

N° 58

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME VII

CONSOMMATION ET CONCURRENCE

Par M. Louis MINETTI,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marques, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931 et 2945 (annexe n° 10).

Sénat : 55 et 56 (annexe n° 7) (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES	7
A. LES DOTATIONS GLOBALES	7
B. LES SUBVENTIONS À L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (I.N.C.)	7
C. LES SUBVENTIONS AUX ORGANISATIONS DE CONSOMMATEURS	9
II. LES ÉLÉMENTS D'UN BILAN DE LA POLITIQUE DE LA CONSOMMATION	11
A. L'APPLICATION DES NOUVELLES RÉGLES JURIDIQUES	11
1. La mise en oeuvre de la loi relative au surendettement des particuliers et des familles	11
<i>a) Les statistiques relatives aux dossiers présentés</i>	11
<i>b) Les propositions avancées pour une amélioration de la loi</i>	12
2. La loi du 18 janvier 1992 renforçant la protection des consommateurs	13
B. L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS NATIONALES DES ÉTATS MEMBRES DE LA C.F.E.	15
III. LES ACTIONS MENÉES EN MATIÈRE DE QUALITÉ DES PRODUITS	17
A. DÉVELOPPER LA MAÎTRISE DE LA QUALITÉ	20
B. RENDRE CRÉDIBLES ET TRANSPARENTS NOS «SIGNES DE QUALITÉ»	20
C. METTRE DE NOUVEAUX INSTRUMENTS À LA DISPOSITION DES OPÉRATEURS	22
D. PARTICIPER AUX TRAVAUX COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE QUALITÉ	22

	<u>Pages</u>
IV. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE	25
A. LES PRINCIPES MISEN OEUVRE	25
B. LES TRAVAUX DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE	28
1. Les saisines et demandes d'avis	28
2. les décisions et avis du conseil	29
 CONCLUSION	 30

Mesdames, Messieurs,

Dans le domaine budgétaire qui retient notre attention aujourd'hui, l'année 1992 a été marquée par l'attribution au Secrétaire d'Etat en charge du droit des femmes, dans le Gouvernement de M. Pierre BÉRÉGOVOY, des compétences relatives à la consommation, qui étaient confiées au ministre chargé de l'Artisanat et du Commerce dans le Gouvernement de Mme Édith CRESSON.

Le projet de budget de la Consommation, pour 1993, quant à lui est caractérisé par des évolutions contrastées qui soulignent, selon votre rapporteur, la logique d'austérité qui a présidé à l'élaboration de l'ensemble du projet de la loi de finances et qui l'amène, à titre personnel, à émettre les plus vives critiques à l'encontre des orientations générales de ce projet.

D'une manière générale, la préparation du grand marché communautaire et la promotion du libéralisme économique qui la sous-tend continuent à inspirer l'action du Gouvernement dans le domaine de la consommation. Tout comme les années précédentes, votre rapporteur pour avis tient toujours, à titre personnel, à émettre les plus grandes réserves quant à cette orientation favorable à un libéralisme économique débridé et quant à son adéquation aux impératifs de la défense des intérêts des consommateurs.

La crise ayant gravement perturbé le marché des fruits et légumes et celui de l'horticulture, cet été, peut être considérée comme l'illustration des conséquences de cette politique.

Il est d'ailleurs amené à formuler les mêmes observations à l'égard de la politique de la concurrence qui demeure mise en oeuvre dans le cadre juridique fixé par l'ordonnance du 1er décembre 1986, relative à la liberté des prix et de la concurrence, et qui lui semble de nature à favoriser la constitution de grands groupes financiers rendant illusoire toute véritable compétition économique. Sur cette question de la concurrence, le principal élément nouveau de l'année qui s'achève réside dans l'élaboration -en cours d'achèvement au Parlement- de la loi visant à organiser les délais de paiement entre les entreprises.

Cependant, exception faite des évolutions budgétaires, l'examen de la politique de la consommation et des actions en matière de qualité des produits auquel a procédé votre commission des Affaires économiques et du Plan l'a conduit à relever plusieurs éléments positifs dans le bilan de l'exercice écoulé.

I. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES

A. LES DOTATIONS GLOBALES

A première vue, les dotations réservées à la concurrence et à la consommation par la loi de finances pour 1993 peuvent apparaître connaître une évolution avantageuse. Elles s'établissent en dépenses ordinaires et crédits de paiement cumulés à 942,5 millions de francs soit une progression de 4,87 % par rapport au budget en cours d'exécution.

Cependant une telle approche est trompeuse. Elle masque, en effet, deux évolutions antagoniques : d'une part, une croissance, en francs courants, de 6,3 % des moyens de fonctionnement des services (notamment des moyens informatiques : + 16,7 %) et de 7,4 % des dépenses de personnels (environ 620 millions de francs) et, d'autre part, un net recul des crédits réservés aux actions en faveur de la consommation. La dotation versée à l'I.N.C. diminue de 10,6 % et les subventions attribuées aux associations de consommateurs de 5,7 %.

L'analyse détaillée de ces dernières inflexions est de nature à alimenter les réserves que peut susciter ce projet de budget.

B. LES SUBVENTIONS À L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (I.N.C.)

Pour la première fois en 1991, l'I.N.C. a réalisé un exercice complet sous son nouveau statut d'établissement public industriel et commercial, institué par le décret du 4 mai 1990.

Et, pour la troisième fois depuis 1981 la subvention qui lui sera versée par le budget national connaîtra en 1993 une diminution en francs courants. La précédente baisse constatée en 1988 était toutefois presque 1,5 fois moins importante.

En effet, après la stagnation en francs courants relevée dans le budget 1992, les dotations budgétaires réservées à l'I.N.C. dans la loi de finances pour 1993 régressent de manière très sensible : - 10,62 % en francs courants et - 13,8 % en francs constants par rapport à l'exercice en cours.

Le tableau ci-après retrace les évolutions de ces subventions depuis treize ans et souligne l'importance de l'inflexion décidée cette année.

EVOLUTION DES SUBVENTIONS DE L'I.N.C.

(en millions de francs)

Année	Francs courants	Francs constants 1988	Variation en francs constants (%)
1981	27,481	41,497	-
1982	33,481	45,200	+ 8,9
1983	35,933	44,557	- 1,4
1984	40,007	46,008	+ 3,2
1985	41,767	45,527	- 1
1986	44,097	46,743	+ 2,6
1987	40,000	41,200	- 11,8
1988	37,000	37,000	- 10,1
1989	37,000	35,714	- 3,4
1990	45,291	42,239	+ 18,2
1991	50,348	45,464	+ 7,6
1992	50,348	44,206	- 2,7
1993	45,000	38,105	- 13,8

La baisse de la subvention de l'I.N.C. pour 1993 se révèle, à la lecture de ces chiffres, la plus importante jamais enregistrée en douze exercices consécutifs. Elle ramène la subvention de l'Institut à un niveau inférieur, en francs constants, à celui atteint en 1981.

L'an dernier, votre rapporteur avait indiqué qu'il *ne lui paraîtrait pas acceptable que le changement de statut de l'Institut*

national de la consommation puisse, dans l'avenir, servir de prétexte à un désengagement de l'Etat à son égard.

De ce fait, l'évolution constatée cette année lui apparaît particulièrement alarmante.

C LES SUBVENTIONS AUX ORGANISATIONS DE CONSOMMATEURS

Dans le domaine des aides au mouvement consommériste, on relève également un effritement des efforts budgétaires que souligne clairement le tableau suivant :

EVOLUTION DES CREDITS ATTRIBUES AUX ORGANISATIONS DE CONSOMMATEURS

(en millions de francs)

	Chapitre 44-81 (1)	Variation par rapport à l'exercice précédent (%)
1982	29,382	
1983	31,732	8
1984	36,113	13,80
1985	36,890	2,15
1986	38,890	5,42
1987	32,210	-17,18
1988	32,710	1,55
1989	41,010	25,37
1990	52,860	28,90
1991	69,855	32,15
1992	70,455	0,86
1993	66,250	-5,97

(1) chapitres 44-81 et 44-82 jusqu'en 1986

Ainsi, par rapport à 1992, on enregistre une baisse de 6 % des aides. Celle-ci n'est d'ailleurs nullement compensée par les crédits

réservés aux actions concertées, et inscrits au chapitre 37-04, puisque ceux-ci restent stables (21,79 millions de francs comme en 1992).

Au vu de ces chiffres il serait donc très difficile d'affirmer que le budget 1993 est un budget favorable aux organisations de consommateurs.

II. LES ÉLÉMENTS D'UN BILAN DE LA POLITIQUE DE LA CONSOMMATION

A. L'APPLICATION DES NOUVELLES RÈGLES JURIDIQUES

1. La mise en oeuvre de la loi relative au surendettement des particuliers et des familles

a) Les statistiques relatives aux dossiers présentés

Au 31 août 1992, plus de 200.000 dossiers avaient été déposés auprès des secrétariats des commissions d'examen des situations de surendettement. Le rythme de dépôt des dossiers se stabilise actuellement aux alentours de 5.000 par mois.

Le taux de traitement des dossiers déposés devant les commissions, en progression constante depuis l'entrée en vigueur de la loi, atteint maintenant 125 % en données annuelles (90 % en données cumulées) et permet ainsi de résorber le stock accumulé depuis trois ans et qui est évalué à 10 % du total.

Par ailleurs, le taux de recevabilité des dossiers s'établit à 90 % et le taux de succès, qui correspond à l'élaboration d'un plan amiable par les commissions, est de 56 %.

Parallèlement, les procédures devant les tribunaux d'instance ont abouti à la conclusion de 14.000 plans de redressement judiciaire civil, soit un taux de succès de 60 %.

Le nombre important de personnes concernées par la loi de décembre 1989 souligne a posteriori la nécessité de l'intervention de ce texte. Sa mise en oeuvre révèle toutefois qu'il serait maintenant utile de lui apporter quelques améliorations.

b) Les propositions avancées pour une amélioration de la loi

M. Roger LERON, Député de la Drôme, a été chargé par le Gouvernement d'établir un rapport sur l'application de la loi relative au surendettement des particuliers et des familles.

Le rapport insiste sur le caractère positif du texte et sur le rôle préventif joué par le fichier national des incidents de remboursement des crédits. Selon M. LERON, ce texte a conduit les établissements de crédit à améliorer qualitativement la distribution du crédit.

Cependant, l'auteur du rapport estime que la loi et l'application qui en est faite n'ont pas permis de régler les difficultés rencontrées par les débiteurs présentant les situations financières les plus obérées. Il n'en écarte pas moins la solution préconisée par certains représentants des consommateurs, et qu'à titre personnel, votre rapporteur juge souhaitable, à savoir l'instauration en droit français d'une procédure de « faillite civile ».

M. LERON considère en effet qu'il est préférable de maintenir le dispositif actuel, dont les premiers résultats sont selon lui encourageants, et de lui apporter les aménagements nécessaires pour renforcer son efficacité.

Il ne lui apparaît par ailleurs, ni possible, ni souhaitable d'imposer, à tous les citoyens ayant bénéficié des dispositions de la loi, un suivi social.

Il propose en conséquence :

- d'améliorer techniquement la loi en éliminant ce qu'il qualifie de « faux débats » - comme celui sur la bonne foi des emprunteurs - en allégeant les procédures et en clarifiant les pouvoirs dévolus à l'autorité judiciaire.

- de promouvoir une certaine lecture du texte qui, par le jeu de moratoires successifs, permettrait de soustraire les débiteurs dont les situations sont les plus difficiles aux poursuites incessantes de leurs créanciers tout en évitant la solution extrême d'un abandon des créances imposé par le juge.

Le Député chargé du rapport se déclare également favorable à un développement de la prévention, qui passe à son sens par l'éducation, par l'adoption d'une déontologie des prêteurs en matière de distribution des crédits et par une application plus

systematique des lois existantes sur la protection du consommateur et la publicité mensongère.

Il lui semble en outre nécessaire :

- d'enrichir le fichier actuel des incidents de remboursements de crédits notamment en y faisant figurer tous les débiteurs admis au bénéfice des procédures instituées par la loi ;

- d'entreprendre dans les meilleurs délais une étude sur la faisabilité d'un fichier positif de l'endettement, qui recenserait, au-delà d'un certain seuil, l'ensemble des engagements bancaires des particuliers.

Sur tous ces points qui apparaissent à votre rapporteur pour avis contenir nombre d'éléments positifs, il serait donc souhaitable que le Gouvernement informe le Sénat des suites qu'il envisage de donner au rapport de M. LERON.

2. La loi du 18 janvier 1992 renforçant la protection des consommateurs

Au cours de l'exercice écoulé, le dispositif français de protection des consommateurs a été complété et renforcé par l'adoption de la loi du 18 janvier 1992, dont notre collègue M. Jean-Jacques ROBERT était rapporteur au fond pour votre commission des Affaires économiques et du Plan. Cette loi renforce la protection des consommateurs les plus vulnérables en assurant une répression plus efficace des pratiques d'abus de faiblesse. Elle crée également une obligation générale d'information des consommateurs sur les caractéristiques essentielles des biens et des services proposés à la vente.

Elle comporte parallèlement des dispositions relatives aux délais de livraison et à l'obligation de l'accord exprès du consommateur avant la conclusion de tout contrat.

De plus, la loi reconnaît expressément la légalité de publicité comparative tout en précisant les modalités de son exercice, afin de prévenir et de sanctionner les abus éventuels.

C'est cette dernière mesure qui a engendré le plus de controverses médiatiques et suscité les plus fortes réserves de la part de votre commission et du Sénat.

Or force est de constater que l'autorisation législative ainsi donnée n'a pas rencontré le succès que lui prédisait le Gouvernement.

En effet, au cours des dix derniers mois seules deux campagnes de publicité comparative ont pu être relevées.

L'une portait sur la diffusion, dans les quotidiens, de résultats de sondages de radios privées. L'autre a consisté en la diffusion de dépliants comparant les prix de vente de disques compacts d'une grande surface avec ceux de ses concurrents. Une des entreprises mise en cause par cette dernière campagne a d'ailleurs engagé une procédure en référé pour que cette publicité ne soit pas diffusée, mais son action a été trop tardive et le juge ne lui a pas donné satisfaction.

Aucune campagne télévisée ! Aucune campagne radiophonique ! On est loin du bouleversement du paysage publicitaire que semblait espérer ceux qui ont défendu les mérites de la publicité comparative.

Votre rapporteur incline d'ailleurs à considérer, à titre personnel, que les travaux du Sénat et les positions de la commission des Affaires économiques et du Plan n'ont pas été sans influence sur ce résultat somme toute satisfaisant pour ceux qui se méfient de la publicité comparative. N'est-ce pas à l'initiative du rapporteur au fond de ce texte pour le Sénat que la commission mixte paritaire a adopté un amendement qui oblige tout annonceur désireux d'engager une campagne comparative d'en prévenir à l'avance l'entreprise qu'il met en cause dans son annonce ?

Or, il est indéniable qu'une telle règle est de nature à paralyser les effets les plus dangereux de la publicité comparative.

A titre personnel, votre rapporteur estime toutefois qu'il convient de se méfier des travaux que poursuit la Communauté européenne sur ce dossier.

En effet, le Président du Conseil des Communautés européennes a transmis le 25 mars 1992 au comité des représentants permanents sa proposition de directive portant sur la publicité comparative.

Le Conseil des ministres de la Communauté, réuni à Luxembourg le 29 juin 1992, a procédé à un débat d'orientation sur ce thème. Le Parlement Européen devrait faire connaître son avis sur la proposition de directive avant la fin de l'année.

Il ne conviendrait donc pas que ce dont le Parlement français n'avait pas voulu l'an dernier, à savoir la liberté de la publicité comparative, lui soit imposé l'an prochain par une directive de Bruxelles.

Il serait, en effet, pour le moins paradoxal qu'après que le Gouvernement ait fait adopter en urgence au Parlement un texte réglant la question, au plan national, au prétexte que cela renforcerait la position française dans les négociations communautaires, il puisse être amené à demander prochainement des modifications de ce texte pour le mettre en conformité avec une décision divergente des C.E.E.

Sur ce sujet, certains membres de votre Commission des Affaires économiques et du Plan se sont demandé si le traitement d'un tel dossier ne devrait pas relever exclusivement de la compétence nationale, en application du principe de subsidiarité.

Toutefois, si un examen approfondi de la question -auquel il semble souhaitable de se livrer sans tarder- concluait dans le sens d'une compétence communautaire, il apparaîtrait indispensable à votre commission pour avis que les projets de la C.E.E., en matière de publicité comparative, soient soumis au Parlement avant toute adoption d'une directive définitive. Ce sujet lui semble, en effet, constituer un point d'application exemplaire des principes posés, à l'initiative du Sénat, par la récente révision de la Constitution.

B. L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS NATIONALES DES ETATS MEMBRES DE LA CEE

Environ une vingtaine de directives ont été prises depuis 1978 par la C.E.E. dans le domaine de la consommation.

Les orientations des plus importantes d'entre elles et les principes généraux de la politique communautaire ont été exposés dans l'avis rendu l'an dernier.

Aujourd'hui, à moins de deux mois de l'ouverture du marché unique, la transposition de ces directives dans les différents droits nationaux apparaît très avancée : dans l'ensemble des Douze en moyenne 93 % de ces directives ont été entièrement transposées, la France affichant quant à elle un taux de 97 %.

Les travaux communautaires sur ces questions n'en sont par pour autant interrompus : outre l'adoption de la directive sur la

sécurité générale des produits, le Conseil des ministres européens chargés de la consommation est parvenu, le 29 juin 1992, à un accord politique sur la directive relative aux clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs. Les ministres ont également, le même jour, procédé à un débat d'orientation sur la proposition de directive relative à la publicité comparative évoquée précédemment et à un premier échange de vues sur celle traitant de la responsabilité des prestataires de services.

III. LES ACTIONS MENÉES EN MATIÈRE DE QUALITÉ DES PRODUITS

La Direction Général de la Consommation de la Concurrence et de la Répression des Fraudes (D.G.C.C.R.F.) a poursuivi son activité en matière de qualité au cours des dernières années.

Les contrôles menés sur le terrain ont connu une augmentation de 16 % en 1991 : 188.000 contrôles des règles et des signes de qualité en 1991 contre 162.000 en 1990. Les domaines dans lesquels ils sont intervenus sont détaillés dans l'encadré ci-après.

LA SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DES PRODUITS EN 1991

● Les interventions en chiffres

1. Signes de qualité :

- Appellations d'origine	8.930
- Labels:	2.180
- Autres signes:	980

2. Règles de qualité :

- Qualité substantielle:	71.100
- Exactitude de la quantité:	7.980
- Exactitude de la provenance et autres règles: ...	5.580
- Contrôles microbiologiques:	81.710

3. Contrôles microbiologiques: 81.710

5. Contrôles chimiques: 5.620

6. Vérification des auto-contrôles des entreprises: 2.690

Parmi l'ensemble de ces contrôles, 33.000 ont porté sur la qualité des fruits et légumes et 9.000 sur celle des vins et spiritueux.

En matière de vins, la D.G.C.C.R.F. poursuit la constitution d'une banque de données servant de référence pour les analyses par Résonance magnétique nucléaire (330 microvinifications faites).

● **Des moyens techniques sophistiqués**

Grâce à des techniques d'analyse modernes, les huit laboratoires de la D.G.C.C.R.F. ont élargi considérablement leurs capacités de détection des fraudes.

La résonance magnétique nucléaire (R.M.N.) et la spectrométrie de masse isotopique (S.M.R.I.) permettent de détecter la chaptalisation non réglementaire des vins, la dilution de vins avec de l'eau ou la reconstitution de vins à partir de moûts et d'eau.

De nouvelles méthodes analytiques, alliées à l'acquisition d'appareillages très récents, permettent également la détection d'autres fraudes difficiles à identifier. Ainsi, une nouvelle méthode d'électrofocalisation de certaines protéines et un nouvel appareillage permettent d'améliorer les performances dans la détection des fraudes sur les espèces de poissons présentés en filets.

D'une manière générale, l'action menée a été inspirée par quatre préoccupations majeures :

- développer la maîtrise de la qualité,
- rendre crédibles et transparents nos signes de qualité,
- mettre de nouveaux instruments à la disposition des opérateurs,
- participer aux travaux communautaires en matière de qualité.

A. DÉVELOPPER LA MAÎTRISE DE LA QUALITÉ

Les producteurs, mais aussi les autres acteurs d'une filière (transporteurs, entrepositaires, distributeurs) sont de plus en plus impliqués dans la maîtrise de la qualité. Leur capacité à fournir au consommateur final un produit sûr et constant tout comme leur aptitude à donner confiance à leur clientèle est, en effet, un élément essentiel de leur succès.

Aussi, en plus des actions menées sur le terrain, les agents de la D.G.C.C.R.F. en contact direct avec les entreprises ont favorisé la mise en place d'un certain nombre de chartes de qualité (métiers de bouches dans les Yvelines, par exemple...) et ont engagé ou poursuivi au niveau national des programmes visant à assurer le développement de la qualité : convention d'auto-contrôle avec l'interprofession agricole pour la pomme de terre de conservation ; réalisation de guides de bonnes pratiques hygiéniques pour les plats préparés, les choucroutes, les sandwiches...

B. RENDRE CRÉDIBLES ET TRANSPARENTS NOS «SIGNES DE QUALITÉ»

Les labels agricoles, en particulier le «label rouge» qui dispose d'une certaine notoriété sur le marché national, doivent pouvoir être reconnus sur le marché communautaire. C'est pourquoi les organismes habilités à intervenir en ce domaine ont été encouragés à se mettre en conformité à la norme européenne qui formalise les moyens d'assurer l'indépendance, l'impartialité et la compétence des instances qui certifient les produits.

Ainsi, le label rouge a été attribué pour la première fois en 1992 à un produit étranger (le saumon écossais).

Pour les Appellations d'Origine Contrôlée, la loi du 2 juillet 1990 a instauré un régime unique d'attribution pour tous les produits agricoles et alimentaires, qui s'appuie sur une qualification édictée par décret pris sur proposition de l'Institut National des Appellations d'Origine.

De nombreux professionnels ont manifesté leur intérêt pour cette nouvelle démarche.

LE DÉVELOPPEMENT DES SIGNES DE QUALITÉ EN 1991

1. Nouvelles appellations d'origine en 1991

● Fromages :

- Epoisses de Bourgogne
- Langres

● Vins :

- apéritif à base de cidre « Pommeau de Normandie »
- vin de liqueur « Macvin du Jura »
- vins rosés de l'A.O.C. « Collioure »

2. Nouveaux labels 1991

18 nouveaux labels homologués

- volailles fraîches : 4
- volailles surgelées : 7
- agneaux fermiers : 3
- fromage à raclette : 1
- sorbet aux fruits : 1
- melon : 1
- sel marin de l'atlantique : 1

3. Appellation MONTAGNE

19 arrêtés pris sur des miels, des fromages, des eaux de source, des confitures et gelées de fruits, des petits fruits rouges, des veaux de boucherie.

C. METTRE DE NOUVEAUX INSTRUMENTS À LA DISPOSITION DES OPÉRATEURS

En agro-alimentaire la certification de conformité, créée en 1990, permet aux professionnels de faire certifier par des organismes extérieurs à l'entreprise (et conformes aux normes européennes) qu'un produit possède bien les caractéristiques annoncées par son fabricant.

Depuis l'entrée en vigueur des textes, 6 organismes ont été agréés pour ce type de certification, qui a déjà joué pour sur onze produits.

Pour les produits industriels, la marque «NF-Environnement», nouveau certificat de qualification destiné à valoriser les produits n'ayant pas d'incidence nocive sur l'environnement, vient d'être lancée en France.

La réflexion menée au niveau national a permis de peser fortement sur la négociation ayant abouti à l'adoption en 1992 du règlement communautaire ayant le même objet.

En ce qui concerne les services, un décret permettant de créer des certificats de qualification est actuellement en cours d'élaboration en concertation avec les professionnels concernés. En effet, bien que la loi 78-23 relative aux certificats de qualification soit explicitement applicable aux services, aucun texte d'application concernant ce secteur n'a encore été pris.

D. PARTICIPER AUX TRAVAUX COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE QUALITÉ

Pour la France, le domaine de l'agro-alimentaire a une importance particulière. Aussi attache-t-elle une grande attention au suivi du projet communautaire visant à unifier le marché des produits biologiques (élaboration des annexes, assouplissement du régime pour les pays tiers, élaboration de règles pour les produits d'origine animale) afin d'assurer une mise en place harmonisée de ce système au plan national.

Dans ce contexte, l'adoption récente de deux règlements communautaires sur la qualité des produits alimentaires, réclamés par notre pays, représente un acquis important. Les règlements du

Conseil, du 14 juillet 1992 permettront de protéger les dénominations de produits traditionnels soit du fait de leur modes d'élaboration (attestations de spécificité), soit du fait de leur lien plus ou moins étroit avec le terroir (appellations d'origine ou indication géographiques protégées).

Toutefois, tous les problèmes concernant la dénomination des produits alimentaires ne sont pas résolus.

Il existe, en effet, des différences relativement importantes dans les définitions des grands produits génériques pour lesquels une harmonisation n'a pu être réalisée.

Une réflexion est engagée, non seulement en France mais aussi dans la Communauté sur l'intérêt que peut revêtir, dans un contexte de déréglementation, la définition de certains produits agro-alimentaires par des normes ou des codes d'usages européens. Cette réflexion porte également sur le rôle et la valeur juridique que pourraient avoir ces instruments d'harmonisation. Ils devraient permettre d'éviter un nivellement « par le bas » que craint tout particulièrement votre rapporteur pour avis et qui serait préjudiciable au consommateur européen.

Il apparaît donc nécessaire :

- d'accompagner le développement de la maîtrise de la qualité par une orientation des contrôles publics vers des contrôles de deuxième niveau, doublant et favorisant les autocontrôles réalisés par les entreprises elles-mêmes ;

- de développer une action en réseau des services de contrôles des États de la Communauté, de manière à agir efficacement à la source en cas de problème rencontré sur des produits importés sur le marché français.

- de prévoir d'adapter, à la lumière des évolutions communautaires, l'organisation française des systèmes de certification en ayant le souci constant de ne pas renier les éléments qui ont contribué à la réputation des produits nationaux.

IV. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

A. LES PRINCIPES MIS EN OEUVRE

Au cours de l'année 1991, la politique menée en matière de concurrence semble avoir eu quatre axes majeurs : l'amélioration des relations entre partenaires économiques, le contrôle des concentrations, la poursuite du décloisonnement des marchés et des circuits de distribution, ainsi que la détection des ententes illicites notamment dans le secteur des marchés publics.

Pour ce qui concerne les relations commerciales entre producteurs et grands distributeurs, le Gouvernement a évité, en 1991, de surajouter de nouveaux textes à ceux déjà en vigueur et la plutôt visé à assurer l'application de ces derniers.

Ainsi, le Ministre de l'Economie et des Finances a saisi le Conseil de la concurrence des pratiques de groupes de distribution à l'égard de leurs fournisseurs. De même la D.G.C.C.R.F. a mis en place en 1991 un réseau national d'enquête, animé par les Directions départementales, pour la poursuite des infractions à l'interdiction des prix discriminatoires édictée par l'ordonnance du 1er décembre 1986 sur la liberté des prix et de la concurrence.

Néanmoins, en ce qui concerne les délais de paiement qui constituent l'un des éléments importants des relations entre partenaires commerciaux, une loi introduisant de nouvelles dispositions est en cours d'adoption par le Parlement.

Le contrôle des concentrations a conduit à relever en 1991 une légère diminution du nombre des opérations examinées (605 contre 639 en 1990) du fait d'une conjoncture économique moins favorable.

La volonté d'accentuer la concurrence dans certains secteurs a conduit le Ministre de l'Economie et des Finances à saisir le Conseil de la Concurrence de plusieurs affaires dont celle très importante de la distribution du carburant sans plomb.

LE CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS

1. L'activité de contrôle

Malgré l'entrée en vigueur d'un règlement communautaire, en septembre 1990, le nombre d'opérations examinées au titre du droit national, parce qu'elles sont en-dessous du seuil de la compétence communautaire, s'est maintenu à un niveau élevé.

En 1991, ce sont 605 opérations qui ont été examinées contre 801 en 1989 et 639 en 1990. Cependant, 25 opérations ont été notifiées à l'administration directement par les entreprises. C'est le chiffre de notifications le plus important depuis qu'il existe un contrôle des concentrations en France. Ceci peut laisser supposer que cet instrument voit sa crédibilité renforcée.

Trois arrêtés ont été pris, enjoignant aux entreprises des cessions d'actifs nécessaires au maintien d'une concurrence suffisante. Mais les discussions préalables avec les entreprises ont permis d'aboutir dans d'autres affaires, sans engagement de la procédure, à une limitation de ces concentrations, par exemple, au moyen de rétrocession d'actifs.

2. Les modalités d'exercice

Le dispositif de contrôle des concentrations, bien que récent, a désormais fait l'objet de nombreuses applications, suffisamment pour que puissent être dégagés des principes directeurs dans l'application du dispositif.

Dans les Etats étrangers où un tel contrôle existe, la même démarche, s'appuyant sur l'expérience concrète, s'est traduite par l'adoption de «guide-lines». C'est notamment le cas aux Etats-Unis, en Allemagne et en Italie.

Aussi, la Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes a-t-elle établi un document qui présente les règles qu'elle a suivies au cours des dernières années et les positions du Conseil de la concurrence en la matière. C'est un outil d'aide à la décision qui a pour objectif essentiel d'améliorer la sécurité juridique des opérateurs économiques : connaître l'utilité d'une démarche de notification, apprécier les enjeux de procédure, savoir à l'avance les méthodes d'analyse sous-jacentes à une opération de contrôle.

Dans les secteurs des professions réglementées une décision du Conseil de la concurrence rendue après un avis du Conseil d'Etat a fixé des bornes précises aux pouvoirs des ordres professionnels.

Enfin, la recherche des pratiques anticoncurrentielles dans le cadre des marchés publics a constitué en 1991 comme dans les années antérieures environ d'un tiers de l'ensemble de l'activité de recherche et d'enquête (environ 220 enquêtes approfondies en 1991) sur les pratiques anticoncurrentielles. Elle a engendré 11 saisines du Conseil de la concurrence par le ministre en charge du secteur (sur un total de 49 saisines de ce type) dont l'une portant sur l'important marché du TGV Nord.

LE SUIVI DES MARCHÉS PUBLICS PAR LA D.G.C.C.R.F.

La D.G.C.C.R.F. contribue, par un soutien de formation, d'information et de conseil aux collectivités publiques, à l'effort d'amélioration de la transparence et la concurrence dans les marchés publics : séminaires et stages, nouvelle édition d'une brochure d'information, participation aux commissions d'appel d'offres et aux jurys de concours, assistance aux préfets pour la mise en oeuvre du contrôle de légalité des marchés publics.

Dans le cadre de sa mission permanente de suivi, elle a examiné près de 23.000 marchés en 1991. Les irrégularités les plus flagrantes relevées (notamment fractionnement abusif des opérations, passation d'avenants bouleversant l'économie du marché, recours injustifié à la passation de marchés négociés, non-respect des règles de publicité) ont donné lieu à près de 1.380 observations écrites (contre 1.120 en 1990) et ont conduit à près de 135 référés préfectoraux devant le juge administratif.

La Direction générale participe, depuis 1991, aux commissions consultatives des marchés nouvellement mises en place pour la Poste et France Télécom à la suite de la création des deux établissements et à celle de la S.N.C.F.

B. LES TRAVAUX DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE

1. Les saisines et demandes d'avis

En 1991, le Conseil a été saisi 129 fois. Cent une saisines concernaient des affaires dans lesquelles il existait une possibilité d'atteinte aux règles prohibant les ententes ou les abus de position dominante. Quarante huit de ces saisines émanaient d'entreprises. Une saisine a été effectuée par une association de consommateurs et une par le ministre chargé de l'économie. Enfin le Conseil s'est saisi d'office à deux reprises.

Comme les années précédentes, ces saisines concernent des secteurs d'activité extrêmement divers.

Par ailleurs, douze demandes d'avis ont été enregistrées en 1991 dont :

- huit en application des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 selon lequel *«le Conseil peut être consulté... sur toute question concernant la concurrence»* ;

- trois en application de l'article 26 de l'ordonnance qui permet aux juridictions de consulter le Conseil sur les pratiques anticoncurrentielles définies aux articles 7 et 8 et relevées dans les affaires dont elles sont saisies ;

- une en application des dispositions de l'article 38 de l'ordonnance aux termes duquel *«tout projet de concentration ou toute concentration de nature à porter à la concurrence notamment par création ou renforcement d'une position dominante peut être soumis, par le ministre chargé de l'économie, à l'avis du Conseil de la concurrence»*.

Au total, l'augmentation de la charge de travail du Conseil est très sensible depuis deux ans puisque le nombre global des saisines et demandes d'avis s'est accru de près de 20 %.

2. Les décisions et avis du conseil

En 1991, le Conseil a statué sur 95 dossiers. Statuant dans certains cas sur plusieurs dossiers connexes par une même décision ou un même avis, il a pris soixante-six décisions et a émis dix avis.

Dans 21 de ces décisions le Conseil a estimé que les pratiques anticoncurrentielles sanctionnées justifiaient l'application de sanctions pécuniaires.

Au total le montant des sanctions infligées par le Conseil en 1991 s'est élevé à plus de quarante millions de francs. Ces sanctions ont frappé 108 entreprises et 47 organisations professionnelles.

Par ailleurs, en 1991, le Conseil a adopté 10 avis. Cinq de ces avis correspondent à des demandes formulées en application des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance. Un avis est relatif à une question posée par le Tribunal de Grande Instance de Paris, en application des dispositions de l'article 26 de l'ordonnance et concernant des pratiques relevées sur le marché de l'affichage parisien. Quatre avis concernent des concentrations ou des projets de concentration soumis au Conseil par le ministre de l'économie en application des dispositions de l'article 38 de l'ordonnance. Ces concentrations concernaient les secteurs des tubes en P.V.C., du négoce des produits pétroliers, de la distribution de l'eau et des produits de rasage.

*

* *

Lors de l'examen par la Commission des Affaires économiques et du Plan des crédits relatifs à la Consommation et à la Concurrence figurant au projet de loi de finances pour 1993, le rapporteur pour avis a estimé, à titre personnel, que l'adoption de ces crédits aurait pu être laissée à la sagesse du Sénat.

Toutefois, la commission a pris la décision de principe de ne pas exprimer d'avis sur les crédits budgétaires inscrits dans la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1993, compte tenu des conditions particulières de sa discussion.