

Réunion du mercredi 19 janvier 2011

Économie, finances et fiscalité

La situation du Portugal au sein de la zone euro

Rapport d'information de M. Jean-François Humbert

M. Jacques Blanc, vice-président de la commission des affaires européennes :

Notre collègue, Jean-François Humbert, après avoir analysé la situation de l'Irlande, a poursuivi son enquête en se penchant sur le cas du Portugal.

Nous sommes au cœur de l'actualité, puisqu'un possible recours du Portugal au fonds de stabilisation a été évoqué plus d'une fois au cours des derniers jours, malgré des démentis répétés du gouvernement portugais. Et ce qui se passe au Portugal est très important pour l'ensemble de la zone euro, car si, après la Grèce et l'Irlande, un nouveau maillon cédait, ce serait ensuite un pays d'une tout autre taille – l'Espagne – qui se retrouverait en première ligne.

Nous n'en sommes pas là. Ces derniers jours, une certaine détente a été observée, mais nous ne sommes donc pas assurés que le plus gros de la tempête est derrière nous.

C'est pourquoi j'approuve votre idée de compléter votre enquête par un examen de la situation de l'Espagne.

M. Jean-François Humbert :

Le vingt-cinquième anniversaire de l'adhésion du Portugal à l'Union européenne s'inscrit dans un contexte morose, marqué par la crise économique et l'incertitude politique. Les difficultés rencontrées par le Portugal pour financer sa dette tiennent, pour l'essentiel, à la fragilité intrinsèque de son modèle économique, que l'adoption de l'euro est venue exacerber. Depuis l'adoption de la monnaie unique, la croissance moyenne du produit intérieur brut portugais est la plus faible de la zone euro.

La question d'une aide européenne à Lisbonne destinée à répondre aux problèmes de liquidités que le gouvernement portugais rencontre est soulevée, quant à elle, depuis plus de six mois et l'annonce du soutien à la Grèce. Le plan d'aide à l'Irlande est venu renforcer cette impression d'inéluctabilité de l'aide, que le gouvernement lusitanien s'emploie, pourtant, à repousser. Les besoins de financement du Portugal sont néanmoins en constante hausse alors que l'année

2011 sera marquée par l'arrivée à échéance de près de 25 milliards d'obligations et bons du trésor à court terme.

A la différence de la crise irlandaise aux origines bancaires bien définies et donc pour partie conjoncturelle, la crise portugaise est, elle, de nature structurelle. Elle pose notamment la question de la reconversion de son modèle économique, rendue inévitable par son entrée dans la zone euro.

La fragilité de son modèle économique explique en large partie les difficultés rencontrées par le Portugal sur le marché des taux. Une comparaison des principaux indicateurs replace pourtant le Portugal au niveau de certains de ses partenaires européens. Ainsi qu'il s'agisse de la dette, du déficit public ou du chômage, on peut observer une certaine similarité entre les chiffres lusitaniens et ceux enregistrés par la France. Un potentiel de croissance difficile à déterminer et les incertitudes entourant la situation politique du pays contribuent néanmoins à renforcer l'inquiétude des marchés et à grever les taux d'intérêts.

L'économie portugaise se caractérise depuis plus de dix ans par une croissance molle, ne dépassant pas les 1 % entre 2001 et 2007 avant de plonger avec la crise. Le taux de 1,3 % enregistré en 2010 ne suppose pas pour autant un retour durable à la croissance. Si le gouvernement table sur une progression du PIB de 0,2 % en 2011, les institutions prévoient, quant à elles, une contraction du PIB de 1 %.

Cette croissance molle à long terme s'explique par nombre de facteurs, au rang desquels le manque de compétitivité de ses entreprises et le déficit extérieur jouent un rôle non négligeable. Le potentiel de croissance apparaît, de fait, difficile à évaluer.

La structure économique du pays, marquée par la prédominance des petites entreprises – 80 % de celles-ci emploient moins de cinq salariés – et l'orientation de l'activité vers les services explique, pour partie son déficit commercial. La priorité accordée par le secteur bancaire au financement des ménages au détriment des entreprises ont rendu par ailleurs délicate l'adaptation de son appareil industriel à la mondialisation et à la concurrence des pays émergents. De fait, si la consommation demeure à un niveau satisfaisant dans le pays, elle favorise les importations et non l'économie locale.

La production lusitanienne souffre d'un véritable problème de compétitivité qui tient pour partie au niveau de formation de la population, encore inférieur à la moyenne européenne mais aussi à la rigidité de son marché du travail, marqué notamment par les difficultés pour les petites entreprises à licencier en cas de difficultés économiques, une absence de flexibilité en matière de temps de travail et une faible mobilité des travailleurs à l'intérieur du pays.

L'intégration européenne n'a, par ailleurs, pas permis de totalement combler les écarts avec les autres États membres. Si le Portugal bénéficie encore d'importantes subventions, 22 milliards au titre des fonds structurels et de cohésion pour la période 2007-2013, la logique de saupoudrage qui prévaut dans l'octroi, au niveau local, de ces aides fragilise tout projet ambitieux en faveur de la modernisation des structures économiques du pays et de la croissance.

La question de la monnaie unique n'est pas non plus sans incidence sur la crise structurelle que traverse l'économie portugaise. Poussé à surévaluer l'escudo lors du passage à l'euro, le Portugal s'est retrouvé confronté à un problème de compétitivité-prix. En effet, du jour au lendemain, le Portugal s'est mis à vivre, à produire, à vendre et à exporter avec une devise forte. L'industrie textile en a notamment pâti.

L'adoption de la monnaie unique demandait une réelle reconversion de l'économie portugaise, un bond compétitif fondé sur la qualité et pas seulement sur la politique des prix. La convergence nominale induite par l'adoption de la monnaie unique n'a pas été suivie d'une convergence réelle comme l'entendaient les promoteurs de l'euro. Pire, la convergence nominale a permis au pays de bénéficier de la faiblesse des taux d'intérêts, alors inférieure au taux d'inflation. L'euro a, en quelque sorte, facilité l'endettement extérieur du Portugal.

Ces nombreuses réserves ont fragilisé la position du Portugal sur le marché des taux, alors même que le gouvernement lusitanien y a davantage recours en vue de consolider son budget, grevé par les mesures adoptées contre la crise.

En dépit des réserves exprimées sur la situation du pays par les trois grandes agences de notation, le Portugal ne rencontre pas à l'heure actuelle de difficulté majeure sur les marchés et a ainsi pu placer 1,25 milliard d'euros le 12 janvier. Sur les émissions ayant pour échéance juin 2020, le taux d'intérêt exigé par les investisseurs a atteint 6,716 %, contre 6,806 % lors d'une opération similaire en novembre. Pour les obligations à échéance octobre 2014, le taux de rendement s'est cependant fixé à 5,396 %, supérieur au taux de 4,041 % appliqué en novembre à l'ouverture de cette même ligne d'obligations.

A cette crise économique s'ajoutent des incertitudes en matière politique, exacerbées par les élections présidentielles du 23 janvier prochain. Le gouvernement socialiste ne dispose pas de majorité au sein de l'Assemblée de la République et compte sur l'abstention du principal parti d'opposition, le PSD, pour faire adopter les mesures d'austérité et de relance de l'économie.

La réponse apportée par le gouvernement portugais à la crise obéit à deux logiques : réduire la dépense publique et faciliter ainsi la consolidation budgétaire tout en œuvrant pour renforcer la compétitivité de l'économie lusitanienne.

Trois plans ont été adoptés au cours de l'année 2010 en vue de réduire le déficit public. Ceux-ci prévoient notamment la diminution de 5 % des salaires versés aux employés du secteur public, une révision à la baisse des allocations versées aux chômeurs et des prestations familiales ainsi que le déremboursement d'un certain nombre de médicaments. Les crédits ministériels sont également amputés alors que le gouvernement a gelé, en accord avec l'opposition, l'investissement public dans les grands projets d'infrastructure. Une révision du périmètre de l'État est également en cours, le gouvernement ayant supprimé 10 % d'emplois publics depuis 2005.

L'augmentation des recettes passe par un plafonnement des déductions fiscales, l'augmentation de trois points en un an de la TVA qui est passé de 20 à 23 %, la création d'une taxe sur le crédit à la consommation et l'ouverture de nouveaux péages autoroutiers. Trente-deux entreprises publiques devraient parallèlement être privatisées d'ici 2013.

L'objectif est de ramener le déficit public d'environ 7 % en 2010 à 4,6 % à l'issue du présent exercice. Un contrôle trimestriel de la dépense publique est prévu à cet effet.

La relance de l'économie passe également par l'adoption de nombreuses dispositions en faveur de la flexibilisation du marché du travail, notamment en matière de licenciement, mais également d'autres destinées à renforcer la compétitivité de l'économie portugaise sur le marché mondial. Les exportations sont censées gonfler la croissance en 2011 aux yeux du gouvernement portugais qui s'appuie sur leur bonne tenue en 2010 : + 15 %.

Le gouvernement estime que ces mesures doivent lui permettre d'éviter de recourir au Fonds européen de stabilisation financière. En outre, aux yeux des autorités lusitaniennes, la crise portugaise ne répond pas aux mêmes critères que les crises grecque et irlandaise. Le Portugal n'a pas non plus été affecté par une crise immobilière, à l'image de l'Espagne.

Mes interlocuteurs ont, par ailleurs, tous souligné l'absence d'effet de l'aide financière européenne sur le marché des taux. Une aide au Portugal n'arrêterait pas automatiquement la contagion. Le gouvernement privilégie à cet égard l'adoption d'euro-obligations, voire de project-bonds destinés à appuyer l'investissement public.

Le coût de l'aide est par ailleurs jugé exorbitant, le taux d'intérêt moyen de la dette portugaise – 3,5 % – étant inférieur à celui du prêt européen accordé à Dublin et Athènes. Une aide conjointe Union européenne – Fonds monétaire international fragilise de surcroît durablement la réputation d'un pays sur les marchés. Le Portugal privilégie donc à l'heure actuelle le recours aux marchés, voire à la vente de titres de gré à gré avec les pays émergents : le Brésil mais

surtout la Chine seraient concernés. L'intervention de Pékin dans les prochaines semaines est ainsi estimée à 4 milliards d'euros.

Le mauvais souvenir au sein de la population des programmes d'austérité imposés par le FMI en 1975 et 1983 et l'appel à la démission du gouvernement en cas de recours à l'aide européenne formulé par l'opposition justifient également le refus du gouvernement de solliciter, à l'heure actuelle, le fonds européen.

Cette stratégie en solitaire n'est pas sans susciter d'interrogations, alors même que l'annonce des mesures adoptées par le gouvernement n'a occasionné qu'une faible détente des taux, encore à plus de 7 % le 7 janvier, taux jugé insoutenable il y a peu par le ministère des finances portugais.

La communication du gouvernement autour d'un déficit public entre 6,9 % et 7,1 %, soit en deçà des 7,3 % initialement prévus n'est pas non plus sans laisser sceptique. Un tel chiffre a été obtenu grâce au transfert du fonds de pensions de Portugal Telecom vers l'État. On relèvera par ailleurs que les dépenses de celui-ci ont continué à augmenter en 2010. Sans la manne financière du fonds de pension, le déficit budgétaire serait de l'ordre de 8,2 % du PIB. L'objectif d'atteindre 4,6 % en 2011 apparaît dès lors plus ambitieux encore. Le gouvernement table par ailleurs sur une croissance de 0,2 % l'an prochain alors que la Banque du Portugal, comme les observateurs internationaux, misent sur une récession autour de 1 % du PIB, prenant notamment en compte l'impact négatif des mesures d'austérité sur la consommation intérieure.

De fait, la posture adoptée par l'ensemble de la classe politique lusitanienne consistant à refuser l'aide européenne n'est pas sans rappeler l'opposition du gouvernement irlandais quelques jours avant qu'il ne sollicite le concours du Fonds européen de stabilisation. Le premier trimestre devrait à cet égard être déterminant, tant il permettra aux autorités portugaises de vérifier si la stratégie de consolidation budgétaire porte ses fruits et si la détente observée ces derniers jours sur le marché des taux se poursuit.

Je conclurai mon propos en rappelant que la crise portugaise est la troisième déclinaison de la crise souveraine qui traverse l'Europe depuis près d'un an. Celle-ci tempère de façon durable la confiance et fragilise toute relance globale de l'économie européenne. Le gouvernement portugais souligne avec justesse que si cette crise est une succession de dépressions nationales, elle ne peut être endiguée par le seul octroi d'aides locales. Il convient donc de réfléchir quant à la stratégie de l'Union européenne dans cette crise globale de la dette souveraine européenne.

Si la pertinence d'un mécanisme d'aide n'est pas à remettre en cause, il convient de réfléchir au périmètre de son action. Il ne peut se limiter à n'être qu'une seule facilité destinée à juguler les problèmes ponctuels de liquidité de

quelques États, dont la liste ne semble désormais plus s'arrêter : Grèce et Irlande hier, Portugal et Espagne aujourd'hui, Belgique ou Italie demain.

Il est nécessaire de rappeler, qu'à l'heure actuelle, le chiffre de 440 milliards d'euros disponibles au sein du fonds européen de stabilité financière doit être relativisé. Le montant est plutôt de l'ordre de 255 milliards d'euros selon les économistes, ni la Grèce ni l'Irlande ne pouvant être appelées en garantie. Il est, par ailleurs, raisonnable de ne pas compter sur la contribution du Portugal et celle de l'Espagne. Le montant du Fonds devrait en conséquence être augmenté.

Il conviendrait, en outre, que le Fonds puisse acheter lui-même de la dette et soulager de la sorte la Banque centrale européenne. Il est également nécessaire qu'il puisse intervenir avant qu'un pays n'y soit acculé. Lui accorder des lignes de crédit en vue de dissuader la spéculation peut apparaître, à cet égard, comme une piste à creuser.

Cette dernière option permettrait de dépasser les réticences observables en Irlande et au Portugal à recourir aux crédits européens. Elle permettrait de dépasser la tentation du financement extérieur dont on ne mesure pas encore totalement les conséquences politiques et économiques en ce qui concerne notamment la Chine.

Compte rendu sommaire du débat

M. Jacques Blanc :

Je félicite notre rapporteur pour le travail accompli.

Je retiens qu'une de vos conclusions est qu'il faudrait renforcer, préventivement, le fonds de stabilisation financière. J'ai l'impression qu'un des obstacles à ce renforcement, c'est la crainte de donner un mauvais signal aux marchés financiers. On redoute que ce soit interprété comme l'aveu que la défaillance d'un ou plusieurs autres pays est inévitable. D'un autre côté, on peut penser au contraire que le renforcement du fonds de stabilisation aurait un effet dissuasif sur la spéculation. Il faudra donc conduire cette affaire avec doigté.

Une autre leçon que je partage est d'exiger d'aller beaucoup plus loin dans la coordination des politiques économiques. C'est ce qui est désormais prévu avec le « semestre européen ». Je crois que nous devons nous engager sans réserve dans cet approfondissement de la construction européenne.

Nous devons par ailleurs ne pas oublier, qu'avec l'intégration dans l'Union européenne, le Portugal a connu un exceptionnel développement. Le poids de la fonction publique, contre lequel se bat le gouvernement socialiste de M. Sócrates, pose notamment problème aujourd'hui. Les mesures engagées n'ont pas encore suffi à alléger la charge. Dans le même temps, le pays traverse une crise liée à la désindustrialisation. L'orientation du Portugal vers le tourisme contribue aujourd'hui à inverser le déséquilibre traditionnel entre le Nord et le Sud du pays, au détriment de la partie septentrionale.

M. Robert del Picchia :

Vous avez évoqué des privatisations à venir. Concernent-elles des grandes entreprises ? Par ailleurs, le Portugal s'acquitte-t-il sans difficulté de sa contribution au budget de l'Union européenne ?

M. Jean-François Humbert :

Le secteur fret de la compagnie nationale de chemins de fer, une partie des activités assurance de la banque publique *Caixa*, des parts de *Galp Énergie* et de REN, le gestionnaire du réseau électrique sont notamment concernées par cette vague de privatisations. 90 % des 6 milliards d'euros espérés à l'occasion de ces ventes seraient destinés à la réduction de la dette publique.

Les autorités portugaises mettent bien évidemment un point d'honneur à régler leur contribution au budget européen. Le recours aux marchés pour financer sa dette lui permet notamment d'honorer tous ses engagements.

M. Pierre Fauchon :

Le problème des notations est pour partie psychologique. Tout retard de l'Europe à s'affirmer ne peut qu'alimenter les craintes. Au lieu de jouer l'orchestre du Titanic, à nous de nous affirmer, pour dissuader la spéculation. Les demi-mesures produisent, à mon sens, des effets à contre-pied.

*

A l'issue du débat, la commission a autorisé, à l'unanimité, la publication du rapport d'information, paru sous le numéro 249 et disponible sur Internet à l'adresse suivante :

www.senat.fr/europe/rap.html

Code de champ modifié

Économie, finances et fiscalité

Les droits des consommateurs

Proposition de résolution de M. Jean Bizet

M. Jacques Blanc, vice-président de la commission des affaires européennes :

Le président Bizet accompagnant aujourd'hui le ministre des affaires européennes en Finlande, je vais vous donner lecture de sa communication, qui vous a été distribuée il y a quelques jours :

«La Commission européenne a présenté le 8 octobre 2008 une proposition de directive relative aux droits des consommateurs.

Cette proposition, dans sa version initiale, tendait à se substituer à quatre directives relatives aux droits des consommateurs. Elle harmonisait plusieurs définitions juridiques, l'information précontractuelle de tous les contrats de vente, le droit de rétractation des contrats à distance et hors établissements, les garanties de conformité des biens et la liste des clauses abusives.

D'emblée, ce texte a soulevé des oppositions très fortes, la principale raison étant **l'abandon du principe d'harmonisation minimale au profit de celui d'harmonisation maximale**.

En effet, les quatre directives en vigueur sont dites d'harmonisation minimale, ce qui signifie que les États membres peuvent maintenir ou adopter des règles plus protectrices pour les consommateurs. Les États membres, et notamment la France, ont largement fait usage de cette possibilité.

Toutefois, la Commission européenne a fait valoir que cette méthode a maintenu des législations nationales différentes. Ce cadre réglementaire fragmenté représenterait un coût important pour les entreprises désireuses de se livrer à des échanges commerciaux transfrontaliers. Il entraverait notamment le développement du commerce en ligne.

En conséquence, la Commission propose d'adopter une approche d'harmonisation complète ou maximale qui interdirait aux États membres de maintenir ou d'adopter des dispositions s'écartant de la directive, même au profit des consommateurs. La transposition laisserait seulement aux États membres le choix des mots.

Ce **changement profond** soulève plusieurs problèmes.

Tout d'abord, il tend à rigidifier, compte tenu de la lenteur de la procédure législative communautaire, le droit applicable dans un domaine très évolutif. Les États membres perdraient leur marge de manœuvre, alors même que les pratiques commerciales ne sont pas identiques partout.

Surtout, il conduirait à **une régression du niveau de protection des consommateurs français**. Un seul exemple : la garantie légale des vices cachés. Dans la proposition de directive, il existerait une garantie légale de conformité valable deux ans à compter de la livraison. Dans notre code civil, ce délai se calcule à compter de la découverte du vice caché.

La proposition de la Commission a d'autres inconvénients encore.

Ainsi, sa portée est difficile à cerner, certaines dispositions étant susceptibles d'influencer le droit général des contrats. Il en résulterait une **insécurité juridique**.

Le champ du texte est lui-même très large, puisqu'il vise l'ensemble des contrats de vente. Si l'on peut aisément comprendre l'enjeu que représentent les contrats à distance (1) – et dans une moindre mesure les contrats conclus en dehors des établissements commerciaux (2) – pour l'approfondissement du marché intérieur, il n'en va pas de même pour les autres contrats de vente.

Pour toutes ces raisons, le Sénat a adopté le 29 juillet 2009, sur l'initiative de sa commission des affaires européennes et plus particulièrement d'Hubert Haenel, la **résolution européenne n° 130**. Cette résolution demandait au Gouvernement de s'opposer à toute mesure qui se traduirait par un recul de la protection du consommateur français. Comme le soulignait son exposé des motifs, il n'était pas acceptable que cette proposition de directive, présumée « relative aux droits des consommateurs », fût dans les faits « relative aux facilités offertes aux entreprises effectuant du commerce transfrontalier ».

Plus de deux ans après l'adoption de cette proposition par la Commission européenne, quel est l'état d'avancement des débats ?

Longtemps bloquée en raison de l'opposition forte de plusieurs États membres, dont la France, la négociation entre les institutions européennes a redémarré à la suite de l'infléchissement de la position de la Commission européenne. Mme Viviane Reding, commissaire en charge du dossier, a accepté le 16 mars 2010 lors de son audition devant le Parlement européen de limiter

(1) Les contrats à distance sont les contrats de vente conclus sans la présence physique du professionnel, en utilisant exclusivement une ou plusieurs techniques de communication à distance (téléphone, internet, correspondance...).

(2) Les contrats hors établissement sont des contrats de service ou de vente distincts des contrats à distance. L'offre ou la conclusion du contrat doit avoir été faite en présence du professionnel, mais en dehors de l'établissement commercial du professionnel (au domicile ou sur le lieu de travail du consommateur, dans un lieu ouvert au public).

l'harmonisation totale à certains chapitres, voire certaines dispositions, de la proposition.

Sur cette nouvelle base, les travaux au sein du Conseil ont repris et ont abouti, grâce aux efforts remarquables de la présidence belge, à **un texte de compromis lors de la réunion du Coreper du 8 décembre 2010**. Ce document, qui vous a été distribué, devrait recevoir le soutien du Conseil lors du Conseil « Agriculture et pêche » du 24 janvier 2011.

De son côté, le Parlement européen ne s'est pas encore prononcé en première lecture. La commission « Marché intérieur et protection des consommateurs » (IMCO) du Parlement européen, compétente au fond, devrait néanmoins adopter son rapport de première lecture le 26 janvier prochain. L'examen de la proposition de directive en séance plénière est prévu en mars.

Face à cette accélération du calendrier, il semble important que le Sénat se prononce une nouvelle fois au vue du texte profondément remodelé que le Coreper a élaboré.

Quels sont les termes de ce document ?

En premier lieu, **le champ de la proposition de directive ne couvrirait plus que les seuls contrats à distance et hors établissements**. Les autres contrats de vente ne seraient plus visés, sauf par deux articles relatifs à la livraison et au transfert de risques. En effet, les chapitres II (information précontractuelle sur les lieux de vente), IV (garantie) et V (clauses abusives) seraient retirés de la proposition. Seuls subsisteraient les chapitres I (définitions) et III (information précontractuelle et droit de rétractation pour les contrats à distance et hors établissements).

Ainsi amputé, ce texte est recentré sur les aspects présentant un réel intérêt pour le développement du marché intérieur.

Par ailleurs, sa portée est bien circonscrite, plusieurs clauses et précisions écartant le risque d'un débordement sur le droit général des contrats. Certains domaines spécifiques comme les services financiers, les services de transport de voyageurs, l'immobilier ou les services sociaux sont également exclus du champ de la directive.

Sur le fond, les dispositions maintenues ont été réécrites. Le niveau de protection des consommateurs semble, en première analyse, équivalent à celui de la législation française. Sur certains points, il est même supérieur. Ainsi, le délai de rétractation serait de quatorze jours contre sept dans notre droit. Ce délai de quatorze jours est celui applicable en Allemagne. A certains égards, un tel délai peut d'ailleurs paraître excessif, en particulier pour des petites et moyennes entreprises.

Dans ces conditions, le principe d'harmonisation maximale qui continuerait de régir la proposition de directive, mais dans un champ plus limité, devient acceptable. Ce principe souffrirait néanmoins quelques exceptions.

En effet, **trois clauses minimales** méritent d'être relevées. Elles permettraient au législateur français de maintenir des dispositions plus favorables au consommateur.

La première est relative au démarchage à domicile. Les États membres qui le souhaitent pourraient instaurer ou conserver dans leur législation une interdiction des paiements pendant la période de rétractation (article 12.4 de la proposition) (1).

La deuxième concerne le démarchage par téléphone. Les États membres seraient libres de prévoir que le professionnel qui a pris l'initiative du contact doit confirmer l'offre et que le consommateur n'est lié par elle qu'après l'avoir signée ou acceptée par écrit (article 11.3 bis) (2). Le consentement oral ne serait pas autorisé.

La troisième renvoie aux règles nationales le soin de déterminer les conséquences d'un retard de livraison, lorsque le délai ou la date convenue est essentielle (article 22.2 bis).

Ainsi réécrite et élaguée, la proposition de directive ne soulève plus les mêmes difficultés. Elle concilie une protection élevée des droits des consommateurs et une réduction de la complexité réglementaire pour les entreprises intervenant dans plusieurs États membres.

Toutefois, l'abandon de plusieurs pans importants de la proposition initiale de la Commission européenne, en particulier en matière de **clauses abusives**, ne peut pas nous réjouir complètement. La résolution du Sénat du 29 juillet 2009 s'opposait à l'approche d'harmonisation maximale de la Commission européenne, non à la remise à plat des quatre directives en vigueur.

En matière de clauses abusives, il est certain qu'un nouveau texte serait utile, la directive actuelle remontant à 1993, mais à la condition de retenir une approche d'harmonisation minimale.

Le texte élaboré par le Coreper constitue un point d'équilibre difficilement dépassable, si l'on s'arc-boute sur le principe d'harmonisation maximale. En revanche, si les institutions européennes venaient à accepter une harmonisation ciblée, minimale ou maximale selon les chapitres, un autre compromis est certainement possible. Les premiers bénéficiaires en seraient les consommateurs européens.

(1) Cette disposition figure à l'article L. 121-6 du code de la consommation.

(2) Cette disposition figure à l'article L. 121-7 du code de la consommation.

Pour ces raisons, je vous propose d'adopter la proposition de résolution qui vous a été transmise il y a quelques jours. »

*

La commission des affaires européennes a ensuite adopté la proposition de résolution européenne dans le texte suivant :

Proposition de résolution européenne

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive relative aux droits des consommateurs (texte E 4026),

Vu la résolution n° 130 (2008-2009) du Sénat,

Vu la réunion du Coreper du 8 décembre 2010,

– accueille favorablement le compromis obtenu au sein du Coreper le 8 décembre 2010, qui recentre la proposition de directive sur des types de contrats présentant un véritable intérêt pour l'approfondissement du marché intérieur, en particulier les ventes à distance sur l'Internet ;

– estime par ailleurs que le champ du texte est désormais clairement délimité et que la protection du consommateur s'approche de celle garantie par la législation française ;

– juge, dans ces conditions, que l'approche d'harmonisation maximale retenue par la Commission européenne – les États membres ne pourraient pas s'écarter des dispositions de la directive – est acceptable ;

– se réjouit de l'introduction de clauses minimales qui permettraient à la France de maintenir des dispositions plus protectrices dans trois domaines éminemment sensibles pour la confiance du consommateur français : les modalités de paiement en cas de démarchage à domicile, l'expression du consentement en cas de démarchage par téléphone et les droits des consommateurs en cas de retard de livraison ;

– regrette qu'en privilégiant le principe d'harmonisation maximale, plusieurs points importants aient été retirés de la proposition, en particulier le chapitre V relatif aux clauses abusives, alors qu'une approche ciblée d'harmonisation minimale – les États membres pourraient maintenir ou adopter des règles de protection des consommateurs plus favorables que la directive –, rendrait certainement possible un accord bénéfique au consommateur européen ;

– demande au Gouvernement de soutenir l'équilibre général de cet accord.