

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire

Mercredi
23 janvier 2008
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 31

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Patrick Ollier**
Président

- Examen des rapports d'application de la loi :
- Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (*MM. Serge Poignant et Philippe Tourtelier, rapporteurs*)
- Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (*MM. André Flajolet et André Chassaigne, rapporteurs*)
- Loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (*MM. Antoine Herth et Jean Gaubert, rapporteurs*)
- Loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (*M. Jean Dionis du Séjour et Mme Corinne Erhel, rapporteurs*)..... 2



Le Président Patrick Ollier a souligné le caractère novateur de l'action menée par la commission des affaires économiques pour contrôler l'application des lois. Ce travail d'investigation doit permettre une nouvelle respiration démocratique. Il faut, à l'avenir, que l'on identifie le député comme celui qui constate les succès et les limites de l'action gouvernementale. Il a remercié M. Serge Poignant, vice-président de la commission d'avoir coordonné ces travaux de contrôle, et les rapporteurs de la majorité et de l'opposition pour la qualité de leurs travaux, menés en tandem.

M. Serge Poignant a remercié le Président d'avoir engagé ce vaste chantier de contrôle de l'application des lois. Cette démarche est novatrice en effet par son ampleur : sept textes importants ; par l'association de la majorité et de l'opposition garantissant une absence de complaisance dans le travail de contrôle ainsi accompli et par le nombre de déplacements sur le terrain permettant d'aller au plus près de la réalité. Le contrôle de l'application des lois est certes prévu par le Règlement de l'Assemblée nationale, mais il n'avait jamais été appliqué avec une telle ampleur. Il est pourtant évident qu'il s'agit d'une priorité : quel serait l'intérêt de voter des lois dont le Parlement se désintéresserait de l'application, voire de leur non application pure et simple, faute de textes d'application notamment ?

L'accueil a été très favorable sur le terrain, qu'il s'agisse des fonctionnaires, des entreprises ou des associations, satisfaits de voir que le Législateur se préoccupait de l'application des dispositions votées par lui. De véritables échanges ont pu avoir lieu. Les déplacements sur le terrain ont été assez nombreux et variés. La mission de contrôle de l'application de la loi d'orientation agricole s'est ainsi rendue dans les côtes d'Armor, dans l'Isère et dans le Bas-Rhin. A ces déplacements sur le terrain se sont ajoutées des auditions à Paris. De même, la mission sur la loi sur l'eau s'est déplacée auprès de l'agence de l'eau Seine Normandie et Rhin Meuse. La mission sur la loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique s'est rendue à Nantes et à Chambéry.

Naturellement des différences dans le traitement des lois étaient inévitables en fonction des sujets ; ainsi la loi sur l'économie numérique ne nécessite pas le même type de déplacements que la loi d'orientation agricole. Pour autant, les objectifs du contrôle sont les mêmes, quel que soit le texte visé.

Le premier objectif a été naturellement de vérifier que l'ensemble des textes d'application avait été pris ; dans le cas de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, trente mois après la publication de la loi, un tiers des textes d'application n'avait pas encore été pris et, plus inquiétant, le rythme semble désormais se ralentir. Sur la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, on peut relever que presque quatre ans après, quatre décrets d'application restent encore à prendre !

Les rapporteurs ont ensuite contrôlé si les textes pris étaient bien conformes à la volonté du Législateur. M. André Flajolet a constaté que la rédaction de plusieurs textes d'application devait être revue ou corrigée car non-conforme à la volonté du Législateur. Est-ce un hasard si l'un des textes visés concerne un dispositif créant un crédit d'impôt pour la récupération des eaux pluviales qui avait été adopté contre l'avis du gouvernement ?

MM. Antoine Herth et Jean Gaubert ont relevé un cas particulier, celui de l'inapplicabilité de la loi : trois décrets d'application de la loi d'orientation agricole ne devraient ainsi pas être pris pour cause d'incompatibilité avec le droit communautaire : il s'agit en particulier de l'interdiction du sac unique en plastique non biodégradable.

Une autre étape du contrôle a consisté à vérifier son application par l'administration. En règle générale on ne relève pas de mauvaise application volontaire. Pour autant la situation est loin d'être idyllique.

La loi sur l'eau est généralement mal connue faute de circulaires d'application et les rapporteurs suggèrent de présenter à l'issue du vote de la loi un guide qui en résumerait les principales dispositions. De manière générale, le problème des textes d'application est loin de se résumer à la prise des décrets.

Au-delà d'une nécessaire pédagogie de la loi, les réglementations financières et fiscales demeurent souvent obscures pour les non initiés. Les raisons en sont multiples : interprétations variables d'un département à un autre, pléthore des dispositifs applicables, difficultés d'interprétation aggravées par le caractère fluctuant des normes. Sur le crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie et du développement durable, trois instructions fiscales sont parues en moins de trois ans.

Cette multiplication des textes complique grandement leur appréhension dans un domaine déjà difficilement intelligible tant les spécificités technologiques apparaissent nombreuses, récentes et peu communes.

Il en résulte un imbroglio manifeste où les techniciens ne comprennent guère les prescriptions fiscales et où les fiscalistes peinent à appréhender les données techniques. Le crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergie fait l'objet de trop nombreuses procédures contentieuses générées par les services fiscaux.

L'étape suivante consiste à évaluer de manière plus globale l'application du dispositif législatif. L'application des dispositifs législatifs est entravée par un déficit de formation des professionnels de la filière énergétique, notamment des installateurs et les diagnostiqueurs.

Ces contrôles ont également été l'occasion de faire le point sur la situation globale d'une filière. La mission sur la loi agricole a fait un point sur les conditions de développement de l'agriculture biologique. A l'heure du Grenelle de l'environnement, l'importance de ce travail n'échappera à personne. Comme les rapporteurs le soulignent, la question du bio dans la restauration collective constitue un défi économique, logistique et juridique dont les pouvoirs publics devront se saisir rapidement.

De même peut-on se réjouir du travail accompli sur la loi sur la confiance dans l'économie numérique. Il est très utile que le point soit fait sur l'application du statut d'hébergeur sur Internet.

Ces rapports contiennent enfin tous des propositions diverses d'approfondissement des travaux déjà engagés ou de modifications normatives.

Quelques exemples en ce sens : sur la loi sur la confiance dans l'économie numérique, les rapporteurs souhaitent que le Parlement rouvre le dossier du « spamming » politique, c'est-à-dire de la propagande politique sur Internet.

Le rapport sur l'eau propose que soit créée une mission d'information sur le prix de l'eau s'appuyant sur l'expertise technique d'un bureau d'études afin de clarifier définitivement la polémique bien connue sur ce sujet.

En conclusion, M. Serge Poignant a souhaité que la commission poursuive dans cette voie, essentielle pour la crédibilité des travaux parlementaires.

Le Président Patrick Ollier a estimé qu'il fallait se saisir des opportunités offertes par la réforme des institutions annoncée pour donner aux rapporteurs des pouvoirs d'enquête sur place et sur pièces, à l'image de ceux des rapporteurs spéciaux de la commission des finances. Il a approuvé l'idée de publier des guides pour l'application des lois.

M. François Brottes a rappelé le précédent du guide d'application de la loi sur la forêt, publié à son initiative en 2001. Il est certain que la formulation en termes simples des dispositions d'une loi facilite son application.

En l'absence de circulaire d'application, les fonctionnaires du Trésor refusent de mettre en œuvres les articles d'une loi, même s'ils sont d'application directe. N'y a-t-il pas là un véritable abus de pouvoir ?

L'Exécutif refuse parfois de prendre des décrets d'application au motif qu'ils ne seraient pas conformes au droit communautaire. Cette argumentation juridique doit être vérifiée de près, car il arrive que ces analyses soient contestables.

Enfin, les conclusions présentées par les rapporteurs montrent bien qu'il est parfois nécessaire que le Législateur précise certains détails dans la loi, au risque de s'avancer en terrain réglementaire, pour garantir l'application de mesures auxquelles il tient.

Le Président Patrick Ollier a rappelé que sur la question du droit de préemption des maires sur les baux commerciaux dans les centres villes, prévue par la loi de 2005 en faveur des PME, il avait reçu des courriers contradictoires de deux ministres différents, le premier lui indiquant que cette mesure était d'application directe, le second, plus tardif, qu'elle nécessitait préalablement un décret d'application, suite à l'intervention des lobbies.

M. Serge Poignant a présenté son **rapport sur l'application de la loi n° 2005-7681 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique** (dite loi POPE) qu'il a élaboré conjointement avec M. Philippe Tourtelier, rapporteur adjoint.

L'appréciation portée sur la loi apparaît globalement positive. Nourri de réflexions préalables et enrichi par un long débat parlementaire, le texte a acquis un statut de clef de voûte de la stratégie énergétique française. Il sert de schéma directeur à l'ensemble des acteurs du domaine de l'énergie, notamment pour le gouvernement qui s'est attaché à inscrire ses politiques dans la trame ainsi déterminée.

Concernant l'action de l'administration centrale, il faut apprécier les efforts d'explicitation de la loi réalisés à travers les circulaires techniques, par exemple pour le dispositif des zones de développement de l'éolien, qui permettent une entrée en vigueur plus rapide et plus cohérente sur le terrain. En revanche, les règlements d'application de la loi POPE tardent de façon regrettable. Ainsi, plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, près du tiers des décrets nécessaires n'a pas été publié. Le fait qu'une grande partie de la loi résulte d'amendements introduits au cours de la navette parlementaire n'explique que partiellement cette situation. L'exécution des lois par le gouvernement ne doit pas connaître de tels délais. Pareillement, les rapports d'information demandés par la loi ont été délivrés tardivement, voire sont encore attendus.

Le caractère fluctuant des normes compromet la lisibilité de la loi. C'est particulièrement le cas en matière fiscale. Le crédit d'impôt sur le revenu pour dépenses d'équipement de l'habitation principale est loué par l'ensemble des intervenants pour son efficacité et sa pertinence, néanmoins il pâtit de critères d'éligibilités mouvants voire obscurs. Certes, l'intention des services fiscaux reste de privilégier l'aide au développement des technologies les plus innovantes tout en limitant l'impact sur les finances publiques. Mais il serait bon que le dernier arrêté de définition de l'éligibilité, en date du 13 novembre 2007, permette la stabilisation des critères d'attribution ou, mieux encore, la création d'un label certifiant l'octroi de l'avantage fiscal pour l'achat d'un équipement déterminé. En outre, l'exclusion des pompes à chaleur air/air performantes du dispositif pose question. Enfin, les difficultés de coordination entre les services techniques et fiscaux ainsi que le manque de synchronisation entre crédits étatiques et aides locales semblent sur le point de se résoudre après une période d'incompréhension.

Il a été mis un terme à l'évolution constante du taux de TVA applicable à la revente d'électricité photovoltaïque, selon les mêmes critères que ceux gouvernant l'attribution du crédit d'impôt. Il faut s'en féliciter car les rescrits successifs en la matière ont certainement porté préjudice au développement harmonieux du secteur, notamment en imposant un taux de 19,6 % sur la vente totale de la production. Des réserves perdurent sur la soumission au taux réduit en cas d'autoconsommation supérieure ou égale au tiers de la production, ce qui pourrait avoir pour effet pervers d'encourager la consommation électrique. Pour ce qui est du tarif de rachat de l'électricité photovoltaïque, le bénéfice de la prime d'intégration au bâti, pertinent dans son principe, doit être accordé avec cohérence et pragmatisme pour les matériaux innovants non prévus par les directives ministérielles.

L'État doit engager un effort de formation aux nouveaux métiers de l'énergie, éventuellement par la création de nouveaux diplômes. La maîtrise des technologies les plus récentes est nécessaire à l'émergence d'un marché aux particuliers performant et respectueux de l'environnement ; elle conditionne même la réussite d'autres dispositifs instaurés par la loi. Par ailleurs, il convient d'éliminer les doutes sur la qualité des équipements dont les performances sont à l'heure actuelle garanties seulement par le constructeur. Une labellisation indépendante, opérée par un service public ou par les professionnels réunis en association, doit être mise en œuvre. Il serait de même opportun de certifier les bonnes pratiques et la compétence d'un installateur.

Les difficultés rencontrées dans la mise en place du dispositif des certificats d'économie d'énergie semblent transitoires et liées au caractère innovant du mécanisme, dont l'application est jugée satisfaisante. En revanche, les diagnostics de performance énergétique ne peuvent être mis en œuvre correctement en raison du différentiel existant entre une compétence insuffisante des diagnostiqueurs et des exigences élevées formulées par un décret de fait quasi inapplicable. L'effort de formation permettrait de réduire le problème, de même qu'une refonte réglementaire s'inspirant par exemple de l'expérience des normes en faveur des personnes à mobilité réduite.

M. Philippe Tourtelier, rapporteur adjoint de l'application de la loi POPE, a rendu hommage au président Patrick Ollier pour avoir pris cette initiative sur le contrôle de l'application des lois, qui permet aux députés d'effectuer un travail très intéressant et utile. Sur le contenu même du rapport, il a précisé avoir une position plus nuancée que le rapporteur de la majorité sur l'attribution de certificats blancs aux fournisseurs d'énergie et les incidences d'un renforcement important de la réglementation thermique sur l'avenir de ces certificats. Compte tenu de l'urgence, n'est-il pas préférable de ne pas baisser la garde en

matière de réglementation ? S'agissant du soutien apporté à l'émergence de certaines filières, dont les équipements - par exemple les vitrages performants - commençaient à se généraliser au sein de la population, il s'est interrogé sur l'opportunité de poursuivre indéfiniment ce soutien : il a cependant insisté sur la problématique spécifique du logement social et souligné que la suppression indifférenciée des aides risquait de rendre plus difficile l'adaptation des logements sociaux au réchauffement climatique, compte tenu du problème de financement du surcoût induit par les équipements nécessaires à l'amélioration de la performance énergétique. Il a également insisté sur le coût du crédit d'impôt mis en place, crédit d'impôt qui recouvre à la fois une déduction fiscale et un reversement à ceux qui n'acquittent pas d'impôt sur le revenu. Il conviendrait à cet égard de connaître précisément les deux composantes de cette dépense fiscale et de savoir qui porte cet effort financier. Enfin, il est dommage de s'arrêter au simple examen de l'exécution de la loi et de ne pas s'attacher à la pertinence de ses dispositions par rapport à ses objectifs initiaux.

Le président Patrick Ollier a souligné qu'un dialogue allait s'engager avec le gouvernement sur l'application de la loi sur la base des rapports examinés et que des propositions de loi pourraient être préparées en cas de besoin pour réajuster certaines dispositions. En revanche, se pencher sur la réalisation par une loi des objectifs qui lui ont été assignés relève davantage d'une évaluation de politique publique, très utile, mais qui demande des moyens énormes et ne peut aujourd'hui relever du ressort d'une seule commission parlementaire. Il conviendra de voir à cet égard les nouveaux moyens qui seront mis à la disposition du Parlement à la suite de la révision constitutionnelle sur la réforme des institutions.

M. Alain Gest a rappelé que le travail d'évaluation des politiques publiques constituait l'une des missions des sous-commissions. Se référant à son expérience de rapporteur à la commission des lois, il a relevé les termes utilisés dans le rapport pour évoquer le retard important pris dans la parution des décrets pour les dispositions issues d'amendements parlementaires. Il a demandé au rapporteur si ce retard lui paraissait imputable à une plus grande inertie de l'administration face à des dispositions d'origine parlementaire.

M. Patrick Ollier a répondu que le travail d'évaluation faisait bien partie des missions des sous-commissions mais qu'il était réalisé en fonction de leurs moyens actuels.

M. Jean-Marie Morisset a estimé que les rapports d'application pouvaient mettre en lumière que les lois étaient parfois trop compliquées et rappelé l'époque où celles-ci devaient théoriquement être précédées d'une étude d'impact. Il a souligné l'opportunité de se concentrer sur deux ou trois idées dans les rapports d'application des lois et de les creuser. Ce pourrait être les crédits d'impôts, car la situation n'est pas résolue localement, en dépit des propos rassurants de la direction de la législation fiscale. Outre les appréciations fiscales divergentes, se pose aussi la question de l'articulation du crédit d'impôt sur les économies d'énergie avec les aides attribuées par les régions et les départements. L'idée de l'élaboration d'un guide sur les crédits d'impôts n'est pas mauvaise, à condition qu'elle permette aussi aux différents services de l'État de s'entendre enfin entre eux.

M. Jean Dionis du Séjour a estimé que la proportion de décrets non publiés au bout de 2 ans ½, qui s'élevait à 32 %, était considérable et que ce chiffre était particulièrement parlant. A cet égard, il serait intéressant de savoir quelles sont les administrations qui sont réactives et celles qui ne le sont pas. Si l'on souhaite faire une communication sur le travail du

rapporteur auprès du public, il est essentiel de préciser où se situent exactement les problèmes, dans quelle direction au sein de quel ministère.

Le Président Patrick Ollier a répondu que les rapports allaient être adressés aux différents ministres, en leur demandant de répondre sur les différents points soulevés par les rapporteurs, et qu'au besoin une audition du ministre ou du directeur d'administration centrale concerné serait envisagée.

M. Serge Poignant, rapporteur, a précisé que le crédit d'impôt avait été analysé dans son double aspect de perte de recettes fiscales et de dépense dans le rapport. Il a estimé que des discussions sur l'adaptation des HLM au réchauffement climatique devaient s'engager à l'occasion de l'examen de la loi de programme mettant en œuvre les propositions du Grenelle de l'environnement. Il a confirmé le constat selon lequel les décrets mettaient plus de temps à sortir lorsqu'ils concernaient des dispositions législatives issues d'amendements. La coordination interministérielle est un aspect fondamental et la création du MEDAD constitue déjà un pas en avant, même si la structuration de ce nouveau ministère n'est pas encore achevée. Reste la discussion avec les services fiscaux à améliorer. Les décrets qui ne sont pas publiés relèvent principalement de la direction de l'eau et de la direction de la santé. Parfois, c'est un avis extérieur au ministère qui n'est pas encore arrivé. Tous ces cas de figure sont détaillés dans le rapport.

M. Jean Dionis du Séjour a rappelé que si l'on voulait exister, il fallait le faire de manière polémique, en n'hésitant pas à désigner les directions ministérielles concernées.

M. Serge Poignant, rapporteur, a répondu qu'au-delà des considérations sur la parution des décrets, il fallait aussi s'attacher aux conséquences de l'application de la loi.

La commission a ensuite *autorisé* la publication du rapport.

M. André Flajolet a présenté les grandes lignes du **rapport sur l'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (loi n° 2006-1172 du 30 décembre 2006)** qu'il a élaboré conjointement avec M. André Chassaigne, rapporteur adjoint.

Un an après la publication de la loi, près de la moitié des mesures réglementaires d'application ont été prises. Le Gouvernement semble avoir hiérarchisé la publication des textes réglementaires alors que l'administration était par ailleurs mobilisée sur la préparation du Grenelle de l'environnement. A ce stade, il convient de regretter l'absence de circulaire récapitulant l'ensemble de l'édifice réglementaire et adressée aux services déconcentrés et des collectivités territoriales.

Plusieurs textes d'application devraient être mis en œuvre dans les premiers mois de 2008 : les dispositions concernant les frayères, l'exercice du droit de pêche sur les cours d'eau non domaniaux dont l'entretien est financé majoritairement sur fonds publics, la liste d'ouvrages sur lesquels est réalisé un aménagement adapté permettant leur franchissement et leur contournement, la prise en compte des problèmes liés à l'utilisation des produits biocides, le fonds de prévention des boues, l'assainissement non collectif, la redéfinition du rôle des collectivités territoriales dans la gestion de l'eau, le transfert des supports techniques à la facturation et la taxation des eaux pluviales.

Par ailleurs, certaines mesures réglementaires sont en décalage avec l'esprit de la mesure législative qu'elles doivent appliquer et parfois avec sa lettre même et elles nécessiteraient une réécriture plus conforme à la loi. Tel est notamment le cas de la redevance sur la chaleur rejetée en mer pour laquelle les critères retenus n'apparaissent pas pertinents, la mobilisation financière insuffisante des six agences de l'eau dont pendant le IX^{ème} programme ou le dispositif du crédit d'impôt pour la récupération des eaux pluviales (dont l'arrêté assurant la mise en œuvre conduit à permettre l'amortissement de l'investissement sur cent cinquante années seulement).

A cet égard, si l'arrêté relatif aux usages intérieurs de l'eau de pluie récupérée doit prendre en compte des impératifs de santé publique, ses rédacteurs se doivent de prévoir un minimum de souplesse afin de mieux respecter la volonté du législateur s'agissant de ses usages extérieurs.

L'examen de l'application de la loi sur l'eau fait également apparaître l'utilité d'en préciser la rédaction sur certains points, comme sur l'extension du dispositif de lissage à la redevance de modernisation des réseaux de collecte afin de limiter les hausses sur les consommateurs, sur l'exonération de la redevance pesant sur les rejets de chaleur en mer en hiver et l'institution d'un tarif social de l'eau, à l'instar de ce qui existe dans le domaine de l'électricité.

De même la réflexion qui a été conduite lors de l'élaboration du rapport incite à entreprendre des travaux plus approfondis dans la perspective des futures « lois Grenelle » : allonger la durée d'amortissement des canalisations dans la comptabilité des collectivités locales ; créer une mission d'information parlementaire sur le prix de l'eau qui ferait appel aux services d'un cabinet d'audit privé.

M. Jean-Marie Sermier a insisté sur l'importance qu'il convenait d'accorder aux dispositions en attente de publication relative d'une part à l'assainissement non collectif, notamment pour les communes rurales, et au financement des réseaux d'eaux.

M. Michel Raison s'est inquiété des lenteurs mises par l'administration à élaborer certaines dispositions réglementaires, notamment en ce qui concerne les usages intérieurs et extérieurs des eaux de pluies récupérées, rendant ainsi inapplicables les mesures votées par le Parlement.

M. Philippe Tourtelier a regretté que des dispositions de bon sens prises par le Parlement ne puissent entrer en vigueur du fait, comme c'est notamment le cas pour les usages des eaux de pluies récupérées, de manque de coordination entre deux administrations ayant des compétences différentes.

Après avoir adhéré aux propos de ses collègues, **M. Jean Dionis du Séjour** a considéré comme abusives les conditions d'application du crédit d'impôt sur les dispositifs de récupération des eaux pluviales qui conduisent à un amortissement sur une période d'un siècle et demi.

La commission a ensuite *autorisé* la publication du rapport.

M. Antoine Herth, rapporteur, a présenté les grandes lignes du **rapport sur l'application de la loi n° 2006-11 du 9 janvier 2006 d'orientation agricole** qu'il a élaboré conjointement avec M. Jean Gaubert, rapporteur adjoint.

M. Antoine Herth a tout d'abord indiqué que M. Jean Gaubert, rapporteur adjoint, était en mission à l'étranger.

La loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (LOA) compte 105 articles : 64 d'entre eux sont réputés d'application immédiate, les 41 autres nécessitent pour leur application la publication de 8 ordonnances (sur les 10 initialement prévues) et 50 décrets (16 décrets en Conseil d'État et 34 décrets simples). 12 instructions fiscales doivent en outre venir faciliter la bonne application de certains dispositifs. Au total, la mise au point de ces textes équivaut à la réécriture d'un quart du code rural.

Deux ans après l'adoption de la LOA, la quasi-totalité des textes réglementaires nécessaires à son application ont été pris, soit 8 ordonnances (7 projets de loi de ratification déposés et 1 projet de loi adopté – loi n° 2007-1821 du 24 décembre 2007 ratifiant l'ordonnance n° 2006-1547 du 7 décembre 2006 relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer) et 45 décrets.

5 décrets n'ont donc pour l'heure pas été publiés :

– le projet de décret relatif à l'interdiction des lubrifiants non biodégradables, à compter du 1er janvier 2008, dans les zones naturelles sensibles, prévu à l'article 44 de la LOA, est prêt et devrait être prochainement transmis à la Commission européenne, afin de vérifier sa compatibilité avec le droit communautaire, qui devrait en principe être reconnue ;

– en revanche, trois décrets ne devraient pas être pris précisément pour cause d'incompatibilité avec le droit communautaire. Il s'agit, d'une part, du décret mettant en œuvre l'obligation posée à l'article 93 de certification de la voie mâle (insémination artificielle). Devrait s'y substituer un dispositif volontaire géré par la profession. D'autre part, les deux décrets auxquels renvoie l'article 47 de la loi relatif à l'interdiction des sacs à usage unique en plastique non biodégradable et prévoyant des taux d'incorporation croissant de matières végétales dans les sacs en matière plastique ont été jugés susceptibles de constituer une entrave aux échanges. Ce dispositif « sacs plastiques » pourrait être remplacé par l'instauration d'une fiscalité pénalisante pour les sacs non biodégradables ou faire l'objet d'une disposition générale au niveau communautaire, la directive « emballages » (directive 94/62/CE du 20 décembre 1994) devant être renégociée en 2010.

– enfin, un des décrets d'application de l'article 53 de la LOA relatif aux conditions d'attribution et de retrait de la reconnaissance des organisations de producteurs dans le secteur de la viticulture a été mis en attente : il est en effet apparu préférable de connaître la portée définitive de la réforme de l'OCM vitivinicole avant de le publier.

Dans le cadre de la refonte globale en cours du parcours d'installation, il faudra corriger le dispositif de transmission en faveur des jeunes agriculteurs prévu à l'article 16 de la LOA, pour en améliorer l'efficacité.

Les problèmes d'application sont récurrents pour les dispositions de la loi qui renvoient au code général des impôts. Il serait pertinent de mener une action commune avec la commission des finances sur ces dispositions fiscales.

La mission a concentré ses actions de contrôle sur le terrain sur la mise en œuvre des dispositions de la LOA relatives à l'agriculture biologique.

Les entretiens menés sur le terrain ont permis de constater que le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique avait été accueilli favorablement par la profession et que les agriculteurs y avaient majoritairement recours. Toutefois, son impact a pu être amoindri dans certaines zones, d'une part, en raison de la concurrence d'autres aides jugées plus avantageuses sans être nécessairement liées au mode de production biologique ou dont les critères d'éligibilité excluent d'en cumuler le bénéfice avec le crédit d'impôt. A cet égard, il est impératif que les services fiscaux mettent fin à l'interprétation abusive qui a pu être faite de ces critères, obligeant les exploitants à opter dès 2007 pour le crédit d'impôt ou l'aide au maintien en agriculture biologique. L'ensemble des acteurs rencontrés se sont par ailleurs montrés favorables à la prolongation du dispositif, ainsi qu'à une élévation de son plafond.

Les rapporteurs ont effectué trois déplacements (dans les Côtes-d'Armor, en Isère et dans le Bas-Rhin) afin de rencontrer l'ensemble des acteurs, et leur permettant de mieux dialoguer entre eux. Ainsi sur l'agriculture biologique, les initiatives locales se multiplient. Par exemple, les chambres de l'agriculture contribuent au développement du bio grâce à un meilleur conseil. Il est intéressant de relever que le déplacement sur le terrain de la mission a permis à des gens qui ne se parlaient pas d'engager un dialogue.

En réponse à une question de **M. Jean Dionis du Séjour**, M. Antoine Herth a indiqué que la définition de la biodégradabilité, totale ou partielle, était l'une des raisons de l'hostilité de la Commission européenne à l'égard du dispositif relatif aux sacs plastiques. Les industriels produisant ces sacs souhaitent une clarification de la situation. Les sacs biodégradables constituent une niche technologique qui leur permettrait d'affronter la concurrence croissante des pays d'Extrême-Orient sur les plastiques traditionnels.

La commission a ensuite *autorisé* la publication du rapport.

M. Jean Dionis du Séjour et Mme Corinne Erhel ont présenté leur **rapport sur l'application de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique**.

M. Jean Dionis du Séjour, rapporteur, a indiqué qu'il s'agissait d'une loi majeure, fondatrice du droit de l'internet, et qui a notamment instauré un régime de responsabilité spécifique dans ce domaine, celui des hébergeurs, distinct de celui des éditeurs. Elle a posé les règles ayant permis le développement du commerce électronique, innové en matière de cryptologie et introduit un principe de validité des contrats électroniques. Par ailleurs, elle a introduit dans le code général des collectivités locales un article L. 1425-1, qui permet à ces collectivités de construire des équipements voire de devenir « opérateurs d'opérateurs » dans certaines conditions. Elle a donné force de loi aux conventions acceptées par les collectivités locales et les opérateurs pour la couverture des zones blanches de la téléphonie mobile.

Les rapporteurs auront réalisé 15 auditions sur le rapport d'application.

La loi prévoyait pour sa mise en application une ordonnance et 13 décrets, dont quatre n'ont pas encore été publiés.

S'agissant de l'application de la loi en elle-même, le premier volet concerne le statut d'hébergeur. Ce statut est une grande innovation de la loi. Le droit de la communication traditionnel ne connaît que le statut « d'éditeur ». L'éditeur est responsable du contenu de ce qu'il édite. Le statut « d'hébergeur » comporte un régime de responsabilité au regard des contenus hébergés moins étendu que celui « d'éditeur » : l'hébergeur n'est pas responsable des contenus qu'il héberge. Cependant, dans les faits, il arrive que l'hébergeur exerce des responsabilités d'éditeur. Les dispositions de la loi pourraient donc être revisitées. En outre, il est nécessaire d'adopter un statut particulier pour les sites d'enchères tels qu'ebay ; le statut d'hébergeur qui est le leur, et qui les dispense de toute responsabilité concernant les objets vendus, ne paraît pas totalement adapté.

De nombreux débats animés ont eu lieu à l'Assemblée nationale, s'agissant de certains types de contenu comme l'incitation à la haine raciale et la pédophilie. La loi a finalement prévu que les hébergeurs doivent mettre en place un système de signalement : l'utilisateur peut alerter l'hébergeur qui alerte ensuite les autorités. Ce dispositif n'est visiblement pas mis en œuvre aussi bien que le ministre de l'époque l'avait laissé espérer aux députés.

S'agissant du commerce électronique, deuxième volet du texte, le choix du législateur s'est avéré judicieux : il a consisté à considérer le vendeur comme entièrement responsable de ce qu'il vend, sans qu'il puisse, par rapport à son client, se défausser sur ses cocontractants (transporteur, etc.).

Enfin, la loi prévoit la nécessité d'un consentement préalable du particulier avant l'envoi d'un message commercial par une entreprise. Tout message non sollicité est interdit. Ces messages non sollicités sont ce qu'on appelle des spams. Les grandes entreprises commencent à s'adapter au dispositif. En revanche, la loi a confié la lutte contre les spams à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). La mise en œuvre de cette compétence, confiée à une association, n'est pas satisfaisante. D'autres pays comme les Pays-Bas ont confié ce contrôle au régulateur (équivalent de l'ARCEP). Microsoft souhaiterait également pouvoir se porter partie civile dans la lutte anti-spams, ce que ne permet pas la loi en vigueur. En effet, les spams dégradent l'image de cette entreprise. Enfin la loi ne concerne que les spams commerciaux, à l'exclusion des spams politiques et humanitaires, notamment. On peut s'interroger sur la nécessité d'étendre la législation à ces domaines.

Mme Corinne Erhel, rapporteure adjointe, a ensuite présenté un bilan de l'application des dispositions de la loi relatives à la couverture du territoire par les services numériques.

Par son article 50, la loi a introduit dans le code général des collectivités territoriales un article L. 1425-1 qui permet aux collectivités et à leurs groupements d'établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de télécommunication, tout en respectant les principes d'égalité et de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques.

C'est cet article qui a permis aux collectivités d'intervenir pour construire des réseaux permettant le développement du haut débit sur le territoire, et faire venir des opérateurs là où la concurrence ne venait pas spontanément ou en cas d'insuffisance de l'initiative privée.

Le bilan a été très appréciable même si 500 000 lignes restent encore non éligibles à l'ADSL fin 2007.

Cependant, pour assurer la couverture du territoire en haut débit, une collectivité a deux façons de faire. La première est de demander à France Télécom, l'opérateur historique, d'allonger son réseau moyennant subvention ; dans ce cas, l'opérateur historique reste propriétaire de son réseau. La seconde est de réaliser un réseau global de couverture du territoire ; propriété de la collectivité, qui est en général le département, réseau confié ensuite à un opérateur sur la base d'une délégation de service public.

Cette solution, qui s'inscrit dans une logique patrimoniale, semble assez appréciée de l'ARCEP.

On peut néanmoins s'interroger sur son coût financier ; les mises de fonds des collectivités locales ont été considérables : 1,3 milliard d'euros. Le tarif du génie civil représente 50 % de ce coût.

Le moment semble donc venu, aujourd'hui, d'effectuer un bilan des politiques des collectivités en termes de réseaux (coût, taux de couverture, conséquences tarifaires) de façon à pouvoir promouvoir pour l'avenir des bonnes pratiques tirées de l'expérience.

Plusieurs solutions sont en effet possibles pour couvrir les zones non desservies par le haut débit. La première est le NRA (Noeud de raccordement d'abonnés) zones d'ombre, c'est-à-dire la transformation de sous-répartiteurs en centraux téléphoniques, équipés pour l'ADSL, qui consiste à réduire la distance entre le point de départ du haut débit et le domicile du client. C'est la solution proposée par France Télécom ; France Télécom y reste propriétaire du réseau. Deux autres solutions sont les technologies hertziennes WiMax et WiFi. Ces deux technologies sont probablement transitoires, dans la mesure où elles ne devraient pas permettre le passage des très hauts débits vers lesquels on se dirige dans l'avenir ; le WiFi a l'avantage d'être beaucoup moins cher que le WiMax. Enfin, il y a le satellite.

Les choix dépendent de l'initiative des collectivités.

De plus, celles-ci doivent désormais dans leurs choix tenir compte de l'actualité, qui est l'arrivée de la fibre optique chez l'habitant. La fibre optique posera la problématique de l'accès des territoires au très haut débit, avec la constitution d'une fracture numérique concernant les usages qui commencent à se dessiner (pour le maintien à domicile, les services publics) et qui pourra être d'une ampleur considérable.

Mme Corinne Erhel a ensuite présenté le bilan de l'application de la loi concernant la couverture des « zones blanches » de la téléphonie mobile, c'est-à-dire des zones où aucun opérateur n'était présent.

Les règles de l'achèvement de la couverture de la téléphonie mobile sur le territoire sont en effet fixées par l'article 52 de la loi.

Deux phases étaient prévues : une phase 1, avec l'implantation de 1 250 sites et participation des collectivités locales, et une phase 2, avec le déploiement par les opérateurs de 930 sites.

Le nombre de sites nécessaires s'est finalement avéré être de 1921. A fin 2007, 1 406 sites avaient été déployés soit les trois-quarts. Le programme devrait être achevé en 2008.

Aujourd'hui, 98,8 % de la population et 90 % du territoire sont couverts par les réseaux mobiles. La mise en œuvre des dispositions de la loi est donc en cours d'achèvement.

Deux points méritent cependant d'être signalés.

Le premier est que la couverture s'entend pour un piéton en extérieur. Le ressenti sur les coupures sur les routes ne signifie donc pas forcément que la zone n'est pas couverte, mais que le signal n'est pas assez fort pour entrer dans la voiture ; dans une voiture par rapport à l'extérieur, la force du signal est divisée par 4.

Le second est que le règlement de cette affaire ne présume pas de l'accès des territoires ainsi couverts aux nouveaux progrès technologiques, le haut débit mobile notamment. Pour cela une nouvelle action est nécessaire ; il s'agira soit d'une couverture supplémentaire, soit de l'attribution de fréquences du dividende numérique au haut débit hertzien dans les territoires ruraux.

La commission a ensuite *autorisé* la publication du rapport.

