

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des affaires économiques

- Communication, ouverte à la presse, de M. Germinal Peiro sur la conférence des présidents des commissions de l'agriculture de l'Union européenne (Nicosie, 12 novembre) où il a représenté M. François Brottes ..... 2
- Proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à assurer l'aménagement numérique du territoire (n° 63) (*M. Thierry Benoit, rapporteur*) :
  - Audition de M. Hervé Maurey, sénateur, auteur de la proposition de loi ..... 6
  - Examen de la proposition de loi ..... 8
- Examen de la proposition de loi de M. Jean Christophe Lagarde, tendant à prévenir le surendettement (n° 221) (*M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur*) ..... 24
- Examen de la proposition de loi de M. Jean-Louis Borloo visant à déconnecter le prix du gaz de celui du pétrole pour la fixation des tarifs réglementés du gaz naturel (n° 285) (*M. Franck Reynier, rapporteur*) ..... 33
- Amendements examinés par la commission sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à assurer l'aménagement numérique du territoire (n° 63) ..... 43

Mercredi

14 novembre 2012

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 24

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence  
de M. François Brottes  
Président**



**M. le président François Brottes.** Mes chers collègues, je vous informe que le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social adopté ce matin en Conseil des ministres, ainsi que l'étude d'impact liée à ce projet, vous ont été adressés par mail à treize heures vingt-deux. Un envoi a également effectué à tous les groupes politiques.

J'appelle par ailleurs votre attention sur le fait que, demain, nous serons certainement obligés de suspendre notre réunion de commission afin d'examiner le texte de la commission mixte paritaire relatif à la lutte contre la vie chère en outre-mer. Cette suspension, qui pourrait durer entre une heure et une heure et demie, devrait, selon les dernières informations transmises par le service de la séance, intervenir dans l'après-midi. Le secrétariat de la Commission se tient à votre disposition pour vous apporter tout renseignement complémentaire.

L'idée ayant été retenue, en réunion de Bureau, de créer, à côté des missions d'information classiques de six mois, des missions d'information « flash » liées à des questions d'actualité, je vous propose d'installer deux de ces nouvelles missions pour une durée de deux mois.

L'une portera sur la mise en concurrence des barrages hydroélectriques, suite à l'échange que nous avons eu avec Mme Batho dans cette même instance ; le rapporteur en sera Marie-Noëlle Battistel.

L'autre mission d'information flash portera sur l'impact de la régulation du secteur des télécommunications sur l'industrie des télécommunications – rapport entre régulation et emploi industriel, dans un contexte de rapprochement du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de l'Agence de régulation des communications électronique et des postes (ARCEP), évolution de cette même régulation. Je suggère que Mme Corinne Erhel rapporte sur ce sujet.

\*

\* \*

La commission a **entendu la communication de M. Germinal Peiro sur la conférence des présidents des commissions de l'agriculture de l'Union européenne (Nicosie, 12 novembre) où il a représenté M. François Brottes.**

**M. le président François Brottes.** Nous accueillons M. Germinal Peiro, qui a bien voulu me remplacer – ce dont je le remercie – pour représenter notre commission des affaires économiques à cette conférence de Nicosie. Bien que notre ordre du jour soit chargé, je lui ai demandé de nous communiquer dès cet après-midi les informations importantes qu'il en a rapportées.

**M. Germinal Peiro.** Mes chers collègues, j'ai eu l'honneur de représenter le président de notre Commission à une Conférence des présidents des commissions agricoles des pays membres de l'Union européenne, qui s'est déroulée les 11 et 12 novembre derniers à Nicosie, à Chypre. Trois sujets ont été abordés : la PAC, le changement climatique et la politique commune des pêches. Je vous les présenterai dans l'ordre inverse.

S'agissant de la pêche, la Directrice générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne étant présente, j'ai pu lui signaler que nous étions d'accord sur l'esprit général de la réforme de la politique commune de la pêche, qui vise à soutenir une pêche durable.

J'ai fait part de la situation paradoxale de notre pays, dont la consommation de poisson – 35,2 kg par habitant et par an – augmente, pendant que son activité de pêche se réduit. Aujourd'hui, 80 % du poisson consommé en France est importé, du fait notamment d'importations de saumon d'élevage et de cabillaud pêchés près de Terre-Neuve.

J'ai souligné la fragilité du secteur de la pêche, sa dépendance au carburant – pour pêcher un kilo de poisson, il faut à peu près un litre de gazole – ainsi que le déclin de la flotte française et celui de l'emploi.

J'ai été amené à dire que notre pays avait vu avec plaisir se mettre en place un accord sur l'interdiction des rejets en mer. À l'horizon de quelques années, il sera en effet interdit aux pêcheurs de rejeter en mer les poissons qui n'ont pas de valeur pour eux. Nous avons obtenu un report de cette décision jusqu'en 2018 pour l'océan Atlantique, et jusqu'en 2019 pour la mer Méditerranée, comme le demandait la profession.

Nous avons donné un avis favorable au renforcement des aides publiques à la flotte, au maintien des aides à la sortie de la flotte et des aides à l'installation des jeunes pêcheurs et aquaculteurs. Dans le domaine de la pêche comme dans celui de l'agriculture, des efforts doivent être faits pour maintenir l'activité et soutenir l'installation.

J'ai évoqué auprès de nos collègues européens la communication d'Olivier de Schutter, rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation. Au cours des dernières semaines, celui-ci a fustigé les dégâts provoqués par la pêche industrielle « et sa flotte suréquipée, gourmande en énergie et responsable de l'essentiel des rejets en mer des poissons ne présentant pas d'intérêt commercial. » « Sans une action rapide pour sauver les eaux de pratiques intenable, les pêches ne pourront plus jouer leur rôle capital dans la garantie du droit à l'alimentation de millions de personnes ». De fait, les protéines issues de la pêche représentent 15 % des protéines animales consommées au niveau mondial, mais plus de 23 % en Asie et près de 40 % sur la côte Ouest de l'Afrique.

L'Europe est devant un choix politique : soutenir la très grande pêche industrielle ou soutenir la pêche artisanale et côtière. Dans notre pays, les positions divergent, mais la nécessité d'avoir une pêche durable, de protéger les stocks et de soutenir l'emploi ne peut que nous inciter à nous prononcer en faveur de la pêche côtière et artisanale. C'est en tout cas ce qu'a fait la Directrice de la politique des pêches au niveau européen.

S'agissant du changement climatique, le commissaire européen à l'agriculture, Dacian Ciolos, est revenu sur le verdissement et les économies en eau. Des collègues, dont moi-même, lui ont fait remarquer que le verdissement n'était peut-être pas suffisant et qu'il faudrait imposer une rotation des cultures. Le commissaire nous a expliqué de façon très pragmatique qu'il était difficile d'imposer cette rotation, mais que l'une des trois mesures liées au verdissement, qui oblige à pratiquer au moins trois cultures sur chaque exploitation agricole – 70 % pour la culture majoritaire et au minimum 5 % pour l'une des deux autres – y conduirait naturellement. Dans le Sud-Ouest, dont je suis élu, certains agriculteurs cultivent du maïs sans discontinuer depuis quarante ans, à tel point que la terre n'est devenue qu'un support et qu'il faut beaucoup d'intrants chimiques et d'eau pour arriver à faire pousser cette plante.

Le commissaire Ciolos est intervenu également sur l'irrigation, qui justifierait une politique européenne. Nos amis chypriotes ont fait remarquer que leur île se desséchait à grande vitesse. Les économies d'eau peuvent venir non seulement des méthodes d'irrigation – utilisation du goutte à goutte –, mais aussi de la modernisation des réseaux d'irrigation ou de politiques de stockage. Le commissaire Ciolos nous a indiqué que l'Union européenne s'engagerait dans cette voie.

J'en viens au plus grand sujet, celui de la PAC. À ce propos, la réunion du groupe PAC 2013, que je vais bientôt rejoindre, commence à l'heure où nous parlons.

De ce point de vue, le commissaire européen a été à la fois compétent et convaincant. Il a souligné qu'en maintenant le budget de la PAC, on renforçait l'Europe, puisque la PAC est la seule politique intégrée que nous ayons au niveau européen. De la même façon, il a souligné qu'en soutenant l'agriculture, on renforçait l'industrie agroalimentaire – on vend davantage d'aliments que d'automobiles en Europe.

De fait, des incertitudes, qui seront peut-être levées lors du sommet des 22 et 23 novembre prochains, pèsent sur le budget de l'Union européenne. Certains, en particulier la présidence chypriote, demandent qu'on le réduise de 50 milliards, et cela aura de toute façon une incidence sur le budget de la PAC. Il ne vous a d'ailleurs pas échappé que Bernard Cazeneuve était intervenu plusieurs fois pour soutenir celui-ci, non pas seulement parce que notre pays en bénéficie – aujourd'hui la France est devenue contributeur net –, mais parce que nous sommes conscients de son importance économique et stratégique.

Le commissaire Ciolos a prôné plus de transparence pour l'utilisation des fonds publics. L'aide serait uniforme à l'hectare, avec une convergence qui ne sera pas forcément nationale. Il pourrait y avoir une convergence par « région agronomique homogène », l'objectif étant d'aller vers la convergence européenne. Le commissaire a toutefois reconnu la nécessité d'une période de transition. Il a insisté sur les problèmes de gestion des marchés. Les stockages privés, qui doivent permettre de réagir rapidement, seraient encouragés.

Il a bien évidemment évoqué le deuxième pilier – programme de développement pluriannuel, reconnaissance des organismes de production. Selon lui, le deuxième pilier devrait participer à l'augmentation de la compétitivité en agriculture et à l'amélioration de la performance durable. En cela, il rejoint notre ministre de l'agriculture selon lequel il faut conjuguer performance économique avec performance écologique. Cela passera par le maintien des exploitations, le soutien aux jeunes agriculteurs et le développement de la recherche et de l'innovation – pour la première fois dans la réforme de la PAC, plusieurs millions d'euros seront consacrés à la recherche et à l'innovation.

Le commissaire a insisté sur l'effort à faire pour simplifier les dossiers de la PAC et a fait remarquer que l'aide qui serait attribuée aux petits agriculteurs en Europe permettrait de supprimer 10 % des dossiers européens. Ce n'est pas rien.

Il a prôné la même définition de « l'agriculteur actif » pour l'ensemble de l'Europe et a précisé que le couplage pourrait être maintenu pour des filières spécifiques. C'est une demande de notre pays.

Il a fait valoir, tout au long de son discours, une vision totalement européenne de l'agriculture. Il craint que la PAC ne devienne un « menu » dans lequel chaque pays se servirait, ce qui nuirait à la cohésion d'ensemble.

Enfin, le commissaire Ciolos s'est exprimé sur une question que je lui ai moi-même posée et qui nous intéresse directement : la possibilité donnée à des États membres d'aider ou de surprimer les premiers hectares – M. le ministre Stéphane Le Foll évoque souvent les 50 premiers hectares.

Comme vous le savez, nous recherchons plus d'équité dans la distribution des aides. La Commission propose aujourd'hui de plafonner celles-ci à 300 000 euros – exploitation agricole de 1 200 hectares si l'on prend une moyenne de 250 euros par hectare –, ou de les rendre dégressives à partir de 150 000 euros – exploitation agricole de 600 hectares. Or cela ne correspond pas à ce qui se passe dans notre pays.

Nous cherchons aussi, et surtout, à soutenir l'emploi. J'en parlais récemment avec l'une de mes collègues, le secteur de l'élevage est particulièrement menacé. Les gens ne veulent pas consacrer leur vie entière à leurs animaux, que ce soit dans l'élevage à viande ou plus encore dans l'élevage laitier, où l'on doit pratiquer la traite 730 fois par an. En outre, contrairement à ce que l'on pourrait penser, ceux qui travaillent le plus aujourd'hui sont ceux qui gagnent le moins. Il est donc absolument nécessaire de rééquilibrer les aides si l'on veut sauver une grande partie des exploitations agricoles, dont 26 % ont disparu au cours des dix dernières années.

Notre ministre de l'agriculture propose de supprimer les 50 premiers hectares. Le commissaire a répondu en public que la Commission retiendrait cette proposition, ce qui est un véritable évènement politique. Et lorsque je lui ai demandé des précisions en privé, il m'a indiqué que cela se ferait de façon optionnelle. Cela signifie que chaque État membre aurait le droit de moduler les aides. Il y a là de quoi nous rassurer. Ce serait un moyen de rendre plus équitable la répartition des aides européennes.

**M. le président François Brottes.** Chacun mesure l'importance de ces informations.

**Mme Marie-Lou Marcel.** Monsieur Peiro, pourriez-vous nous parler de la régionalisation du deuxième pilier, que vous n'avez pas évoquée ?

**Mme Catherine Vautrin.** Je tiens d'abord à vous remercier, monsieur le président, d'avoir organisé cette réunion.

Monsieur Peiro, pourrions-nous avoir davantage de précisions sur la notion de « région agronomique homogène » ?

Par ailleurs, vous avez parlé d'un encouragement aux stockages privés. Mais pour avoir discuté avec les nombreux acteurs, notamment avec Coop de France, nous savons que le secteur coopératif souhaite lui aussi augmenter ses stockages. Cela nous renvoie à des problèmes relatifs à la carte communale, à la constructibilité des silos, qui ne sont pas réglés et dont la résolution suppose la modification du code de l'urbanisme. Sans doute devons nous les traiter en parallèle.

**M. Alain Suguenot.** Il a été imaginé de parler des droits de plantation dans le cadre de la PAC. Le dossier viticole a-t-il été évoqué ?

**M. Germinal Peiro.** Je précise d'emblée que je ne suis pas le commissaire européen !

Sur la régionalisation du deuxième pilier, j'ai compris qu'une certaine liberté serait laissée aux États membres. Je pense qu'il n'y aura pas de blocage de ce point de vue.

Sur les régions homogènes, je ne peux pas vous en dire beaucoup plus. Toutes les régions ne sont pas identiques en Europe : il y en a de toutes petites et d'autres très grandes – et cela vaut également à l'intérieur d'un même pays. Les régions agricoles homogènes peuvent dépasser les limites administratives, mais c'est une notion qui devra être précisée.

S'agissant des droits de plantation, voici ce qu'a répondu le commissaire devant les représentants de tous les parlements européens : « Si vous me demandez de maintenir le régime des droits de plantation comme il est actuellement, c'est non. Si vous me demandez des mesures de gestion des surfaces, c'est oui. » Je ne peux pas vous en dire beaucoup plus. Nous allons devoir suivre cette affaire de très près, même s'il me semble que le commissaire s'est voulu plutôt rassurant.

**M. le président François Brottes.** Germinal Peiro n'étant pas encore commissaire européen, nous pouvons difficilement aller au-delà dans l'interprétation des propos du commissaire Ciolos.

\*

\* \*

La commission a **auditionné M. Hervé Maurey, sénateur, auteur de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à assurer l'aménagement numérique du territoire (n° 63).**

**M. le président François Brottes.** J'ai le plaisir d'accueillir le sénateur Hervé Maurey. Je crois qu'il n'y a pas de précédent, mais il faut savoir créer des jurisprudences. Je considère en effet que l'auteur d'un projet législatif, qu'il soit membre du Gouvernement ou parlementaire, doit pouvoir venir présenter son texte aux commissions qui vont l'examiner, et cela même s'il n'est pas membre de celles-ci. Si c'est une première, ce ne sera pas une dernière, pour moi en tout cas.

Mais soyons clairs : chaque chambre doit pouvoir travailler de son côté. Voilà pourquoi, monsieur le sénateur, vous nous quitterez une fois que vous aurez présenté votre projet. Le rapporteur Thierry Benoît prendra alors le relais.

**M. le sénateur Hervé Maurey.** Monsieur le président, je vous remercie de votre invitation. Je suis très honoré d'être là aujourd'hui et très heureux d'inaugurer une nouvelle manière de travailler entre nos deux assemblées.

Cette proposition de loi, cosignée par le sénateur UMP Philippe Leroy, fait suite à un rapport qui avait été adopté à l'unanimité de la commission de l'économie du Sénat, en juillet 2011. Présentée au Sénat le 14 février dernier, elle a été adoptée à la quasi-unanimité – soutien du groupe socialiste et du groupe de l'Union centriste ; abstention des communistes. Les sénateurs UMP se sont divisés sur ce texte, mais cela s'explique sans doute par le contexte d'alors.

Nous sommes partis du constat suivant : s'agissant du numérique en France, contrairement à ce que les opérateurs voudraient nous faire croire, tout n'est pas pour le mieux dans le meilleur des mondes !

Sur le haut débit, on nous explique que le taux de connexion est proche de 100 %, ce qui se vérifie pour des débits extrêmement faibles, de 512 kilobits par seconde. Mais aujourd'hui, tout le monde reconnaît que le minimum acceptable est de 2 mégabits par seconde. Et à ce niveau, le taux de connexion tombe à 77 %. Quant à l'offre Triple Play, elle est inaccessible à plus de la moitié des Français.

Sur la téléphonie mobile, on nous annonce des taux de couverture très flatteurs. Or, vous qui circulez fréquemment dans votre circonscription, vous savez comme moi que la réalité ne correspond pas à la mesure officielle. La raison en est très simple : on mesure la couverture en téléphonie mobile uniquement dans les zones habitées, en position immobile, ce qui est plutôt paradoxal s'agissant de la téléphonie mobile, et uniquement à l'extérieur des bâtiments.

Sur le très haut débit, le précédent Président de la République avait promis que tous en bénéficieraient en 2025. Le nouveau Président a fait encore mieux : en 2012, il a promis que cet objectif serait atteint à échéance de dix ans. Il est clair que le modèle qui a été choisi par le précédent gouvernement ne le permettra pas.

Ce modèle repose uniquement sur le bon vouloir des opérateurs, qui vont là où ils veulent, quand ils veulent, au rythme qu'ils choisissent. Lorsqu'ils annoncent un déploiement sur un secteur, ils ne sont absolument pas liés par leurs engagements. Ces engagements ne sont pas contractuels, ne sont pas contrôlés, et s'ils ne sont pas respectés, les opérateurs ne sont pas sanctionnés. En revanche, si un opérateur annonce qu'il ira sur telle zone, la collectivité publique – souvent le conseil général, parfois le syndicat de l'électricité – n'a pas le droit de déployer, sauf à perdre le bénéfice de toute subvention sur l'ensemble du territoire.

À ma connaissance, un tel système n'existe dans aucun autre secteur de l'économie : les opérateurs peuvent préempter ce qui est rentable, laisser au secteur public ce qui ne l'est pas et, par une simple déclaration qui ne les lie absolument pas, créer des obligations à l'égard de la collectivité publique.

Nous avons formulé des propositions dans notre rapport, puis dans notre proposition de loi, afin de remédier à cette situation.

Nous avons proposé qu'un groupe de travail redéfinisse la manière de mesurer la téléphonie mobile, non pas pour contraindre les opérateurs à aller plus loin, mais pour connaître la réalité de la couverture du territoire. Le précédent gouvernement avait commencé, à la suite de l'adoption de cette proposition de loi au Sénat, à mettre en place un groupe de travail. Certains d'entre vous, dont Mme Erhel, en faisaient partie. Ce groupe de travail a bien rendu des conclusions, mais celles-ci s'apparentent plutôt à des énoncés de lieux communs, qui n'ont pas fait évoluer la situation.

Par ailleurs, avant de parler de très haut débit, il faut au moins assurer un véritable haut débit à tous. Certains de nos concitoyens ne supportent plus d'en être privés, *a fortiori* quand ils découvrent qu'à quelques kilomètres de chez eux, leurs voisins le reçoivent. C'est le cas dans ma circonscription, où des communes n'ont même pas 512 kilobits par seconde, alors que la zone d'activité toute proche bénéficie de 400 mégabits par seconde.

Dans la proposition de loi, après avoir beaucoup hésité, nous avons adopté le principe d'un haut débit pour tous à 2 mégabits par seconde pour le 31 décembre 2013, et à 8 mégabits par seconde pour le 31 décembre 2015, l'ARCEP étant chargée de fixer les voies et moyens d'y parvenir. Fallait-il l'inclure dans le service universel, ce qui est maintenant possible au regard du droit européen, mais qui a un coût ? Fallait-il en faire un droit opposable, comme cela existe en matière de logement ? Nous nous sommes contentés de fixer un objectif et l'ARCEP proposera des solutions.

Les opérateurs ont publié un communiqué selon lequel mes propositions en matière de très haut débit seraient mauvaises pour la France. Ils me reprochent de faire preuve de dirigisme. Je propose simplement de procéder à un rééquilibrage : que les opérateurs contractualisent leurs engagements avec les collectivités, que l'ARCEP contrôle qu'ils ont respecté ces engagements, et les sanctionne dans le cas contraire. D'ailleurs, l'expérience montre que l'Autorité sait faire preuve de mesure quand il s'agit de sanctionner les opérateurs... Aucun excès de zèle n'est à craindre de sa part !

Autre élément important de cette proposition de loi, qui répond à une demande très forte des collectivités et des associations d'élus : que la collectivité – le département en général – ait la possibilité de déployer sur l'ensemble de son territoire, et pas seulement sur la zone non rentable. Ainsi, la partie rentable du territoire permettrait d'amoinrir le coût de la partie non rentable. On nous a longtemps expliqué que ce serait contraire au droit européen. Or une étude de l'Autorité de la concurrence, lancée à la demande de la commission chargée de l'économie du Sénat, a conclu que, dans le cadre d'un service d'intérêt général, c'était possible.

Un point important n'avait malheureusement pas pu être traité dans le cadre de cette proposition de loi, car on était en période préélectorale : le financement du déploiement du très haut débit.

La loi dite Pintat de décembre 2009, relative à la lutte contre la fracture numérique, avait créé un Fonds d'aménagement numérique du territoire, mais rien n'avait été prévu pour l'alimenter. C'est d'ailleurs pour cette raison que le Premier ministre François Fillon m'avait nommé « parlementaire en mission » et m'avait chargé de rédiger un rapport sur les moyens d'alimenter ce fonds.

Maintenant que la période des élections est passée, il faut utiliser le cadre de la proposition de loi pour traiter cette question du financement. J'avais suggéré, dans mon rapport au Premier ministre, de mettre en place un système de contribution de solidarité numérique, un peu sur le modèle de l'écotaxe : une contribution de l'ordre de 75 centimes, payée par chaque abonné au téléphone et à l'internet, viendrait alimenter le Fonds.

J'ai proposé par ailleurs, dans ce texte, que les subventions attribuées aux collectivités soient attribuées plus soupagement qu'aujourd'hui, et en fonction de la situation des territoires. Le déploiement coûte plus cher dans certaines zones – zones de montagne, zones très rurales – qui correspondent à des départements ne faisant pas partie des plus riches. Il faut donc que le montant des aides tienne compte du coût du déploiement et des capacités des collectivités.

Enfin, cette proposition de loi prévoit que l'on commence par déployer en zone rurale. En effet, pour des raisons de rentabilité, les opérateurs commencent à déployer en zone dense. Mais comme le haut débit y est en général satisfaisant, les gens ne se précipitent pas pour se raccorder à la fibre. En revanche, dans les campagnes où il n'y a rien, les gens seraient très heureux de pouvoir le faire. Des expériences prouvent que les taux de raccordement peuvent y être satisfaisants. C'est le cas dans l'Ain, où le syndicat de l'électricité a déployé prioritairement en zone rurale.

Tels sont, monsieur le président, les principaux points de cette proposition de loi.

**M. le président François Brottes.** Monsieur le sénateur Maurey, je vous remercie de votre présence et de votre intervention. Vous serez bien évidemment informé de la suite de nos travaux.

\*

\*       \*

Puis la commission a examiné **la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à assurer l'aménagement numérique du territoire (n° 63) sur le rapport de M. Thierry Benoit.**

**Mme Laure de La Raudière.** Je voudrais saluer l'implication et le travail de notre collègue sénateur Maurey, qui a présenté un rapport au Premier ministre, un rapport devant la commission des affaires économiques du Sénat, et a rédigé cette proposition de loi.

Le déploiement du très haut débit est un des grands projets d'infrastructures pour la France de demain. Tant le candidat Sarkozy que le Président de la République actuel s'étaient engagés à le réaliser, d'ici à une douzaine d'années, sur l'ensemble de nos territoires.

Comme l'a dit le sénateur Maurey, ce texte complète les actions déjà menées par le précédent gouvernement à différentes occasions : la loi de modernisation de l'économie (LME) en 2008 ; la proposition de loi Pintat à la fin de 2009 ; le cadre établi depuis la fin de

2010, par l'ARCEP, à partir des textes que nous avons votés. Reste que nous ne saurions nous affranchir du cadre européen, qui définit la liberté d'entreprendre des opérateurs privés.

Je salue bien évidemment l'engagement des collectivités de déployer très rapidement le très haut débit, en même temps dans les zones rentables et non rentables. Mais comment faire en sorte que les grands opérateurs privés viennent offrir des services sur les infrastructures déployées par les collectivités locales ? En effet, ces opérateurs ont plutôt tendance à s'intéresser aux zones rentables. Il ne faudrait pas que ce texte mette en difficulté les collectivités ayant investi sur des infrastructures qui ne seraient pas utilisées. Existe-t-il une disposition qui prémunirait d'un tel risque ?

Le texte prévoit par ailleurs une procédure – un contrat avec les opérateurs privés, un contrôle du déploiement par l'ARCEP – que je trouve intéressante. Mais la sanction qui doit s'appliquer en cas de non-respect du contrat est-elle juridiquement valable ? Peut-on infliger une sanction à quelqu'un qui a la liberté d'entreprendre ou de ne pas le faire ? Doit-on considérer que le contrat passé entre la collectivité et l'opérateur sera d'une valeur supérieure à la directive européenne qui accorde audit entrepreneur la liberté d'entreprendre ?

Enfin, je me réjouis qu'un article propose de mettre fin au réseau cuivre. En effet, je pense que l'extinction du réseau cuivre assurera la rentabilité des investissements des collectivités dans le domaine du très haut débit. En revanche, je m'interroge sur la validité juridique d'une disposition législative privant l'opérateur privé de sa propriété. Ne va-t-on pas trop loin ? La négociation devrait suffire pour atteindre cet objectif.

**Mme Jeanine Dubié.** Le déploiement du haut débit, et de surcroît du très haut débit, constitue un enjeu prioritaire pour nos départements, qui ne peuvent, sans ces outils, être attractifs ni pour les particuliers, ni pour les entreprises. L'amélioration de la vie quotidienne des usagers et la portée sociale des technologies numériques ne sauraient être négligées. De la même façon, l'aménagement numérique du territoire représente un enjeu primordial pour le développement économique et la compétitivité de nos entreprises, qui ne peuvent pas supporter le handicap que constitue l'absence d'accès au haut et très haut débit dans des conditions financières acceptables.

Force est de constater que la France n'a pas réussi à prendre à la corde le virage numérique et que le retard pris dans le déploiement du très haut débit, lié sans doute non seulement à une insuffisance de moyens, mais aussi à un manque d'ambition, crée une nouvelle fracture numérique entre zones urbaines denses et zones rurales peu denses.

La solution fondée sur l'initiative privée a montré ses limites. C'est pourquoi, très attachés à l'égalité de traitement des citoyens sur l'ensemble du territoire et à la défense du milieu rural, les radicaux de gauche regrettent qu'une réelle péréquation n'existe pas et surtout que l'État n'ait jamais retenu un modèle de déploiement du très haut débit plus pertinent, tel que le recours à un opérateur unique mutualisé – lequel aurait pu être public.

Pour y pallier, de nombreuses collectivités ont pris l'initiative de développer des réseaux d'initiative publique (RIP), afin de répondre aux attentes légitimes des populations. Or la fonction d'opérateur endossée par les collectivités locales n'est pas suffisamment prise en compte, que ce soit au moment des arbitrages réglementaires ou lors des concertations qui les accompagnent. Un vide juridique fragilise l'action que les collectivités exercent à travers les RIP, et les investissements qu'elles réalisent. Ce point ne doit pas être négligé et, de toute façon, la définition d'un statut juridique propre au RIP est devenue indispensable.

Il nous paraît également nécessaire de préciser le cadre d'investissement des opérateurs et des collectivités locales, afin de sécuriser les projets d'investissement des uns et

des autres ; et enfin, d'associer les collectivités locales gestionnaires de RIP aux travaux de l'ARCEP, au même titre que les opérateurs privés.

**Mme Michèle Bonneton.** Le programme national du très haut débit et les structures qui doivent permettre sa mise en œuvre ne répondent pas aux objectifs d'aménagement du territoire – je pense aux schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) ou au Fonds d'aménagement numérique des territoires qui devrait assurer le financement.

L'objectif de déploiement du 4 G a été fixé : il est d'atteindre une couverture totale du territoire dans la décennie. Mais la place prépondérante faite au secteur privé n'est pas satisfaisante. En effet, les acteurs privés ne vont que là où ils trouvent un intérêt en termes de profit, car aucune disposition ne les oblige à se conformer aux engagements qu'ils ont pris en matière d'aménagement du territoire. Le laisser-faire du marché n'assure pas pour autant l'existence d'une saine concurrence ; il sert les profits de quelques acteurs. L'Autorité de la concurrence l'avait d'ailleurs relevé en 2011 : il n'y a pas d'obligation de déploiement, puisqu'il n'y a ni contrôle ni sanction possible.

En outre, les collectivités locales sont aujourd'hui dans l'impossibilité de prendre des initiatives dans ce sens. Le programme national très haut débit interdit en effet toute subvention des projets par les collectivités territoriales en zone rentable. Si celles-ci déploient en même temps en zone non rentable, ce qui est très fréquent, elles perdent la subvention sur l'ensemble de leur territoire. Ce point est très important. L'intérêt de cette proposition est de donner, en partie, l'initiative aux collectivités locales, ce qui n'est pas négligeable.

Si ce texte constitue un progrès, dans la mesure où il permet aux collectivités locales d'intervenir financièrement, les fondements de la loi précédente – notamment le schéma de déploiement – restent les mêmes. Il serait nécessaire d'aller plus loin s'agissant du Schéma national de déploiement et de remettre en cause plus largement les prérogatives des acteurs privés qui ne se précipitent pas pour répondre aux attentes des élus. Ainsi, la semaine dernière, on m'a rapporté qu'un opérateur dit historique, dans lequel l'État est actionnaire, avait repoussé d'un an le raccordement par la fibre en centre-bourg, sans que le maire lui-même puisse réagir.

Donc, de notre point de vue, cette proposition de loi n'est pas suffisante. Le groupe Écologiste s'abstiendra sur ce texte.

**Mme Corinne Erhel.** Le très haut débit pour tous en dix ans est l'un des engagements de François Hollande. Le Gouvernement est donc pleinement mobilisé sur ce dossier qui représente à la fois un enjeu d'aménagement du territoire, un enjeu sociétal d'égalité des citoyens et un enjeu industriel et économique.

Le texte que nous examinons aujourd'hui a été adopté en février 2012 et il convient de l'examiner à la lumière des changements qui sont intervenus depuis.

Les constats faits à l'époque doivent être revus en fonction des évolutions des modèles économiques et des choix du Gouvernement. Le contexte économique a pu, en effet, amener certains opérateurs à envoyer des signaux préoccupants s'agissant du niveau de l'investissement qu'ils pourront consentir dans le très haut débit. Cela renforce l'inquiétude des élus des territoires les plus touchés par la fracture numérique.

Les opérateurs justifient également leur position par le manque d'appétence pour la fibre optique dans les zones denses, lequel peut s'expliquer par la bonne performance des connexions ADSL. Mais dans les territoires et dans les zones moins denses, la fibre optique constitue une urgence si l'on veut maintenir et développer l'emploi, dissuader les gens de

partir et attirer de nouvelles populations. L'appétence pour le très haut débit est beaucoup plus élevée dans les zones les moins denses, car c'est là que le besoin est criant.

Pour le déploiement, on a fait le choix de s'appuyer sur la complémentarité des initiatives privées et publiques. Ce texte propose d'adapter le cadre actuel du déploiement en le rendant, notamment, plus contraignant pour les opérateurs privés – caractère prescriptif des schémas directeurs, sanctions financières en cas de non-respect des conventions. Le risque existe effectivement – comme l'a souligné Mme de La Raudière – que, dans un contexte économique déprécié où des doutes existent sur les capacités d'investissement, les opérateurs revoient leurs engagements à la baisse. L'effet obtenu serait bien évidemment contraire à l'objectif poursuivi.

Il faut reconnaître que ce texte met en lumière les carences du cadre défini par le gouvernement précédent. Le choix de la complémentarité des initiatives publiques et privées suppose volontarisme, climat de coopération, pilotage de l'État et visibilité financière. Or, sur tous ces points, les faiblesses sont manifestes – je vous renvoie au rapport que Mme de La Raudière et moi avons « commis » ensemble.

Aujourd'hui, par rapport au moment où cette proposition de loi a été adoptée au Sénat, le paysage a changé. Une nouvelle ligne se dessine. Des mesures concrètes ont été annoncées par la ministre Fleur Pellerin. L'État a choisi d'assumer pleinement le pilotage du chantier, alors que le gouvernement précédent avait plutôt tendance à laisser s'affronter les opérateurs et les collectivités.

Le 27 juillet dernier, la table ronde sur la fibre optique, présidée par Mmes Pellerin et Duflot, a permis de s'accorder sur la nécessité de redonner à l'État un rôle stratégique dans le développement du très haut débit. Nous avons en effet pointé le manque d'implication de l'État sur cette question, son désengagement ne pouvant que contribuer aux tensions entre les opérateurs et les collectivités.

Le 9 novembre dernier, le Gouvernement a lancé, sous l'impulsion de Cécile Duflot, Arnaud Montebourg et Fleur Pellerin, une mission qui sera chargée du pilotage des déploiements. Cette mission, confiée à Antoine Darodes, constituera un appui aux travaux que va mener le Gouvernement. Elle travaille actuellement à un chiffrage précis du coût du déploiement, élément qui a toujours fait défaut.

Par ailleurs, dans le cadre de ses travaux sur la filière numérique, le Gouvernement a annoncé la création d'un certain nombre d'observatoires, notamment sur les investissements. Plusieurs expérimentations sont en cours, qui viendront alimenter notre réflexion sur les sujets évoqués par cette proposition de loi : extinction du cuivre à Palaiseau, 4 G à Saint-Étienne.

La structure de pilotage consultera également, dès le mois de décembre, l'ensemble des acteurs concernés sur les grands axes de la politique du Gouvernement en matière de très haut débit, afin de finaliser, en janvier, la feuille de route qui fixera la doctrine d'intervention du Gouvernement sur le déploiement du très haut débit, en concertation avec les collectivités locales et les opérateurs – notamment s'agissant du financement et de la nécessaire prise en compte de la péréquation.

Dans le même temps, sera finalisée la nouvelle doctrine d'investissement, afin de relancer des projets dès l'issue du séminaire gouvernemental. Fleur Pellerin détaillera l'ensemble de ces dispositions. À cette occasion, le Gouvernement adoptera la feuille de route et sa déclinaison opérationnelle pour le subventionnement des projets en cours. Cela assurera une certaine visibilité – j'observe en passant que le financement est l'un des points faibles de cette proposition de loi. Tous ces éléments seront précisés en février, lors du séminaire gouvernemental.

Cette proposition de loi comporte des éléments positifs sur lesquels nous pouvons être d'accord. Mais en tout état de cause, nous devons travailler, en nous inscrivant dans le calendrier mis en place par le Gouvernement, à la réalisation de l'ensemble des objectifs qui ont été fixés. L'État doit retrouver, aux côtés des collectivités, le rôle qu'il mérite pour piloter l'aménagement numérique du territoire. C'est un enjeu majeur et stratégique qui nous concerne tous.

**M. le président François Brottes.** Madame Erhel, vous avez largement dépassé votre temps de parole. Je vais donc accorder cinq minutes supplémentaires aux représentants des autres groupes.

**Mme Laure de La Raudière.** Monsieur le président, je respecte parfaitement la façon dont vous conduisez ces travaux. Mais je remarque que Mme Erhel a consacré cinq minutes de son propos au contexte général du très haut débit en France, ce qui n'était pas utile, et cinq minutes à la proposition de loi, ce qui n'était pas suffisant. En effet, cette PPL a le mérite d'exister et elle peut être amendée aujourd'hui. Mme Erhel a soulevé la question de son financement. Déposons des amendements à ce propos. C'est ce que j'ai fait sur certains articles qui me gênaient. Ce sera l'occasion de discuter.

Monsieur le président, si j'avais pu disposer, dès le départ, de dix minutes de temps de parole, j'aurais posé davantage de questions. À défaut, je me contenterai de faire une observation d'ordre plus politique.

Mes chers collègues socialistes, vous ne teniez pas du tout les mêmes propos au Sénat, en février dernier. Vous disiez alors que la proposition de loi était bienvenue, qu'il était nécessaire de changer de cadre et qu'il fallait revoir le texte. Comment se fait-il que vous ayez modifié à ce point votre point de vue ? C'est cela, le changement ?

Votre attitude ne semble pas très constructive – ni d'ailleurs très respectueuse du Sénat. Je propose que nous amendions cette proposition de loi pour poursuivre au Parlement notre travail sur l'aménagement numérique du territoire. Ce serait d'autant plus légitime que la loi de lutte contre la fracture numérique, votée en décembre 2009, était elle aussi d'initiative parlementaire. Je regrette sincèrement le retournement des socialistes sur cette question du très haut débit.

**Mme Jeanine Dubié.** Ce texte propose des solutions qui nous permettront de rattraper notre retard. Le groupe RRDP se félicite qu'il crée un droit opposable au haut débit et offre aux projets intégrés des collectivités la possibilité d'un financement public national. Pour l'octroi des subventions du Fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT), l'introduction d'une péréquation, en fonction des capacités financières des collectivités et du degré de ruralité des zones couvertes, est une bonne mesure. Autant de raisons qui nous incitent à soutenir la PPL.

**M. Yannick Favennec.** Saisie pour avis, la commission du développement durable a examiné ce texte hier. Même si certaines actions ont déjà été menées dans ce domaine, la PPL répond aux enjeux de l'aménagement numérique du territoire qui est au cœur des politiques de territoires ruraux comme l'Ille-et-Vilaine et la Mayenne. Cet aménagement numérique est un élément capital du développement économique, de l'attractivité de nos territoires et de la qualité de vie de leurs habitants. En matière de téléphonie mobile, de haut ou de très haut débit, la proposition de loi apporte des solutions concrètes et pertinentes, notamment pour la contractualisation entre les opérateurs et les collectivités territoriales. C'est pourquoi les députés du groupe UDI la soutiennent avec enthousiasme, d'autant que le temps presse si nous voulons que l'ensemble du territoire soit couvert à l'horizon 2022, conformément à l'objectif fixé par le Président de la République. Cela étant, comme Mme de La Raudière, je

pense que l'on peut encore améliorer ce texte et nous présenterons des amendements à cette fin.

**M. le président François Brottes.** Je vous informe qu'un amendement de M. Patrice Martin-Lalande visant à élargir les catégories de travaux éligibles au financement du FANT a été déclaré irrecevable par la Commission des finances, au motif qu'il aggravait les charges publiques.

Par ailleurs, nul n'a regretté que la PPL n'ait pas fait l'objet d'une étude d'impact ou d'un examen de constitutionnalité au Conseil d'État. Personne n'a contesté sa conformité au droit de la concurrence. Tant mieux : cela signifie que les groupes n'ont pas fait de mauvais esprit – ce qui arrive parfois !

**Mme Laure de La Raudière.** C'est que le texte a déjà fait l'objet de deux rapports : l'un adressé au Premier ministre, qui est public ; l'autre établi par la commission des affaires économiques du Sénat.

**M. Thierry Benoît, rapporteur.** Il faut se féliciter que certains parlementaires prennent des sujets à bras-le-corps et y travaillent de tout cœur. Cette proposition de loi a été présentée avant l'élection présidentielle au Sénat, où elle a été adoptée à une large majorité. Arrivant en discussion devant l'Assemblée, elle a vocation à être amendée. Si le fait majoritaire peut conduire à son rejet, j'ose croire que le sujet, qui nous mobilise tous, nous permettra de transcender les courants politiques.

Mme de La Raudière m'a posé trois questions.

S'interrogeant sur l'avenir des territoires peu denses, elle s'est demandé comment s'assurer que les opérateurs utiliseraient le réseau de fibre dont le développement résulterait de l'initiative publique. Le texte prévoit que, pour établir les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, tous les acteurs, y compris les opérateurs, se réuniront, aux côtés des institutions publiques et des représentants des collectivités territoriales. En outre, deux articles apportent des garanties quant à l'appétence d'un réseau de fibre optique déployé en milieu rural. Selon, l'article 3 ter, les opérateurs formulent des recommandations techniques, que la puissance publique sera tenue de suivre. L'article 21 dispose qu'un groupe de travail définira un référentiel fixant les conditions techniques du déploiement.

Sa deuxième question porte sur l'applicabilité des sanctions, notamment au regard du droit européen. L'article 3 prévoit des conventions d'engagements signées par les collectivités – régions, départements ou communautés de communes – et les opérateurs. En Bretagne, une convention relative au zonage est en cours de finalisation. Signée par certains acteurs publics, elle fait l'objet d'une concertation. Son non-respect entraînerait des sanctions, mais le texte met tout en œuvre pour éviter ce cas de figure. En outre, je soutiendrai un amendement visant à réunir chaque année les représentants des collectivités et des opérateurs pour qu'ils fassent le point sur l'avancement des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN).

Mme de La Raudière craint enfin que le texte ne vise à exproprier l'opérateur historique pour l'encourager à basculer du réseau cuivre vers la fibre optique. Si la proposition de loi prévoit les conditions techniques du basculement, c'est l'ARCEP qui définira les territoires où celui-ci est possible. Fixant un objectif ambitieux, le texte permettra d'exercer une pression amicale sur les opérateurs pour les encourager à utiliser la fibre optique dans les meilleurs délais, privilégiant de la sorte un partenariat nourri par un dialogue permanent entre les collectivités territoriales et les opérateurs, et non un rapport de forces.

Mme Dubié pose à juste titre la question de la péréquation, du réseau d'initiative publique et de l'implication des collectivités territoriales. Celles-ci doivent jouer un rôle moteur. Historiquement, le Parlement a peut-être été trop prompt à distinguer les zones rentables ou non, c'est-à-dire denses ou peu denses, comme si les opérateurs ne pouvaient se diriger que vers les premières, tandis que la puissance publique viendrait au secours des secondes. L'article 21 consacré aux référentiels techniques et l'article 5 relatif à la couverture en téléphonie mobile visent à redonner la main aux collectivités territoriales en rééquilibrant le rapport de forces qui est actuellement favorable aux opérateurs privés. Le réseau d'initiative publique doit bénéficier d'un statut juridique respectueux des lois. Au même titre que le volet financier, l'article 17 prévoit de moduler les aides aux collectivités en fonction des capacités financières de celles-ci et de leur degré de ruralité. Les réserves formulées par Mme Dubié sont donc levées par le texte.

Madame Bonneton, il n'y a pas lieu de craindre que la PPL laisse la part trop belle aux opérateurs privés, puisqu'elle permet aux collectivités de nouer avec eux un partenariat fondé sur la confiance.

Madame Erhel, au cours de votre longue intervention, vous avez présenté la stratégie du Gouvernement. L'élection du Président de la République est un événement majeur intervenu entre l'approbation de la PPL par le Sénat et son examen par l'Assemblée. Loin de contester le bien-fondé du texte, vous semblez en fait regretter qu'Hervé Maurey vous ait précédé, et vous réclamez plus de temps pour définir avec Mme Pellerin une nouvelle ligne politique. Je vous accorde que le contexte économique a changé : le Président de la République a pris à bras-le-corps le problème de l'emploi, de la compétitivité et du développement économique. Mais, ce faisant, il tient le même discours que son prédécesseur.

La meilleure partie de votre intervention porte sur le financement du dispositif. À cet égard, j'ai déposé un amendement visant à ce que le FANT soit abondé par un prélèvement de 75 centimes par abonnement et par mois, qui rapporterait un total de 750 millions d'euros par an.

Merci, monsieur Favennec, pour vos encouragements. Élu comme moi d'un département rural, vous savez que le déploiement de la fibre optique pour tous et dans les meilleurs délais est une question prégnante. Je vous propose d'y travailler de manière précise en abordant l'examen du texte.

**M. Alain Marc.** Quoi qu'en dise Mme Erhel, la proposition de loi a fait l'objet d'un consensus au Sénat et, si elle avait émané du groupe socialiste, je l'aurais votée sans arrière-pensée, car l'aménagement du territoire n'a pas à pâtir de considérations idéologiques et dogmatiques.

Dans les endroits isolés où nos compatriotes attendent le haut débit, France Télécom, qui doit supprimer des multiplexeurs pour faire parvenir l'ADSL, diffère sans cesse. Le texte permettra-t-il de contraindre les opérateurs à respecter le calendrier ?

**M. Fabrice Verdier.** En devenant député, j'ai appris l'adage : « Une étude d'impact tu feras ou l'opposition te blâmera. » Quand on présente une proposition de loi visant à résorber la fracture numérique en rendant le très haut débit accessible sur l'ensemble du territoire, on doit à tout le moins résoudre les problèmes techniques et prévoir un financement. Vous prévoyez une contribution de 75 centimes par abonné et par mois, mais on ne sait toujours pas combien coûtera l'intégralité du déploiement.

**Mme Laure de La Raudière.** Vingt-cinq milliards !

**M. Fabrice Verdier.** Si le FANT ne reçoit que 750 millions par an, on ne parviendra donc pas à résorber la fracture numérique d'ici à 2015. À quoi bon voter une loi qui ne prévoit pas de solutions techniques et que nous n'aurons pas les moyens d'appliquer ? Il existe encore des communes où France Télécom n'est pas en mesure d'amener le téléphone dans de bonnes conditions et refuse de changer des multiplexeurs. Nous partageons vos objectifs, mais, pour les atteindre, mieux vaudrait prendre trois ou quatre mois de recul. Nous voterions alors à l'unanimité une loi prévoyant, grâce à une étude d'impact, un calendrier et un chiffrage précis.

**M. le président François Brottes.** On incrimine volontiers l'opérateur qui tente de couvrir le territoire et jamais ceux qui n'essaient même pas !

**M. Damien Abad.** J'associe à mes propos Charles de la Verpillière, député de l'Ain. Nous partageons avec nos collègues socialistes le souci de réduire la fracture numérique et de rééquilibrer la relation entre les opérateurs et les collectivités. Cependant, comment peuvent-ils prétendre qu'ils ont longuement réfléchi et que M. Maurey a beaucoup travaillé, mais qu'il faut prendre encore quatre ou cinq mois de recul, alors que les territoires attendent ? On a soulevé la question de la compatibilité du texte avec la législation européenne. Mais la proposition de loi ne remet en cause ni l'initiative privée ni la liberté d'entreprendre. En outre, l'article 10 est conforme à la législation européenne dans la mesure où il précise que les aides du FANT ne peuvent être attribuées que sur la partie des projets déployée dans les zones non rentables.

Je souhaite que la péréquation des coûts permette aux opérateurs publics de se déployer dans les zones rentables et non rentables. Il faut pour cela que les projets publics soient éligibles aux aides du FANT au moins là où les opérateurs privés n'interviennent pas, c'est-à-dire dans les zones non rentables. Dans un département comme l'Ain, qui est à la fois rural et montagneux, industriel et urbain, France Télécom propose d'amener la fibre dans 17 communes sur 419, essentiellement dans les zones urbaines, ce qui laisse 402 communes à l'écart. Autant dire que le déploiement de la fibre générera un surcoût que les syndicats d'électricité et le réseau d'initiative publique ne pourront supporter à eux seuls. Nous ne demandons pas que France Télécom n'intervienne pas dans les zones urbaines rentables, mais il est essentiel que la concurrence reste ouverte et que l'accès aux subventions garantisse aux réseaux d'initiative publique qu'ils pourront se déployer. C'est ainsi qu'on luttera contre la fracture numérique et qu'on assurera un aménagement du numérique équilibré, audacieux et moderne.

**Mme Frédérique Massat.** Le groupe socialiste est totalement solidaire de la position de Mme Erhel. Certains reprochent aux députés socialistes de ne pas voter comme leurs confrères du Sénat, mais nous sommes libres d'agir comme nous le souhaitons. Faut-il rappeler que le contexte politique a changé ? Quand les sénateurs ont voté le texte, le Gouvernement n'avait ni l'ambition d'assurer rapidement la couverture du territoire par le très haut débit ni l'intention de légiférer. Des engagements ont été pris lors de la campagne présidentielle pour faire jouer à l'État le rôle de stratège. Dans la mesure où le texte ne règle pas le problème du financement et où ses effets seront aléatoires, il faut, comme le propose le Gouvernement, créer un réseau commun d'intérêt général mutualisé et décentralisé, mettre en place un fonds de mutualisation et de péréquation, puis prévoir une concertation et un équilibre entre acteurs privés et publics. Alors seulement, on pourra légiférer. Pour l'heure, contentons-nous d'accompagner l'État stratège qui s'engage sur le très haut débit.

**M. Alain Calmette, rapporteur pour avis de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.** Au sein de notre commission, l'enjeu fondamental que constitue la couverture de notre pays en très haut débit fait l'objet d'un

consensus, au même titre que les choix technologiques du Gouvernement, qui privilégie la fibre et fait du mix technologique une exception. Nous avons également été sensibles au fait que la PPL réponde aux interrogations des collectivités locales qui souhaitent être mieux armées face aux opérateurs.

Pour autant, nous n'ignorons pas que le contexte économique particulier à cette filière a évolué depuis l'adoption du texte et que le Gouvernement a proposé un calendrier pour les semaines à venir : consultation des opérateurs et des collectivités locales en décembre, annonce de la feuille de route en février. Dans la mesure où nous partageons l'objectif de déployer la fibre le plus rapidement possible, il nous paraît préférable de rejeter cette proposition de loi dont certains articles vont à l'encontre de la stratégie gouvernementale, notamment en ce qui concerne les rapports entre collectivités et opérateurs privés. Ainsi, je ne suis pas sûr qu'il soit bon d'autoriser les collectivités à investir dans les zones denses. Enfin, il y a plusieurs manières de financer le projet : faire payer les abonnés, taxer le cuivre... Pour que le Parlement puisse participer à la réflexion qui s'ouvrira dans quelques semaines, je vous invite donc à rejeter ce texte dans un esprit constructif.

**M. le rapporteur.** Si je regrette la conclusion du rapporteur pour avis, je pense comme lui que la fibre est une priorité et le mix une option. Les solutions préconisées par la proposition de loi sont déjà mises en œuvre en Auvergne et en Bretagne, où elles vont même parfois plus loin.

Monsieur Marc, l'opérateur historique s'est engagé à mettre en place un programme de suppression des multiplexeurs. Il y a là en effet une difficulté technique dans la mesure où l'on ne peut actuellement obliger l'opérateur à le supprimer.

S'agissant de l'étude d'impact et du volet financier, monsieur Verdier, une mission d'information a rendu ses conclusions en juillet 2011. Par ailleurs, M. Maurey a été nommé par l'ancien Président de la République parlementaire en mission afin d'étudier la question du financement. Enfin, une publication de l'ARCEP a évalué le coût total du déploiement de la fibre optique à 21 milliards d'euros au moins, dont 10 milliards pourraient être apportés par les opérateurs, et le reste, pour moitié, par les collectivités territoriales.

Pour conclure, je fais mienne la démonstration de M. Abad sur la compatibilité de ce texte avec la législation européenne.

*La Commission en vient à la discussion des articles de la proposition de loi.*

## TITRE I<sup>er</sup>

### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

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

*La Commission rejette l'article 1<sup>er</sup> A.*

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

*La Commission rejette l'article 1<sup>er</sup>.*

## **Article 2**

*La Commission examine l'amendement CE 1 de Mme Laure de La Raudière.*

**Mme Laure de La Raudière.** L'alinéa 1 de l'article 2, qui vise à contraindre les opérateurs privés non signataires des SDTAN, restera sans effet. Voilà pourquoi je propose de le supprimer.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Les SDTAN doivent être pris en compte dans les documents de planification, SCOT et PLU, utilisés au niveau local.

*La Commission rejette l'amendement CE 1.*

*Puis elle examine l'amendement CE 11 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Je propose que les SDTAN soient réactualisés chaque année, plutôt que tous les deux ans, ce qui permettra en outre de réunir toutes les parties concernées.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle rejette l'article 2.*

## **Article 3**

*La Commission en vient à l'amendement CE 2 de Mme Laure de La Raudière.*

**Mme Laure de La Raudière.** Défendu.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Supprimer les exigences imposées aux opérateurs reviendrait à renoncer au rééquilibrage que nous voulons opérer.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle rejette l'article 3.*

## **Article 3 bis**

*La Commission rejette l'article 3 bis.*

## **Article 3 ter**

*La Commission rejette l'article 3 ter.*

## TITRE II MESURES SPÉCIFIQUES

### Chapitre Ier

### Téléphonie mobile

## **Article 4**

*La Commission rejette l'article 4.*

### **Article 5**

*La Commission examine l'amendement CE 12 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Je propose que, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, le groupe de travail mentionné au premier alinéa remette au Parlement un rapport sur la redéfinition des méthodes de mesure de la couverture mobile.

**M. le président François Brottes.** Je serais bien tenté de voter cet excellent amendement...

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis, elle rejette l'article 5.*

### **Article 6**

*La Commission rejette l'article 6.*

### **Article 7**

*La Commission maintient la suppression de l'article 7.*

## Chapitre II

### **Haut débit**

### **Article 8**

*La Commission examine l'amendement CE 3 de Mme Laure de La Raudière.*

**Mme Laure de La Raudière.** Je propose de supprimer cet article, non parce que j'en rejeterais le principe – qui parmi nous ne voudrait donner aux Français le droit d'accéder à un débit minimal de 2 Mbit/s avant le 31 décembre 2013 et 8 Mbit/s avant le 31 décembre 2015 ? –, mais parce que le droit qu'il ouvre s'appuie sur le réseau fixe de l'opérateur historique, ce qui suppose de recourir à des technologies de montée en débit sur le réseau cuivre dans de vastes proportions. Les objectifs fixés ici sont donc extrêmement ambitieux, voire irréalistes. En outre, aucun financement n'est prévu. Enfin, la disposition risque d'être contre-productive puisqu'elle mobiliserait des investissements financiers qu'il conviendrait de consacrer plutôt au déploiement d'une infrastructure nouvelle fondée sur la fibre optique.

**Mme Corinne Erhel.** Je constate que des désaccords se font également jour au sein de l'opposition à propos d'aspects fondamentaux de la proposition de loi. Mme de La Raudière, qui connaît parfaitement la question, propose ainsi de supprimer plusieurs articles dont l'audition d'Hervé Maurey a confirmé qu'ils étaient au cœur du texte. Puisque le sujet nous intéresse tous, travaillons-y ensemble dans le cadre de la feuille de route fournie par le Gouvernement.

**M. le rapporteur.** Vous faites fausse route, madame Erhel. Vous ne pouvez pas demander au rapporteur et au groupe dont est issu le sénateur auteur de la proposition de loi d'être d'accord avec tous les groupes politiques du Parlement ! Mme de La Raudière a raison de vouloir amender le texte pour l'améliorer ; ce n'est pas le signe d'un désaccord, bien au

contraire. Mme de La Raudière n'a-t-elle pas annoncé dans son propos liminaire qu'elle mettait son expertise au service de ce texte dans l'espoir qu'il soit approuvé une fois amendé ?

S'agissant de l'amendement, rappelons d'abord, après Hervé Maurey, que l'article 8 pose les objectifs, laissant l'ARCEP préciser la manière de les atteindre. Ensuite, qui dit fixe ne dit pas liaison filaire : la liaison peut se faire par satellite. J'ai moi-même déposé un amendement qui devrait satisfaire Mme de La Raudière puisqu'il énonce des objectifs réalistes.

Avis défavorable, donc – mais vous aurez compris qu'il ne s'agit pas d'une divergence de vues.

**Mme Laure de La Raudière.** Madame Erhel, nous ne sommes pas au cœur de la proposition de loi telle que l'a présentée le sénateur Maurey : selon lui, le but de ce texte est d'améliorer l'articulation entre les opérateurs privés et publics dans le développement du très haut débit. Il s'agit ici d'autre chose : d'un droit d'accès qu'il a comparé au droit au logement. Si l'on révisé les délais et si l'on supprime le mot « fixe », puisque l'on peut en effet passer par d'autres voies – du mobile plutôt que satellitaire – dans certains territoires, nous pourrions tomber d'accord. Peut-être cela sera-t-il possible en séance, monsieur le rapporteur. J'invite tous les parlementaires, dont Mme Erhel, à s'emparer dès maintenant de ce sujet. Pourquoi attendre ?

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CE 13 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de substituer aux objectifs précédemment cités ceux de 2 Mbit/s avant le 31 décembre 2014 et de 5 Mbit/s avant le 31 décembre 2017.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle rejette ensuite l'article 8.*

## **Article 9**

*La Commission rejette l'article 9.*

## Chapitre III

### **Très haut débit**

## **Article 10**

*La Commission est saisie d'un amendement CE 4 de Mme Laure de La Raudière.*

**Mme Laure de La Raudière.** Il est défendu.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable.

Selon le sénateur Maurey, il faut que les collectivités, notamment les départements, puissent déployer la fibre sur tout leur territoire, sans se limiter aux zones non rentables, afin d'assurer une péréquation entre territoires rentables et non rentables. En outre, cela peut servir d'argument dans la négociation avec les opérateurs privés : s'ils ne vont pas partout, la puissance publique, elle, le fera.

**Mme Laure de La Raudière.** J'accepte de retirer mon amendement en attendant le débat en séance.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission rejette l'article 10.*

## **Article 11**

*La Commission examine l'amendement CE 5 de Mme Laure de La Raudière.*

**Mme Laure de La Raudière.** Il s'agit d'un amendement de précision. Le délai de trois ans qu'il ajoute à l'article correspond à celui au terme duquel les collectivités peuvent invoquer la carence de l'initiative privée.

*Contre l'avis du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle rejette l'article 11.*

## **Article 12**

*L'amendement CE 6 de Mme Laure de La Raudière est retiré.*

*La Commission rejette l'article 12.*

## **Article 13**

*La Commission examine l'amendement CE 7 de Mme Laure de La Raudière.*

**Mme de La Raudière.** Cet amendement vise à supprimer l'article 13. Je l'ai dit lors de la discussion générale, l'objectif de basculement intégral du réseau cuivre vers le réseau très haut débit, en lui-même tout à fait louable, ne saurait être atteint par une disposition législative de ce type. En effet, l'article 13 revient *de facto* à exproprier France Télécom Orange de son réseau cuivre en 2025, ce qui n'est pas acceptable.

**Mme Corinne Erhel.** En effet. En outre, nous devrions attendre les résultats de l'expérimentation d'extinction du réseau cuivre en cours à Palaiseau.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable, car si l'on peut discuter de la date du basculement, il convient que l'ARCEP contribue à en définir les modalités et détermine les territoires départementaux où il s'opérera.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle rejette l'article 13.*

### **Article 13 bis**

*La Commission maintient la suppression de l'article 13 bis.*

### **Article 14**

*La Commission rejette l'article 14.*

## Chapitre IV

### **Mesures financières**

### **Article 15**

*La Commission est saisie de l'amendement CE 14 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement tend à rétablir la participation de 75 centimes d'euro par abonnement et par mois qui figurait initialement à l'article 15 et devait alimenter le Fonds d'aménagement numérique des territoires.

**Mme Corinne Erhel.** Je constate que vous créez une taxe, monsieur le rapporteur.

**M. le rapporteur.** C'est une participation.

**Mme Laure de La Raudière.** J'ai déposé un amendement analogue, à ceci près que la taxe ne serait que de 50 centimes et qu'elle serait sectorielle : le prélèvement effectué sur le secteur lui serait reversé afin de créer un nouveau réseau. Le dispositif que je propose présente un double avantage. D'une part, il permet une péréquation : la taxe étant prélevée sur tous les abonnements, y compris ceux d'utilisateurs qui ont déjà la fibre, des mobiles, qui vivent en zone très dense, etc., il est logique qu'elle alimente le fonds d'aménagement numérique des territoires. D'autre part, abstraction faite du contexte électoral, la situation a changé depuis février 2012 puisque les utilisateurs ont vu leurs abonnements baisser de 30 à 40 % au cours de l'année. Il semble d'autant plus envisageable de demander 2 euros de participation à un foyer de quatre personnes qui en a gagné 25 sur ses abonnements mobiles. Il est suffisamment rare de pouvoir accepter de créer un prélèvement – nous avons suffisamment déploré la créativité socialiste en la matière lors de l'examen du projet de loi de finances – pour ne pas s'en priver lorsqu'il est relativement indolore.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** J'approuve le rapporteur et l'auteur du texte. Un fonds qui n'est pas abondé est inutile, alors le problème qui se pose sur l'ensemble du territoire est indéniable. Les 75 centimes proposés par le rapporteur sont parfaitement raisonnables. Il s'agit certes d'une taxe, mais je doute qu'elle pénalise autant les Français que la taxe sur la bière ou le passage de 7 à 10 % du taux de TVA dans la restauration, d'autant qu'à la différence de ces derniers prélèvements, elle serait directement affectée à un service rendu sur tout le territoire. Certes, elle pourrait faire l'objet d'une étude d'impact. Ce serait envisageable au cours de la navette parlementaire, si du moins vous daignez adopter le texte comme l'avait fait le groupe socialiste au Sénat – il est vrai que c'était avant le changement...

**M. le rapporteur.** Le montant total de la participation est facile à calculer : il suffit de multiplier les 80 millions d'abonnements dont l'ARCEP fait état par 75 centimes et par 12 mois, et l'on obtient 750 millions d'euros.

Je propose à Mme de La Raudière de cosigner mon amendement.

**Mme Laure de La Raudière.** J'accepte de retirer le mien.

**Mme Corinne Erhel.** Nous nous heurtons une fois de plus à un problème de méthode. Pour dimensionner le Fonds et l'abonder, il nous faut disposer du chiffrage précis du déploiement du très haut débit dans notre pays, que le Gouvernement est en train d'établir. En outre, le financement du très haut débit nécessite plusieurs arbitrages. Nous pouvons tomber d'accord sur certains points. Ainsi la feuille de route du Gouvernement inclut-elle la structure de pilotage par l'État que nous demandions dans notre rapport d'information sur le sujet, madame de La Raudière, et dont la préfiguration vient d'être installée. La feuille de route sera présentée en Conseil des ministres début février. Rejoignez-nous donc au lieu de créer une taxe dont vous ne connaissez pas exactement l'assise et dont le montant ne fait pas l'objet d'un consensus entre vous. Monsieur le rapporteur, vous avez évalué à « environ » 21 milliards le chiffrage du déploiement du très haut débit, ce qui n'est guère précis.

**M. le rapporteur.** Les chiffres que vous reprendrez dans votre projet viendront de l'ARCEP. Or celle-ci fixe le montant à 21 milliards d'euros. Je vous ai par ailleurs indiqué le calcul précis dont il ressort que le Fonds sera abondé à hauteur de 750 millions d'euros – à titre d'amorce. Je ne vois donc pas où réside la difficulté. Quant à savoir si cette participation de 75 centimes d'euro permettra d'alimenter le Fonds de manière pérenne, nul ne peut le garantir, mais, comme toute participation, elle pourra être réactualisée dans le cadre du collectif budgétaire.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle maintient la suppression de l'article 15.*

## **Article 16**

*La Commission maintient la suppression de l'article 16.*

## **Avant l'article 16 bis**

*L'amendement CE 8 de Mme Laure de La Raudière est retiré.*

**Article 16 bis**

*L'amendement CE 9 de Mme Laure de La Raudière est **retiré**.*

*La Commission **rejette** l'article 16 bis.*

**Article 17**

*La Commission **rejette** l'article 17.*

**Article 18**

*La Commission **rejette** l'article 18.*

**Article 19**

*La Commission **maintient la suppression** de l'article 19.*

Chapitre V  
**Mesures diverses**

**Article 20**

*La Commission **rejette** l'article 20.*

**Article 21**

*La Commission **rejette** l'article 21.*

**Article 22**

*La Commission **rejette** l'article 22.*

### **Article 23**

*La Commission rejette l'article 23.*

### **Article 24**

*La Commission rejette l'article 24.*

### **Article 24 bis**

*La Commission rejette l'article 24 bis.*

### **Article 25**

*La Commission maintient la suppression de l'article 25.*

*En conséquence du rejet de tous ses articles, l'ensemble de la proposition de loi est rejeté.*

\*

\* \*

Puis la commission a examiné la **proposition de loi tendant à prévenir le surendettement (n° 221) sur le rapport de M. Jean-Christophe Lagarde.**

**M. le président François Brottes.** Le problème du surendettement, qui concerne malheureusement bon nombre de nos concitoyens, a déjà été abordé à maintes reprises par notre commission, notamment dans le cadre de la LME et du projet de loi Lefebvre.

**M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur.** En effet, monsieur le président. J'avais d'ailleurs promis en janvier 2012, après le rejet d'une proposition de loi identique dont j'étais l'auteur, que nous remettrions l'ouvrage sur le métier. J'espère avoir plus de succès aujourd'hui, car le problème demeure entier, encore aggravé par la crise économique.

Mme Christine Lagarde, alors ministre de l'économie, l'avait reconnu, non sans difficulté : il n'y a plus lieu de débattre de l'opportunité d'un répertoire des crédits pour prévenir les risques de surendettement et il convient désormais de travailler aux modalités concrètes de mise en œuvre du dispositif. Le candidat François Hollande s'était d'ailleurs montré très sensible à cette question, indiquant le 27 février 2012 sur TF1 en réponse à M. Jean-Louis Kiehl, président de la fédération des associations CRESUS : « Nous aurons à mettre en place ce mécanisme dans le respect du droit des personnes. » C'est ce que je vous propose de faire aujourd'hui.

Je souhaite tout d'abord rappeler un certain nombre d'éléments nécessaires à la compréhension du texte que je propose, plusieurs idées fausses circulant sur le sujet, comme j'ai pu m'en rendre compte à quatre reprises au moins depuis dix ans. Je ne vous assommerai pas de chiffres ni de statistiques puisque vous les connaissez, et que vous connaissez surtout la réalité dont témoignent nos concitoyens dans vos permanences. J'indiquerai simplement que le nombre de dossiers déposés chaque année auprès des commissions de surendettement est passé de 180 000 en 2004 à 232 000 en 2011. De 2010 à 2011, l'augmentation est de 6,6 % ! L'urgence se fait pressante, malgré plusieurs dispositions adoptées par la Banque de France, dont le développement de la procédure de rétablissement personnel et le recours à des systèmes d'enregistrement des dossiers qui en éliminent un certain nombre. Il est donc temps de relancer le processus en s'appuyant sur le rapport du comité de préfiguration – dont certains choix sont néanmoins discutables – ainsi que sur l'expérience quotidienne des associations et des travailleurs sociaux dont je salue le travail remarquable, en particulier l'association CRESUS, qui soutient notre initiative.

La création d'un fichier positif des crédits aux particuliers poursuit deux objectifs : le principal est la prévention du surendettement ; le second, également essentiel, est l'accès d'un plus grand nombre de personnes à un crédit raisonné.

Assurément, le fichier positif n'est pas le remède miracle qui permettrait de faire disparaître le fléau du surendettement. Il s'agit plus modestement d'un outil supplémentaire offrant une meilleure visibilité de l'endettement d'un particulier qui souhaite souscrire un crédit. Les statistiques de la Banque de France montrent en effet que les personnes ayant recours aux commissions de surendettement ont très souvent de nombreux crédits à la consommation en cours, amortissables ou renouvelables. Une étude de l'association CRESUS le confirme : dans 78 % des 47 000 dossiers qu'elle a eu à connaître en 2010-2011, les ménages surendettés sont liés par plus de huit crédits dits *revolving* – contre quatre en moyenne à l'époque, il y a sept ans, où nous débattions pour la première fois de ce sujet dans l'hémicycle. Et l'on nous invite encore à attendre !

**M. le président François Brottes.** Depuis, nous avons décidé à l'unanimité la création d'un comité, à titre de repli...

**M. le rapporteur.** Oui : le repli le plus consternant dont j'aie été témoin au cours de ma vie parlementaire ! Ce comité a travaillé fort longtemps, pour aboutir à des conclusions dont certaines me paraissent discutables – mais j'y reviendrai.

Il est manifestement nécessaire de responsabiliser davantage les établissements de crédit au moment où ils décident d'octroyer ou non un prêt à la consommation. On considère aujourd'hui que seul l'emprunteur est responsable de l'emprunt, alors qu'il faut à mes yeux « coresponsabiliser » celui qui délivre le crédit : il y a deux acteurs, il doit donc y avoir deux responsables. À cette fin, il faut permettre à l'établissement de crédit de vérifier la solvabilité de l'emprunteur, ce qu'il ne peut actuellement faire qu'à partir d'outils statistiques. Il s'agit là d'une mesure de bon sens, dont je sais que nous sommes nombreux à l'approuver sur tous les bancs de l'Assemblée. Pourquoi donc ce blocage ? Comment expliquer l'isolement français en Europe ? Tous nos partenaires européens, à l'exception du Danemark et de la Finlande, disposent en effet d'un fichier positif. Il s'agit toutefois le plus souvent, à la différence de celui que je propose, de fichiers privés, qui n'ont pas pour seul objectif de prévenir le surendettement.

Pour expliquer le retard français, j'en viens aux objections qui ont été opposées au fichier positif par ses contempteurs, au premier rang desquels la BNP, qui dispose de Cetelem, et le Crédit agricole, propriétaire de Sofinco. Ces banques luttent depuis très longtemps contre la création d'un fichier unique parce qu'elles disposent déjà, grâce à leur réseau clientèle,

d'informations sur leurs clients et craignent que les nouveaux entrants n'aient accès à des informations avantageuses du point de vue commercial. Elles s'accommodent pourtant de ce fichier dans tous les autres États où il existe et où elles sont implantées, car il favorise la concurrence.

Ces objections recouvrent trois thèmes. Tout d'abord, la distinction entre le surendettement actif et le surendettement passif. Le fichier positif serait utile dans le premier cas – un recours imprudent au crédit, qui correspond au profil des « compulsifs » – mais celui-ci resterait très minoritaire puisqu'il ne représenterait que 25 % des dossiers. Dans le second cas, à savoir le surendettement passif, jugé très majoritaire – 75 % des dossiers – et qui découlerait des « accidents de la vie » que sont les problèmes de santé, la perte d'un emploi, un divorce ou un décès, le fichier positif serait sans intérêt puisque la difficulté survient au cours de l'exécution des contrats et non lors de la souscription. On retrouve ici l'argument, souvent avancé par les banques, selon lequel il n'y a pas de problème au moment de l'octroi du crédit puisqu'elles disposent d'éléments et d'outils de *scoring* – d'appréciation statistique – performants. Nous savons tous que c'est faux. Notre propre expérience, celle des personnes que nous avons reçues dans nos circonscriptions nous montrent que le *credit scoring* ne permet pas d'apprécier la situation individuelle de l'emprunteur potentiel. C'est à ce travail d'appréciation que le texte vise à obliger les organismes de crédit.

Par ailleurs, cette objection se heurte à une double critique. D'une part, la Cour des Comptes a estimé dans son rapport de 2010 que la distinction établie par la Banque de France entre l'endettement actif et l'endettement passif n'était pas opérante : dans une majorité de cas, des « accidents de la vie », plus ou moins prévisibles, se cumulent avec des comportements de consommation imprudents – de nombreuses cartes de crédit renouvelable, par exemple – qui ont rendu le surendettement inévitable. En outre, bien souvent, en cas d'accident de la vie, l'emprunteur utilise le crédit *revolving* pour maintenir artificiellement son niveau de vie antérieur parce qu'il espère que ses difficultés ne seront que momentanées, alors qu'il ne fait ainsi que les aggraver.

En outre, n'oublions pas que le crédit à la consommation constitue pour les banques un produit beaucoup plus rémunérateur que le crédit immobilier, qui est davantage un produit d'appel, et qu'à l'issue des procédures de recouvrement le pourcentage de créances non remboursées est assez faible. Dès lors, le risque encouru par les banques et leurs filiales spécialisées est minime, ce qui explique la légèreté des contrôles lors de la souscription et l'attachement à la notion de surendettement passif qui les dégage de toute responsabilité.

Le second type d'objection évoque les atteintes aux libertés individuelles et les risques de dérives mercantiles. Il s'agit, d'une part, des réserves de la CNIL sur l'utilisation du numéro de sécurité sociale – NIR – préconisée par le rapport et, d'autre part, des risques d'utilisation dévoyée du fichier à des fins de prospection commerciale ou d'extension à d'autres données dont les charges locatives ou les dépenses contraintes – énergie, télécommunications.

À mon sens, ces risques sont absents du texte, que le temps a permis d'améliorer. Même si ce point relève du Gouvernement puisqu'il est d'ordre réglementaire, j'estime pour ma part, contrairement au rapport de préfiguration, que l'identifiant ne devrait pas être le NIR. Pourquoi, en effet, utiliser ce numéro, doté d'une fonction spécifique, dans le domaine bancaire alors que le FICOBA, le Fichier national des comptes bancaires et assimilés, existe déjà ? Ce fichier recense les comptes de toute nature – bancaires, postaux, d'épargne – détenus par une personne ou une société et permet de fournir des informations sur ces comptes à ceux qui sont habilités à les recevoir. Il serait immédiatement utilisable alors que le NIR ne serait opérationnel qu'au bout de six ou sept ans, puisque le stock ne serait pas pris en

compte. Voilà qui explique sans doute la préférence de la BNP et du Crédit agricole pour le numéro de sécurité sociale ! En outre, contrairement au NIR, le FICOBA n'aurait pas besoin d'être sécurisé par une procédure complexe de double hachage. Ce choix permettrait enfin de désamorcer les critiques de la CNIL, qui craignait un mélange des genres.

Quant aux risques de détournement de l'usage du fichier positif, auxquels j'ai toujours été sensible, le texte apporte de nombreuses garanties, tirées du rapport de préfiguration. La centralisation des données serait confiée à la Banque de France, ce qui constitue un gage d'indépendance et de sécurité ; pour protéger les libertés publiques, la consultation des données aurait lieu sous une forme agrégée, et dans l'unique but d'examiner la solvabilité du souscripteur ; seraient enfin passibles de sanctions pénales la remise à un tiers d'une copie des informations ainsi que la demande de données par des personnes non autorisées à consulter le fichier. La demande de consultation ne pourrait émaner que du demandeur : l'organisme de crédit ne serait pas autorisé à la formuler de sa propre initiative et il pourrait la conserver non pas sous forme informatique, mais seulement en version papier afin de prouver le cas échéant devant un tribunal qu'il a bien vérifié la solvabilité de l'emprunteur.

On nous objecte enfin l'inapplicabilité du dispositif ainsi que son coût et sa lourdeur, disproportionnés au regard des résultats escomptés. Ces objections touchant au principe de proportionnalité, les plus sérieuses sans doute, méritent l'attention du Parlement. Toutefois, si l'on pouvait s'interroger il y a quinze ans sur la faisabilité d'un fichier appelé à recenser 25 millions de personnes et 100 millions de lignes enregistrées, les progrès techniques ont résolu le problème. J'ajoute qu'il ne s'agit absolument pas d'un prototype, puisque de nombreux fichiers positifs, reposant sur des architectures diverses, sont déjà opérationnels et que le texte prévoit que le fichier pourra l'être en dix-huit mois, conformément aux indications livrées par le gouverneur de la Banque de France – qui n'en était par ailleurs pas demandeur.

Le rapport de préfiguration estime le coût de constitution et de fonctionnement du fichier à quelques dizaines de millions d'euros pour la Banque de France et bien davantage pour les banques, en comptant la reprise du stock : 500 à 800 millions pour la constitution et jusqu'à 75 millions pour le fonctionnement. Ces montants apparaissent largement surestimés, surtout si l'on décide, comme je le propose, de recourir au FICOBA plutôt qu'au NIR. Il s'agit en tout état de cause d'un investissement social dont le coût serait largement amorti par la facturation des consultations. En effet, les banques qui voudraient consulter le fichier devront payer la Banque de France qui aura fait le travail pour elles. Enfin, la rationalisation de la distribution du crédit bénéficierait aux banques, surtout pour les plus petits crédits : la consultation du dossier – plutôt que le suivi de la personne – suffirait à réduire le coût de traitement du dossier, qui est proportionnellement élevé dans ces cas, et même proche du taux usuraire pour un emprunt de 1 500 euros.

Sur le dernier point – la proportionnalité du dispositif aux objectifs poursuivis –, rappelons que malgré les alertes du Médiateur de la République sur le développement du « malendettement », la publication de nombreux rapports alarmants et plusieurs avancées législatives – procédure de rétablissement personnel, encadrement du crédit renouvelable, information des consommateurs –, le surendettement n'a fait qu'empirer. Il semble donc légitime de tout faire pour le prévenir. Dussions-nous recenser 25 millions de lignes dont la plupart ne seraient pas utilisées, nous devons tenter de mettre fin au drame social et au ravage économique qui touche chaque année plus de 230 000 de nos concitoyens et leurs familles. Nous pouvons espérer résoudre les problèmes de 60 000 d'entre eux – les « compulsifs » – et limiter, dans le même nombre de cas, l'aggravation du surendettement dont ils sont victimes à

la suite de tel ou tel événement de la vie. Le nouvel outil permettra de développer la prévention de ce fléau et d'alléger d'autant la charge des commissions de surendettement.

En outre, le *statu quo* s'accompagne de la constitution, au sein de chaque réseau bancaire, de fichiers propriétaires qui ne peuvent être régulièrement contrôlés par la CNIL, ce qui ne favorise ni la transparence ni la concurrence. Je ne peux faire état ici des informations qui s'échangent sur nombre de ces réseaux, ce qui constitue une atteinte aux libertés publiques qui ne peut être poursuivie faute de contrôle. Peut-être le ferai-je en séance publique, protégé par l'immunité parlementaire. La constitution d'un fichier public, ouvert sur demande de l'emprunteur potentiel à tous les acteurs concernés et accompagné des garanties précitées, me semble plus conforme aux valeurs républicaines. C'est également un moyen supplémentaire de développer la mobilité bancaire, qui suppose que toutes les banques disposent du même niveau d'information.

Enfin, et ce n'est pas négligeable, la création d'un répertoire national des crédits ouvrira l'accès au crédit à nombre de nos compatriotes qui en sont actuellement exclus par les procédures de *credit scoring*. Jacques Chirac, alors Président de la République, l'avait dit à la télévision : en France, 40 % de la population n'a pas accès au crédit à la consommation alors que cette proportion est deux fois moins moindre dans les pays comparables. Il s'agit souvent des plus modestes, qui ne sont pas pour autant insolubles. Mais pour répondre à une première demande de crédit, en l'absence d'antécédents, les banques se fondent sur des éléments statistiques relatifs aux caractéristiques du demandeur – âge, profession, salaire, situation familiale. Ainsi propose-t-on à un consommateur qui n'a jamais utilisé la ligne de crédit qu'on lui a offerte de récompenser sa fidélité et sa capacité à rembourser par un nouveau crédit plus élevé, sans avoir jamais vérifié sa solvabilité ! Cette méthode d'évaluation ne tient compte que de critères chiffrés qui peuvent exclure d'office un emprunteur solvable, mais faisant partie d'une catégorie de demandeurs à taux de risque élevé. Le *credit scoring* réduit tout le dossier à des chiffres au lieu de l'évaluer de manière pragmatique, de sorte qu'un très bon projet peut être rejeté sans que le demandeur ait la possibilité d'argumenter. Vous n'êtes pas dans la bonne case, vous n'êtes pas dans la bonne catégorie socio-professionnelle, vous n'êtes pas dans la bonne région ou dans la bonne tranche d'âge ? Vous n'aurez pas droit au crédit à la consommation, même si vous êtes solvable !

Je vous propose donc, mes chers collègues, d'arrêter le principe de la création d'un Répertoire national des crédits aux particuliers qui viendra soutenir les ménages en difficulté, ce qui est plus urgent que jamais en période de crise économique. Les précédents débats ayant révélé des points d'accord et des sujets de désaccord, je précise que le rapporteur et auteur du texte que je suis est tout à fait ouvert aux amendements qui viendraient en discussion en séance.

**M. le président François Brottes.** Je vous remercie, monsieur le rapporteur, pour cette excellente présentation. Le diagnostic que vous avez posé doit être partagé par tous les membres de notre Commission.

**M. Daniel Fasquelle.** Je remercie M. Lagarde et le groupe UDI pour leurs trois propositions de loi, en particulier celle-ci, même si nous ne porterons pas sur elle le même jugement que sur la précédente.

Rapporteur du projet de loi Lefebvre, j'ai changé d'avis sur le fichier positif, auquel j'étais à l'origine plutôt favorable. En effet, les inconvénients de ce dispositif me semblent l'emporter sur ses avantages. Je ne suis pas seul à le dire : les associations de consommateurs sont nombreuses à nous mettre en garde.

Tout d'abord, on peut douter de l'efficacité du dispositif dans la mesure où le surendettement est le plus souvent la conséquence d'un accident de la vie – perte d'emploi, séparation, décès du conjoint. Le fichier positif ne permettra jamais d'anticiper sur ces situations-là. Les cas dans lesquels il pourrait présenter un réel intérêt sont finalement marginaux. Les exemples étrangers sont à cet égard intéressants. En Belgique, pays qui a mis en place un fichier positif, le surendettement a augmenté de 10% entre 2006 et 2010, contre 16% en France. Il n'y a donc pas de lien évident entre l'existence d'un fichier positif et le phénomène du surendettement.

Par ailleurs, si le fichier n'est mis à jour qu'une fois par mois, par exemple, il sera inefficace pour lutter contre les cas de surendettement liés à l'utilisation du crédit renouvelable. Le dispositif n'est donc pas adapté à toutes les formes de crédit qui se développent aujourd'hui.

Les inconvénients du fichier positif sont en revanche connus. Il s'agit d'abord des atteintes potentielles aux libertés publiques, qui ont conduit La CNIL et les associations de consommateurs à tirer la sonnette d'alarme. Il y a aussi le risque de démarchage par les banques à partir du fichier positif. On nous dit que cet inconvénient peut être limité, mais le nombre de Français fichés passerait tout de même de 220 000 à 25 millions ! Or plus on multiplie les fichiers, plus les risques de circulation de ceux-ci – et donc de dérives – sont importants. Je ne suis pas si sûr, monsieur le rapporteur, que la création d'un fichier légal permette de supprimer les fichiers illégaux. Nous risquons au contraire d'avoir à la fois le fichier officiel et les fichiers illégaux...

J'attire également votre attention sur le coût du dispositif, qui n'est pas neutre à l'heure où nous devons être particulièrement attentifs à nos finances publiques. Il est évalué à 15 à 20 millions pour la seule Banque de France, les coûts de fonctionnement pour les banques s'élevant pour leur part à 30 à 35 millions. Les contribuables et les consommateurs financeraient ainsi un fichier dont l'efficacité reste à démontrer.

Si le diagnostic posé est le bon, il existe d'autres moyens pour lutter contre le surendettement. Les associations de consommateurs ont proposé des pistes : étudions-les. Je rappelle que la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010, dite loi Lagarde, a instauré un certain nombre de dispositifs, qui n'ont concrètement été mis en place qu'en 2011. Il convient avant tout de tirer le bilan de cette loi et de voir comment elle peut être améliorée. Je le répète, il existe des pistes plus efficaces que le fichier positif pour lutter contre le problème du surendettement.

**M. Yves Blein.** Nous convenons aisément qu'il faut traiter le problème du surendettement, mais nous ne voterons pas ce texte. Non seulement le dispositif proposé – celui du fichier positif – mérite d'être précisé et sécurisé, mais il doit être enchâssé dans un dispositif législatif plus complet. M. Ayrault, alors président du groupe socialiste, avait déposé sous la législature précédente une proposition de loi qui traitait des délais de rétractation des emprunteurs, de l'encadrement des opérations de rachat de crédit, ou encore de la création des actions de groupe. La philosophie du groupe SRC n'a pas varié : la question du surendettement appelle un traitement d'ensemble. C'est du reste la démarche qu'avait initiée Mme Lagarde avec la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010.

Les chiffres que vous avez rappelés traduisent l'ampleur du problème. Vous avez notamment cité ceux de l'association CRESUS, qui bénéficie de la reconnaissance de l'UFC : 78% des dossiers de surendettement comportent entre huit et vingt crédits ; la moyenne est de dix dettes par dossier, dont six dettes bancaires.

Les avis sur le fichier positif restent cependant partagés. CRESUS y est plutôt favorable. J'ai interrogé hier le président du Secours catholique, qui m'a également fait part

de son intérêt. Ces associations insistent néanmoins sur la nécessité d'accompagner les consommateurs. C'est dire que le fichier ne règle pas tout. Pour d'autres, comme le Crédit social des fonctionnaires (CSF), il ne réglera même rien – l'exemple belge en atteste. L'idée fait d'ailleurs débat au sein même de votre famille politique, monsieur le rapporteur, puisque la proposition de loi défendue au Sénat par Mme Dini préconise non pas la création d'un fichier unique, mais la déliaison, dans les cartes délivrées par les organismes de crédit, de ce qui concerne le crédit lui-même et des offres promotionnelles liées à des produits. Cette proposition de loi vise aussi à laisser à l'emprunteur la charge d'apporter la preuve qu'il est solvable en produisant ses trois derniers relevés bancaires.

Le sujet doit à l'évidence être traité, mais il mérite d'être approfondi. Il faut lever les incertitudes relatives au fichier lui-même, à son coût et à la prise en charge de celui-ci, ou encore aux risques d'utilisation à des fins commerciales. Cela doit faire l'objet d'une réflexion globale et d'une concertation plus vaste. La Conférence de lutte contre la pauvreté nous en offrira l'occasion d'ici à la fin de l'année, puisque le surendettement y sera abordé. Nous souhaitons que soient traitées toutes les questions qui y sont liées, notamment celles des actions de groupe, de la jurisprudence sur les contrats commerciaux et de son extension à l'ensemble des contrats et celle de l'accompagnement des ménages.

**Mme Michèle Bonneton.** Le nombre croissant de ménages en situation de surendettement est certes lié à la crise, mais il est aussi – et surtout – le signe de l'emballlement d'un système économique financiarisé et dérégulé, qui fait miroiter une vie meilleure à travers la consommation.

Face à ce fléau, le principe d'une responsabilisation partagée entre emprunteur et prêteur est louable. L'idée de créer un fichier doit cependant inciter à la plus grande prudence. Même si celui-ci est géré par la Banque de France, il y a toujours des possibilités de piratage et d'atteinte aux libertés publiques. On peut également s'interroger sur l'efficacité du dispositif proposé, puisque les établissements de crédit n'auraient accès aux informations que pour un temps limité, et uniquement dans l'hypothèse où l'emprunteur potentiel les y aurait explicitement autorisés. Il est évident que les emprunteurs à fort taux de risque ne donneront pas cette autorisation. Dès lors, ne serait-il pas préférable de demander aux emprunteurs potentiels une simple déclaration sur l'honneur ? Ce fichier ne serait en outre d'aucune utilité pour prévenir les cas de surendettement liés aux accidents de la vie. Il serait sans doute plus utile de mieux encadrer le crédit renouvelable.

La mesure proposée semble donc insuffisante pour traiter le problème du surendettement, qui requiert une « mise à plat » des possibilités offertes aux établissements de microcrédit en matière de produits proposés, de publicité et d'information aux consommateurs, ainsi qu'une réflexion globale sur le rôle du mirage de la consommation dans notre société. Le groupe Écologiste n'est donc pas favorable à ce texte.

**M. Franck Reynier.** Je voudrais d'abord saluer, au nom du groupe UDI, l'engagement constant de Jean-Christophe Lagarde sur ce dossier. Il l'a lui-même rappelé, c'est la quatrième ou cinquième fois qu'il présente ce texte. Notre groupe insiste sur la nécessité de prendre des mesures face aux situations de détresse auxquelles conduit le surendettement – nous en connaissons hélas tous dans nos circonscriptions. Il y a là un fléau auquel nous nous devons d'apporter des solutions.

La méthode proposée est efficace. Elle consiste à protéger l'emprunteur et à le responsabiliser afin qu'il ne retombe pas dans le surendettement. Je respecte bien sûr les positions qui ont été exprimées par nos collègues, mais je crains qu'à trop attendre, on ne finisse par en arriver à une multiplication de ces situations. Pour sa part, le groupe UDI est

attaché à ce qui lui paraît constituer une juste mesure. Face à l'urgence sociale et aux dégâts constatés, je vous invite donc à adopter cette proposition de loi.

**Mme Frédérique Massat.** J'étais présente dans l'hémicycle lors de la discussion de votre précédente proposition de loi sur le surendettement en janvier dernier, monsieur le rapporteur. Nous avons voté contre, et nous n'allons pas non plus voter le présent texte – non que nous soyons opposés au fichier positif, mais en raison d'un certain nombre d'insuffisances et surtout de l'absence d'un dispositif d'ensemble. À notre sens, la loi Lagarde est insuffisante ; c'est pourquoi nous avons déposé des amendements sur le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, dont M. Fasquelle était le rapporteur. Le fichier positif peut être intéressant pour lutter contre le surendettement, mais il doit s'accompagner d'autres dispositifs.

Par ailleurs, nous nous inquiétons toujours quant à la protection des informations nominatives. Nous avons d'ailleurs proposé que ce soit l'emprunteur qui ait accès au fichier, afin de parer à tout risque de diffusion de ces informations.

Il nous paraîtrait donc plus approprié que ce texte constitue l'une des pierres de l'édifice législatif qui sera présenté dans quelques semaines.

**M. le président François Brottes.** Je prends acte de la démonstration qui vient d'être apportée par notre débat. Je le disais à l'instant au rapporteur, sa position a beaucoup évolué par rapport à celle qu'avait défendue M. Dionis du Séjour au début de l'année : nos positions se rapprochent. Le texte que présentera Benoît Hamon devrait comporter cette disposition – ce qui nous permettra d'y retravailler. Je n'ose vous demander de retirer votre proposition de loi, mais ce n'est pas l'envie qui m'en manque (*sourires*), car si la mesure proposée doit s'inscrire dans un ensemble plus vaste, je reconnais que telle n'est pas la vocation d'une proposition de loi. Je regrette de devoir voter contre ; mais pour l'heure, nous ne pouvons faire autrement.

**M. le rapporteur.** Au risque de vous décevoir, je suis inlassable, et je serai présent lors de la discussion du projet de loi annoncé par M. Hamon. Qu'il me soit en tout cas permis de remercier l'Assemblée d'avoir si souvent rejeté ce texte : cela m'a permis de le perfectionner !

Je ne crois pas que la mesure soit surdimensionnée par rapport au problème. Il ne faut pas comparer les 220 000 entrées dans le surendettement et le stock de 1 200 000 familles surendettées, soit au moins 3 à 4 millions de personnes concernées, monsieur Fasquelle. Au vu de ces chiffres, il ne me semble pas surdimensionné de « ficher » 25 millions de personnes.

En ce qui concerne les accidents de la vie, la Cour des comptes conteste formellement votre argument.

J'en viens aux exemples étrangers. On ne peut pas dire que l'augmentation du surendettement en Belgique et en France, entre 2006 et 2010, soient comparables s'agissant de masses considérables. Par ailleurs, l'encours de dette des personnes surendettées est deux fois moins important dans le reste de l'Europe – autour de 20 000 euros – qu'en France, où il avoisine les 40 000 euros. Le fichier positif permet donc sinon d'éviter le surendettement, au moins de limiter les dérapages, et donc de faciliter le redressement de la famille.

Je le redis, le texte ne présente aucun risque d'atteinte aux libertés publiques. Il prend en compte les observations qui ont pu être formulées sur nos précédentes propositions de loi, notamment par la CNIL –celle-ci ne l'a d'ailleurs pas contesté lors de ma dernière audition, puisqu'elle s'est bornée à poser la question du surdimensionnement. Savoir si ce fichier est ou

non surdimensionné est un problème d'appréciation politique, en aucun cas de libertés publiques. Cessez donc d'invoquer cet argument qui n'est plus de mise !

S'agissant du coût, il reviendra aux banques de payer, mais elles y auront avantage, puisque cela leur permettra aussi de faire des économies. Les 35 millions que vous évoquez correspondent à l'utilisation du NIR, alors que j'ai suggéré celle du FICOBA ; mais c'est le Gouvernement qui tranchera. Permettez-moi aussi de rappeler que le surendettement a un coût pour la société : pour le contribuable, à travers les procédures de redressement que nous sommes contraints d'assumer et les services sociaux, et pour le consommateur, à travers les taux pratiqués par les établissements bancaires, qui tiennent compte d'un risque de défaillance plus élevé que s'ils disposaient d'une bonne information sur l'emprunteur.

Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir reconnu que l'objet de cette proposition de loi n'était pas de tout régler. Les conditions de rétractation, l'action de groupe, l'information, l'encadrement et la jurisprudence sont certes utiles, monsieur Blein. Mais en quoi cela nous empêche-t-il d'avancer sur le fichier positif, avant de le faire sur le reste ?

La position des associations a évolué au cours des six ou sept dernières années, et plutôt dans un sens favorable à la création d'un fichier positif. Je récusé en tout cas l'argument qui consiste à dire que l'amélioration du fichier négatif devrait permettre d'éviter les situations de surendettement : cela revient à attendre que survienne un accident de la route pour pouvoir le prévenir. Ce raisonnement est donc irrecevable.

Ce que propose Mme Dini – délier les avantages fidélité du crédit – est parfaitement justifié, même si cela ne figure pas dans ma propre proposition. En revanche, je suis en désaccord avec elle sur la présentation des trois derniers relevés de compte, qui me paraît particulièrement intrusive et attentatoire aux libertés publiques. N'importe quel guichetier d'une banque pourrait en effet savoir dans le moindre détail ce que j'ai fait dans les trois derniers mois : c'est totalement inadmissible.

Il n'existe aucun risque de piratage sur un fichier de la Banque de France, madame Bonneton. Par ailleurs, je n'ai pas bien compris votre propos : vous dites que si un emprunteur ne veut pas autoriser l'établissement de crédit à accéder à ses informations nominatives parce qu'il est déjà en situation de fragilité, il ne le fera pas ; mais s'il ne donne pas cette autorisation, il n'obtiendra pas son crédit, ce qui lui évitera de se retrouver en situation de surendettement. Vous démontrez ainsi l'efficacité du dispositif.

Vous proposez de lui substituer une simple déclaration sur l'honneur. Mais l'élu de Seine Saint-Denis que je suis et les autres élus des quartiers populaires le savent, 15% des habitants de notre pays sont illettrés. Beaucoup de gens sont ainsi incapables d'évaluer leur situation d'endettement. J'ai rencontré ce matin des employés de la Banque de France qui assurent l'accueil des personnes surendettées : l'essentiel du temps qu'ils consacrent à ces personnes passe à leur expliquer dans quelle situation elles se sont mises. La déclaration sur l'honneur suppose que les capacités de jugement sur ces questions soient identiques chez tous les individus, ce qui n'est pas le cas. Cette mesure serait donc socialement inéquitable.

Je remercie M. Reynier de son soutien, dont je ne doutais pas.

Vous dites que la mesure proposée est insuffisante et qu'elle devrait s'accompagner d'autres dispositifs, madame Massat. Rien ne vous empêche d'agir.

Je note cependant avec satisfaction, monsieur le président, que vous êtes mobilisé sur cette question depuis plusieurs années, et que vous avez été sensible à un certain nombre d'arguments. J'espère simplement que lorsque le projet de loi de M. Hamon viendra en discussion, la majorité fera preuve d'ouverture à l'égard des propositions de notre groupe. Il

serait bon que le point d'équilibre qu'il s'agit de trouver fasse l'objet d'un accord au-delà de la seule majorité. N'oublions pas qu'il faut dix-huit mois pour mettre le fichier en place, mais que cette durée pourrait aller jusqu'à six ou sept ans si l'on se trompait d'identifiant.

Il ne faut pas que le fichier puisse être « capé » par un taux maximal d'endettement – 30% d'endettement, ce n'est pas la même chose à 3000 euros et à 6000 euros par mois.

Il faut responsabiliser les prêteurs ; or il n'est pas sûr qu'ils ne cherchent pas à échapper à cette responsabilité. Bref, il y a un travail politique et social commun à mener. Ce sera, si j'ai bien compris, à l'initiative du Gouvernement. Je le regrette, mais encore une fois, j'espère que la majorité sera ouverte à nos arguments.

Il faudra enfin savoir résister aux lobbies. Je pense bien sûr au lobby bancaire, mais aussi au lobby de Bercy. Je comprends que celui-ci nous explique que pour soutenir la consommation, il faut éviter de freiner le crédit à la consommation. Mais comment parler de crédit ou de consommation durable si c'est au prix de 230 000 surendettements par an ? Envoyer des gens « dans le mur » pour soutenir 0,4 point de croissance, c'est se moquer du monde !

**M. le président François Brottes.** Je rappelle que le Gouvernement a pris l'engagement de déposer un projet de loi sur ces questions au premier trimestre de l'année prochaine.

Par ailleurs, je dois à la vérité de dire que la présidente de la CNIL, que j'ai rencontrée la semaine dernière, m'a confirmé que l'essentiel des hésitations de la Commission portait sur le dimensionnement du fichier, et non sur son principe.

*La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.*

**Article 1<sup>er</sup>** (article L. 311-10-2 [nouveau] du code de la consommation) : *Obligation pour le prêteur d'examiner la solvabilité de l'emprunteur*

*La Commission rejette l'article 1<sup>er</sup>.*

**Article 2** (article L. 313-6-1 [nouveau] du code monétaire et financier) : *Création d'un répertoire national des crédits aux particuliers*

*La Commission rejette l'article 2.*

*En conséquence du rejet de tous ses articles, l'ensemble de la proposition de loi est rejeté.*

\*

\* \*

Puis la commission a examiné la proposition de loi de M. Jean-Louis Borloo **visant à déconnecter le prix du gaz de celui du pétrole pour la fixation des tarifs réglementés du gaz naturel (n° 285) sur le rapport de M. Franck Reynier.**

**M. Franck Reynier, rapporteur.** Alors que les prix du gaz ont atteint des niveaux historiquement bas, les tarifs n'ont cessé d'augmenter pour les consommateurs français. Les

prix *spot* gaziers ont été marqués ces dernières années par un effondrement : de 35 euros le mégawattheure (MWh) début 2006, ils ont chuté à moins de 10 euros en 2009, au point que les analystes du secteur parlent d'une « bulle gazière ». Parallèlement, le tarif réglementé de vente aux consommateurs domestiques a augmenté de 35 % entre 2008 et aujourd'hui. On connaît les difficultés rencontrées par les fournisseurs alternatifs d'électricité pour concurrencer l'opérateur historique – nous avons eu l'occasion d'en débattre dans notre Commission. Dans le secteur du gaz, les opérateurs alternatifs proposent aujourd'hui des offres allant jusqu'à 14 % moins cher, alors qu'ils s'approvisionnent sur le marché !

Les Français sont attachés à GDF Suez et aux tarifs réglementés de vente. Le groupe UDI l'est tout autant. Mais cet attachement ne rend que plus urgente la nécessité de leur apporter des explications et des réponses concrètes : les consommateurs vont-ils enfin pouvoir bénéficier de la baisse des prix du gaz sur le marché ? Notre groupe a souhaité porter ce problème devant la représentation nationale, en inscrivant à l'ordre du jour une proposition de loi qui vise à remédier à cette situation incompréhensible pour nos concitoyens.

Les explications avancées par l'opérateur historique sont au nombre de deux. La première est que le contrat de service public qui lie GDF Suez à l'État l'oblige à approvisionner ses clients au tarif réglementé de vente, *via* des contrats à long terme, dont les prix sont plus élevés que ceux du marché – la différence s'établissait à 30 % en 2011. L'argument invoqué est le suivant : les contrats à long terme assurent la sécurité d'approvisionnement du consommateur. Les deux parties au contrat sont tenues pour de nombreuses années, s'empêchant mutuellement de réviser leur portefeuille d'approvisionnement ou de clients. Le prix du gaz pour les consommateurs français dépend essentiellement du résultat d'une négociation entre l'opérateur historique et les producteurs de gaz norvégiens, hollandais, russes ou algériens.

Le marché du gaz n'est ainsi utilisé que pour revendre le gaz excédentaire ou, au contraire, acheter les volumes manquants. Par conséquent, les contrats à long terme empêchent le développement d'un véritable marché *spot*, sur lequel la concurrence pourrait vraiment se développer.

La seconde explication est que les contrats à long terme sont indexés sur les produits pétroliers. Les contrats que les fournisseurs concluent avec les producteurs contiennent des clauses d'indexation des prix du gaz livré. Dans la très grande majorité des cas, cette indexation s'effectue sur un indice construit à partir d'un panier de produits pétroliers.

Historiquement, cette indexation a un sens : les prix négociés dans le cadre des contrats à long terme résultaient du fait que les produits pétroliers étaient des substituts directs du gaz naturel. S'engageant sur de longues durées – la durée moyenne des contrats de long terme est de vingt ans –, les opérateurs avaient la certitude que le gaz qu'ils achetaient *via* les contrats à long terme demeurerait compétitif par rapport aux produits pétroliers comme le fioul domestique, et qu'ils pourraient écouler leur production.

Cette situation est aujourd'hui révolue. La consommation de gaz naturel n'est plus en concurrence avec celle des produits pétroliers. Le système d'indexation sur les produits pétroliers empêche donc de valoriser le gaz en fonction de son véritable coût de revient.

Là encore, les clauses d'indexation freinent le développement d'un véritable marché du gaz. Il n'y a plus aucune raison de lier le prix du gaz à l'épuisement plus rapide des ressources pétrolières que celui des ressources gazières : le ratio des réserves sur la production est de l'ordre de quarante-cinq ans pour le pétrole, contre plus de soixante ans pour le gaz naturel. Lorsque le prix du pétrole s'élève, celui du gaz naturel s'élève aussi, sans que cela corresponde à aucune réalité économique. Par exemple, le prix du pétrole étant très sensible

aux aléas politiques, le prix du gaz devient lui aussi dépendant de facteurs politiques qui, pourtant, ne concernent pas les zones de production de gaz. Les deux explications avancées par l'opérateur historique sont donc insuffisantes.

Cette situation est d'autant plus inacceptable qu'il y a toutes les raisons de penser qu'elle perdurera, compte tenu de l'augmentation probable des prix des contrats de long terme – du fait de leur indexation sur les produits pétroliers – et du maintien annoncé des prix du gaz à un bas niveau.

En effet, les prix proposés sur les contrats à long terme ne diminueront pas, puisque ceux-ci sont déjà conclus. GDF Suez s'est pourtant engagé, il y a un an, dans un processus de renégociation de ses contrats avec ses cinq principaux fournisseurs. Les accords conclus avec ces derniers ont conduit à l'évolution de la formule tarifaire, qui prend désormais en compte une part d'indexation plus importante sur le gaz venant du marché spot – plus de 25 % contre 9,5 % auparavant. Mais ces évolutions ne sont pas suffisantes : les tarifs réglementés de vente au consommateur sont encore bien supérieurs aux prix du marché, et cette situation ne risque pas de s'inverser, compte tenu de la probable hausse des prix des produits pétroliers.

Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), l'Europe a près de dix ans pour recouvrer son niveau de demande de gaz de 2010. La crise économique affecte durement et durablement le marché. Il n'est que de regarder les décisions prises par les pays producteurs ces derniers temps. Le Qatar, premier exportateur mondial de gaz, a décidé de mettre en maintenance prolongée une grande partie de ses unités de production. Surtout, l'exploitation des gaz de schiste aux États-Unis constitue une véritable révolution : le gaz américain, surabondant sur le marché, a atteint un prix plancher cinq fois inférieur au prix du gaz européen. L'AIE anticipe donc un « âge d'or du gaz » dont la seule inconnue réside « dans le nombre de carats »...

À l'avenir, toujours selon l'AIE, les interactions de prix entre marchés gaziers régionaux seront amenées à se renforcer, avec la flexibilisation du commerce de gaz naturel liquéfié et l'évolution des conditions tarifaires. Les baisses de prix aux États-Unis se répercuteront sur les prix spot du gaz européen. Mais les consommateurs français, prisonniers des contrats à long terme indexés sur les prix des produits pétroliers, n'en profiteront pas.

Ce texte vise à mettre fin à cette situation grâce à deux axes principaux. Il prévoit d'abord que les coûts d'approvisionnement de GDF Suez pour la fourniture des tarifs réglementés ne pourront plus être compensés s'ils sont fonction de produits pétroliers. Nous proposons une déconnection complète du marché du gaz et de la formule de calcul basée sur les produits pétroliers. Pour prendre une image, la situation actuelle revient à adosser le prix de la tomate sur celui de l'ananas. Or les modes de production, les règles et les secteurs géographiques diffèrent. Il n'y a désormais plus aucune logique à l'adossement des prix du gaz sur ceux du pétrole.

Notre proposition prévoit également que les fournisseurs de gaz naturel français devront renégocier leurs contrats d'approvisionnement à long terme, pour que les prix de ces derniers ne soient plus adossés à ceux des produits pétroliers.

D'aucuns m'opposeront que les fournisseurs ne sont qu'une des deux parties du contrat, et qu'il faut que l'autre partie soit d'accord pour pouvoir renégocier. Je leur répondrai qu'il faut bien prendre le problème par un bout, et que le passé a démontré que si nous ne contraignons pas suffisamment les fournisseurs, ils risquent fort de se satisfaire de la situation.

Ce texte ne constitue peut-être qu'une première étape. Il importe néanmoins que nous nous saisissons de ce dossier, car les consommateurs ne sauraient admettre que la fixation du prix du gaz dépende de celui du pétrole, que leur facture continue à être aussi élevée, voire à

augmenter, alors que le prix du gaz baisse régulièrement – près de 30% ces deux dernières années. Cette proposition tend donc aussi à redonner du pouvoir d'achat à nos concitoyens.

**M. Daniel Fasquelle.** Voilà enfin une bonne nouvelle sur le front des prix de l'énergie. Nos concitoyens éprouvent en effet les plus grandes difficultés à régler leurs factures, dont le montant a augmenté. C'est pour moi l'occasion de rappeler à quel point nous avons besoin des autres formes d'énergie, et notamment de l'énergie nucléaire. Je regrette d'ailleurs que nous nous montrions aussi frileux en ce qui concerne les gaz de schiste : nous pourrions au moins mener des recherches pour expérimenter des méthodes non nuisibles à l'environnement, afin de pouvoir exploiter cette ressource. C'est aussi le prix de l'énergie pour les Français qui est en jeu.

Le groupe UMP soutiendra cette proposition de loi qui apporte une réponse concrète au problème du pouvoir d'achat et à la question du prix de l'énergie. Celle-ci s'inscrit également dans la continuité de la précédente législature, puisque l'arrêté du 22 décembre 2011, qui détermine la formule tarifaire, a permis de mieux prendre en compte les prix du marché du gaz naturel, actuellement inférieurs à ceux des contrats à long terme – la part d'indexation sur le marché est passée de 9,5% à 26%. Par ailleurs, les contrats d'approvisionnement européens, jusque-là exclus du périmètre de calcul de la formule, sont désormais pris en compte. Je rappelle enfin que nous avons mis en place, en 2008, le tarif social du gaz, qui a été revalorisé de 20% au 1<sup>er</sup> avril 2011 et de 10% au 1<sup>er</sup> janvier 2012. C'est une autre réponse aux difficultés de nos concitoyens.

Permettez-moi néanmoins, monsieur le rapporteur, de vous poser quelques questions. Savez-vous comment les choses se passent à l'étranger ? Y a-t-il ou non déconnection du prix du gaz de celui du pétrole pour la fixation des tarifs ? Si oui, depuis quand, et avec quel profit pour les consommateurs ?

N'existe-t-il pas, par ailleurs, des risques de manipulation du prix de gros sur le marché du gaz ? Des experts ont récemment dénoncé, en Grande-Bretagne, ce type de manipulations.

Enfin, si le prix du pétrole est soumis à des aléas politiques, c'est aussi le cas de celui du gaz. Pouvez-vous nous rassurer sur ce point ?

**M. Antoine Herth.** La vigilance s'impose tout particulièrement sur quelques sujets. D'abord, il faut relativiser l'impact du prix d'achat du gaz, qui ne pèse que pour 45% dans le prix final. Il convient donc d'étendre la réflexion aux autres composantes du prix, notamment la distribution.

Quel serait ensuite l'impact sur la transition énergétique voulue par le Gouvernement d'une forte baisse des prix du gaz, et donc d'un attrait subitement plus important pour une énergie qui n'en reste pas moins une énergie fossile ?

À plus long terme, le postulat de départ de la déconnection du prix du gaz de celui du pétrole est que le second va rester élevé. Mais en sommes-nous si sûrs ? Je lis que les États-Unis veulent se lancer dans un développement massif de leurs explorations pétrolières, pour devenir le premier producteur mondial et garantir à terme leur autonomie, afin de ne plus dépendre du pétrole du bassin arabe. Sur le plan géostratégique, ils auront donc moins intérêt à maintenir une présence permanente de la cinquième flotte près des champs pétroliers. Or l'Europe n'a les moyens ni de se substituer aux États-Unis sur le plan militaire, ni de faire face à une forte concurrence – en particulier celle de la Chine – pour l'accès à l'énergie. Le contrat à long terme est aussi un partenariat avec nos fournisseurs, et donc une garantie d'approvisionnement. Bref, il faut considérer le sujet sous tous les angles.

Dans la conjoncture présente, il est cependant important d'adresser un signal à nos concitoyens sur le prix de cette énergie si importante.

**M. Yves Blein.** Si faire baisser le prix du gaz était aussi simple que voter un article de loi, cela se saurait ! Nous considérons malheureusement que c'est un peu plus compliqué. M. Borloo ne l'ignorait pas lorsqu'il a rédigé l'article unique de cette proposition de loi, lui qui a eu la charge, entre autres, du développement durable et de l'énergie. S'il avait suffi de désindexer le prix du gaz par rapport à celui du pétrole, il n'aurait pas manqué de le faire. Car les prix ne suivent pas des courbes parallèles. Le prix de revient du gaz diminue, ce qui est loin d'être le cas de son prix de vente.

Bref, le sujet n'est pas si simple. Nous ne soutiendrons pas cette proposition de loi pour plusieurs raisons.

D'abord, pour une question de forme. Une disposition législative en la matière n'est pas nécessaire. Nous nous exposons même à une censure du Conseil constitutionnel, car la renégociation entre opérateurs et approvisionneurs relève du contrat. Elle est d'ailleurs prévue dans la totalité des contrats existants : les achats se faisant sur le long terme, ils s'accompagnent de clauses de révision et de rendez-vous.

Ensuite, parce qu'une telle désindexation exige un accord des parties, acheteurs comme vendeurs. Pour signer un contrat, il faut être deux. Aujourd'hui, les pays producteurs de gaz s'opposent à une indexation à 100 % sur les marchés *spot*. Un des principaux fournisseurs de la France, l'Algérie, est figé sur ce point. Un autre gros fournisseur, la Russie, a accepté une indexation *spot* partielle, mais se refuse à aller au-delà. On le voit, la désindexation nécessiterait d'engager un mouvement d'ampleur à l'échelle européenne. Une loi franco-française ne peut redéfinir la stratégie communautaire en matière de tarifs d'achat du gaz.

Enfin, la disposition risque de mettre nos opérateurs en difficulté. Une désindexation les mettrait en situation d'hyperdépendance à l'égard non seulement de la Russie et de l'Algérie, nos deux fournisseurs historiques, mais aussi des producteurs de gaz de schiste. De plus, la proposition de loi prévoit que les composantes des coûts d'approvisionnement indexés sur les prix des produits pétroliers sortent de la formule tarifaire dès la promulgation de la loi, ce qui rendrait difficile toute renégociation. Qu'en serait-il, par exemple, des contrats déjà signés prévoyant des dispositions de sortie anticipée ? Le coût souvent considérable de ces dispositions ne manquerait pas d'être répercuté sur les prix à la consommation, si bien que le texte aurait un effet inverse de celui souhaité.

Même s'il est probable que de gros fournisseurs comme GDF Suez continueraient de peser d'un poids important, la désindexation fragiliserait les plus petits comme Poweo ou Direct Energy qui, compte tenu des volumes restreints qu'ils négocient, sont moins en situation de discuter.

Une telle disposition fragiliserait également notre sécurité d'approvisionnement. En cas de grand froid, les fournisseurs se tourneront vers les marchés *spot*, où l'on risque d'assister à une flambée des prix, voire à des ruptures d'approvisionnement.

En conclusion, cette proposition de loi ne contribuera pas à atteindre l'objectif, que nous pouvons partager, d'une réduction des tarifs du gaz. Nous préférons à cette approche ponctuelle une réflexion sur l'ensemble de la politique énergétique, de manière à construire la transition que nous appelons de nos vœux.

**M. Thierry Benoit.** J'en déduis que le groupe majoritaire ne votera pas la proposition de loi.

Si l'on a établi, il y a cinquante ans, un lien entre le prix du gaz et le prix de ce que l'on appelait alors le mazout, au moment où le gaz naturel arrivait en Europe, c'est que l'on connaissait encore mal cette énergie nouvelle, les quantités qu'elle pouvait représenter et les fluctuations que connaîtraient ses tarifs. Ce lien avait surtout pour but de rassurer le consommateur. La proposition de loi propose de le rompre. En effet, le baril de pétrole ne cesse d'augmenter alors que différents progrès permettent au gaz naturel de continuer de baisser tout en étant une énergie relativement « propre ».

Le gaz naturel reste néanmoins une énergie fossile, ce qui rend légitime l'interrogation d'Antoine Herth : un prix très attractif du gaz ne risque-t-il pas de perturber la transition énergétique que nous souhaitons ? Il me semble que, dès lors que nous gardons la possibilité d'actionner des leviers tels que le coût d'approvisionnement, l'acheminement, la renégociation des contrats de long terme, nous devons rompre le lien avec le prix du pétrole de manière à ce que nos concitoyens bénéficient de tarifs moins élevés.

C'est un fait : sur les marchés européens et nationaux, les prix du gaz devraient rester à un niveau relativement bas et stable, notamment en répercussion de la baisse des prix aux États-Unis ; en France, en revanche, la facture présentée aux consommateurs continuera d'être élevée si l'on ne prend pas de disposition spécifique. Il est donc déterminant de réduire drastiquement, voire totalement, la part des produits pétroliers dans la fixation des tarifs réglementés. Cette part est passée de 90 % en 2011 à 74 % aujourd'hui. La proposition de loi vise à amplifier la tendance.

En tout état de cause, si le fait majoritaire venait à s'exprimer ce soir et lors de la discussion du texte en séance publique, il serait de la responsabilité du Gouvernement de formuler une proposition alternative pour faire baisser le prix du gaz en France.

Le groupe UDI, pour sa part, soutient cette proposition de loi.

**M. le président François Brottes.** S'il appartenait à la loi française de changer les index, nous aurions tort de nous en priver. Je crains, hélas, que ce ne soit pas le cas !

**Mme Michèle Bonneton.** Au premier abord, la mesure proposée peut paraître favorable aux consommateurs en les incitant à choisir le gaz naturel au détriment des produits issus du pétrole qui se raréfie plus vite.

Mais, outre la difficulté déjà évoquée pour faire réellement baisser le prix de cette ressource, on est en droit de s'interroger sur l'objectif recherché et sur les conséquences d'une telle mesure. Cette approche de court terme reposant sur le prix unitaire de consommation n'est pas satisfaisante aux yeux du groupe Écologiste. Notre objectif premier est de faire baisser la facture d'énergie et non le coût unitaire. Une baisse du coût est une incitation implicite à consommer plus d'énergie alors que les ressources fossiles se font rares, que leur combustion produit des gaz à effet de serre dont l'incidence sur la détérioration du climat est prouvée, et que nos sociétés en sont déjà trop dépendantes. Une telle baisse ne serait souhaitable que si elle provoquait une diminution de la consommation globale d'énergie. Or c'est l'effet inverse qui sera obtenu.

Par ailleurs, l'argument selon lequel le prix facturé du gaz est tiré vers le haut par son indexation sur le pétrole sous-entend qu'il y a création d'une rente entre le prix du gaz naturel tel qu'il est coté sur les marchés européens et le prix facturé aux consommateurs en application de la formule du tarif réglementé. L'éco-fiscalité étant une priorité de la feuille de route fixée par la conférence environnementale, il serait à notre sens plus efficace d'étudier les possibilités et modalités de la création d'une taxe sur cette rente, qui permettrait de financer des sources d'économies d'énergies : aides à l'amélioration de la performance

thermique des bâtiments, actions en faveur des technologies faiblement consommatrices d'énergies, du développement des énergies renouvelables, etc.

En termes de méthode et de calendrier, adopter de façon isolée et prématurée la mesure de la proposition de loi reviendrait, pour reprendre l'intitulé du texte, à se « déconnecter » de la réflexion qui s'engage autour de la transition énergétique. C'est ce débat qui devra fixer les orientations et choix stratégiques de la France en matière énergétique. La tarification des différentes sources d'énergie en sera un volet incontournable.

Qu'il s'agisse de gaz ou de pétrole, les ressources en hydrocarbures sont vouées à s'amenuiser à long terme. Ce n'est pas en prenant des mesures isolées et de court terme, agissant comme des pansements momentanés, que nous apporterons une réponse au problème essentiel de notre consommation d'énergie.

C'est pourquoi nous ne voterons pas ce texte. Nous préférons miser sur une participation active et très large au débat national sur la transition énergétique. Pour nous, le « négawatt » est préférable au mégawatt, même moins cher. Nous continuerons de défendre les trois piliers que sont la sobriété énergétique, l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables, car c'est la seule solution au problème du prix de l'énergie.

**M. le président François Brottes.** Peut-être entendrez-vous dire dans l'hémicycle, monsieur le rapporteur, que cette proposition de loi a des airs de repentir. La facture du gaz s'est considérablement alourdie sous le précédent mandat. À son arrivée, le nouveau gouvernement l'a retrouvée sous le paillason, si vous me passez l'expression. Mais je n'ose imaginer que l'on puisse relever cet aspect des choses !

**M. le rapporteur.** Si tel était le cas, nous aurions l'occasion d'en débattre, monsieur le président !

Oui, monsieur Fasquelle, nous devons réfléchir à l'avenir de notre *mix* énergétique. Du reste, les engagements du Grenelle de l'environnement sur les évolutions nécessaires ne diffèrent pas de ceux qu'a rappelés la représentante du groupe Écologiste : sobriété, efficacité, développement des énergies renouvelables. Cette proposition de loi n'a pas vocation à remettre en cause ces principes.

Toutes les questions sont bonnes à poser. La place du nucléaire dans notre pays est un sujet important dont nous aurons l'occasion de débattre prochainement. S'agissant des gaz de schistes, je ne peux que souscrire à la position réaffirmée tout récemment par le Président de la République : en l'état actuel des connaissances sur la fracturation hydraulique, il n'est pas question d'explorer et d'exploiter cette ressource. Mais on peut imaginer que d'autres procédés seraient acceptables pour peu qu'ils soient respectueux de l'environnement.

À l'étranger, la palette des pratiques en matière de prix du gaz est très large. En Italie, l'indexation sur le prix du pétrole est totale ; en Irlande, la seule référence est le marché du gaz ; en Espagne, le dispositif est mixte. Chaque pays a ses particularités. Je rappelle que nous avons un opérateur historique dont les prix sont réglementés.

**M. le président François Brottes.** Ayant été privatisé et fusionné avec un autre groupe, cet opérateur n'a plus grand-chose d'historique. On peut parler d'« opérateur historique » lorsque l'entreprise conserve peu ou prou la même configuration, comme dans le cas d'EDF.

**M. le rapporteur.** On parle couramment de l'opérateur historique des télécommunications. En quoi France Télécom est-elle différente de GDF Suez ?

Le Gouvernement est contraint de définir par décret les prix de vente. L'objet de cette proposition de loi est de lui permettre de modifier les règles de calcul concernant un opérateur dont il est difficile d'affirmer qu'il n'est pas historique.

**M. le président François Brottes.** Suez n'a jamais été un opérateur historique. Cela dit, cela ne change rien au fond.

**M. le rapporteur.** Le risque de manipulation sur le prix du gaz, monsieur Fasquelle, existe quels que soient les modes de calcul du prix. Le vrai problème est de savoir pourquoi la baisse de 30 % constatée ces deux dernières années n'est pas répercutée sur la facture de l'utilisateur comme on est en droit de l'attendre. Certains intervenants ont laissé entendre que les opérateurs trouvent un intérêt à maintenir un prix de vente constant quand les prix de marché chutent et qu'une marge doit bien se dégager quelque part. C'est aussi mon opinion !

À l'évidence, le prix du gaz est lui aussi soumis aux aléas politiques. Le paradoxe actuel est qu'il peut subir des aléas qui ne concernent pas les pays producteurs. Des tensions dans le golfe Persique, par exemple, provoqueront une flambée des prix du pétrole qui augmentera le prix du gaz que nous achetons en Algérie. C'est une démonstration supplémentaire que l'indexation du prix du gaz sur celui du pétrole est inutile. Peut-on imaginer d'indexer le prix d'un billet de train sur celui d'un billet d'avion, le prix de la tomate sur celui de l'ananas ? Les règles sont différentes, les contraintes sont différentes, les exploitations sont différentes.

Antoine Herth me demande si un prix du gaz plus attractif ne constitue pas une menace pour la transition énergétique. Je le répète, ce texte ne remet nullement en cause les objectifs du Grenelle. Son objet est de rétablir un juste prix du gaz et non de répartir les flux par un jeu tarifaire. Aujourd'hui, les consommateurs trouvent incompréhensible de payer leur gaz plus cher que le prix auquel il est négocié.

Comme je l'ai dit, il ressort des prévisions de réserves – quarante-cinq ans pour le pétrole, soixante ans pour le gaz – que la pression restera moindre sur le gaz. *A priori*, il n'y a pas de risque particulier que les courbes s'inversent.

Les partenariats de long terme passé par les distributeurs avec les producteurs sont bien entendu importants pour sécuriser les approvisionnements. Cette proposition de loi ne vise nullement à remettre en cause ces modes d'approvisionnement. Nous demandons simplement que le prix du gaz ne soit plus calculé en fonction du prix du pétrole.

Le cas de l'Algérie a été évoqué. Je rappelle qu'un contrat engage deux parties et que les ressources en gaz sont aujourd'hui abondantes. Je doute que certains pays puissent soutenir de nouveau les exigences qu'ils avaient à une époque donnée. Il appartient à la négociation de desserrer des brides telles que celles-là.

Jean-Louis Borloo avait-il la possibilité de prendre cette mesure lorsqu'il était au Gouvernement, monsieur Blein ? Il n'y a pas lieu de refaire le débat, mais je suis sûr qu'il vous apportera avec plaisir des éléments de réponse lors de la discussion en séance publique.

Vous estimez que les contrats sont suffisants en matière de prix et qu'une disposition législative est superflue. Je vous rappelle que notre pays est attaché à la régulation des prix de l'énergie. Si le groupe socialiste ne défend plus cette position, il faudra qu'il le dise clairement. Mais je crois que la régulation et l'engagement de l'État dans ce domaine font consensus entre nous. Laisser la fixation du prix aux contrats reviendrait à une libéralisation complète. Le groupe UDI ne s'inscrit pas dans cette démarche et je suis surpris que le groupe socialiste laisse entendre qu'il puisse la faire sienne.

Les accords avec l'Algérie, j'y reviens, sont conclus entre deux parties. En tant que consommateurs, nous avons le droit de nous exprimer à ce sujet.

La mesure proposée risque-t-elle de fragiliser les opérateurs ? Les relations sont de nature contractuelle et laissent la place à la négociation, donc elles peuvent évoluer. Ce n'est pas parce que certains contrats ne sont pas renégociables qu'il ne faut rien faire. Il est important d'ouvrir la possibilité d'une nouvelle logique au moins pour les nouveaux contrats signés et pour la renégociation de ceux qui sont aménageables. Quant à ceux pour lesquels le coût de sortie serait supérieur à l'avantage escompté, il conviendra bien entendu de continuer à les honorer.

Les petits fournisseurs ne risquent pas de disparaître, bien au contraire. Aujourd'hui, du fait de leur accès au marché *spot*, les prix que proposent certains d'entre eux sont inférieurs de 14 % à ceux de l'opérateur historique. Ils ne sont pas concernés par les contraintes fixées par le législateur.

Je remercie Thierry Benoit et le groupe UDI pour leur soutien.

Si je peux partager votre analyse, madame Bonneton, je ne peux partager vos conclusions. Il est réducteur d'affirmer que la mesure procède d'une vue à court terme et que la baisse du coût constitue une incitation à consommer. Beaucoup de ménages à faibles revenus sont concernés. À côté du tarif social du gaz que nous avons mis en place, la baisse de la facture énergétique constituerait une aide bienvenue pour les plus fragiles. Pour autant, les engagements du Grenelle ne sont pas modifiés et le groupe UDI veillera à la poursuite des efforts engagés par la précédente majorité.

La formule actuelle engendre-t-elle une rente pour les opérateurs ? Je vous laisse la responsabilité de cette analyse !

Pour ce qui est de la transition énergétique, je ne puis que vous réaffirmer notre attachement aux engagements du Grenelle.

Une dernière précision : cette proposition de loi reprend un amendement que nous avons défendu dans le cadre de la discussion de la proposition de loi dite « Brottes ». La ministre Delphine Batho nous avait alors répondu que la question pourrait être traitée par le biais du contrat de service public qui lie GDF Suez à l'État. Et elle ajoutait : « C'est la raison pour laquelle, si je peux comprendre l'intention de cet amendement et en retenir l'idée, je ne saurais en accepter la formulation. » Sachant que vous êtes favorable à l'idée, monsieur le président, j'ose espérer que vous nous suivrez sur cette nouvelle formulation.

**M. le président François Brottes.** Le problème posé est lourd et compliqué. Nous cherchons tous à connaître la vérité sur la manière dont on impose aux Français un prix d'approvisionnement. Il faudra un jour dissiper cette opacité. C'est pourquoi, quelle que soit l'issue du vote sur le texte, je propose que notre Commission auditionne les acteurs de la filière du gaz, qu'ils soient fournisseurs, distributeurs ou transporteurs. Nous devons parvenir à une meilleure compréhension des sujets liés au gaz de schiste, à l'avènement du gaz naturel liquéfié, au marché *spot*, aux marchés à long terme, aux évolutions en Algérie, en Norvège et en Russie, ou encore aux conséquences de la libéralisation du marché en Europe. Le débat reste devant nous, et il est à craindre que ce soit encore pour quelque temps.

La reprise des « jeudis de l'énergie » après la discussion budgétaire nous permettra, je l'espère, de poursuivre les auditions et les réflexions à ce sujet.

**M. Daniel Fasquelle.** Il sera souhaitable de recueillir également l'avis d'experts indépendants regardant le système de l'extérieur, car le point de vue des acteurs de la filière risque d'être biaisé.

**M. le président François Brottes.** J'accepte volontiers toutes les propositions.

*La Commission examine l'article unique de la proposition de loi.*

**Article unique**

*La Commission **rejette** l'article unique.*

*En conséquence, la proposition de loi est **rejetée**.*

**AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION  
SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, VISANT À ASSURER  
L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE (N° 63)**

**Amendement CE 1 présenté par Mme Laure de La Raudière :**

*Article 2*

Supprimer l'alinéa 1.

**Amendement CE 2 présenté par Mme Laure de La Raudière :**

*Article 3*

Substituer aux alinéas 4 et 5 les cinq alinéas suivants :

2° Après le deuxième alinéa, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :

« Le schéma recense les projets d'investissement des opérateurs privés ou publics dans les infrastructures et réseaux à très haut débit dont la réalisation doit effectivement démarrer dans un délai de trois années à compter de la date de son adoption.

« Dans le cadre de ce recensement, les opérateurs privés et publics précisent leurs calendriers de déploiement, année par année, le nombre de lignes correspondant à ces déploiements et les zones couvertes par ces derniers.

« Les engagements de déploiement des opérateurs privés donnent lieu à une convention avec la personne publique chargée du schéma. Cette convention précise le calendrier de déploiement ainsi que la cartographie des zones à couvrir.

« Chaque année, à la date anniversaire de l'adoption du schéma, les opérateurs rendent compte de l'avancement des déploiements effectifs au regard de ceux inscrits dans ce schéma. Ils confirment leurs projets de déploiement. S'ils y renoncent, le territoire concerné par le projet abandonné est réputé n'avoir fait l'objet d'aucun projet de déploiement depuis l'origine. »

**Amendement CE 3 présenté par Mme Laure de La Raudière :**

*Article 8*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 4 présenté par Mme Laure de La Raudière :**

*Article 10*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 5 présenté par Mme Laure de La Raudière :**

*Article 11*

A l'Alinéa 2,

Après les mots :

« que les déploiements annoncés n'ont pas débuté »,

insérer les mots :

« dans un délai de 3 ans ».

**Amendement CE 6 présenté par Mme Laure de La Raudière :**

*Article 12*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 7 présenté par Mme Laure de La Raudière :**

*Article 13*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 8 présenté par Mme Laure de La Raudière :**

*Article additionnel, avant l'Article 16 bis,*

Après l'article 302 bis KH du code général des impôts, il est inséré un article 302 bis KI ainsi rédigé:

« Art. 302 bis KI. - I. - Il est institué, jusqu'au 31 décembre 2025, une taxe due par tout opérateur de communications électroniques, au sens de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, qui fournit un service en France et qui a fait l'objet d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en vertu de l'article L. 33-1 du même code.

II. - Cette taxe est assise sur le montant, hors taxe sur la valeur ajoutée, des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers aux opérateurs mentionnés au I en rémunération des services de communications électroniques qu'ils fournissent.

III. - L'exigibilité de la taxe est constituée par l'encaissement du produit des abonnements et autres sommes mentionnées au II.

IV. - Le montant de la taxe s'élève à 50 centimes d'euros par mois et par abonnement.

V. - Les redevables procèdent à la liquidation de la taxe due au titre de l'année civile précédente lors du dépôt de la déclaration mentionnée au I de l'article 287 du mois de mars ou du premier trimestre de l'année civile.

VI. - La taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

**Amendement CE 9 présenté par Mme Laure de La Raudière :**

*Article 16 bis*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 11 présenté par M. Thierry Benoit, rapporteur :**

*Article 2*

A la seconde phrase de l'alinéa 2, substituer aux mots :

« tous les deux ans »

les mots :

« tous les ans »

**Amendement CE 12 présenté par M. Thierry Benoit, rapporteur :**

*Article 5*

Compléter l'article 5 par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le groupe de travail mentionné au premier alinéa remet au Parlement un rapport sur la redéfinition des méthodes de mesure de la couverture mobile. »

**Amendement CE 13 présenté par M. Thierry Benoit, rapporteur :**

*Article 8*

A l'alinéa 1, substituer aux mots

« 2 Mbit/s avant le 31 décembre 2013 et 8 Mbit/s avant le 31 décembre 2015 »

les mots

« 2 Mbit/s avant le 31 décembre 2014 et 5 Mbit/s avant le 31 décembre 2017 »

**Amendement CE 14 présenté par M. Thierry Benoit, rapporteur :**

*Article 15*

Rédiger ainsi cet article :

« I. – Après l'article 302 *bis* KH du code général des impôts, il est inséré un article 302 *bis* KI ainsi rédigé :

« *Art. 302 bis KI.* – I. – Il est institué, jusqu'au 31 décembre 2025, une contribution de solidarité numérique due par les usagers des services de communications électroniques. Cette contribution est recouvrée par tout opérateur de communications électroniques, au sens de l'article L. 32 du code des postes et des télécommunications électroniques, qui fournit un service en France et qui fait l'objet d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en vertu de l'article L. 33-1 du même code.

« II. – Cette contribution est assise sur le montant, hors taxe, de la valeur ajoutée, des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers aux opérateurs mentionnés au I en rémunération des services de communications électroniques qu'ils fournissent, à l'exclusion des services de téléphonie fixe par le réseau commuté et des services de téléphonie mobile prépayés.

« III. – L'exigibilité de la contribution est constituée par l'encaissement du produit des abonnements et autres sommes mentionnés au II.

« IV. – Le montant de la contribution s'élève à 75 centimes d'euros par mois et par abonnement.

« V. – Les opérateurs de communications électroniques procèdent à la liquidation de la contribution due au titre de l'année civile précédente lors du dépôt de la déclaration mentionnée au I de l'article 287 du mois de mars ou du premier trimestre de l'année civile.

« VI. – La contribution est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

« II. – La majoration des sommes demandées par les opérateurs de communications électroniques aux usagers résultant de l'institution de la contribution prévue par l'article 302 *bis* KI du code général des impôts ne peut être assimilée à une augmentation du prix des abonnements susceptible d'entraîner leur résiliation.

## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des affaires économiques**

Réunion du mercredi 14 novembre 2012 à 16 h 15

*Présents.* - M. Damien Abad, Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Thierry Benoit, M. Yves Blein, Mme Michèle Bonneton, M. Christophe Borgel, M. François Brottes, Mme Jeanine Dubié, Mme Corinne Erhel, M. Daniel Fasquelle, M. Christian Franqueville, M. Franck Gilard, M. Daniel Goldberg, M. Jean Grellier, M. David Habib, M. Razzy Hammadi, M. Antoine Herth, M. Jean-Christophe Lagarde, Mme Laure de La Raudière, M. Thierry Lazaro, M. Michel Lefait, Mme Annick Lepetit, Mme Audrey Linkenheld, M. Alain Marc, Mme Marie-Lou Marcel, Mme Frédérique Massat, M. Jean-Claude Mathis, M. Yannick Moreau, M. Germinal Peiro, M. Hervé Pellois, M. Dominique Potier, M. Patrice Prat, M. François Pupponi, M. Franck Reynier, Mme Béatrice Santais, M. Éric Straumann, M. Alain Suguenot, M. Jean-Marie Tetart, Mme Clotilde Valter, Mme Catherine Vautrin, M. Fabrice Verdier

*Excusés.* - Mme Marie-Hélène Fabre, M. Joël Giraud, Mme Annick Le Loch, Mme Josette Pons

*Assistaient également à la réunion.* - M. Alain Calmette, Mme Sophie Errante, M. Yannick Favennec, M. Charles de La Verpillière, M. Patrice Martin-Lalande