être compris de manière globale. À ce sujet, j'insiste à mon tour sur les inquiétudes que peut inspirer la concomitance des élections régionales et départementales : les difficultés d'aujourd'hui ne sont pas exactement celles d'hier.

Madame la ministre, pour ce qui concerne ces délais, il faut prendre en compte le dépôt des listes, la possibilité de fusion des listes pour les élections régionales et, éventuellement, la rédaction d'une nouvelle profession de foi. Or, pour la réalisation des documents, il faut bien avoir conscience que les imprimeurs ne sont pas forcément les mêmes pour les élections départementales et régionales : ceux qui se chargent des premières n'ont pas toujours les capacités matérielles de couvrir les secondes – c'est tout simplement une question de volume. De fait, on peut aboutir à des répartitions territoriales différentes selon les élections.

À mon sens, les élections régionales sont celles qui posent le plus de problèmes : elles exigent des moyens relativement importants, compte tenu du nombre d'électeurs et de délais excessivement courts. Une organisation par territoire peut faciliter les choses, mais elle ne répond pas tout à fait à la logique assez libérale que suit l'État en matière d'imprimés électoraux. On aurait tout intérêt à organiser les élections régionales de sorte que les bulletins soient imprimés dans chaque région, lorsque c'est matériellement possible. Ainsi, on conserverait la proximité et on limiterait l'impact écologique.

À cet égard, on stigmatise à tort le papier, qui est recyclable six fois. Le problème, c'est de devoir transporter des imprimés électoraux d'un bout à l'autre de la France : nombre de documents sont imprimés dans le sud, expédiés de nuit dans le nord pour être mis sous enveloppe, puis, la

nuit suivante, réexpédiés dans un centre de tri du sud de la France pour être distribués. L’empreinte carbone n’est pas dans la réalisation des documents ; elle est dans le transport !

**M. le président.** Il faut conclure, cher collègue !

**M. Jean-Marc Gabouty.** Une nouvelle organisation est possible à l’échelle des imprimeurs ; en revanche, la question est plus délicate pour ce qui concerne la mise sous enveloppe et la distribution. Ces sujets mériteraient une réflexion en amont.

**M. le président.** Je mets aux voix l’article 1<sup>er</sup> bis.

*(L’article 1<sup>er</sup> bis est adopté.)*

### Article 2 (Supprimé)

### Article 3 (nouveau)

① I. – Le code électoral est ainsi modifié :

② 1° Au premier alinéa du I de l’article L. 388, la référence : « n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral » est remplacée par la référence : « n° ... du ... relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale » ;

③ 2° À l’article L. 395, la référence : « n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l’information » est remplacée par la référence : « n° ... du ... relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale ».

④ II. – Au premier alinéa de l’article 26 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l’élection des représentants au Parlement européen, la référence : « n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l’élection des représentants au Parlement européen » est remplacée par la référence : « n° ... du ... relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale ».

**M. le président.** L’amendement n° 8, présenté par M. Bonhomme, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 4

Remplacer les mots :

n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l’élection des représentants au Parlement européen

par les mots :

n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral

La parole est à M. le rapporteur.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** Il s’agit là d’un simple amendement de coordination avec la loi Richard du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

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

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l’amendement n° 8.

*(L’amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l’article 3, modifié.

*(L’article 3 est adopté.)*

### Article 4 (nouveau)

La présente loi entre en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2020. – *(Adopté.)*

### Vote sur l’ensemble

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, dans le texte de la commission, modifié, l’ensemble de la proposition de loi.

*(La proposition de loi est adoptée.) – (Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants. – M. Marc Laménie applaudit également.)*

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

**M. François Bonhomme, rapporteur.** Madame la ministre, dans mon propos liminaire, j’ai appelé votre attention sur la concomitance des élections départementales et régionales, en particulier sur le second tour. Il faut anticiper l’ensemble des événements qui vont se produire : dépôt des candidatures le mardi soir, réunion des commissions de propagande le mercredi, puis envois le jeudi et le vendredi.

On risque bel et bien de se heurter à un problème d’organisation tout à fait inédit, susceptible de parasiter fortement les élections et, donc, de créer des polémiques défavorables au Gouvernement. Les professionnels du secteur nous ont fait part de ces difficultés. Or, à ce jour, on ignore encore quels moyens le Gouvernement entend mettre en œuvre pour éviter cet écueil.

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

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Monsieur le rapporteur, n’étant pas ministre de l’intérieur – cela ne vous aura pas échappé –, je ne suis pas responsable des élections. Toutefois, j’ai bien entendu votre interrogation, que je vais transmettre à M. Castaner : évidemment, il vous apportera une réponse.

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La durée de la suspension sera bien entendu décomptée des quatre heures attribuées au groupe Les Indépendants – République et Territoires pour son espace réservé.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à seize heures trente, est reprise à seize heures trente-cinq.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

7

### LE FONCIER AGRICOLE : LES OUTILS DE RÉGULATIONS SONT-ILS TOUJOURS PERTINENTS ?

Débat organisé à la demande du groupe Les Indépendants – République et Territoires

**M. le président.** L’ordre du jour appelle le débat, organisé à la demande du groupe Les Indépendants – République et Territoires, sur le thème : « Le foncier agricole : les outils de régulations sont-ils toujours pertinents ? »

Nous allons procéder au débat sous la forme d’une série de questions-réponses dont les modalités ont été fixées par la conférence des présidents.

Je rappelle que l'auteur de la demande dispose d'un temps de parole de huit minutes, puis le Gouvernement répond pour une durée équivalente.

À l'issue du débat, l'auteur de la demande dispose d'un droit de conclusion pour une durée de cinq minutes.

Dans le débat, la parole est à M. Franck Menonville, pour le groupe auteur de la demande. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Indépendants et UC, ainsi que sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Franck Menonville**, pour le groupe *Les Indépendants – République et Territoires*. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à titre liminaire, je souhaite remercier notre collègue Alain Fouché, qui est à l'origine de ce débat.

**M. Emmanuel Capus**. Excellent !

**M. Franck Menonville**. Je me réjouis que notre assemblée se saisisse de cette thématique et mène une réflexion sur la pertinence des outils de régulation du foncier agricole.

Dans un ouvrage intitulé *Utopie foncière*, Edgard Pisani écrivait : « J'ai longtemps cru que le problème foncier était de nature juridique, technique, économique et qu'une bonne dose d'ingéniosité suffirait à le résoudre. J'ai lentement découvert qu'il était le problème politique le plus significatif qui soit parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements. »

La politique foncière agricole s'est construite en France après la Seconde Guerre mondiale afin de permettre à notre pays d'atteindre l'autonomie alimentaire. Elle a permis d'encourager l'investissement et d'accroître la productivité. Elle a été renforcée dès la fin des années 1950 par la création de la PAC.

La première véritable politique des structures agricoles est née de la nécessité d'entamer un processus de modernisation de notre agriculture. Elle s'est fondée non seulement sur une politique de marché et de renforcement des filières, mais aussi sur un changement profond des structures d'exploitation agricole.

Les lois d'orientation de 1960 et 1962 ont offert un ensemble cohérent de textes visant à infléchir et à encadrer l'évolution des exploitations, changeant ainsi profondément le paysage agricole et rural français. Ces deux lois ont constitué une étape absolument décisive dans le processus de modernisation de notre agriculture. Elles ont notamment permis la création des Safer (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural), en leur octroyant un droit de préemption. Elles ont aussi promu les structures d'exploitation familiale et établi la parité de revenus entre l'agriculture et les autres activités économiques.

Ces transformations supposaient une politique d'aménagement foncier adaptée et des transferts de terres très importants. L'État s'est alors doté d'outils de maîtrise de cette politique foncière.

Il s'agissait d'abord de mettre en valeur le droit d'usage au même titre que le droit de propriété. À cette fin, la loi d'orientation de 1960 s'est appuyée sur le statut du fermage, datant de 1946, en le consolidant et en élargissant notamment les possibilités de modernisation de l'exploitation. Ce statut a encore été complété dans les années 1970, pour conforter la stabilité et la liberté d'investissement des fermiers.

Aujourd'hui, malgré leur consolidation, ces outils de régulation du foncier sont fortement fragilisés par l'évolution de la structuration de notre agriculture, notamment par la progression de diverses formes sociétaires. En effet, les enjeux actuels de la régulation foncière sont multiples. Bien entendu, je ne peux que les évoquer rapidement, tout en gardant à l'esprit leur complexité.

Les exploitations sont moins nombreuses et leur taille est de plus en plus souvent capitalistique. Leurs montants complexifient leur transmission et aggravent les difficultés de l'accession au foncier, laquelle est pourtant essentielle, notamment pour les jeunes agriculteurs. Le développement de l'évolution de la structuration en société rend, dans un certain nombre de cas, les outils de régulation du foncier inopérants. On vend et on achète de plus en plus de parts de société, mais de moins en moins de foncier classique. Force est de constater que ce phénomène est encore plus important dans la filière viticole.

Les exploitations agricoles sont donc portées, le plus souvent, sous des formes sociétaires, comme les GAEC, les EARL, les SCEA ou les SA, complétées par d'autres dispositifs sociétaires concernant plus spécifiquement le foncier et l'immobilier, tels que les GFA et les SCI, entre autres structures.

Ces évolutions ne sont pas négligeables. D'une part, les Safer et, plus largement, la politique des structures sont limitées quant à leur possibilité d'orientation. D'autre part, ces transformations ouvrent la voie à une financiarisation croissante du foncier et à des acquisitions extérieures non contrôlées et non régulées. Elles peuvent entraîner des concentrations foncières très importantes, fragilisant ainsi le tissu agricole et viticole.

S'y ajoute un autre phénomène : le mode classique de faire-valoir indirect, qui permet notamment aux propriétaires bailleurs de louer en fermage leurs terres à des fermiers exploitants, est concurrencé par le travail à façon. Les exploitants font ainsi réaliser leurs travaux agricoles par une entreprise. Cette délégation représente aujourd'hui 12 % des exploitations dites « de grandes cultures ». Cela doit nous inviter à réfléchir à la redéfinition du statut de l'exploitant agricole, réflexion sans doute à relier à la négociation de la nouvelle PAC.

Je souhaiterais développer beaucoup d'autres enjeux, mais, faute de temps, je ne pourrai que les citer. Je pense à l'artificialisation des sols ; au changement climatique et à la gestion de la ressource en eau ; ou encore à d'autres conflits d'usage, en lien avec les énergies renouvelables et les compensations forestières et écologiques, qui sont d'autres sources de pression sur le foncier agricole.

D'autres acteurs interagissent dans l'aménagement foncier. Ainsi, les collectivités territoriales jouent un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire, en partenariat avec les EPF (établissements publics fonciers) et les Safer.

Les notaires concourent eux aussi à la transparence du marché. Le notariat français a d'ailleurs consacré son congrès de 2018 au foncier agricole, proposant notamment de fixer de nouveaux objectifs afin d'être en ligne avec les besoins de demain.

Un ajustement législatif nous semble une nécessité incontournable. Il permettrait à nos outils de régulation d'être modernisés et, ainsi, de garder toute leur efficacité.

Notre politique foncière, depuis près de soixante ans, a permis de bâtir une agriculture moderne performante, diversifiée et présente sur l'ensemble du territoire, avec comme fil conducteur l'autonomie et la souveraineté agricole et alimentaire de notre pays.

Mes chers collègues, vous l'avez compris, il y a urgence à se préoccuper de cette question. C'est la raison pour laquelle les élus du groupe Les Indépendants ont souhaité l'inscrire à l'ordre du jour du Sénat. Faisons le vœu que ce débat nous permette d'abord d'évaluer la pertinence des outils de régulation et, ensuite, de trouver les solutions pour les améliorer et les adapter aux réalités d'aujourd'hui.

Il faut limiter les excès tout en laissant à la liberté d'entreprendre toute sa place et sa créativité.

**M. Gérard Longuet.** Très bien !

**M. Franck Menonville.** C'est aussi l'une des qualités de la France et de son expression dans le monde. Ainsi, une ligne de crête est à trouver, et notre système doit être adapté. Mais comme le disait Edgard Pisani : « Cessons de toujours mettre en avant les difficultés à faire les choses et prenons plutôt en compte, avant tout, la nécessité de les faire ! » (*Applaudissements sur des travées des groupes RDSE, UC et Les Républicains.*)

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

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens à remercier le groupe Les Indépendants d'avoir inscrit ce sujet à l'ordre du jour. Les outils de régulation du foncier agricole sont en effet un enjeu très important.

La terre agricole n'est pas un bien marchand comme les autres. Vous le savez tout particulièrement, monsieur le sénateur Menonville. J'ai récemment décoré Emmanuel Hyst, président de la Fédération nationale des Safer. À cette occasion, il a évoqué votre long engagement à ses côtés comme secrétaire général. Vous connaissez parfaitement la question dont il s'agit, et je vous remercie d'avoir travaillé sur ce sujet.

Merci également d'avoir cité à deux reprises Edgard Pisani ; il restera sûrement comme le plus grand ministre de l'agriculture que notre pays ait connu.

**M. Emmanuel Capus.** Un Angevin ! (*Sourires.*)

**M. Didier Guillaume, ministre.** Il a été le premier à travailler longuement sur le sujet du foncier.

Vous le savez, le Gouvernement s'est saisi de cette question à deux niveaux. Tout d'abord, le foncier est l'un des points clés de l'agenda rural : on ne peut pas parler d'agenda rural sans évoquer ce sujet. Ensuite, nous travaillons au projet de loi foncière annoncé l'année dernière par le Président de la République, lors de l'ouverture du salon international de l'agriculture.

Le foncier agricole est, tout simplement, un préalable à notre souveraineté alimentaire, parce que tout démarre par le sol, outil de production de nos agriculteurs – ce n'est pas rien ! La responsabilité qui nous incombe, après nos prédécesseurs, est donc de garantir une régulation efficace de l'accès à ce foncier agricole. La défense de nos modèles dépend de l'efficacité de cette régulation.

C'est dire si la question mise en débat cet après-midi est importante. Elle est également très complexe, d'autant que les uns et les autres ont des avis assez partagés.

J'entends ceux qui insistent sur la nécessité de réformer ces outils et critiquent leur manque d'efficacité. Pour autant, je commencerai par souligner que ces outils de régulation nous sont absolument indispensables.

Alors que nous sommes confrontés à des enjeux forts en matière de foncier agricole – j'y reviendrai –, la France s'est dotée d'un arsenal complet de régulation, que, d'ailleurs, d'autres pays examinent au moment où nous-mêmes voulons aller plus loin ; c'est même le cas de nos plus proches voisins, comme l'Allemagne et la République tchèque, deux pays agricoles importants.

Dans les années 1950, cet arsenal s'est construit autour du statut du fermage, dont vous avez eu raison de souligner qu'il est d'ordre public : il limite la liberté contractuelle du propriétaire et de l'exploitant fermier en vue d'assurer la stabilité des structures foncières des exploitations agricoles en location et de garantir au fermier le bénéfice de ses gains de productivité par la limitation des loyers. Acquis fondamental, le statut du fermage a garanti l'équilibre des relations bailleurs-preneurs.

Dans les années 1960, l'instauration du contrôle des structures et la création des Safer ont répondu aux enjeux de renouvellement des générations et de consolidation d'exploitations viables dans les territoires. Comme vous le savez toutes et tous, les Safer ont contribué en 2018 à l'installation de plus de 1 600 jeunes exploitants, sur un total de 15 000 installations. Ces outils sont donc pertinents.

Pour autant, le monde agricole évolue, les demandes aussi. Les outils doivent être adaptés aux transformations en cours, après évaluation précise des impacts qu'auront ces adaptations sur nos exploitations.

En vingt-cinq ans, le nombre de petites et moyennes exploitations a été divisé par trois, et 50 % des agriculteurs français prendront leur retraite dans les dix années qui viennent. Dans ce contexte, notre responsabilité est immense ! C'est pourquoi nous travaillons, mais en nous gardant de tout casser, de jeter, si je puis dire, le bébé avec l'eau du bain. Tant que nous n'aurons pas stabilisé de nouvelles orientations ayant fait consensus, ne touchons pas sans trembler aux outils de régulation qui existent.

L'artificialisation des sols est aujourd'hui un drame, vous l'avez dit, monsieur le sénateur Menonville. Reste qu'il est difficile de regarder avec les yeux d'aujourd'hui ce que nos prédécesseurs, notamment les élus locaux, ont fait hier. Car, hier, nous avons besoin de logements, de lotissements, d'étendre nos villages. Seulement, après avoir vu les habitations entrer dans les champs et s'installer au bord des vignes selon les besoins de cette époque, les agriculteurs se trouvent aujourd'hui handicapés.

L'artificialisation des sols doit s'arrêter. L'objectif du Gouvernement, comme de la profession, c'est le zéro artificialisation nette. C'est la raison pour laquelle mon ministère a lancé une immense consultation avec toutes les parties prenantes, du printemps jusqu'à l'automne de l'an dernier. Cette consultation était un préalable indispensable, car, j'insiste sur ce choix de méthode, il est hors de question que seuls les parlementaires travaillent sur ces outils ; la profession agricole doit être le plus largement, le plus unanimement possible à nos côtés.

D'abord, nous devons tirer les enseignements des difficultés actuelles pour résoudre les problèmes d'installation et d'accès au foncier. Ensuite, il nous faut contrôler les struc-

tures, car il n'est plus possible que des sociétés financières achètent de bonnes terres agricoles pour en faire ce qu'elles ont à en faire – nous devons aborder ce sujet. Enfin, nous devons avancer sur le statut du fermage.

Je souhaite vivement que nous travaillions avec les Safer, qui étaient, demeurent et resteront un outil essentiel pour contrôler et sauver le foncier agricole. C'est à partir de la contribution de leur fédération nationale, ainsi que de celles des organisations professionnelles agricoles et des associations – nous avons mené une consultation très large – que l'État établira les pistes d'évolution.

Ces évolutions seront mises en œuvre en deux temps : le plus rapidement possible pour celles qui seront réglementaires, dès lors qu'il y aura consensus autour des Safer ; dans le cadre d'une proposition ou, plutôt, d'un projet de loi, en fonction des souhaits que vous exprimerez lors de la consultation que je mettrai en place avec l'Assemblée nationale et le Sénat.

S'agissant de ce texte, je nous mets en garde, nous connaissons bien : si nous commençons, au-delà du foncier agricole, à vouloir traiter toutes les questions d'urbanisme qui n'ont pas été réglées ces dernières années, nous aurons raté notre but. Le foncier agricole est une question importante : j'en appelle à notre sagesse collective pour qu'elle reste l'objet prioritaire du texte à venir.

Monsieur Menonville, monsieur Malhuret, vous avez souhaité que nous débattions de la pertinence des outils de régulation du foncier agricole. Pour moi, ces outils sont toujours pertinents, mais nous devons travailler à en améliorer encore la pertinence ! (*Applaudissements sur des travées des groupes RDSE et Les Indépendants. – MM. Marc Laménie et Vincent Segouin applaudissent également.*)

### Débat interactif

**M. le président.** Nous allons maintenant procéder au débat interactif.

Je rappelle que chaque orateur dispose de deux minutes au maximum pour présenter sa question et le Gouvernement d'une durée équivalente pour y répondre.

Dans le cas où l'auteur de la question souhaite répliquer, il dispose de trente secondes supplémentaires, à la condition que le temps initial de deux minutes n'ait pas été dépassé.

Dans le débat interactif, la parole est à Mme Noëlle Rauscent.

**Mme Noëlle Rauscent.** Chacun sait que l'accès au foncier reste difficile pour les agriculteurs qui souhaitent s'installer : les fermes sont de plus en plus grandes et les terres agricoles, qui représentent une valeur refuge pour les financiers, sont de plus en plus convoitées. Alors que seulement 8,5 % de nos agriculteurs ont moins de 35 ans, l'agriculture française entre dans une période charnière. Nous devons tout mettre en place pour que le renouvellement générationnel s'opère.

Aujourd'hui, la diminution des surfaces agricoles est un fléau qui menace notre souveraineté alimentaire. Dans ce contexte, toute nouvelle décision de passer d'une terre agricole à une zone constructible doit être justifiée par une réelle nécessité. De plus, nous devons freiner le développement des panneaux photovoltaïques au sol et favoriser leur installation sur les bâtiments agricoles.

Par ailleurs, nous observons un réel besoin de moderniser le contrôle des structures. Les départements, qui sont au plus près de nos territoires, sortent perdants des nouveaux schémas de régulation. Comme j'ai pu l'entendre, les CDOA ne sont plus que des chambres d'enregistrement...

Le rôle des Safer est essentiel, notamment pour éviter que l'agrandissement des exploitations ne s'opère de façon anarchique et pour maîtriser efficacement les tendances inflationnistes du foncier agricole. Mais le contrôle des structures et le statut du fermage sont fragilisés par la progression de montages sociétaires destinés à échapper au contrôle, l'accaparement du foncier par des investisseurs étrangers, l'installation d'activités de loisir et de nouvelles formes d'exploitation conduisant à l'éviction des agriculteurs.

La profession ne milite pas pour une refonte complète de ces outils, mais pour leur rénovation mesurée et leur renforcement. Seule une définition de l'agriculteur actif professionnel, doté d'un véritable statut et d'un registre donnant des droits et des devoirs, permettra de faire cesser les contournements qui appauvrissent nos territoires.

Monsieur le ministre, compte tenu de ces différents enjeux, comment comptez-vous favoriser l'accès au foncier des jeunes agriculteurs ?

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

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** Alors que nos exploitations s'agrandissent et se concentrent, comme M. Menonville l'a expliqué, vous soulevez, madame la sénatrice Rauscent, la question, absolument essentielle, de l'accès au foncier, notamment pour les jeunes agriculteurs. À cet égard, nous travaillons beaucoup avec les Jeunes agriculteurs, qui ont de nombreuses idées pour nous aider à élaborer le texte dont j'ai parlé, s'agissant notamment du contrôle des structures.

L'installation des jeunes agriculteurs et la transmission des terres sont un enjeu majeur pour l'agriculture de demain : sans accès aux terres, l'installation des jeunes sera impossible.

En ce qui concerne les panneaux photovoltaïques, ma position est très simple : non, non et non ! Nous ne voulons pas de panneaux au sol sur des terres agricoles. D'aucuns expliquent qu'on pourrait mettre des panneaux photovoltaïques à deux mètres de hauteur et faire paître des animaux au-dessous : ce n'est pas notre modèle. Je vois que M. Louault n'a pas l'air convaincu... Des exceptions peuvent exister – un coteau inaccessible qu'on ne peut pas entretenir, ou que sais-je –, mais le principe, pour moi, c'est : non aux panneaux photovoltaïques sur les sols ! Les panneaux, on peut les mettre sur les toits ou où vous voulez, mais les sols sont faits pour servir à l'agriculture, pas pour produire de l'énergie.

Nous aurons l'occasion de revenir sur la définition de l'actif et les montages sociétaires, car c'est en effet la question fondamentale. L'accès au foncier doit être réservé à des agriculteurs professionnels, comme M. Menonville l'a excellemment souligné, à l'exclusion de sociétés financières. Au-delà de ce que la loi prévoit déjà, nous allons travailler pour que ces montages sociétaires n'entraient pas l'accès au foncier des agriculteurs.

**M. le président.** La parole est à M. Laurent Duplomb.

**M. Laurent Duplomb.** Monsieur le ministre, vous venez d'expliquer que vous n'entendiez pas revenir sur les règles en vigueur en matière de foncier et d'utilisation de celui-ci. C'est une position qui me satisfait plutôt. Reste qu'une petite



musique se fait entendre depuis quelque temps sur la définition du foncier agricole : certains voudraient parler d'un foncier agricole nourricier.

Comme cultivateur, je ne suis pas gêné par le mot « nourricier ». Seulement, il traduit une volonté de faire tomber le foncier agricole dans le domaine des biens communs de la Nation, ce qui me conduit à vous interroger sur le droit de propriété – soit, dans une définition bien française, le droit d'user, de jouir et de disposer.

Si un foncier agricole nourricier tombant dans le domaine commun était un moyen de reconnaître à sa juste valeur le labeur des agriculteurs, pourquoi pas ? Si cette nouvelle définition permettait à ceux qui labourent la terre d'être revalorisés, pourquoi pas ? Mais j'en doute...

Que veulent faire les promoteurs de la notion de foncier agricole nourricier tombant dans le domaine commun ? Pour eux, la société aurait le droit d'imposer aux agriculteurs des vues sur leur manière de cultiver. Une fois de plus, il s'agit de stigmatiser notre agriculture ! Je me refuse totalement à l'admettre, car je considère que le droit de propriété est garanti, sur le plan constitutionnel, par l'article XVII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Monsieur le ministre, dès lors que vous aurez ouvert une discussion législative sur le foncier agricole, cette question sera lancinante tout au long du débat. Quelle position allez-vous défendre ?

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

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** La Constitution, c'est la Constitution, et le Gouvernement n'a aucunement l'intention de changer le droit de propriété garanti à l'article XVII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

La concertation que nous allons ouvrir ne portera pas sur la définition du foncier nourricier ; peut-être certains aborderont-ils cette notion, mais ce n'est pas du tout l'intention du Gouvernement, non plus que de la Fédération nationale des Safer. Notre intention est de garantir que le droit de propriété soit reconnu à un agriculteur exploitant à titre majoritaire, pour qu'on ne puisse pas acheter du foncier à des fins d'investissement.

Au reste, il ne faut pas en rajouter. Des sociétés ont acheté des terres, notamment dans le vignoble bordelais, mais ce n'est pas énorme – je fournirai des chiffres tout à l'heure. Reste qu'il faut y faire attention. Nous voulons, nous, poser des barrières très claires pour cadenciser le foncier agricole : celui-ci doit revenir à des agriculteurs à temps plein, pas à des gens qui veulent faire de l'argent sur les terres !

Monsieur le sénateur Duplomb, vous qui connaissez mieux que quiconque ces sujets, vous pouvez donc être rassuré : il n'est aucunement question de changer le droit de propriété. Moi-même et tout le Gouvernement nous y opposerons totalement ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

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

**M. Jérôme Bignon.** Pour remédier à la disette alimentaire consécutive à la Seconde Guerre mondiale, un grand programme de modernisation de l'agriculture française a réaménagé le territoire agricole au service d'une agriculture pétrolière utilisant sans limites les matières et les énergies fossiles. C'est ainsi que 20 000 remembrements ont été financés, 500 000 kilomètres de haies supprimés, des milliers de champs drainés ou irrigués, des milliers de

mares supprimées, des centaines de kilomètres de cours d'eau rectifiés et des milliers d'hectares de zones humides retournés.

Les sols ont été massivement artificialisés et continuent de l'être à un rythme soutenu. La taille des parcelles s'est accrue. Les rendements ont certes augmenté grâce aux engrais et aux pesticides, mais on mesure aujourd'hui la contribution de ceux-ci aux pollutions de toute sorte et, bien sûr, au réchauffement de la planète. La note, assurément, sera lourde...

Aucun insecticide n'est aussi efficace que l'oiseau, la coccinelle ou la grenouille qui loge dans les arbres, les fossés, les mares, les prairies humides que, malheureusement, l'intensification agricole de l'ère du pétrole a rasés, comblés, retournés ou abandonnés. Il ne faut pourtant pas désespérer : dame nature est bonne fille...

Le projet d'industrialisation de l'agriculture comportait le volet essentiel de l'aménagement foncier. Aujourd'hui, l'heureuse réorientation de l'agroécologie appelle un nouveau projet spatial, qui en accompagne et favorise la mise en œuvre. Une loi foncière est attendue. À cet égard, j'ai bien entendu le questionnement pertinent de mon collègue et ami Franck Menonville.

Monsieur le ministre, il faut que cette loi soit ambitieuse, qu'on n'hésite pas à répondre aux attentes de plus en plus vives, de plus en plus pressantes, de nos concitoyens, mais aussi aux souffrances réelles du monde agricole. Pour cela, il convient d'introduire la notion de localisation agroécologique pertinente des surfaces d'intérêt écologique dans la conditionnalité des aides de la politique agricole commune. Dans le cadre de la réforme de la PAC, la création et l'entretien de ces structures paysagères et écologiques pertinentes devraient faire l'objet de paiements pour services environnementaux dans tous les bassins de notre pays, avec le concours des agences de l'eau. Qu'en pensez-vous ?

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

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** Monsieur le sénateur Bignon, chacun ici connaît votre engagement et tous les travaux que vous avez menés sur ces sujets, notamment sur la transition agroécologique.

Vous avez raison, l'agriculture de demain sera fondée sur la transition agroécologique, indispensable et irréversible. Simplement, sur tous ces sujets, il faut se garder de tout dogmatisme.

**M. Jérôme Bignon.** J'en suis bien d'accord !

**M. Didier Guillaume, ministre.** Je ne suggérerais pas du tout que vous en faisiez preuve... Je constate seulement que le dogmatisme est souvent un obstacle.

Vous m'interrogez sur la future PAC, en particulier sur les paiements pour services environnementaux et les surfaces d'intérêt écologique, une question chère aussi à M. Montaugé. Il faut évidemment prendre en compte ces surfaces, et j'y travaille dans le cadre du plan stratégique national – une réunion du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire s'est tenue sur ce sujet voilà quelques heures à peine.

Certains propos que j'ai tenus dans la presse n'ont pas été forcément bien perçus, et je suis content de pouvoir les rectifier devant le Sénat : oui, bien sûr, il faut que la France, comme tous les pays d'Europe, quitte cette dépendance aux produits chimiques, aux produits phytosanitaires, aux molécules chimiques ; mais, là aussi, il faut être objectif.

Voyez l'agriculture de conservation : tout le monde dit que c'est une très bonne chose, notamment pour la couverture des sols et les prairies, et je n'ai pas d'objection ; mais on sait que cette agriculture a besoin d'un peu de glyphosate – 1 litre par hectare, je crois. Évoquant ce sujet, j'ai dit que, comme nous ne laisserions personne sans solution, tant qu'il n'y aurait pas une alternative au glyphosate, une autre molécule permettant à l'agriculture de conservation de continuer à se développer, il faudrait continuer avec le glyphosate.

Je tenais à le souligner au moment où il est question de transition agroécologique : arrêter ces produits demain, ce serait arrêter l'agriculture de conservation, donc faire une erreur ; mais il faut que les chercheurs aillent vite pour trouver des alternatives.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Louault.

**M. Pierre Louault.** Je remercie le groupe Les Indépendants, en particulier Franck Menonville, un spécialiste du foncier agricole, pour l'inscription de ce débat à notre ordre du jour.

Nous connaissons tous l'attachement des Français au droit de propriété, pas même ébranlé au moment de la Révolution. Les Français, en particulier les agriculteurs propriétaires de terres, y tiennent plus que jamais.

Pourtant, il faut bien reconnaître que, aujourd'hui, on est en train de fragiliser l'agriculture française, parce qu'un certain nombre de nos jeunes agriculteurs ne peuvent plus accéder au métier, faute de terres disponibles. La semaine dernière, près de chez moi, 300 hectares ont été achetés par des fonds industriels... Remarquez, la propriété industrielle ne me dérange pas ; c'est l'exploitation industrielle qui pose un véritable problème. En l'occurrence, 300 hectares vont rester sans exploitant, sans compter que les propriétaires toucheront peut-être des primes agricoles. Il faut trouver le remède à ce problème.

En particulier, nous devons moderniser les moyens d'intervention des Safer. Aujourd'hui, le foncier n'est souvent pas la propriété d'une personne, mais d'une SCI ou d'un GFA, entre autres structures. Il faut renforcer la capacité d'action des Safer à travers certaines mesures comme les ventes avec cahier des charges, qui préservent le droit de propriété tout en ouvrant à des agriculteurs la possibilité d'exploiter des terres agricoles sur des superficies raisonnables.

Il convient aussi d'assurer la protection d'un certain nombre de lieux très précis, comme des vignobles, en tant qu'éléments du patrimoine culturel français.

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

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** Monsieur le sénateur Louault, vous posez la question, absolument fondamentale, de la souveraineté de notre pays en matière de terres agricoles. Les investisseurs étrangers ont connu ces derniers temps des fortunes diverses, mais ils sont de retour.

Certes, des méthodes de contournement bien connues permettent d'acheter du foncier agricole ; il s'agit d'acquérir une fraction des parts sociales de sociétés détenant du foncier. Mais, comme je l'ai souligné il y a quelques instants, la menace d'accaparement de terres agricoles par des investisseurs étrangers doit être relativisée. Ainsi, en 2018, sur les marchés de parts sociales, 1,2 % seulement des transactions ont été réalisées par des étrangers, 76 % des acquéreurs étrangers étant d'origine européenne.

Toujours est-il que les risques que ces investissements peuvent présenter à long terme pour la souveraineté alimentaire de la France ne peuvent pas être ignorés. C'est la raison

pour laquelle le Gouvernement n'est pas resté sans agir, notamment en vue de détecter le plus en amont possible de telles acquisitions par des personnes, physiques ou morales, non ressortissantes d'un État membre de l'Union européenne.

En particulier, dans le cadre de la loi Pacte, un décret a été pris en décembre dernier sur les investissements étrangers, un décret très important qui, je trouve, est passé un peu trop inaperçu. Il en résulte que, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2020, l'investissement dans le foncier agricole par des ressortissants étrangers devra faire l'objet d'une autorisation au titre de la garantie des intérêts du pays en matière d'ordre public, de sécurité publique ou de défense nationale. En d'autres termes, la France, sur la base de l'expertise menée dans le cadre de la procédure d'agrément, pourra opposer un refus au nom de sa souveraineté et de la défense des intérêts de la Nation.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Louault, pour la réplique.

**M. Pierre Louault.** Trois mots sur le photovoltaïque...

Monsieur le ministre, un agriculteur de ma connaissance fait le pari que, sur trente hectares, il peut faire pousser plus d'herbe sous des panneaux photovoltaïques, parce que l'herbe, c'est bien connu, pousse mieux à l'ombre, notamment en Normandie... N'ayons pas peur d'expérimenter !

Cela dit, je suis d'accord avec vous sur le principe : pas de photovoltaïque à l'heure actuelle ; mais si l'on arrive à démontrer qu'il est possible d'allier agriculture et production d'énergie, pourquoi pas ?

**M. le président.** La parole est à M. Fabien Gay.

**M. Fabien Gay.** Monsieur le ministre, je souhaite vous interroger sur l'avenir du triangle de Gonesse.

On reproche aujourd'hui aux outils de régulation du foncier de ne pas avoir empêché l'artificialisation des surfaces agricoles et de ne pas permettre le renouvellement des générations, ainsi que l'essor de nouvelles modalités d'exploitation prenant en compte les enjeux environnementaux liés à l'activité agricole. Or, dans le triangle de Gonesse, près de 100 000 hectares de terres fertiles ont été perdus en cinquante ans au profit de l'expansion parisienne.

Même si le projet EuropaCity a été enterré grâce à la mobilisation citoyenne, notamment dans le cadre du Collectif pour le triangle de Gonesse, et à celle de nombreux élus, le devenir des 670 hectares du triangle de Gonesse, dernière niche agricole aux portes de Paris, reste soumis à des menaces de bétonisation. Y aura-t-il un autre quartier d'affaires ? Ou, comme l'a annoncé Emmanuel Macron, plusieurs projets coordonnés sur une superficie plus étendue, plus mixte et plus moderne ?

La question se pose également de l'évolution du type de cultures sur ces 670 hectares aujourd'hui cultivés par une dizaine d'exploitants, qui ne sont pas tous propriétaires des terres. Blé, colza, orge, maïs : autant de productions qui ne sont pas forcément en rapport avec la consommation du territoire qui entoure cette poche agricole.

Or, comme il a été rappelé lors des débats publics et réunions sur la préservation et l'avenir de ces terres agricoles, il n'y a pas si longtemps que la culture maraîchère et fruitière prédominait encore, assurant l'autosuffisance des villes alentours. Certains projets visent à y revenir pour développer une agriculture au service des agriculteurs, des consomma-

teurs et de l'environnement, par la promotion des circuits courts au plus près du lieu de production ; je pense, par exemple, au projet Carma.

La mise en œuvre de tels projets est-elle possible avec les outils actuels de régulation foncière ? Comment le Gouvernement envisage-t-il l'avenir du triangle de Gonesse et de son aménagement ?

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

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** L'avenir du triangle de Gonesse est en débat depuis des années. Le Président de la République a pris une décision lors d'un conseil de défense écologique : il a dit non au projet qui était envisagé. De fait, l'heure n'est plus à l'artificialisation des terres pour construire de grands centres commerciaux – je pense, monsieur le sénateur Gay, que nous sommes d'accord sur ce sujet.

Pour autant, l'avenir de ce secteur très convoité n'est pas fixé. Pour connaître très bien les lieux, vous savez que de nombreux acteurs voudraient y investir... Les élus locaux définiront une vision en liaison avec les services de l'État, mais, en tout cas, il faut qu'il y ait sur ce secteur un projet ou plusieurs qui aillent dans le sens de l'agroécologie et de l'agriculture urbaine, afin de sauvegarder ces terres qui intéresseront les habitants de la grande métropole parisienne ou de la banlieue – je ne sais pas comment vous l'appellez, car c'est beaucoup trop grand pour qu'on connaisse ça chez nous. (*Sourires.*) Je pense, en effet, que la ressource de ce sol est absolument indispensable.

La position du Gouvernement est très claire : non au grand projet EuropaCity ; nous verrons s'il y a d'autres projets, mais le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, comme vraisemblablement celui de la transition écologique et solidaire, est hostile à la bétonisation du territoire. Je puis comprendre la déception des promoteurs, celle aussi des élus locaux qui voyaient dans l'ancien projet la promesse de nouvelles activités économiques génératrices d'emplois et créatrices de richesses. Mais de tels aménagements appartiennent au passé. Nous devons préparer les aménagements du futur.

**M. le président.** La parole est à M. Franck Montaugé.

**M. Franck Montaugé.** Lors du quinquennat précédent, le ministre Le Foll a fait progresser la question de la gouvernance du foncier agricole. Depuis lors, et à l'exception d'une loi de 2019, certes non négligeable, sur la protection foncière des activités agricoles en zone littorale, rien ne s'est passé, sinon quelques déclarations d'intention.

Pourtant, ce sujet est au cœur de la place et des moyens que la société française doit donner à son agriculture et à l'exercice de la profession d'agriculteur. Parmi les multiples enjeux posés, en voici quelques-uns qui permettent de mesurer l'importance et l'urgence de la question : la protection et la valorisation du foncier agricole, la diversité des formes d'exercice de la profession d'agriculteur, la contribution des agricultures à la biodiversité et à la préservation de l'environnement, la facilitation de la transmission des terres et de l'installation des jeunes agriculteurs, la nécessité d'une concurrence loyale et équitable pour l'accès aux terres.

Dans ce contexte, le Gouvernement a-t-il l'intention de présenter un projet de loi de régulation du foncier agricole, dont les principes ne reposeraient plus sur des critères techniques, comme c'est le cas aujourd'hui, mais sur les objectifs des politiques publiques qui touchent à l'emploi et à l'installation des jeunes, aux attentes des consommateurs et des élus

locaux, à la transition agroécologique, à la biodiversité et au développement des territoires ? Si tel est le cas, quel est le calendrier législatif prévisionnel ?

Plus précisément, monsieur le ministre, envisagez-vous de donner aux Safer un pouvoir étendu de contrôle sur toutes les cessions de parts de sociétés, hors opérations intrafamiliales, et un pouvoir de négociation dans les cas problématiques au regard des enjeux de concentration et de respect des politiques territoriales ?

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

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** Monsieur le sénateur Montaugé, vous dites que rien ne s'est passé. En ce qui me concerne, je trouve que, depuis un an, il ne s'est jamais passé autant de choses sur la question du foncier !

J'étais rapporteur pour le Sénat du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt présenté par Stéphane Le Foll. Nous étions largement intervenus sur le foncier et nous avons beaucoup travaillé avec la Fédération nationale des Safer, notamment sur le contrôle des structures, sur les cessions – nous ne sommes pas allés assez loin sur ce sujet – et sur la compensation – pour moi, cet aspect est essentiel.

Évidemment, nous aurons toujours besoin d'utiliser des terres, par exemple pour une route ou une déviation, mais cela doit être justifié par un intérêt public. En outre, contrairement aux pratiques passées, il faut qu'il y ait une compensation et elle ne doit pas être uniquement financière, mais aussi en terres. C'est ce que j'avais indiqué dans mon rapport sur la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. La lutte contre l'artificialisation et la concentration passe par ce type d'outil.

L'année dernière, au salon de l'agriculture, le Président de la République a évoqué ces questions. Depuis, nous n'avons eu de cesse de consulter l'ensemble des acteurs concernés : les ONG, les associations, le monde agricole – qui d'autre que lui connaît mieux les territoires ? – et les associations d'élus. Nous travaillons sur la lutte contre l'artificialisation des sols agricoles, sur la préservation des espaces, sur le statut du fermage – une mission d'information est en cours à l'Assemblée nationale à ce sujet –, sur la régulation du foncier, sur l'installation et la transmission, sur le portage du foncier et le développement des instruments, etc. Tous ces sujets font actuellement l'objet de concertations.

De son côté, l'Assemblée nationale a mis en place une mission présidée par M. Sempastous, député des Hautes-Pyrénées, et dont les rapporteurs étaient Mme Petel, députée des Bouches-du-Rhône, et M. Potier, député de Meurthe-et-Moselle.

Vous le voyez, nous avançons, mais dans la concertation – elle est indispensable. En tout cas, dans mon idée, les Safer doivent avoir un pouvoir étendu.

**M. le président.** La parole est à M. Franck Montaugé, pour la réplique.

**M. Franck Montaugé.** La maîtrise du foncier agricole relève de la souveraineté nationale. Les Safer doivent être au cœur de cette régulation publique modernisée. Leur relation avec le contrôle des structures doit être revue, la mutation de parts sociales devant donner lieu à un agrément répondant aux objectifs d'un cahier des charges. Enfin, une évaluation des résultats de cette régulation modernisée doit être périodiquement réalisée.

**M. le président.** La parole est à M. Henri Cabanel.

**M. Henri Cabanel.** À l'origine financées à 80 % par des fonds publics, les Safer sont victimes d'un désengagement continu de l'État. Pourtant, ces organismes sont des outils incontournables et légitimes du foncier agricole. Ils représentent une spécificité nationale, dont la France peut être fière. J'appelle donc depuis des mois l'attention sur les problèmes de budget rencontrés par certaines Safer et les difficultés qui en découlent dans la mise en œuvre de leurs missions de service public. Cela les a déjà conduites à déstocker le foncier qu'elles avaient en réserve, et la situation ne cesse de se détériorer dans un contexte de hausse des prix du foncier.

Les Safer jouent un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire et la politique agricole nationale. En parallèle, les établissements publics fonciers régionaux poursuivent une mission de maîtrise foncière. Lorsque leurs réserves foncières sont agricoles, les missions de la Safer et des EPF se recoupent. Il existe déjà un terrain d'entente et de coordination sur certains territoires.

Les EPF reçoivent principalement trois types de ressources pour mener à bien l'ensemble de leurs missions : la taxe spéciale d'équipement (TSE), les produits de la vente et de la gestion des biens et l'emprunt. Ces ressources leur assurent une sérénité et une pérennité financières. Les Safer intervenant dans la partie agricole des missions des EPF, un transfert de ressources pourrait s'avérer pertinent.

Enfin, je tiens à rappeler que les Safer font face à un manque d'information important concernant les ventes de biens fonciers, ce qui ne peut que nuire à leur activité.

Monsieur le ministre, comment soutenir les Safer pour leur permettre de mieux réaliser leurs objectifs et avoir accès aux informations sur les ventes de foncier agricole, quelle que soit l'identité juridique du vendeur ? Pourrait-on évaluer la possibilité de transférer des ressources des EPF régionaux vers les Safer par une ponction sur la TSE ?

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

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** Monsieur le sénateur Cabanel, nous ne laissons pas les Safer sans moyens ni solutions. Je l'ai dit précédemment, le Gouvernement entend aider et accompagner la Fédération nationale des Safer et promouvoir son travail, qui est essentiel. À l'occasion d'une question précédente, j'ai d'ailleurs indiqué que nous voulions donner plus de moyens encore aux Safer, parce que ce sont elles qui, objectivement, ont la vision la plus claire et savent ce qui se passe sur le territoire.

Votre question, plus large, porte sur les moyens des Safer et sur leurs liens avec les EPF régionaux et locaux. Tous ces sujets vont de pair. Dans notre pays, nous avons tendance à empiler les structures qui ont des statuts variés, publics ou privés, et qui dépendent de différents échelons administratifs – c'est une difficulté, parfois une force... Il nous faut bien sûr coordonner toutes ces structures.

Un EPF et une Safer répondent à des motivations différentes, mais contribuent finalement à la même chose : faire en sorte que des territoires, agricoles ou non selon les cas, ne soient ni oubliés ni développés n'importe comment.

Je réponds donc clairement à votre question : oui, les EPF et les Safer doivent coordonner leurs actions et, oui, nous devons donner les moyens aux Safer d'exercer leurs missions ! D'ailleurs, je l'ai déjà dit, à la suite de l'adoption de la loi Pacte, nous aurons la possibilité, à partir du 1<sup>er</sup> juillet prochain, de contrôler les ventes de terrains pour éviter, dans le cadre de notre souveraineté nationale et alimentaire, certaines acquisitions.

Les Safer doivent également mener un travail sur les cessions partielles – il me semble que c'est le sens de votre question. Ce sujet fait évidemment partie de la concertation en cours ; nous verrons à son issue comment avancer.

Pour conclure, je veux vous dire que nous ne souhaitons pas que le projet de loi à venir vienne « d'en haut ». Il doit être élaboré par tous les acteurs de terrain dans le cadre de cette concertation, être coconstruit. C'est ensemble que nous en bâtissons l'architecture.

**M. le président.** La parole est à M. Henri Cabanel, pour la réplique.

**M. Henri Cabanel.** J'entends votre propos, monsieur le ministre, mais je ne peux que constater le désengagement de l'État. En fait, les Safer ont aujourd'hui comme seule source de financement les ventes de terrains. Elles vendent donc des grands domaines et prennent au passage un pourcentage, ce qui n'est, certes, pas si mal... C'est pourquoi je voudrais qu'on grave dans le marbre l'idée d'un financement pérenne des Safer. Pour cela, je vous soumetts une proposition : évaluer les conséquences d'un transfert d'une part de la TSE vers les Safer. Cette proposition répondrait à l'objectif d'un financement pérenne.

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Férat.

**Mme Françoise Férat.** Je voudrais évoquer plus particulièrement le foncier viticole.

La maîtrise du foncier est un enjeu essentiel pour les exploitations familiales viticoles et pour le maintien des équilibres entre le vignoble et le négoce. Elle permet notamment un partage de la valeur ajoutée entre les acteurs répartis sur les territoires grâce à un maillage de petites exploitations.

La fiscalité patrimoniale, que ce soit celle sur les successions ou celle sur les donations, frappe lourdement les transmissions familiales, notamment lorsque le prix du foncier est élevé. En conséquence, les héritiers sont incités à céder ce foncier, plutôt qu'à le conserver ou à le louer à des membres de la famille, ce qui fait courir un risque de morcellement et de disparition des exploitations familiales. Par exemple, entre 2006 et 2016, une diminution de 6 % des structures moyennes a été constatée en Champagne. Les mesures actuelles, principalement l'exonération partielle des biens loués par bail à long terme, n'apparaissent plus suffisantes pour résoudre ce problème.

Monsieur le ministre, j'aimerais recueillir votre avis sur quelques propositions – j'ai porté certaines d'entre elles lors de l'examen du dernier projet de loi de finances – : premièrement, favoriser les transmissions dans un cadre familial au travers d'une exonération significative des droits de donation et de succession pour les biens loués pendant une durée longue ; deuxièmement, exonérer d'impôt sur la fortune immobilière les propriétaires qui affectent durablement leurs terres à des exploitations agricoles ; troisièmement, rendre le contrôle du foncier agricole plus efficient, lorsque sa mutation prend la forme d'une vente de droits démembrés ou d'une cession de parts de société ; quatrièmement, rétablir une fiscalité patrimoniale incitative pour les investissements dans les parts de groupements fonciers agricoles.

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

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** Madame la sénatrice Françoise Férat, la question de la fiscalité applicable aux transmissions est essentielle. Elle fait naturellement partie des discussions en cours et constituera un point important de la future loi foncière.

Je vais répondre à vos interrogations, mais il faut d'abord savoir que le sujet de la fiscalité est vieux comme le monde, si je puis dire, et que nous ne sommes pas vraiment encore arrivés à le régler.

Dans le cadre du chantier relatif à la fiscalité agricole mené en 2018, plusieurs mesures ont été prises en loi de finances pour 2019 : premièrement, triplement du plafond d'exonération des droits de succession ou de donation lors de la transmission de biens loués par bail à long terme ; deuxièmement, élargissement du crédit vendeur, qui permet d'étaler l'imposition des plus-values lors des cessions. Or, vous le savez comme moi, il faut laisser passer du temps avant de mesurer les effets d'une politique publique. Nous ne pouvons donc pas le faire pour les deux dispositifs que je viens de vous citer, puisqu'ils sont entrés en vigueur en 2019.

Nous ne devons pas nous interdire de poursuivre la réflexion sur le sujet. D'ailleurs, la question de la fiscalité et de la transmission constitue l'un des cinq axes de la consultation que nous menons actuellement sur le foncier, et il sera indispensable que la future loi inclue un volet consacré à la fiscalité. Les discussions ne seront peut-être pas simples avec mes collègues de Bercy, mais nous devons avancer. Si nous n'évoquons pas ces sujets de fiscalité, de donation et de transmission, nous n'y arriverons pas.

Sur le renforcement des contrôles sur le foncier que vous évoquez, j'y suis personnellement favorable.

L'ensemble des propositions que vous formulez me semble de bon sens, mais les questions fiscales ne dépendent pas directement de moi et doivent être débattues lors de l'examen du projet de loi de finances.

Surtout, on ne peut pas faire de règle générale à partir des problèmes que vous soulevez à propos de la Champagne, problèmes que je comprends tout à fait. Les questions se posent de manière différente dans les autres régions – c'est d'ailleurs l'une des difficultés. Pour autant, elles méritent une expertise précise, et je m'engage à y travailler dans le cadre des réflexions sur la fiscalité que nous menons pour préparer le projet de loi foncière.

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Férat, pour la réplique.

**Mme Françoise Férat.** À vous entendre, monsieur le ministre, on a l'impression que rien n'est possible ! Vous vous abritez derrière cette future loi, dont nous entendons parler depuis des années... Je suis donc un peu déçue par vos propos. Pourtant, il faut vraiment que nous adressions des signaux clairs à nos agriculteurs, en particulier à nos viticulteurs. Je ne parle pas des grands vignobles de champagne, mais de petites exploitations souvent morcelées et qui ne sont pas exploitées comme il le faudrait.

Je le répète, je suis désolée d'entendre de tels propos de votre part, parce que nous devons absolument prendre les problèmes à bras-le-corps et aller de l'avant.

**M. le président.** La parole est à M. Dominique de Legge.

**M. Dominique de Legge.** Le foncier agricole est largement dominé par l'intervention des Safer et, après avoir entendu leur éloge, je voudrais quand même rappeler le rapport de la Cour des comptes de 2014, qui pointait des dérives, notamment un dévoiement de leurs missions traditionnelles au profit de pratiques communément appelées opérations de substitution.

Il s'agit d'opérations qui n'ont strictement rien à voir avec les missions initiales des Safer, à savoir le remembrement et l'installation des jeunes et qui permettent aux acquéreurs de

ne pas s'acquitter des droits fiscaux, dont les Safer sont exemptées, et à ces dernières de toucher une commission en échange. Selon la Cour des comptes, le coût fiscal de ces opérations s'élève à plus de 45 millions d'euros, les perdants étant les départements et les communes...

La Cour constate par ailleurs que cet avantage fiscal concerne de plus en plus d'opérations relatives à des biens ruraux bâtis qui n'ont strictement rien à voir avec les biens agricoles. Je vous invite, monsieur le ministre – j'en ai encore fait l'expérience tout à l'heure –, à aller sur le site internet géré par la Fédération nationale des Safer ; vous y trouverez des résidences secondaires qui n'ont aucune terre agricole autour.

Quelles mesures envisagez-vous pour mettre un terme à ce détournement de procédures ?

De manière plus générale, l'un des enjeux majeurs de l'agriculture réside dans l'investissement en milieu rural, et je ne suis pas certain que la combinaison du droit de préemption, de la politique des structures et des mécanismes de fixation des loyers soit un véritable élément d'attractivité. Qu'envisagez-vous de faire pour que les investisseurs n'hésitent pas à investir en milieu rural ?

Enfin, en ce qui concerne la fiscalité, sujet qui vient d'être évoqué par Mme Férat, on ne peut pas nous dire en même temps que le foncier agricole ne participe pas à l'économie réelle, puisqu'il est taxé au titre de l'impôt sur la fortune immobilière, et qu'il est indispensable à l'agriculture ! Il y a là une certaine contradiction...

**M. Jean-Raymond Hugonet.** Très bien !

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

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** Monsieur le sénateur Dominique de Legge, votre question se situe dans le prolongement de celle de Mme Férat, et elle est importante.

Vous parlez de « détournement ». De manière générale, et sans évoquer cette expression en particulier, je crois que nous devons modérer nos propos. À propos des Safer, j'entends beaucoup de compliments, mais aussi des reproches. Tout dépend du camp dans lequel on est et de sa région. Les choses varient beaucoup. Par exemple, le Parlement a récemment voté un texte sur la préemption de petites parcelles en Île-de-France ; à cette occasion, le rôle de la Safer a été mis en avant.

Les missions des Safer sont strictement encadrées par la loi. Bien sûr, s'il y a des dérives, des choses qui ne se passent pas correctement, il faut les regarder de près, et je suis prêt à le faire. En même temps, depuis la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014, les missions des Safer s'exercent dans un champ relativement large : installation des agriculteurs, soutien aux exploitations, protection de l'environnement, développement rural, connaissance et transparence des marchés fonciers, etc. En contrepartie, la tutelle de l'État est forte.

Je crois que nous pouvons encore améliorer la transparence des Safer, et il faut que nous travaillions avec elles sur ces sujets pour qu'elles s'améliorent. C'est important, parce qu'elles sont la pierre angulaire de la question du foncier agricole.

Mme Férat disait : « Si on attend tout de la loi foncière, il ne se passera rien. » Mais nous n'en attendons pas tout ! Ces sujets sont sur la table depuis des années, et je ne connais pas encore le calendrier de ce texte. C'est pourquoi nous devons avancer sur cette future loi foncière, tout en adoptant des

mesures grâce à d'autres véhicules à notre disposition, qu'ils soient législatifs – je pense surtout aux lois de finances – ou réglementaires.

**M. le président.** La parole est à M. Hervé Gillé.

**M. Hervé Gillé.** Le foncier agricole, plus particulièrement viticole, est confronté à de nombreux conflits d'usages, qui sont notamment liés à l'urbanisme. L'objectif des SCOT, des PLUI ou des PLU est clairement d'optimiser la consommation des espaces, en préservant au mieux le foncier agricole et viticole.

Ainsi, en Gironde, le concept de trame pourpre, à l'instar des trames bleues et vertes, permet, sans en avoir la même force, d'améliorer la prise en compte des enjeux viticoles pour la rédaction des documents d'urbanisme, mais nous sommes clairement confrontés à une incapacité d'agir pour combler les dents creuses viticoles en milieu urbain ou en périphérie.

Cet objectif louable permettant notamment de rationaliser les périmètres et les bandes de protection ne dispose pas d'outil opérationnel de négociation et de compensation. Il est en effet légitime que, dans cette perspective, toute consommation foncière viticole, notamment en appellation d'origine contrôlée, soit compensée pour maintenir les surfaces d'exploitation, mais ces outils de compensation sont aujourd'hui quasi inexistantes ou inopérants.

Il serait judicieux d'établir sur ces sujets des coopérations fonctionnelles entre les Safer et les établissements publics fonciers pour créer les moyens de la négociation et de la compensation, que celle-ci soit en nature ou financière.

Cet outil de médiation est aujourd'hui essentiel pour optimiser les démarches d'urbanisme, en respectant toutes les parties prenantes. Il serait essentiel pour répondre aux enjeux environnementaux et faciliter l'acceptabilité des projets.

Face à l'impuissance actuelle, quelles propositions d'outils de compensation et de médiation foncière pourriez-vous faire pour résoudre nombre de conflits et tensions liés aux proximités viticoles et urbaines ?

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

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** Monsieur le sénateur Gillé, il est vrai que la question du foncier crée des tensions fortes, en particulier sur votre territoire. Quand on connaît le prix de l'hectare de vignes dans votre département, on peut le comprendre...

**M. Hervé Gillé.** Pas seulement des vignes !

**M. Didier Guillaume, ministre.** C'est exact !

Un outil existe, il a été établi par la loi d'avenir de 2014, c'est la compensation agricole, mais, aujourd'hui, nous ne nous en saisissons pas assez et nous ne disposons pas de suffisamment de dispositifs de régulation – je l'admets d'autant plus volontiers que je l'avais noté en 2014 dans mon rapport sur le projet de loi. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de la concertation en cours, nous devons travailler sur ces sujets. Peut-être ne faudra-t-il d'ailleurs pas attendre la future loi foncière et proposer des évolutions dans d'autres textes, par exemple en loi de finances. J'espère que vous pourrez contribuer à cette réflexion et proposer des amendements allant dans ce sens.

Je l'ai dit en répondant à une autre question, il faut absolument que la médiation sur la compensation du foncier se fasse.

En ce qui concerne les dents creuses, il faut évidemment trouver un équilibre entre l'extension des terres agricoles et celle des villes. Dans ce cadre, nous avons fixé un objectif essentiel : zéro artificialisation nette. Ce sujet recoupe aussi le débat actuel sur les zones de non-traitement, qui concernent notamment les activités viticoles. Je le disais dans mon intervention, l'urbanisation a progressé, les villages ont progressivement grignoté les champs et les vignes, et on dit maintenant aux agriculteurs : « Attention aux zones de non-traitement ! » Nous devons évidemment régler ce conflit entre plusieurs usages et intérêts.

Je vous propose de travailler avec mon cabinet sur ces sujets. J'écouterai vos propositions avec attention pour que nous puissions avancer le plus vite possible.

**M. le président.** La parole est à M. Hervé Gillé, pour la réplique.

**M. Hervé Gillé.** Je retiens votre proposition, monsieur le ministre, et je vous en remercie. Les contentieux sur les documents d'urbanisme sont de plus en plus nombreux, ce qui démontre une certaine impuissance publique. Il devient donc urgent de créer des instruments de médiation pour faciliter leur conception et leur approbation, en respectant l'ensemble des parties prenantes.

**M. le président.** La parole est à M. Cyril Pellevat.

**M. Cyril Pellevat.** Je tiens à remercier mes collègues du groupe Les Indépendants d'avoir demandé l'inscription de ce débat sur le foncier agricole et la pertinence des outils de régulation à notre ordre du jour et à saluer le travail que mène notre collègue Laurent Duplomb sur l'agriculture.

Il faut d'emblée souligner l'importance de la politique foncière en France. Elle représente un atout pour la compétitivité et la durabilité de notre agriculture. À ce titre, cette politique publique mérite d'être préservée et consolidée.

Globalement, les outils de régulation existants et le travail des institutions mixtes, les Safer, depuis plus de cinquante ans ont permis d'accompagner la modernisation de l'agriculture, tout en préservant au maximum les structures familiales, mais ils ont surtout permis d'avoir une politique foncière agricole efficace – j'en veux pour preuve plusieurs exemples comme le contrôle des loyers en fonction de l'inflation et de l'évolution des revenus agricoles ou le contrôle de l'acquisition des terres par des pays étrangers. On constate cependant que ces outils ont aujourd'hui atteint certaines limites. Si le système fonctionne, il est perfectible et doit être amélioré pour mieux préserver nos terres face à l'accaparement par des investisseurs étrangers.

L'un de nos objectifs communs, mes chers collègues, étant de permettre aux agriculteurs d'acquérir progressivement les terres qu'ils exploitent, on peut se demander de ce point de vue où en est le dispositif Sapin, qui vise à mieux appréhender l'acquisition par des pays étrangers des terres agricoles françaises.

Je crois qu'il nous faut préserver, renforcer et moderniser les outils de régulation de notre politique foncière agricole.

Je terminerai par le cas précis du mitage des terres. Il faut pousser au regroupement des terres agricoles et éviter au maximum pour les collectivités le recours à un tel mitage. Comment améliorer la situation de ce point de vue et aider les collectivités ? Comment renforcer les outils de régulation existants ?

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

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** Monsieur le sénateur Pellevat, je partage totalement vos inquiétudes et vos interrogations.

J'ai évoqué la loi Sapin et ce que nous avons ajouté dans la loi Pacte : à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2020, la France aura la possibilité d'empêcher l'achat de terres pour des raisons de souveraineté. C'est quelque chose de très important.

Vous avez raison, une régulation est nécessaire. Aujourd'hui, 1,2 % des terres, je le disais, sont achetées par des sociétés financières étrangères. Cela reste faible, mais nous ne savons pas comment les choses peuvent évoluer à l'avenir, et le mouvement pourrait s'amplifier et s'accélérer, ce qui justifie pleinement la mise en place d'une régulation. J'insiste, régulation est le maître mot de ce que nous voulons faire.

Tous les élus de terrain connaissent bien ces problèmes, nous y sommes tous confrontés, que nous vivions dans une zone touristique ou viticole ou dans n'importe quel autre territoire. Nous comprenons donc parfaitement la nécessité de ces outils de régulation, et nous devons travailler ensemble à leur élaboration.

Vous évoquez aussi la question du mitage des terres, qui constitue en effet un véritable problème. Nous devons partir d'un principe de base : un agriculteur doit pouvoir acquérir ses terres. Dans le cadre du plan Biodiversité dévoilé en 2018, mes collègues Emmanuelle Wargon et Julien Denormandie sont en train de mettre en place un groupe de travail sur ce sujet, ses conclusions sont attendues pour le printemps prochain. Une feuille de route interministérielle sera alors définie, et je pense que nous réussirons à trouver un modèle qui nous permette de faire baisser la pression.

**M. le président.** La parole est à M. Cyril Pellevat, pour la réplique.

**M. Cyril Pellevat.** Je vous remercie pour ces éléments, monsieur le ministre. Vous le savez, la Haute-Savoie est une région touristique qui est soumise à une forte pression immobilière. Les parlementaires de ce département seront donc très attentifs aux travaux du groupe de travail que vous évoquez et nous serons heureux de pouvoir être associés à ce processus de réflexion.

**M. le président.** La parole est à M. Hervé Gillé.

**M. Hervé Gillé.** Ma question porte sur la création d'un nouveau livret d'épargne, que certains nomment déjà livret vert, dont l'objectif serait de mobiliser l'épargne des Français pour financer des actions en faveur de l'agriculture, notamment la préservation du foncier agricole et la transition vers l'agroécologie.

Ce livret vert pourrait être créé sur le modèle du livret A ou du livret de développement durable. Cette idée est portée depuis le début des années 2010 sur différents bancs de l'Assemblée nationale et différentes travées du Sénat.

Récemment, dans leur rapport de la mission d'information sur le foncier agricole rendu en décembre 2018 à l'Assemblée nationale, Anne-Laurence Petel et Dominique Potier en ont fait l'une de leurs propositions, mais nous pouvons aussi nous rappeler qu'en 2015 une proposition de loi déposée par une partie de nos collègues du groupe Les Républicains reprenait également le principe de ce livret vert.

Ce livret vert présenterait selon moi un triple avantage.

Le premier serait de renforcer la lutte contre la pression foncière et l'artificialisation ou l'accaparement des terres agricoles. Il pourrait financer une politique de prêts bonifiés fléchés visant à favoriser l'accès au foncier agricole

pour encourager l'installation et le renouvellement des générations. Il pourrait bénéficier aux agriculteurs, mais aussi aux collectifs citoyens et aux collectivités territoriales.

Le deuxième avantage, c'est qu'il répondrait à une attente sociétale de plus en plus forte des Français de s'engager vers des politiques plus respectueuses de l'environnement et une alimentation plus sûre.

Le troisième avantage que j'identifie viendrait également répondre à une attente forte des Français : avoir accès à une épargne sûre.

Monsieur le ministre, la loi sur le foncier agricole tardant à venir et la création de ce livret vert relevant davantage d'une loi de finances, pouvez-vous nous indiquer si le Gouvernement est prêt dans le cadre du prochain projet de budget à accepter le principe de la création de ce livret vert ?

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

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** Monsieur le sénateur Gillé, vous posez une question importante, qui a déjà été évoquée au Sénat, ainsi que par la mission d'information présidée par Jean-Bernard Sempastous à l'Assemblée nationale. Elle dépasse bien évidemment le cadre de notre débat d'aujourd'hui, parce qu'elle doit être évaluée en interministériel et parce qu'elle fait partie du champ d'une loi de finances – vous l'avez dit.

Vous évoquez les attentes sociétales. Je voudrais dire de manière générale que, si nous voulons une transition agroécologique et une agriculture plus saine, plus sûre et plus durable, c'est aux agriculteurs que nous devons cette évolution.

En ce qui concerne la création d'un livret vert, il n'y a pas d'opposition *a priori* du Gouvernement, mais son contour et les modalités de sa mise en place ne sont pas assez définis aujourd'hui. Cette idée mérite que nous y travaillions, et nous le ferons dans le cadre de la concertation qui est en cours.

Je ne peux évidemment pas vous répondre par oui ou par non – ce serait absurde. Cette proposition d'épargne populaire verte dépasse naturellement le champ de compétences du ministère de l'agriculture et beaucoup d'acteurs peuvent être concernés par un tel projet.

En tout cas, le Gouvernement n'est pas *a priori* opposé à une réflexion sur ce sujet, mais l'ensemble des répercussions, notamment dans le domaine fiscal et économique, doit être expertisé avec précision. Je comprends votre question comme un appel à mettre ce sujet à l'ordre du jour, et vous avez bien fait de la poser, parce qu'il est important.

**M. le président.** La parole est à M. Hervé Gillé, pour la réplique.

**M. Hervé Gillé.** Vous l'avez souligné, monsieur le ministre, la maîtrise foncière par des instruments publics vise également à réguler les investissements financiers. Il est urgent de prendre cette orientation : nous espérons pouvoir travailler très rapidement à ce chantier !

**M. le président.** La parole est à M. Patrick Chaize.

**M. Patrick Chaize.** L'artificialisation des terres se poursuit en France, malgré de nombreuses lois appelant à la sobriété. Mon département, représenté aujourd'hui dans nos tribunes par des habitants de la commune de Viriat, n'y échappe pas.

Le plan Biodiversité, qui prône le « zéro artificialisation nette », vient s'ajouter aux dispositifs antérieurs, tels que ceux des lois Grenelle II, SRU, ALUR ou de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, et aux orientations stratégiques de la politique climatique.

L'artificialisation reste pourtant supérieure en France à la moyenne européenne ; elle augmente plus rapidement que la population.

Ainsi, malgré les objectifs de réduction annoncés, on constate que la consommation des espaces naturels et agricoles se poursuit inexorablement. Elle représente en moyenne 27 000 hectares par an, soit l'équivalent de trois à cinq stades de football par heure.

De plus, si elle a été divisée par deux entre 2007 et 2017, elle est repartie à la hausse depuis 2015. Dans un rapport publié l'été dernier, France Stratégie estimait pour sa part qu'atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette » dès 2030 nécessiterait de réduire de 70 % l'artificialisation brute et de retourner à la nature 5 500 hectares de terres.

L'agriculture est souvent doublement touchée, par l'emprise des ouvrages construits puis par la mobilisation du foncier pour la mise en œuvre des mesures de compensation environnementale. La reconquête des sols et des friches urbaines peine à se mettre en place, notamment parce qu'elle est coûteuse.

L'application de la séquence « éviter-réduire-compenser », présentée comme la solution pour concilier aménagement et environnement, ne semble pas non plus donner les résultats escomptés. Le rôle des Safer comme régulateurs de la consommation du foncier agricole apparaît également de moins en moins prégnant.

Aussi, en quoi la loi foncière en préparation sera-t-elle de nature à apporter des solutions à la hauteur de cette consommation inexorable du foncier agricole, notamment en matière de réhabilitation des friches urbaines ?

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

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** Monsieur le sénateur Patrick Chaize, permettez-moi de saluer à mon tour les citoyens et les élus de la commune de Viriat présents en tribune. Ils assistent à un débat dont la portée est bien réelle pour eux, tant le sujet de la pression foncière et de l'artificialisation des terres est prégnant dans le département de l'Ain, en particulier au sein de l'arc franco-valdo-genevois, du fait de la proximité de la Suisse. Ces dernières années, le nombre d'habitants a augmenté dans toutes les petites communes de ce secteur, ce qui a entraîné la consommation de terres agricoles.

Le sujet de la pression foncière, la proximité avec la Suisse font que tous nos petits villages ont augmenté en habitants et ont pris des terres agricoles.

Vous avez raison, monsieur Chaize : la consommation des espaces naturels est beaucoup trop forte aujourd'hui. Si, depuis des décennies, nous ne parvenons pas à régler ce problème, c'est pour une double raison.

D'abord, il a fallu équiper la France en logements et en services publics. Cela a contribué à priver l'agriculture de beaucoup de terres.

Ensuite, comme vous l'avez très bien dit, tant de textes législatifs concernant des secteurs divers et variés ont été produits, chacun traitant en silo de l'artificialisation des terres, que nous avons échoué à élaborer une vision globale du problème. De ce fait, nous sommes pour l'instant collectivement en échec.

Nous entendons précisément adopter une approche globale dans le cadre de l'élaboration de la future loi foncière, ainsi que dans celui de cette consultation. Je ne sais pas si cette loi foncière sortira cette année ou l'année prochaine : ni vous ni moi ne sommes maîtres de l'ordre du jour du Parlement, et il y a tellement d'autres textes à examiner ! Ce que je sais, c'est que le sujet que vous abordez est absolument essentiel. Le groupe de travail sur l'artificialisation des terres doit maintenant proposer des actions concrètes et partagées d'ici au mois d'avril et à la prochaine réunion du comité de défense écologique, afin d'étayer le projet de loi foncière à venir.

**M. le président.** La parole est à M. Patrick Chaize, pour la réplique.

**M. Patrick Chaize.** Je remercie M. le ministre d'avoir pris en considération cette question. Effectivement, il faut arrêter de travailler en silo et aborder le problème selon une vision globale. C'est ainsi que l'on pourra répondre efficacement à un problème qui devient majeur dans nos territoires.

**M. le président.** La parole est à M. Vincent Segouin.

**M. Vincent Segouin.** Monsieur le ministre, je viens de l'Orne, département de polyculture, où prédominent, à l'ouest, la production laitière, et, à l'est, l'élevage et la culture des céréales. Dans ce département très agricole, bon nombre d'exploitations sont reprises par de jeunes agriculteurs, qui sont souvent, mais non toujours, les enfants des précédents exploitants.

Depuis quelques années, nous observons des reprises d'exploitations par des sociétés civiles d'exploitation agricole (SCEA) de départements voisins : ces sociétés pratiquent la monoculture pour fournir des unités de méthanisation. Nous constatons aussi que certaines fermes laitières sont reprises pour y étendre ou y installer des haras de chevaux de courses appartenant à des sociétés financières françaises ou étrangères. Dans ces deux cas, la terre peut être vendue jusqu'à 20 000 euros l'hectare.

Avec un chiffre d'affaires de 1 300 euros par hectare et un bénéfice de l'ordre de 450 euros par hectare, il est impossible pour un jeune agriculteur d'acquérir ces terres et de vivre décemment de son travail. Pourtant, à l'échelle du pays, il est primordial de conserver une indépendance agricole et de produire suffisamment pour nourrir la population : cela a été suffisamment répété au fil de cette journée. L'installation des jeunes agriculteurs doit donc être suivie et encouragée.

Bien sûr, le libéral que je suis aurait préféré que l'agriculture rémunère suffisamment pour qu'un marché du foncier agricole fonctionne de façon libre et indépendante, sans intervention des Safer. Malheureusement, ce n'est pas le cas ! Les Safer ont donc leur place, mais elles sont incompétentes dans les deux situations précises que j'ai décrites. En effet, elles ne peuvent agir en cas de transfert partiel des parts sociales. Les Safer font aussi l'objet de nombreuses critiques quant à la préemption et à l'attribution des terres, mais aussi quant à leur financement, depuis le retrait du soutien de l'État en 2017.

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous indiquer votre position sur les points que j'ai évoqués, à savoir l'extension de l'avis des Safer aux transferts partiels de parts de société, leur financement et leur fonctionnement ?

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



**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** Monsieur le sénateur Segouin, le débat d'aujourd'hui nous permet de constater qu'il existe une vision partagée, sur toutes les travées de la Haute Assemblée, de ce que nous voulons pour nos terres agricoles.

Nous avons également une volonté commune de faire en sorte que des jeunes puissent s'installer. En effet, si l'on veut qu'il y ait encore de l'agriculture demain, il ne suffira pas de résoudre le problème du foncier : il faut aussi que les générations d'agriculteurs puissent se renouveler. À cet égard, nous travaillons sur un agrément afin de mettre en place une approche globale. Nous sommes donc tout à fait en phase.

Il reste à déterminer comment aborder ces sujets et dans quel cadre. À la suite de l'intervention du Président de la République, j'ai souhaité engager cette concertation pour faire prendre conscience à tous de l'enjeu. Comme je l'ai dit en réponse à M. Chaize, il faut cesser de travailler en silo, conduire une réflexion globale : telle est la tâche que s'est assignée le ministère de l'agriculture et de l'alimentation. C'est la première fois, me semble-t-il, que des organisations professionnelles agricoles, des structures associatives privées et des ONG travaillent ensemble sur ce thème.

Lors de la restitution à laquelle je me livrerai dans les prochaines semaines, je demanderai aux acteurs s'ils valident les points d'accord. Si tel est le cas, nous pourrions aller vite, mais nous savons très bien que, sur beaucoup de sujets, en particulier ceux que vous venez d'évoquer, il n'y a pas d'unanimité. Il faudra alors trancher. Ma crainte est que nous nous engagions dans des débats qui nous mèneraient à aborder, au-delà de l'agriculture et de l'artificialisation des terres, bien d'autres domaines, tel celui du logement. Pour pouvoir avancer, il faut d'abord déterminer ce sur quoi nous sommes unanimement d'accord.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Raymond Hugonet.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** Monsieur le ministre, l'agriculture s'apprête à connaître une restructuration sans précédent. Pour des raisons démographiques, dans les trois prochaines années, sur les 450 000 chefs d'exploitation recensés par la Mutualité sociale agricole, pas moins de 160 000 vont arriver à l'âge de la retraite. Cela représente plus du tiers des effectifs et quelque 55 000 départs d'agriculteurs par an. En regard, le nombre des installations varie, bon an mal an, de 12 000 à un peu plus de 14 000 depuis dix ans. Les filles et fils d'agriculteurs, dont tous ne reprennent évidemment pas l'exploitation familiale, ne peuvent relever seuls le défi du renouvellement des générations et du remplacement des agriculteurs partant à la retraite.

Dans ce contexte, la politique de régulation de l'exploitation du foncier et le contrôle des structures apparaissent secondaires. N'est-il pas plutôt nécessaire de trouver des agriculteurs, autrement dit de susciter des vocations, plutôt que de s'arc-bouter sur l'attribution la plus égalitaire possible du droit d'exploiter le foncier entre les agriculteurs en place, alors même qu'une exploitation agricole repose sur un projet économique permettant de dégager un revenu décent, et non sur un nombre d'hectares ?

Au regard de ce nouveau contexte foncier et de ces enjeux, ne croyez-vous pas nécessaire, monsieur le ministre, de simplifier les conditions d'application du contrôle des structures, dès lors que, dans la plupart des régions, il n'y aura pas pénurie de terres à cultiver et que la réussite d'une entreprise agricole dépend peu de son nombre d'hectares ? Jugez-vous nécessaire de faire des installations, tout particulièrement celles de jeunes non issus du milieu agricole, une priorité,

dès lors qu'elles sont indispensables au renouvellement des générations d'agriculteurs ? Enfin, estimez-vous possible de mieux maîtriser les agrandissements excessifs en contrôlant plus efficacement les prises de participation dans les sociétés d'exploitation ?

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

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** Monsieur le sénateur Hugonet, je répondrai à vos trois questions par l'affirmative.

Nous avons bien entendu identifié la nécessité de renforcer les outils propres à favoriser l'installation des jeunes agriculteurs, y compris hors cadre familial. Il faut savoir que la plupart des jeunes agriculteurs qui s'installent aujourd'hui le font hors cadre familial. Nous travaillons sur le répertoire des départs et des installations que vous appelez de vos vœux.

Il est effectivement envisagé, dans le cadre de la concertation, de simplifier le contrôle des structures pour le concentrer sur les opérateurs à enjeu. Ce contrôle est évidemment indispensable, mais nous voulons le faire évoluer.

Enfin, concernant là encore l'installation des jeunes, nous avons inversé la tendance à la baisse des effectifs dans l'enseignement agricole. Un bus partant du salon de l'agriculture sillonnera la France pour promouvoir la profession d'agriculteur. Par ailleurs, dans le cadre de l'Agenda rural, nous travaillons à rendre plus attractifs certains territoires.

Je l'ai déjà indiqué : les Safer ont contribué à l'installation de plus de 1 600 jeunes exploitants, sur un nombre total de 15 000. Leur rôle est donc important.

Je souhaiterais maintenant compléter la réponse que j'ai faite à M. Cabanel au sujet du financement des Safer.

Les Safer se rémunèrent sur les opérations qu'elles réalisent en France métropolitaine. Elles n'ont pas forcément besoin de plus d'argent en provenance du budget de l'État ; ce n'est d'ailleurs pas une demande qui nous est faite. En revanche, les besoins sont très importants pour l'outre-mer – Mme Jasmin peut en témoigner –, où l'État aide financièrement les Safer.

Enfin, je tiens à remercier M. Malhuret et le groupe qu'il préside pour ce débat, que je crois vraiment important. Il montre la profonde unanimité et la vision globale de la Haute Assemblée sur ces sujets. On a fait, dans le passé, des sottises, mais il faut éviter de regarder avec nos yeux d'aujourd'hui ce qui s'est fait hier. Nous n'abordions pas du tout, alors, ces questions de la même façon, qu'il s'agisse de réaliser des lotissements dans les communes ou de faire des investissements. Comme pour les grands ensembles dans nos villes, la réflexion n'était pas la même qu'aujourd'hui. Ce qui m'importe, pour ma part, c'est de regarder avec les yeux d'aujourd'hui ce qui se fera demain et d'essayer d'éviter de reproduire les mêmes erreurs. Je ne sais pas quelle France je veux dans trente ans, mais je sais quelle France je ne veux pas. Je pense que nous pouvons tous nous retrouver sur ce point.

En tout cas, je remercie le groupe Les Indépendants d'avoir inscrit ce débat ô combien important et de très haute tenue à l'ordre du jour de cet après-midi. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Indépendants, RDSE et Les Républicains.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Raymond Hugonet, pour la réplique.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** Monsieur le ministre, je constate avec plaisir que, pour une fois, nous sommes sur la même longueur d'onde : profitons-en ! Espérons que le salon de l'agriculture sera l'occasion d'envoyer les messages que vous avez évoqués afin de susciter de nouvelles vocations.

### Conclusion du débat

**M. le président.** En conclusion de ce débat, la parole est à M. Claude Malhuret, pour le groupe auteur de la demande.

**M. Claude Malhuret, pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires.** « Que le souverain et la Nation ne perdent jamais de vue que la terre est l'unique source des richesses et que c'est l'agriculture qui les multiplie. Car l'augmentation des richesses assure celle de la population ; les hommes et les richesses font prospérer l'agriculture, étendent le commerce, animent l'industrie, accroissent et perpétuent les richesses. »

Telle est, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la maxime que posait François Quesnay à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Avec lui, les physiocrates fondaient leur réflexion économique et politique sur la valorisation du foncier agricole, terreau fertile pour nos libertés individuelles.

Le sujet qui nous intéresse aujourd'hui se trouvait donc déjà au fondement de notre développement économique, et sur ce fondement s'enracinaient deux piliers qui structurent encore notre société : la propriété privée des moyens de production et la liberté d'entreprendre.

La question du foncier agricole, si elle demeure d'une actualité décisive pour nos agriculteurs, se trouve cependant aujourd'hui en tension avec les grands enjeux de notre siècle, au premier rang desquels figure bien évidemment le défi climatique.

Cette question intéresse donc bien au-delà du monde agricole. Elle fait surgir des problèmes nouveaux qui appellent de solutions nouvelles. Et pour cause : les termes du débat ont radicalement changé depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle.

Comme cela a été rappelé au cours du débat, la question du foncier agricole doit trouver à s'articuler avec notre capacité collective à nous alimenter, à opérer la transition énergétique, à préserver les écosystèmes, à fournir des logements pour une population en croissance continue, à recevoir des infrastructures pour le développement des nouvelles technologies, à faciliter la mobilité de nos concitoyens et, bien sûr, à garantir des revenus décents pour nos agriculteurs.

Cet inventaire à la Prévert ne peut que renforcer une conviction que – j'ose le croire – nous partageons tous sur ces travées : la question du foncier agricole est d'une complexité rare. Elle fait se conjuguer, parfois de manière conflictuelle, des objectifs que nous aimerions pouvoir poursuivre de manière parallèle. Cette complexité nous oblige ainsi à opérer des choix difficiles.

C'est pour cette raison que notre groupe a opté pour un débat plutôt que pour une proposition de loi. Non qu'un texte de loi ne soit pas nécessaire pour répondre aux défis que nous avons collectivement identifiés – je crois en effet qu'une action législative sera tôt ou tard indispensable –, mais nous estimons plutôt que la question du foncier agricole est trop complexe pour que l'on puisse prétendre la résoudre par des solutions trop simples.

Notre travail parlementaire a déjà permis d'identifier de nombreuses pistes d'action pour préserver et valoriser le foncier agricole. Le Gouvernement a également précisé sa

vision des problèmes sous-jacents et les solutions qu'il entend mettre en œuvre. Enfin, les acteurs de terrain se mobilisent dans les territoires pour nous faire remonter leurs opinions et leurs propositions sur la question.

Afin de préserver nos terres agricoles et de limiter l'artificialisation de nos sols, le législateur devra très certainement veiller à ce que la Nation protège ce foncier au même titre qu'elle s'attache déjà à protéger la biodiversité et les forêts de notre pays, en refusant de hiérarchiser ces priorités.

Telle est l'ampleur de la tâche qui se trouve devant nous. Nous devons nous y atteler rapidement. Mise en valeur du foncier agricole, portage, transmission, rénovation de la régulation, retraites anticipées, fluidification du dialogue entre les différentes parties prenantes du terrain : les sujets ne manquent pas et ils intéressent le Sénat au premier chef. Le groupe Les Indépendants poursuivra ses travaux dans ce sens afin d'apporter des solutions concrètes aux défis du foncier agricole.

Pour l'heure, je voudrais remercier chaleureusement nos collègues de tous les groupes pour leur participation à ce débat. Je voudrais vous remercier plus particulièrement, monsieur le ministre, pour les réponses que vous nous avez apportées sur les sujets que j'évoquais à l'instant et sur bien d'autres. Je voudrais enfin remercier nos collègues Alain Fouché et Franck Menonville, à l'origine de ce débat dont nous voyons bien, à son issue, à quel point il était nécessaire. *(Applaudissements.)*

**M. le président.** Nous en avons terminé avec le débat sur le thème : « Le foncier agricole : les outils de régulation sont-ils toujours pertinents ? »

8

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 18 février 2020 :

À neuf heures trente :

Trente-six questions orales.

À quatorze heures trente et, éventuellement, le soir :

Débat sur la politique familiale ;

Débat portant sur « l'irresponsabilité pénale » ;

Débat sur les risques naturels majeurs outre-mer ;

Débat sur le thème « Quelle doctrine d'emploi de la police et de la gendarmerie dans le cadre du maintien de l'ordre ? ».

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-huit heures cinq.)*

NOMINATION DE MEMBRES D'UNE  
COMMISSION D'ENQUÊTE

*Aucune opposition ne s'étant manifestée dans le délai prévu par l'article 8 du règlement, la liste des candidatures préalable-ment publiée est ratifiée.*

**Commission spéciale sur le projet de loi  
d'accélération et de simplification de  
l'action publique (trente-sept membres)**

*Mmes Viviane Artigalas, Martine Berthet, MM. Yves Bouloux, Max Brisson, Bernard Buis, François Calvet, Thierry Carcenac, Mmes Maryse Carrère, Marta de Cidrac, M. Pierre-Yves Collombat, Mmes Josiane Costes, Cécile Cukierman, M. René Danesi, Mme Catherine Di Folco, M. Michel Forissier, Mme Catherine Fournier, M. Jean-Michel Houllégatte, Mme Corinne Imbert, MM. Claude Kern, Éric Kerrouche, Mmes Christine Lavarde, Anne-Catherine Loisier, M. Jean-François Longeot, Mme Vivette Lopez, M. Jean Louis Masson, Mmes Patricia Morhet-Richaud, Sylviane Noël, Angèle Préville, MM. Didier Rambaud, Claude Raynal, Alain Richard, Mme Sylvie Robert, MM. Bruno Sido, Jean Sol, Jean-Pierre Sueur, Mme Sylvie Vermeillet et M. Dany Wattebled.*

NOMINATION D'UN MEMBRE D'UNE COMMISSION SPÉCIALE

*Le groupe Les Républicains a présenté une candidature pour la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique.*

*Aucune opposition ne s'étant manifestée dans le délai d'une heure prévu par l'article 8 du règlement, cette candidature est ratifiée : M. Jean-Raymond Hugonet est membre de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique en remplacement de Mme Marta de Cidrac, démissionnaire.*

*Pour la Directrice des comptes rendus du  
Sénat, Chef de publication*

ÉTIENNE BOULENGER

**QUESTION(S) ORALE(S)  
REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT**

*Urgences obstétricales de Villeneuve-Saint-Georges*

N° 1131 – Le 13 février 2020 – **Mme Catherine Procaccia** attire l'attention de **Mme la ministre des solidarités et de la santé** sur la situation des urgences obstétricales du centre hospitalier intercommunal de Villeneuve-Saint-Georges.

Le décret n° 2019-680 du 28 juin 2019 modifiant le décret n° 92-6 du 2 janvier 1992 portant attribution d'une indemnité forfaitaire de risque à certains agents de la fonction publique hospitalière met en place une « prime d'urgence » de 100 euros nets mensuels octroyée aux personnels qui exercent dans tous les services d'urgence. Il se trouve que le service des urgences obstétricales du centre hospitalier intercommunal de Villeneuve-Saint-Georges ne bénéficie pas de cette prime, au motif que l'autorisation d'exercer la médecine d'urgence est donnée à titre dérogatoire.

Or, force est de constater que ce service d'urgence obstétrique correspond à la définition d'une urgence donnée par l'agence régionale de santé (ARS). Celui-ci assure, en effet, la prise en charge des venues non programmées vingt-quatre heures sur vingt-quatre tous les jours de l'année de toute personne sans sélection se présentant en situation d'urgence. Étant un service

obstétrical, le seul critère de sélection repose sur l'état de la grossesse, même si les praticiens effectuent également un ensemble de soins d'urgence non obstétricales.

Avec une fréquentation de 10 000 passages et près de 3 600 accouchements en 2019, le service bénéficie d'un accueil en constante augmentation avec un personnel de plus en plus sollicité d'année en année. En atteste d'ailleurs une différence de forme révélatrice, il est inscrit « urgences obstétricales » sur les fiches de salaire des employés. Dès lors, elle lui demande pourquoi ils n'ont pas le droit à cette « prime d'urgence ».

En conséquence, elle souhaite connaître les raisons de l'existence d'une différence de traitement au regard de cette prime, alors même que la fonction correspond aux critères que donne l'ARS en matière de service d'urgence.

*Comptes de trésorerie des budgets annexes*

N° 1132 Le 13 février 2020 – **Mme Nathalie Delattre** attire l'attention de **M. le ministre de l'action et des comptes publics** sur le flou juridique qui subsiste dans la définition des budgets annexes des collectivités territoriales.

Elle souligne particulièrement l'exemple de la reprise en régie par la commune de Lesparre-Médoc de la gestion de ses services eau et assainissement, auparavant confiés à un délégataire. Consécutivement à ce transfert, le comptable public a procédé, de façon unilatérale, à la création d'un compte de trésorerie 515 pour chacun de ces services. Cette décision crée dans de nombreuses collectivités des difficultés de trésorerie, et les oblige parfois à avoir recours à l'emprunt par manque de trésorerie, du fait de cette dissociation entre le compte de trésorerie du budget principal et le compte de trésorerie dédié à la compétence eau et assainissement.

Or, les régies, dotées de la seule autonomie financière, n'ont pas de personnalité morale. De plus, le fonctionnement antérieur avec un seul compte de trésorerie, alors même que les services eau et assainissement disposaient déjà de leur propre budget, n'avait jamais posé de difficulté particulière.

Elle indique également que des différences significatives d'appréciation subsistent entre les comptables publics, puisque de nombreuses collectivités également en régie pour les services eau et assainissement n'ont pas été forcées par le comptable public à mettre en place des comptes 515 séparés.

Depuis l'instruction M14, budget principal et budget annexe doivent faire l'objet d'une présentation agrégée. Selon la jurisprudence établie par le Conseil d'État (25 février 1998, préfet de la Haute-Corse), il appert qu'un budget autonome ne signifie pas qu'il s'agit d'un budget juridiquement distinct de celui de la collectivité, en ce sens qu'il doit impérativement être annexé à ce dernier et que toute suspension du budget principal entraîne l'impossibilité d'effectuer une quelconque opération d'exécution ou de modification du budget annexe.

Enfin, l'instruction sur les modalités de gestion des moyens de paiement et des activités bancaires du secteur bancaire qui explicite la mécanique des comptes de disponibilités ne donne pas d'indication sur cette question (Bulletin officiel des finances publiques GCP-13-0017 du 14 août 2013).

C'est pourquoi elle lui demande de bien vouloir clarifier les règles applicables en la matière et de procéder à une harmonisation des directives adressées aux comptables publics sur l'ensemble du territoire national.

*Coût de la prise en charge des enfants  
handicapés à l'école*

N° 1133 Le 13 février 2020 – **Mme Hélène Conway-Mouret** attire l'attention de **M. le secrétaire d'État, auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères**, sur le coût de la prise en charge des enfants handicapés à l'école. L'égalité et la fraternité sont les valeurs inscrites sur chacune de nos écoles. Elles attestent de l'importance de faire de nos établissements des établissements inclusifs, adaptés à toutes et à tous quelle que soit la situation des élèves. L'intégration des enfants porteurs de handicap demande des aménagements particuliers et notamment dans certains cas la présence d'une auxiliaire de vie scolaire.

À la différence de la France, à l'étranger, les auxiliaires de vie scolaire (AVS) sont rémunérées directement par les parents, mais certains établissements ou certaines entreprises peuvent contribuer à leur financement. Dans le cas des élèves boursiers, une aide financière supplémentaire peut être apportée si la demande est faite au consulat. C'est donc en complément de cette bourse déjà accordée au titre des frais de scolarité qu'une aide spécifique est donnée pour couvrir la rémunération de

l'accompagnant en classe. Cependant, l'enveloppe des bourses étant limitée, le niveau de l'aide apportée est rarement suffisant pour couvrir les dépenses des familles.

Lors d'un déplacement en Espagne, elle a été sollicitée par des parents d'élèves handicapés en grandes difficultés financières. Elle a notamment échangé avec des représentants de l'association « Aledas », qui fait un travail formidable pour aider les enfants en difficulté d'apprentissage scolaire. Tous l'ont alertée sur le déficit d'aide financière nécessaire pour épauler correctement les familles. Au lycée français de Barcelone, on recense onze AVS qui aident treize enfants dont quatre autistes. Le salaire brut d'une AVS est de 14,50 euros par heure pour la personne qui l'engage. Or, l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ne prévoit que 10 euros par heure pour couvrir cette dépense. Les 4,5 euros restant, sont à la charge des familles boursières. Il serait donc indispensable que la participation de la bourse corresponde au montant réel payé par les familles.

Elle souhaiterait savoir ce que le ministère des affaires étrangères peut faire pour soutenir la scolarisation de ces élèves boursiers handicapés.

## **AMENDEMENTS**

**PROPOSITION DE LOI**

**VISANT À INSTAURER UN DROIT EFFECTIF À L'ACCÈS À L'ÉNERGIE ET À LUTTER  
CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE**



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

ACCÈS À L'ÉNERGIE ET LUTTE CONTRE LA  
PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

(n<sup>os</sup> 260, 537)

N <sup>o</sup>	2 rect. bis
----------------	----------------

6 JUIN 2019

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. COURTEAU, Mme ARTIGALAS, M. Martial BOURQUIN, Mme CONCONNE, MM. DAUNIS et DURAN, Mme GUILLEMOT, MM. IACOVELLI, MONTAUGÉ et TISSOT, Mme TAILLÉ-POLIAN, M. KANNER  
et les membres du groupe socialiste et républicain

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
<b>Rejeté</b>	

ARTICLE 4

Alinéa 2

1<sup>o</sup> Première phrase, après le mot :

applicable

insérer les mots :

, pour les ménages en situation de précarité énergétique au sens de l'article L. 124-1 du code de l'énergie,

2<sup>o</sup> Seconde phrase, après les mots :

Conseil d'État

supprimer la fin de cette phrase.

OBJET

La TVA, comme chacun le sait est l'un des impôts les plus injustes qui soient. Que vous disposiez de confortables revenus ou que vous soyez au SMIC ou encore en situation de précarité économique, vous êtes taxé au même taux. Cette fiscalité appliquée au taux de 20 % sur la consommation d'énergie est donc particulièrement pénalisante pour les populations les plus fragiles, et figurent au rang des principales causes qui peuvent faire basculer des ménages dans la précarité énergétique. Les dépenses d'énergie étant des dépenses contraintes, c'est la double peine pour ces ménages dont les factures d'énergie représentent, depuis plusieurs années, une part toujours croissante de leur budget.

Cette fiscalité régressive appliquée à la consommation d'énergie est donc punitive pour ceux de nos concitoyens dont les revenus sont faibles. Elle l'est d'autant plus qu'elle s'applique également aux taxes. Cette double taxation (une taxe sur une autre taxe)

représente des enjeux financiers considérables, comme le souligne à juste titre UFC-Que-Choisir : « *les particuliers ont payé l'année dernière, rien que sur l'énergie, 4,6 milliards d'euros de TVA sur les taxes<sup>1</sup>. Sur chaque litre d'essence, ce sont ainsi 14 centimes d'euros qui sont payés en TVA sur la TICPE... soit plus que sur l'essence elle-même ! Sur une facture moyenne de chauffage, la double-peine fiscale s'élève à 62 € par an pour les ménages chauffés au fioul, 56 € à l'électricité et 31 € au gaz* ».

Les auteurs de la proposition de loi ont souhaité, en conséquences, élargir le périmètre du taux réduit de TVA à une première tranche de consommation d'énergie « *appelée tranche de consommation de première nécessité* » sans cette fois, que cette disposition soit limitée aux seuls les bénéficiaires du chèque énergie. Comme le souligne dans son rapport notre collègue Denise Saint-Pé, applicable à tous les ménages, « y compris aux plus riches » cette mesure risquerait d'avoir un coût élevé et de conduire « à des effets d'aubaine importants ». Toutefois, les auteurs de l'amendement considèrent que cette réduction du taux de TVA est particulièrement utile pour les ménages en situation de précarité énergétique. Pour cette raison ils proposent de limiter la réduction du taux de TVA sur une première tranche de consommation dite « de première nécessité » aux seuls bénéficiaires du chèque énergie.



**PROPOSITION DE LOI**  
**RELATIVE À LA SIMPLIFICATION ET À LA MODERNISATION DE LA PROPAGANDE**  
**ÉLECTORALE**



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

## PROPOSITION DE LOI

SIMPLIFICATION ET MODERNISATION DE LA  
PROPAGANDE ÉLECTORALE(n<sup>os</sup> 267, 266)

N <sup>o</sup>	6 rect.
----------------	---------

6 FÉVRIER  
2020

**A M E N D E M E N T**

présenté par

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Favorable
<b>Rejeté</b>	

M. PIEDNOIR, Mme DEROCHE, M. PACCAUD, Mmes NOËL et de CIDRAC, MM. MORISSET et BASCHER, Mmes GRUNY et DUMAS, MM. CHAIZE, MOUILLER, LEFÈVRE et SAURY, Mme PROCACCIA, MM. Jean-Marc BOYER, PELLELAT et PONIATOWSKI, Mme LASSARADE, M. SAVIN, Mme Laure DARCOS, MM. LONGUET, BABARY, VASPART et RAPIN, Mmes IMBERT, BORIES et Anne-Marie BERTRAND, M. CHARON, Mme LANFRANCHI DORGAL, MM. BONNE et DANESI, Mmes MICOULEAU et GARRIAUD-MAYLAM et MM. Bernard FOURNIER et LAMÉNIE

ARTICLE 1<sup>ER</sup>

Alinéa 8

Supprimer cet alinéa.

**OBJET**

L'article 1<sup>er</sup> de cette proposition de loi prévoit que jusqu'à la clôture de la période de dépôt des candidatures, le maire d'une commune pourra décider de réduire la dimension des panneaux réservés à l'affichage officiel, dans le cas où plus de 15 candidats seraient déclarés et où la commune ne disposerait pas d'un nombre suffisant de panneaux.

Même si l'on comprend l'intérêt de cette disposition, qui cherche à simplifier l'organisation des élections pour les élus locaux, nous pouvons aussi y voir une contrainte disproportionnée pour les candidats.

Si l'on prend le seul exemple des élections municipales, la campagne officielle débute 4 jours après la clôture des dépôts de candidatures, et 15 jours seulement avant le premier tour de l'élection. À ce stade les affiches sont pourtant bien souvent déjà imprimées.

L'objet de cet amendement est donc de supprimer cette nouvelle difficulté pour les candidats, qui pourraient être contraints de redimensionner puis d'imprimer leurs affiches alors même que la campagne officielle aura déjà débuté.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI  
SIMPLIFICATION ET MODERNISATION DE LA  
PROPAGANDE ÉLECTORALE

(n<sup>os</sup> 267, 266)

N <sup>o</sup>	7 rect. ter
----------------	----------------

6 FÉVRIER  
2020

**A M E N D E M E N T**

présenté par

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
<b>Rejeté</b>	

M. PACCAUD, Mme Anne-Marie BERTRAND, M. Jean-Marc BOYER, Mme BRUGUIÈRE, MM. CAPUS et CARDOUX, Mme CHAIN-LARCHÉ, M. CHAIZE, Mme Laure DARCOS, M. CHARON, Mmes DEROCHE et DEROMEDI, M. DUFAUT, Mmes EUSTACHE-BRINIO et GARRAUD-MAYLAM, M. GROSDIDIER, Mme GRUNY, M. HOUPERT, Mme IMBERT, MM. JOYANDET et KENNEL, Mmes LAMURE et LASSARADE, MM. Daniel LAURENT, LEFÈVRE et LONGUET, Mmes LOPEZ et NOËL, MM. PELLELAT, PEMEZEC, PIEDNOIR et PONIATOWSKI, Mme RAIMOND-PAVERO, MM. RAPIN, SAURY et SAVIN, Mme THOMAS et M. VASPART

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1<sup>ER</sup>

Après l'article 1<sup>er</sup>

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 52-3 du code électoral, il est inséré un article L. 52-... ainsi rédigé :

« Art. L. 52-.... – La mention et la présence d'une autre personne que la candidate ou le candidat et sa suppléante ou son suppléant sur les affiches électorales et les bulletins de vote sont interdites. »

**OBJET**

Lors des dernières élections législatives, les candidats de la majorité présidentielle se sont tous affichés sur les panneaux électoraux avec le Chef de l'État, dès lors candidat dans les 577 circonscriptions.

Or, on n'est pas député par procuration. On est élu sur son nom pour représenter les citoyens d'un territoire.

Malgré la courte période entre l'élection présidentielle et les élections législatives, la responsabilité politique n'est pas la même. Le Président de la République est le Président de tous les Français, pas le député de tous les Français. L'exécutif ne peut se substituer au législatif ni l'inverse. C'est la sacro-sainte séparation des pouvoirs régulièrement invoquée.

Il s'agit, insensiblement mais bien visiblement, d'une dérive de nos principes constitutionnels. Raymond Aron parlait d'« Empire parlementaire » pour qualifier la Vème République. Elle est de plus en plus monarchique, de moins en moins républicaine.

Par ailleurs, d'autres candidats choisissent de faire figurer sur leur affiche le leader de leur mouvement. Cette identification à une personnalité nationale, qui n'est pas elle-même éligible sur le territoire concerné, génère une forme de confusion, de dépersonnalisation ou pire d'anonymisation des candidatures.

Afin d'assurer une meilleure lisibilité politique, je propose que ne puissent figurer et être mentionnés sur les affiches et les bulletins de vote que les noms et photographies des candidats et les suppléants à l'élection visée.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI  
SIMPLIFICATION ET MODERNISATION DE LA  
PROPAGANDE ÉLECTORALE

(n<sup>os</sup> 267, rapport 266)

N <sup>o</sup>	8
----------------	---

5 FÉVRIER  
2020

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. BONHOMME  
au nom de la commission des lois

<b>C</b>	Favorable
<b>G</b>	Favorable
<b>Adopté</b>	

ARTICLE 3

Alinéa 4

Remplacer les mots :

n<sup>o</sup> 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen

par les mots :

n<sup>o</sup> 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral

**OBJET**

Coordination avec la loi « Richard » du 2 décembre 2019, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.