

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

CONSOMMATION ET CONCURRENCE

Par Mme Odette TERRADE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuynck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrule, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 11) (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE I^{ER} - LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES	5
I. UN BUDGET MODESTE	6
II. UNE ADMINISTRATION QUI SE MODERNISE	8
A. LES MISSIONS ET LES MOYENS DE LA DGCCRF.....	8
B. MODERNISATION DE LA DGCCRF	9
CHAPITRE II - LA POLITIQUE DE LA CONSOMMATION	12
I. LE SOUTIEN AUX MOUVEMENTS CONSUMERISTES	12
A. LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE CONSOMMATEURS : DES RELAIS INDISPENSABLES DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS	12
1. <i>Un mouvement associatif dynamique</i>	13
2. <i>Un financement public qui se stabilise</i>	14
3. <i>La répartition des subventions</i>	16
B. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION : UN ÉTABLISSEMENT À LA CROISÉE DES CHEMINS	18
1. <i>La réforme de l'Institut national de la consommation</i>	19
2. <i>Un budget qui se maintient</i>	20
II. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS	22
A. LA SÉCURITÉ DES PRODUITS ET DES ALIMENTS : UN ENJEU MAJEUR POUR LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS.....	22
1. <i>La transparence et la sécurité de la filière alimentaire française en question</i>	22
2. <i>La mise en place d'un système de sécurité sanitaire européen</i>	27
B. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS EN SITUATION DE FRAGILITÉ.....	31
1. <i>La mise en œuvre de la réforme du dispositif de lutte contre le surendettement</i>	31
2. <i>La prévention du surendettement</i>	35
3. <i>Les négociations en cours sur le service bancaire de base</i>	36
C. LES NOUVEAUX DÉFIS	39
1. <i>Les OGM</i>	39
a) Des applications de plus en plus nombreuses.....	39
b) Une réglementation en cours de définition	41
2. <i>Les transactions électroniques</i>	43
a) La sécurité des cartes bancaires.....	44
b) Le développement spectaculaire du commerce électronique.....	46
c) Une réglementation qui se met progressivement en place	47

CHAPITRE III - VERS UNE RÉFORME DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE	49
I. UNE POLITIQUE DE LA CONCURRENCE QUI DOIT FAIRE FACE À UN IMPORTANT MOUVEMENT DE CONCENTRATION	49
a) Un important mouvement de concentration.....	50
b) Une activité de contrôle accru au niveau national.....	51
c) Une coopération étroite avec la commission européenne.....	52
II. UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES MARQUÉE PAR DE NOMBREUSES AVANCÉES JURISPRUDENTIELLES	54
a) Un développement des contrôles.....	54
b) Des avancées jurisprudentielles.....	54
III. DES EVOLUTIONS NÉCESSAIRES	55
a) Le projet de loi « nouvelles régulations économiques ».....	56
b) Les réformes du droit communautaire en cours.....	58
IV. LA POLITIQUE DE LIBÉRALISATION DES MONOPOLES PUBLICS	62
a) Le secteur du gaz naturel.....	62
b) Le secteur de l'électricité.....	63
c) L'ouverture du marché des services postaux.....	65
EXAMEN EN COMMISSION	70

Mesdames, Messieurs,

Alors que longtemps ni la protection des consommateurs, ni la concurrence n'ont été mentionnées dans le titre d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat, cette situation a changé avec la nomination de M. François Patriat au Gouvernement. Ces secteurs relèvent, en effet désormais, pour la consommation, de la responsabilité du secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation, la concurrence relevant toujours du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Cette répartition des responsabilités explique que les crédits de la consommation et de la concurrence ne fassent toujours pas l'objet d'un fascicule budgétaire propre, mais soient intégrés au sein du fascicule « Economie, finances et industrie ».

Cette relative « discrétion » et la modestie des crédits en cause -il s'agit d'un peu plus d'un milliard de francs, soit moins de 2% des crédits du ministère de l'économie, des finances et l'industrie- n'enlève rien à l'importance que revêt ce sujet pour nos concitoyens.

Ces domaines sont, en effet, au cœur de l'actualité. La protection de la sécurité sanitaire des consommateurs est devenu ces dernières années une préoccupation majeure des Français. En matière de concurrence, la vague sans précédent de concentration des opérateurs économiques transforme peu à peu le tissu économique national. Elle impose de redéfinir et d'améliorer le cadre législatif tant au niveau national que communautaire.

Au delà de l'actualité, la consommation et la concurrence sont au confluent de plusieurs enjeux majeurs pour l'avenir de la société française. D'abord l'exclusion avec, notamment, la lutte contre le surendettement, ensuite, les nouvelles technologies, que cela soit dans le domaine alimentaire

avec le développement des organismes génétiquement modifiés ou en matière de transactions avec les débuts du commerce électronique.

Prenant acte de la volonté de préserver les moyens de la politique de la concurrence et de la consommation, votre commission des affaires économiques qui a examiné ce rapport le mercredi 8 novembre s'en est remis à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits correspondants dans le projet de loi de finances pour 2001.

CHAPITRE I^{ER}

LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES

I. UN BUDGET MODESTE

Insérés parmi les crédits consacrés au budget « économie, finances et industrie », dont ils ne représentent que 1,2 %, les crédits de la consommation et de la concurrence sont regroupés au sein de l'agrégat n° 17 relatif à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Cet agrégat regroupe :

- les crédits de fonctionnement et d'équipement de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ;

- les crédits d'intervention de la DGCCRF, qui comprennent les subventions de fonctionnement à l'Institut national de la consommation (INC) et aux organismes de défense des consommateurs.

Associant les actions en matière de consommation et de concurrence, ces crédits demeurent ainsi peu lisibles.

Le budget de la concurrence et de la consommation pour 2001 s'élève à 1.231,4 millions de francs contre 1.158,1 millions de francs en 2000, soit une augmentation de 6,3 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	EVOLUTION (%)
Dépenses ordinaires (DO), dont :	1 137,1	1 196,4	+5,2
- Moyens et services	1 087,2	1 146,4	+5,4
- Interventions publiques	50	50	0
Dépenses en capital			
Crédits de paiement (CP)	21	35	+66,6
Total (DO + CP)	1 158,1	1 231,4	+6,3
Autorisations de programmes	15	23	+53,3

● **Les dépenses ordinaires** s'élèvent à 1.196,4 millions de francs contre 1.137,1 millions de francs en 2000, soit une progression de 5,2 %. Elles représentent la quasi totalité du budget affecté à la consommation et à la concurrence.

Les moyens et services sont en augmentation de 5 % par rapport à 2000 et atteignent 1.146,4 millions de francs, soit 95 % des dépenses ordinaires.

Ces dotations couvrent les dépenses de personnel (922,9 millions de francs) et de fonctionnement (223,5 millions de francs) de la Direction Générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), des services déconcentrés et de la commission de la sécurité des consommateurs (CSC), ainsi que les subventions de fonctionnement de l'Institut national de la consommation (INC) et de la nouvelle Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA).

L'INC bénéficie pour 2001 d'une subvention de fonctionnement de 25 millions de francs, comme en 2000. L'AFSSA bénéficie, quant à elle, d'une augmentation de sa subvention de fonctionnement qui s'élève, pour 2001, à 18,3 millions de francs contre 16,6 millions de francs en 2000. Cette subvention vient compléter celle du ministère de l'agriculture, qui s'élève 210 millions de francs pour 2001.

Les crédits d'intervention, qui sont pour l'essentiel affectés aux organisations de consommateurs, s'élèvent pour 2001 à 50 millions de francs comme en 2000.

● **Les dépenses en capital.** Les crédits de paiement s'élèvent à 35 millions de francs contre 21 millions de francs en 2000. Les autorisations de programme passent de 15 à 23 millions de francs.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la progression des crédits affectés à la Direction générale de la concurrence et de la consommation et de la répression des fraudes, qui illustre le souci des pouvoirs publics de préserver les moyens de cette politique, dont les ambitions avaient fortement pâti, ces dernières années, d'un désengagement marqué de l'Etat. Elle se félicite, en particulier, de la création de 12 nouveaux postes budgétaires à la DCCRF dont les effectifs ont diminué de 50 personnes ces cinq dernières années. La priorité accordée à la sécurité sanitaire et au renforcement des contrôles n'est en effet possible que si l'on donne à cette administration les moyens de remplir ses missions.

II. UNE ADMINISTRATION QUI SE MODERNISE

A. LES MISSIONS ET LES MOYENS DE LA DGCCRF

Sous la responsabilité du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et des secrétaires d'Etat qui en dépendent, la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) a la mission de veiller à la loyauté et au bon fonctionnement du marché et de contribuer ainsi à créer un environnement favorable au développement économique.

On peut regrouper les missions de la DGCCRF en trois catégories : celles relatives à la concurrence, celles relatives à la sécurité des consommateurs et enfin les missions tenant à la loyauté des produits et des services.

En matière de concurrence, la direction générale veille notamment au bon équilibre des relations entre producteurs et consommateurs afin de prévenir :

– les ententes et les abus de position dominante (ouverture à la concurrence, contrôle des concentrations et de l'application du droit de la concurrence telle que l'interdiction de la revente à perte, le respect des délais de paiement) ;

– la violation des règles de passation des marchés publics ou des délégations de service public, avec notamment une assistance importante aux différentes collectivités publiques.

En ce qui concerne la sécurité des consommateurs, la direction générale élabore et réalise des plans de surveillance par produits et des programmes de contrôle en entreprise afin de vérifier la sécurité des prestations de service et des produits alimentaires ou industriels.

Elle suit au niveau européen les indices de dangerosité des produits qui lui sont communiqués par les autorités des Etats membres de l'Union européenne (ex : affaires Coca-Cola, dioxine dans la nourriture des poulets, etc.). Elle participe à toutes les opérations de sécurité domestique.

En matière de loyauté des produits et services, la direction générale effectue des contrôles en entreprise et au stade de la distribution et traite les plaintes qui lui sont transmises. Ces actions peuvent conduire à des prélèvements qui sont ensuite analysés par les laboratoires de la direction générale ou des laboratoires agréés. Elles visent à prévenir :

– les tromperies et falsifications sur les produits (règles et signes de qualité) ;

– les pratiques de ventes préjudiciables au consommateur (publicité mensongère, faux rabais, ventes liées) ;

– l'absence d'affichage des prix, de facturation ou d'information du consommateur.

La DGCCRF dispose, pour remplir sa mission, d'implantations dans toute la France, à proximité des usagers, consommateurs, entreprises et élus. Elle emploie 3.700 agents, répartis entre l'administration centrale à Paris et 101 directions départementales et plusieurs unités spécialisées.

Ces unités spécialisées ont pour objectif de répondre aux besoins croissants d'expertise. Elles comprennent 2 centres de formation professionnelle, à Paris et à Montpellier, 2 directions nationales d'enquête (DNE) spécialisées : répression des fraudes, concurrence, 7 brigades interrégionales d'enquêtes de concurrence et huit laboratoires à Massy, Bordeaux, Marseille, Montpellier, Rennes, Strasbourg, Lille, Saint-Denis de la Réunion.

B. MODERNISATION DE LA DGCCRF

La DGCCRF s'est engagée depuis plusieurs années dans une opération de modernisation de ses structures et de son fonctionnement.

Un des principaux objectifs de cette réforme est de renforcer le travail en réseau, local, national, européen et international, qui est à la base du fonctionnement de la direction générale. Ce travail en réseau est rendu possible par la généralisation de l'usage des techniques modernes informatiques.

Depuis 1999, la DGCCRF a ainsi poursuivi l'installation des liaisons de communication entre ses services déconcentrés et son administration centrale pour généraliser l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication et déployer son système informatisé de gestion des enquêtes.

Cette opération conduit à l'installation, pour chaque agent, d'un poste de travail qui donne accès :

- à une messagerie interpersonnelle facilitant la communication, les échanges et le travail en réseau au sein de la DGCCRF. Ouverte aux standards Internet, elle permet des échanges avec les autres administrations, les professionnels et les consommateurs ;

- à l'Intranet de la DGCCRF (GECI), qui facilite la recherche d'informations générales internes et donne accès, avec un moteur de recherche spécialisé, à la documentation opérationnelle juridique, socio-économique, technique et scientifique ;

- à l'Intranet ministériel (ALIZE), qui permet d'accéder aux informations communes à tous les agents du MEFI, avec des pages nationales, régionales et locales, et à plus de 100 sites Internet sélectionnés ;

- aux Intranets d'autres administrations via le réseau interministériel AdER (Intranets des préfectures par exemple) ;

A partir de ce poste, chaque agent accède également au système opérationnel pour les réseaux et les activités (SORA) développé pour l'exercice des missions de la DGCCRF. Ce logiciel intègre de multiples applications interdépendantes et a pour ambition :

- d'optimiser les actions en assurant un accès rapide aux dossiers, à l'information et à la documentation ;

– de fédérer, dans une base de connaissances unique, toutes les actions et informations utiles au suivi des produits, acteurs, secteurs et réglementations contrôlés ;

– de permettre de réagir de manière plus pertinente et plus rapidement en cas de crise.

Depuis plusieurs années, la DGCCRF développe, par ailleurs, une politique d'ouverture vers d'autres directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'autres services ministériels et organismes publics et vers ses homologues étrangers.

Votre rapporteur estime que ces coopérations sont nécessaires à l'accroissement de l'efficacité de l'Etat. Elles sont le signe du bon fonctionnement des administrations vis-à-vis des usagers. Leur nécessité s'impose particulièrement dans les situations de crise.

Des protocoles ou plans d'action communs ont ainsi été mis en place au cours des dernières années avec la direction générale des impôts (DGI), la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et la direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DIGITIP).

Un protocole-cadre a été signé le 8 mars 2000 entre la DGCCRF et la DGDDI pour renforcer la coopération dans l'ensemble des domaines touchant à la protection des consommateurs.

Dans ses domaines de compétence, la DGCCRF entretient des relations étroites (souvent formalisées par des protocoles) avec les autres ministères, tels l'Agriculture, la Santé, la Justice ou la Jeunesse et les Sports ainsi qu'avec certains organismes publics.

Le 24 septembre 1999, la DGCCRF, la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) et la Direction Générale de la Santé (DGS) ont signé un protocole qui fixe les modalités de coopération entre les trois administrations chargées de veiller à la sécurité en matière d'alimentation humaine et animale. Les mêmes administrations ont signé, le 27 septembre, avec l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) un protocole spécifique définissant leurs relations avec l'Agence.

Un protocole de coopération a été également signé le 1er décembre 1999 entre la DGCCRF et l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS).

Votre commission encourage le développement de ces coopérations, tout particulièrement en matière de sécurité alimentaire, où l'efficacité des contrôles dépend très largement de la bonne coordination entre la DGCCRF et la DGAL.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DE LA CONSOMMATION

Les pouvoirs publics poursuivent leur politique de la consommation soit directement grâce aux services de la DGCCRF, soit indirectement grâce aux concours des mouvements consuméristes.

I. LE SOUTIEN AUX MOUVEMENTS CONSUMERISTES

Le soutien aux mouvements consuméristes prend la forme d'un soutien aux associations agréées de consommateurs et à l'Institut National de la Consommation.

A. *LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE CONSOMMATEURS : DES RELAIS INDISPENSABLES DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS*

Les associations de consommateurs constituent des relais indispensables de la politique de protection des consommateurs. Par leurs actions de formation, de conseil et d'information, elles sont des partenaires privilégiés des pouvoirs publics.

1. Un mouvement associatif dynamique

Parmi ces associations, les associations agréées au sens des articles L.421-1 et suivants du code de la consommation¹ jouent un rôle essentiel. Leur agrément leur permet en effet :

– d’intervenir devant les juridictions civiles pour soutenir la demande en réparation d’un consommateur lésé ;

– de se porter partie civile, s’il y a atteinte à l’intérêt collectif des consommateurs ;

– de représenter plusieurs plaignants devant les tribunaux, dans le cas d’un préjudice causé par un même professionnel ;

– de demander au juge civil la suppression des clauses abusives dans les contrats qui sont proposés aux consommateurs ;

– de demander au tribunal civil ou pénal de faire cesser des agissements illicites ou de supprimer des clauses illicites dans un contrat ou dans une catégorie de contrats.

On recense au niveau national 17 associations agréées.

LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE CONSOMMATEURS

ADEIC-FEN	Association d’éducation et d’information du consommateur de l’Education nationale
AFOC	Association FO Consommateur
ALLDC	Association Léo Lagrange pour la Défense des Consommateurs
ASSECO-CFDT	Association Etudes et consommation CFDT
CGL	Confédération générale du logement
CNAFAL	Conseil national des associations familiales laïques
CNAFC	Conseil national des associations familiales catholiques
CNL	Confédération nationale du logement
CLCV	Confédération logement et cadre de vie
CSF	Confédération syndicale des familles
FF	Familles de France
FR	Familles rurales
INDECOSA - CGT	Association pour l’information et la défense des consommateurs salariés
ORGECO	Organisation générale des consommateurs
UFC - QUE CHOISIR	Union fédérale des consommateurs - Que choisir ?
UFCS	Union féminine civique et sociale
UNAF	Union nationale des associations familiales

¹ Pour être agréée, une association nationale doit justifier d’une année d’existence, d’une activité effective et publique dans le domaine de la consommation, ainsi que de 10.000 adhérents.

:

– mateurs par des actions d'information et de soutien dans le règlement des litiges

– la représentation des consommateurs auprès des pouvoirs publics ou

La concertation entre les pouvoirs publics et les associations de consommateurs est, en particulier, institutionnalisée au sein du Conseil

Les associations agréées participent également à de multiples instances nationales telles que consommateurs (CSC), la Commission des clauses abusives, le Conseil national du crédit. Elles sont représentées à la Commission nationale nombreuses autres instances.

Au niveau local, les associations agréées sont représentées dans une surendettement, les Commissions départementales d'équipement commercial (CDEC), les Commissions de conciliation des loyers, etc.

publics, aussi bien en matière de sécurité domestique que de lutte contre le surendettement ou de certification des produits industriels et des services, ces qui justifient le soutien des pouvoirs publics.

Votre rapporteur estime, à ce propos, que ce rôle mériterait d'être statut d'élu social » qui leur conditions.

2.

Les subventions de l'Etat aux associations de consommateurs inscrites dans le projet de loi de finances pour 2001 s'élèvent à 50 millions

Après une longue période de réduction des aides aux organisations consuméristes, il faut se féliciter de cette stabilisation des subventions aux associations. Votre rapporteur constate cependant que le niveau des crédits affectés aux associations est encore en deçà de qu'il était en 1990 où ils s'élevaient à 70 millions de francs.

Votre rapporteur pour avis insiste en outre pour que les crédits affectés à ces subventions ne fassent pas l'objet cette année, comme trop souvent ces dernières années, de mesures de régulation budgétaire.

Ces mesures de régulation, qui frappent le budget des associations sans qu'elles puissent s'y préparer ont, en effet, ces dernières années, été fréquentes.

Dans ce secteur, comme dans d'autres, les associations, avec peu de moyens, prolongent et démultiplient l'action de l'Etat. C'est pourquoi, il est de mauvaise politique de rechercher dans les subventions qui leur sont destinées une source d'économie budgétaire. Compte tenu des montants en jeu, leur éventuelle contribution à la réduction des déficits publics ne peut être significative. En revanche, la suppression de quelques dizaines de milliers de francs de subventions interrompt des actions que seules ces associations assurent.

C'est en particulier le cas des permanences au sein des centres techniques régionaux de la consommation (CTRC). Ces permanences permettent d'aider les particuliers à résoudre leurs problèmes de consommation. Assurées par des bénévoles, elles sont indemnisées 5 à 20 francs de l'heure.

Votre rapporteur pour avis souligne également les difficultés qu'entraînent les retards dans les versements des subventions aux associations. Depuis plusieurs années, l'administration verse un premier acompte de 50% des subventions en février, pour ne verser le reste qu'au mois de novembre ou décembre.

Cette année encore, les associations n'avaient en octobre, ni touché la seconde moitié de leur subvention, ni même connaissance de la répartition du restant des subventions. Ces pratiques conduisent à faire vivre les associations la quasi totalité de l'année avec 50 % de leur subvention sans avoir jamais la certitude de pouvoir toucher le reste.

Il serait de ce point de vue souhaitable d'étendre la pratique des contrats d'objectifs triennaux aux associations de consommateurs. En échange l'assurance de pouvoir engager une action sur le long terme.

3.

Les subventions accordées au mouvement consumériste en 2000 se répartissent de la façon suivante

- 22,7
aux organisations de consommateurs au niveau national ;

14,7 millions de francs sont destinés aux CTRC au niveau régional
;

- millions de francs aux associations locales de consommateurs.

dernières années réparties de la façon suivante :

ASSOCIATIONS ¹	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ADEIC-FEN	374 013	331 700	300 029	256 608	315 090	448 212	521 893
AFOC	1 755 914	1 551 545	1 345 870	1 323 770	1 000 285	1 555 735	1 700 389
ALLDC	151 678	96 020	260 775	259 043	63 232	271 965	466 373
ANC	426 020	488 662	413 990	394 359	197 289	-	-
ASSECO-CFDT	668 560	665 351	522 190	558 657	409 734	523 084	556 027
CGL	467 481	255 564	205 012	169 268	158 767	262 816	413 516
CNAFAL	470 560	483 680	373 623	309 088	331 760	431 988	580 460
CNAFC	247 701	215 497	138 816	121 875	186 459	218 331	460 324
CAAPFS	357 997	358 076	228 688	273 593	314 906	337 731	-
CNL	787 109	701 858	732 182	602 098	594 193	789 032	898 627
CSCV	1 573 786	1 528 120	1 266 462	1 258 350	1 229 990	1 631 344	1 762 272
CSF	1 323 560	1 276 496	1 113 468	979 496	930 713	1 506 925	1 727 306
Familles de France	1 218 246	1 284 051	1 097 204	1 75 123	1 059 377	1 388 257	1 569 583
Familles rurales	1 495 768	1 584 689	1 430 695	1 193 379	1 188 970	1 553 540	1 531 282
FNAUT	161 826	123 355	91 168	83 085	-	-	-
INDECOSA-CGT	844 931	754 275	620 077	616 847	577 152	779 977	830 386
ORGECO	865 947	831 345	781 811	822 261	744 799	1 186 456	1 289 616
UFC	3 032 911	3 051 755	2 771 046	2 657 915	2 575 639	3 567 822	3 947 637
UFCS	1 048 009	900 401	1 022 604	806 818	710 013	1 077 148	1 144 806
UNAF	227 982	217 560	194 299	181 670	-	180 000	180 000

¹ ADEIC : Association de Défense, d'Education et d'Information du Consommateur

AFOC : Association FO Consommateur

ALLDC : Association Léo Lagrange pour la Défense des Consommateurs

ANC : Association des Nouveaux Consommateurs

ASSECO-CFDT : Association Etudes et Consommation CFDT

CGL : Confédération Générale du Logement

CNAFAL : Conseil National des Associations Familiales Laïques

CNAFC : Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques

CNAPFS : Comité National des Associations Populaires Familiales Syndicales

CNL : Confédération Nationale du Logement

CSCV : Confédération Syndicale du Cadre de Vie

CSF : Confédération syndicale des Familles

FF : Familles de France

FR : Familles rurales

FNAUT : Fédération Nationale des Usagers des Transports

INDECOSA-CGT : Association pour l'Information et la Défense des Consommateurs Salariés

CGT

ORGECO : Organisation Générale des Consommateurs

UFC - QUE CHOISIR : Union Fédérale des Consommateurs - Que Choisir

UFCS : Union Féminine Civique et Sociale

UNAF : Union Nationale des Associations familiales

Ces subventions sont réparties en fonction des critères suivants :

- implantation locale et activité des associations dans les départements. Cette présence sur le terrain est déterminante dans le calcul des dotations de fonctionnement des organisations nationales, puisque 80 % des crédits aux organismes nationaux sont répartis en proportion des actions subventionnées localement ;
- participation aux travaux du conseil national de la consommation ;
- publication de revues ;
- participation aux travaux de normalisation et de certification.

Votre commission souligne que la stagnation des subventions devrait conduire les pouvoirs publics à **valoriser des associations qui effectuent des efforts de coordination avec les autres associations**. Il importe, en effet, compte tenu du nombre des associations de consommateurs, de développer les actions communes et la pratique du mandatement dans les différentes commissions où les associations de consommateurs sont représentées.

Votre commission estime également que la France à besoin, dans un contexte marqué par la multiplication des incidents mettant en cause la sécurité des consommateurs, d'un mouvement consumériste fort. Elle engage en conséquence les associations de consommateurs à développer leurs activités et à renforcer leurs actions d'information et de prévention à l'attention de tous les publics et, en particulier, des plus défavorisés.

B. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION : UN ÉTABLISSEMENT À LA CROISÉE DES CHEMINS

Créé par la loi de finances pour 1966, l'Institut national de la consommation (INC) a été conçu par le législateur pour être un organisme pluridisciplinaire de services aux consommateurs et à leurs organisations.

L'INC est, en effet, à la fois un centre d'essais comparatifs, un centre d'information et de documentation sur la consommation et un organisme d'études et de formation à destination du mouvement consumériste.

Bien que l'INC ne soit plus l'unique référence des consommateurs, il dispose d'un capital de notoriété important avec son magazine « *60 millions de consommateurs* » et demeure le seul centre d'essais et de documentation à la disposition des associations de défense des consommateurs.

1. La réforme de l'Institut national de la consommation

Comme votre commission le souligne depuis plusieurs années, l'INC traverse une crise financière grave et, plus encore, une crise d'adaptation de ses missions à un environnement qui a considérablement évolué depuis sa création.

Cette situation, qui perdure depuis 1994, date de l'adoption par le Conseil d'administration d'un premier plan de redressement, commence, cette année, à recevoir une solution.

Il convient de rappeler qu'un groupe de travail, présidé par M. Robert Rochefort, directeur du CREDOC, avait été mis en place en 1998 pour faire des propositions de réforme de l'INC au Gouvernement. Il a remis, le 17 juin 1998, ses conclusions au Secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat. Depuis, un rapport de l'inspection des finances est venu l'année dernière conforter l'analyse du rapport Rochefort en préconisant un recentrage de l'INC sur le soutien au mouvement consommateur.

Dans ces deux rapports, l'INC est décrit comme un établissement fragilisé par une situation financière précaire et dont les missions doivent être clarifiées.

Pour sortir de cette situation, il était été proposé en premier lieu de redéfinir les missions et les structures de l'INC.

Dans cette perspective, il était suggéré de distinguer nettement dans les structures et la comptabilité de l'organisme, qui sont du ressort de l'activité éditoriale à caractère commercial, de ce qui a trait à l'aide permanente accordée au réseau des organisations de consommateurs et au pôle de réalisation d'essais comparatifs.

Ces rapports constatent, en effet, que l'INC est dans une situation précaire du fait de la concurrence faite à sa revue « 60 millions de consommateurs » par la presse généraliste ou spécialisée, et surtout par les revues éditées par deux associations de consommateurs. Il s'agit de l'Union française des consommateurs -l'UFC- qui édite « Que choisir ? », et de la Confédération du logement et du cadre de vie -la CLCV-, qui édite « Testé pour vous ». Cette concurrence s'est traduite par un recul de la diffusion, qui était de 135 000 exemplaires en 1998 pour les ventes totales (abonnements et kiosque) contre 170 000 en 1992 pour les seules ventes en kiosque.

Outre les difficultés liées à la viabilité économique de la revue, l'INC court également un risque juridique au regard des règles de concurrence, qui

proscrivent les aides aux entreprises susceptibles de fausser celle-ci. La concrétisation de ce risque juridique pourrait prendre la forme d'une décision du conseil de la concurrence, qui est déjà saisi par l'UFC et le CLCV, ou des instances européennes sur le fondement de l'article 92 du traité de Rome.

Tirant les conséquences d'une situation dans laquelle l'activité éditoriale est déficitaire et insuffisamment professionnalisée, et des risques juridiques encourus, ces rapports préconisaient une filialisation de l'activité commerciale.

Il était, en second lieu, proposé de contractualiser les relations de l'INC avec l'Etat et avec les mouvements de défense des consommateurs.

Se fondant sur l'expérience des contrats de plan des entreprises publiques, ces rapports estimaient qu'un contrat d'objectifs pluriannuel serait de nature à « clarifier » les relations entre l'INC et la tutelle. Il était proposé également que le contrat qui lierait l'INC et les associations de consommateurs définisse les services que celui-ci peut leur apporter.

Deux ans après la remise du rapport Rochefort, des premières mesures ont été adoptées. Une nouvelle impulsion a été trouvée avec la nomination d'un nouveau directeur, Mme Maïté Errecart. Une nouvelle comptabilité analytique a été présentée au conseil d'administration en septembre dernier. Elle devrait permettre de mieux distinguer les activités éditoriales des autres activités de l'INC. Un contrat d'objectifs est enfin en cours de négociation avec les services de tutelle. La réforme attendue est cependant inachevée. Ni le décret redéfinissant les missions de l'INC, ni le contrat d'objectifs ne sont en vigueur.

Votre rapporteur pour avis ne peut qu'engager les pouvoirs publics à donner au plus tôt à l'INC les moyens ne -serait-ce que juridiques-de remplir la mission pour laquelle il a été créé.

2. Un budget qui se maintient

En 1999, l'INC a dégagé un résultat comptable positif de 2,7 millions de francs contre 5,1 en 1997, soit une diminution de près de 50 % sur un budget total de 85 millions de francs. Cette situation illustre la fragilité du redressement financier opéré ces dernières années.

Au cours des années 1993 à 1995, l'INC avait, en effet, connu une crise financière sévère qui s'était traduite par un déficit cumulé de près de 54 millions de francs. Ces difficultés étaient liées pour l'essentiel à la chute

des ventes en kiosque de la revue (-58 % entre 1988 et 1995 et -42,5 % entre 1993 et 1994), ainsi qu'à la baisse des abonnements.

Dans le même temps, le montant de la subvention de l'Etat avait connu une évolution en accordéon avec une tendance marquée à la baisse. La baisse de près de 30 % de la subvention de l'Etat en 1993 et en 1994, intervenant en même temps que la baisse des ressources propres de l'Institut, n'avait fait qu'amplifier la crise financière.

Le retour à l'équilibre, de 1996 à 1998, a été obtenu par une réduction sévère des dépenses et par la mise en oeuvre d'un plan social, en 1995, qui a réduit les effectifs de 120 à 80.

Ce retour à l'équilibre est cependant précaire. L'épuisement des réserves de l'établissement ne laisse aucune marge de sécurité en cas de fluctuation à la baisse des ventes du mensuel. Ainsi, la baisse des résultats en 1999 est essentiellement due aux moindres ventes en kiosque du mensuel et des hors séries en 1999, en dépit d'une amélioration des ventes des numéros pratiques et des produits d'abonnement.

Cette situation rend difficile la mise en place par l'INC d'une politique d'investissement que chacun juge nécessaire, tant pour relancer les ventes du magazine que pour mieux assurer ses fonctions de service public. L'INC a, en effet, besoin pour diffuser ses publications et assurer son rôle de centre de ressources pour les consommateurs, d'une politique d'investissement ambitieuse qui concernerait notamment la communication à l'adresse des lecteurs et des abonnés, les nouvelles technologiques avec la mise en place sur Internet d'un portail destiné à la protection des consommateurs.

Pour accomplir ces investissements, l'INC doit avant tout compter sur ses ressources propres. Sans doute le développement de partenariats avec des organismes publics permettra-t-il également de financer certaines opérations. Il reste que pour une partie de ces investissements et, en particulier, pour ceux qui sont destinés à renforcer les moyens dont dispose l'INC pour aider les consommateurs et leurs associations, cet organisme doit pouvoir compter sur l'Etat.

Certes, avec un projet de loi de finances qui reconduit la dotation de 25 millions de francs en 2001, l'Etat maintient son soutien à l'INC. Un budget de reconduction pour une année de relance de l'activité imposera cependant une gestion très rigoureuse. Déjà pour l'année 2000, la nouvelle politique d'investissement approuvée par les pouvoirs publics devrait entraîner un déficit de près de 4 millions de francs. **Il est donc probable que la dotation prévue pour 2001 ne soit pas suffisante pour assurer l'équilibre financier**

de l'INC au cours de cet exercice, à moins qu'une dotation lors d'un collectif ne vienne redonner à l'INC les moyens dont il a besoin.

II. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Les crédits affectés à la DGCCRF et aux associations concourant à un même objectif : la protection du consommateur. Parmi les priorités de cette politique, il faut relever cette année : la sécurité alimentaire, la protection des consommateurs en situation de fragilité, et enfin la protection des consommateurs face aux défis que constituent les nouvelles technologies.

A. LA SÉCURITÉ DES PRODUITS ET DES ALIMENTS : UN ENJEU MAJEUR POUR LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Cette année encore, la sécurité alimentaire aura été une préoccupation majeure des pouvoirs publics et des consommateurs. En dépit d'immenses efforts en faveur de la qualité hygiénique des produits, la succession de crises a donné le sentiment que la chaîne alimentaire était à la merci du moindre incident.

1. La transparence et la sécurité de la filière alimentaire française en question

Les actions conduites par l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire au nom de la traçabilité, la mise en place par les pouvoirs publics d'un système d'épidémiosurveillance unique au monde, la création de l'Agence française pour la sécurité sanitaire des aliments, l'adoption de la nouvelle loi d'orientation agricole, l'incessante évocation du principe de précaution, le souci d'une harmonisation européenne sans cesse plus poussée et celui d'une position ferme au sein des négociations de l'Organisation mondiale du commerce, n'ont en effet réussi ni à empêcher l'apparition de ces crises, ni à rassurer l'opinion publique.

Force est de constater que les affaires liées à la « vache folle » ou au poulet à la dioxine, la réapparition de la peste porcine, la multiplication de

listeria, l'utilisation douteuse des boues d'épuration ont gravement perturbé l'opinion des consommateurs, et parfois mis en péril des exploitations agricoles. Ces crises ont ébranlé notre industrie agro-alimentaire et notre système commercial et porté atteinte à la crédibilité de nos services publics de contrôle sans l'efficacité desquels le consommateur perdrait toute confiance.

Dans ce contexte d'incertitudes et de craintes, il est difficile d'établir un bilan exacte et dépassionné de la situation. Une commission d'enquête sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire française créée par l'Assemblée nationale s'est attelée à cette tâche. Votre rapporteur pour avis a souhaité rappeler ses principales conclusions.

La commission d'enquête, à l'issue d'un travail approfondi poursuivi pendant toute une année, s'estime en mesure d'assurer que *« la France offre à ceux qui y résident une alimentation abondante, saine et de qualité ; que le caractère impérieux des normes qu'imposent la puissance publique, le réseau particulièrement dense des contrôles et des autocontrôles qui y sont pratiqués, les moyens sanitaires de toutes natures qui s'y trouvent déployés, sont le gage de la sécurité et de la qualité des aliments offerts au public et des soins qui, en cas de crise, peuvent lui être administrés. »*¹

Cette situation globalement satisfaisante n'exclut pas pour autant la nécessité d'importantes améliorations.

La commission d'enquête de l'Assemblée nationale estime tout d'abord que les **informations livrées au public par les deux grandes administrations chargées de contrôler la sécurité et la qualité des denrées alimentaires** -la Direction générale de l'alimentation et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes- sont encore insuffisantes pour rassurer les Français. En conséquence, la commission juge nécessaire que, chaque année, une annexe de la loi de finances livre un bilan normalisé des contrôles effectués par les services de l'Etat et par les organes de l'Union européenne sur les denrées alimentaires fabriquées et livrées au public dans chaque département, ainsi que les suites administratives et judiciaires qui leur ont été réservées.

De même, **l'extrême dispersion des textes relatifs à l'alimentation lui semble très préjudiciable à une bonne compréhension des efforts qui sont demandés tant aux services de l'Etat qu'aux acteurs de la filière.** Aussi souhaite-t-elle vivement qu'un effort de clarification conduise sans tarder à l'élaboration d'un code de l'alimentation.

¹ Rapport n° 2297 (1999-2000) de Daniel Chevallier au nom de la commission d'enquête sur la transparence et la sécurité de la filière alimentaire, présidée par M. Félix Leyzour.

Elle estime que l'achèvement rapide de cette tâche permettrait à la France de s'en prévaloir, au moment où elle assure la présidence de l'Union, afin d'aboutir conjointement à une plus grande clarté des prescriptions normatives qui s'imposent à l'ensemble des Etats membres.

Elle considère que les règles qui gouvernent notre alimentation, pour satisfaisantes qu'elles soient sur le fond, échappent sans raison à la compétence du législateur et que les normes -tant celles qui relèvent de la compétence des Etats membres que celles qui résultent de la transcription en droit national de directives communautaires- doivent au niveau des principes fondamentaux être soumises à la vigilance du Parlement.

Elle observe toutefois que les situations de crise, que peuvent générer les conditions modernes de diffusion des aliments, exigent à la fois la promptitude des réactions et la nécessaire unité de commandement.

Aussi estime-t-elle indispensable qu'à l'échelon national le Gouvernement -outre les avis scientifiques qu'il reçoit désormais de l'Agence française pour la sécurité sanitaire des aliments - puisse s'appuyer, pour la conduite des opérations, sur **une administration ayant compétence permanente et plénière dans le domaine de la sécurité alimentaire et autorité sur les autres administrations pour tout ce qui relève de cette compétence**. Elle suggère, en conséquence, que la Direction générale de l'alimentation, dotée des équipes interdisciplinaires qui lui seraient nécessaires, soit érigée en Direction générale de la sécurité alimentaire et se voit confier ces prérogatives.

Elle propose que, dans les mêmes conditions, les directions départementales des services vétérinaires assument sous l'autorité des préfets la responsabilité des pôles de compétences qui sont à l'heure actuelle mis en place dans chaque département.

Le débat relatif **aux farines animales et à leur éventuelle responsabilité dans l'apparition de nouveaux cas d'encéphalopathie spongiforme bovine** a particulièrement retenu l'attention de la commission.

Compte tenu des informations qu'elle a pu recueillir, la commission d'enquête estime nécessaire que les farines destinées à nourrir les animaux autres que les ruminants répondent aux conditions suivantes :

- que leur composition soit élaborée à partir d'ingrédients inscrits sur une liste positive établie par la loi ;
- que leur fabrication soit effectuée dans des usines où ne transite aucun matériau à risque spécifié ;

– que des normes précises d'étiquetage et de traçabilité soient les garantes des exigences ainsi définies ;

– que toute précaution soit prise pour éviter, tout au long de la chaîne de fabrication et de commercialisation, un risque de contamination croisée.

Se fondant sur les contraintes qu'impose la sauvegarde sanitaire de sa population, la commission considère que la France ne doit plus admettre désormais l'importation des farines qui ne répondraient pas aux critères précédents. Elle appelle de ses vœux un alignement des règles communautaires sur les exigences qu'elle vient de définir.

S'agissant de **l'épandage des boues des stations d'épuration** sur les terrains agricoles, qui peut présenter des risques et heurter l'opinion, la commission d'enquête considère qu'il importe de procéder à une classification des boues et qu'en tout état de cause, les exposés qui ont été faits devant elle, de même que les études et notes qui lui ont été communiquées sont soit lacunaires, soit contradictoires et exigent d'urgence un complément d'informations.

A l'issue de ses investigations, elle estime, qu'en matière de biotechnologies, la recherche scientifique doit poursuivre son oeuvre et s'employer à offrir les garanties indispensables qu'attendent les consommateurs. Dans cette attente, elle estime prématurée la mise sur le marché de nouveaux produits issus d'organismes génétiquement modifiés et considère que toute denrée contenant à l'heure actuelle des indices d'organismes génétiquement modifiés doit bénéficier d'un étiquetage qui le mentionne expressément.

De même la commission d'enquête, qui au travers de sa mission a été conduite à rencontrer un grand nombre d'experts, considère qu'il importe :

– de définir un statut de l'expert qui garantisse son indépendance ;

– de développer l'expertise afin notamment de doter la France des moyens de faire valoir son point de vue dans les négociations internationales.

Outre les problèmes spécifiques qui lui étaient confiés et ceux qu'elle a rencontrés au long de ses investigations, la commission d'enquête juge indispensable que les maillons successifs de la chaîne alimentaire fassent l'objet des diverses mesures suivantes :

– promotion du concept « d'agriculture raisonnée », c'est-à-dire respectueuse de l'environnement, soucieuse de durabilité comme du bien-être animal, au demeurant déjà pris en compte par de nombreux exploitants agricoles ;

– création de l'Agence sanitaire de l'environnement dans la mesure où le sol, l'air et l'eau constituent les trois fondements créateurs des aliments ;

– développement de la microbiologie prédictive ;

– développement de la formation professionnelle des personnels des entreprises de la filière aux règles d'hygiène et de sécurité des aliments et défense des droits des salariés des industries agro-alimentaires touchés plus que d'autres par la précarité ;

– amélioration de l'information du consommateur sur les produits diététiques et les règles d'hygiène et de sécurité ;

– définition plus rigoureuse du régime des allégations santé et des suppléments ;

- définition législative des principes relatifs aux dates limites de consommation, évaluation de l'utilisation de la technique de la « pastille fraîcheur » afin d'éviter toute rupture dans la chaîne du froid, actualisation des normes relatives aux réfrigérateurs ;

- renforcement de la traçabilité et de l'étiquetage des produits de la restauration.

Votre rapporteur estime que la sécurité sanitaire doit être une des priorités de l'action gouvernementale. Aussi, souhaite-t-elle que ces propositions fassent l'objet d'un examen et que des mesures soient prises au plus vite pour renforcer la sécurité et l'information des consommateurs.

Elle se félicite, à ce propos, de l'adoption par le Sénat de la proposition de loi tendant à la création d'une Agence Française de sécurité sanitaire environnementale¹ ainsi que du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale² qui permettra notamment une meilleure traçabilité des animaux et des denrées d'origine animale.

¹ Proposition de loi n° 318 (1999-2000), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à la création d'une Agence française de sécurité sanitaire environnementale adoptée par le Sénat le 4 octobre 2000.

² Projet de loi n° 326 (1999-2000), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale et modifiant le code rural, rapport n° 480 (1999-2000) de M. Jean-Paul Emorine (RI - Saône et Loire), au nom de la Commission des Affaires économiques.

Votre rapporteur pour avis estime en conclusion que plus que jamais, ces dossiers exigent de la part des pouvoirs publics sérénité, pédagogie, vigilance et transparence. Les consommateurs exigent tout autant un renforcement des contrôles qu'un effort de transparence de l'ensemble des professionnels.

2. La mise en place d'un système de sécurité sanitaire européen

La crise de l'ESB ayant démontré la nécessité d'un renforcement des structures de veille sanitaire communautaire, la commission a été amenée à réfléchir à une réforme des structures administratives chargées de la sécurité sanitaire. Fruit de cette réflexion, le Livre blanc sur la sécurité alimentaire prévoit la création d'une autorité alimentaire européenne et un programme de réforme législative de grande ampleur.

● Une Autorité alimentaire européenne

Le Livre blanc envisage la création d'une Autorité alimentaire européenne fondée sur les principes du niveau le plus élevé d'indépendance, d'excellence scientifique et de transparence. L'Autorité devrait être indépendante des intérêts industriels et politiques, être soumise à un contrôle public rigoureux, être une référence scientifique reconnue et travailler en étroite collaboration avec les organismes scientifiques nationaux.

Le Livre blanc relève un grand nombre de défaillances dans le système actuel, auxquelles il conviendrait de remédier. Parmi ces défaillances, on note l'absence d'appui scientifique suffisant pour le système d'avis scientifiques, les insuffisances en matière de contrôle et de surveillance pour les questions de sécurité alimentaire, les lacunes du système d'alerte rapide et le manque de coordination en matière de coopération scientifique et d'appui analytique.

Les tâches de l'Autorité consisteraient essentiellement à évaluer et à faire connaître les risques. La gestion des risques, y compris la législation et les contrôles, doit rester de la compétence des institutions européennes, qui sont responsables devant le public européen. Toutefois, une extension future des compétences de l'autorité n'est pas à exclure à la lumière de l'expérience du fonctionnement de l'Autorité et de la confiance qu'elle aura suscitée.

Il est prévu que les tâches de l'Autorité comprendront :

– l'évaluation des risques fondée sur des avis scientifiques concernant toutes les questions ayant un impact direct ou indirect sur la santé et la sécurité des consommateurs, en rapport avec la consommation de denrées alimentaires. Elle couvrira donc la production primaire de denrées alimentaires (aspects agricoles et vétérinaires), les processus industriels, le stockage, la distribution et le commerce de détail. Son mandat englobera à la fois les questions de risques et d'alimentation. L'Autorité s'occupera également des questions de santé et de bien-être des animaux et prendra en considération les évaluations de risques dans d'autres domaines, notamment les secteurs de l'environnement et de la chimie, lorsque celles-ci interagissent avec les évaluations de risques relatives à l'alimentation. Les travaux scientifiques actuellement réalisés par les comités scientifiques liés à la sécurité alimentaire devront constituer une part importante de l'activité de la nouvelle Autorité. Toutefois, l'organisation actuelle des comités scientifiques de l'UE sera réexaminée à la lumière des décisions prises sur la structure de l'Autorité après des consultations et des études de faisabilité détaillées ;

– la récolte et analyse de l'information: le Livre blanc estime qu'il est urgent de trouver et d'exploiter les informations actuellement disponibles dans la Communauté et le monde entier sur les questions de sécurité alimentaire. L'Autorité aura un rôle préventif à jouer en élaborant et en mettant en oeuvre des programmes de surveillance et de contrôle de la sécurité alimentaire. Elle devra établir un réseau de contacts avec des agences similaires, des laboratoires et des groupes de consommateurs dans l'ensemble de l'Union européenne et les pays tiers ;

– la communication : l'Autorité devra prendre des dispositions particulières pour informer toutes les parties intéressées de ses conclusions, en ce qui concerne non seulement les avis scientifiques, mais aussi les résultats de ses programmes de surveillance et de contrôle. L'Autorité doit devenir le premier point de contact où adresser automatiquement les demandes d'informations scientifiques sur la sécurité alimentaire et les questions de nutrition ou signaler les problèmes constatés. Une Autorité bien visible faisant preuve de résolution en matière de sécurité alimentaire constituera un élément clé du rétablissement et du maintien de la confiance des consommateurs européens ;

– l'alerte rapide : le Livre blanc prévoit que l'Autorité gèrera un dispositif en ce sens, qui sera nettement renforcé dans ce contexte et qui comprendra une alerte rapide en cas de problèmes touchant à l'alimentation animale.

Le Livre blanc ne fixe pas toutes les modalités de l'établissement d'une autorité alimentaire au niveau européen et la Commission n'a donc pas encore proposé de chiffres précis concernant les ressources à lui allouer. Il est évident toutefois que l'efficacité de cette autorité dépendra en dernière analyse du volume et de la qualité des ressources humaines financières et physiques dont elle disposera. Il est certain également que l'Autorité devra avoir son siège en un lieu où elle puisse collaborer aisément avec toutes les parties prenantes du processus d'analyse des risques.

L'Autorité devrait être en place en 2002 une fois que le texte législatif nécessaire aura été adopté.

● Une réforme de législation sur la sécurité alimentaire

Le Livre blanc propose un plan d'action comprenant toute une gamme de mesures visant à améliorer et à rendre cohérente la législation communautaire applicable à tous les aspects de la production alimentaire « de la ferme à la table ». Il prévoit plus de 80 actions distinctes envisagées pour la période qui vient et devra combler les lacunes constatées dans la législation actuelle. Le nouveau cadre juridique sera applicable aux aliments pour animaux, à la santé et au bien-être des animaux, à l'hygiène, aux contaminants et résidus, aux nouveaux aliments, aux additifs et arômes alimentaires, aux matériaux d'emballage et à l'ionisation. Il comprendra une proposition de législation alimentaire générale qui concrétisera les principes de sécurité alimentaire tels que :

– la responsabilité des fabricants d'aliments pour animaux, des exploitants agricoles et des opérateurs du secteur alimentaire ;

– la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine et animale, et de leurs ingrédients ;

– l'analyse adéquate des risques par a) l'évaluation des risques (avis scientifiques et analyse de l'information), b) gestion des risques (réglementation et contrôle) et c) communication des risques ;

– et l'application le cas échéant du principe de précaution.

Un texte législatif exhaustif sera proposé en vue de refondre les différentes dispositions en matière de contrôle. Il tiendra compte du principe général selon lequel tous les maillons de la chaîne de production alimentaire doivent faire l'objet de contrôles officiels. Il est clair qu'un cadre communautaire de systèmes de contrôle nationaux s'impose qui améliorera la qualité des contrôles au niveau communautaire et relèvera par conséquent le

niveau de sécurité alimentaire dans l'ensemble de l'Union européenne. La mise en oeuvre de ces systèmes de contrôle restera du ressort des autorités nationales. Ce cadre communautaire comprendra trois éléments de base :

- des critères opérationnels définis à l'échelon communautaire ;
- des orientations communautaires en matière de contrôle ;
- une meilleure coopération administrative dans la conception et la gestion des systèmes de contrôle.

Il est évident que la conception de ce cadre communautaire global pour les systèmes de contrôle nationaux serait à réaliser en commun par la Commission et les États membres. L'expérience de l'Office alimentaire et vétérinaire de l'Union européenne (Dublin), qui exerce les fonctions de contrôle au niveau communautaire, constituera à cet égard un élément essentiel.

Votre rapporteur pour avis estime qu'une plus grande transparence à tous les niveaux de la politique de sécurité alimentaire devrait renforcer la confiance des consommateurs dans la politique conduite par l'Union européenne. Elle souhaite que le Gouvernement profite de la présidence française pour faire avancer cette réforme attendue depuis un an.

Elle invite, par ailleurs, le gouvernement à prendre en compte les observations formulées par notre collègue Jean Bizet sur le Livre Blanc dans une proposition de résolution au nom de la Délégation pour l'Union européenne¹, que votre commission des affaires économiques pourrait examiner prochainement.

Cette proposition de résolution invite notamment le Gouvernement à tout mettre en oeuvre pour qu'une agence alimentaire européenne soit créée dans les délais prévus par la Commission européenne, c'est-à-dire au plus tard en décembre 2001 et à s'opposer cependant à ce que cette agence soit investie de la responsabilité de gérer elle-même les risques, laquelle doit continuer à relever des institutions européennes.

Il apparaît, en effet, que la gestion des risques doit continuer à relever des institutions européennes : c'est au Conseil, le cas échéant en codécision avec le Parlement européen, qu'il appartient de légiférer. Il appartient, par ailleurs, à la Commission d'exécuter la législation communautaire. Tout cela

¹ Proposition de résolution n°24 de M. Jean BIZET présentée au nom de la délégation pour l'Union européenne sur le Livre Blanc sur la sécurité alimentaire (E 1405) et sur les propositions de règlements et de directives du Parlement européen et du Conseil relatives à l'hygiène des denrées alimentaires (E 1529)

impose des choix, qui supposent certes une analyse scientifique, mais aussi une appréciation plus large des souhaits et des besoins de la société.

B. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS EN SITUATION DE FRAGILITÉ

Le retour de la croissance entraînant une augmentation importante de la consommation a quelque peu occulté la persistance des problèmes d'exclusion sociale d'une frange de la société française. Ces situations de détresse demeurent. C'est pourquoi **la politique de la consommation doit continuer à protéger les consommateurs en situation de fragilité.**

1. La mise en œuvre de la réforme du dispositif de lutte contre le surendettement

La mise en œuvre de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, qui a réformé la procédure de traitement des situations de surendettement, tente de répondre, sur ce point, aux préoccupations de votre commission et de son rapporteur pour avis.

Les dernières statistiques annuelles disponibles confirment la poursuite de la croissance du nombre de ménages en situation de surendettement.

En 1999, les commissions de surendettement ont été saisies de 142.223 demandes d'ouverture de la phase amiable de la procédure, chiffre en augmentation de 21 % par rapport à l'année précédente. **De 1994 à 1999, le nombre de dossiers déposés devant la Commission de surendettement est passé de 68.883 à 142.223, soit une croissance de plus de 50 %.**

BILAN NATIONAL DE L'ACTIVITÉ DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT PAR ANNÉE CIVILE

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Cumul depuis le 1 mars 1990 à fin 1999
Dossiers déposés en phase amiable	68 863	68 608	70 112	86 999	95 756	117 854	142 223	872 494
Dossiers recevables	57 003	59 000	56 400	71 588	80 161	94 349	107 062	705 190
Plans conventionnels	32 934	37 280	32 131	43 357	55 971	62 677	67 599	418 232
Constats de non-accord	19 618	22 065	16 549	19 606	19 350	20 697	22 586	205 903
Taux de réussite	63	63	66	69	74	75	75	67
Dossiers clos	9 317	8 895	6 847	10 865	12 859	14 118	18 554	112 288
Dossiers traités en phase amiable	68 472	73 930	60 307	79 555	94 842	104 954	117 228	805 012
Taux de traitement en phase amiable	98	106	85	91	99	89	82	91
Stock restant à traiter en phase amiable à la fin de l'année	21 568	17 612	28 170	35 616	36 550	49 430	74 425	
Demandes de recommandation	-	-	9 381	16 262	15 798	16 799	17 952	76 192
Recommandations élaborées	-	-	4 135	17 064	16 408	15 921	17 130	70 658
Recommandations homologuées	-	-	1 062	11 246	11 131	11 321	11 314	46 074
Recommandations restant à traiter à la fin de l'année	-	-	5 125	3 488	2 244	2 703	3 154	

Source : Bulletin de la Banque de France - n° 76 (avril 2000)

Outre cette aggravation quantitative du surendettement, on assiste, comme l'a souligné le rapport du groupe de travail du Sénat sur le surendettement¹, à un changement de nature du phénomène.

Les personnes visées par la loi de 1989 étaient essentiellement ce qu'on appelle parfois des « surendettés actifs », c'est-à-dire des ménages qui s'étaient endettés au-delà de leur capacité de remboursement.

Or, depuis 1993, le nombre de « surendettés passifs », c'est-à-dire de ménages surendettés à la suite d'une chute de leur revenu tend à augmenter. Cette croissance du « surendettement passif », qui révèle la fragilité de certains de nos concitoyens face au chômage et aux accidents de la vie, explique la proportion croissante de situations désespérées, caractérisées par l'absence durable de capacité de remboursement et plus généralement de ressources.

En 1999, cette tendance s'est poursuivie malgré le retour de la croissance. Faute de revenus suffisants de la part des débiteurs, les commissions de surendettement ont dû recourir de plus en plus fréquemment à la procédure de moratoire. Or, compte tenu du peu de cas d'amélioration des situations des débiteurs, les moratoires une fois écartés, les dossiers difficiles ont, comme les années précédentes, été déposés de nouveau auprès des commissions qui n'ont guère eu d'autre solution que de proposer un nouveau moratoire.

Dans ces conditions, le stock de dossiers restant à traiter n'a fait que croître, passant de moins de 21.568 en 1993 à 74 425 en 1999.

L'augmentation du nombre de dossiers en instance en 1999 et 2000 est partie liée aux effets des dispositions d'effacement des dettes fiscales décidées par le Gouvernement en septembre 1999.

Il convient de rappeler que l'effacement des dettes fiscales est réservé à des personnes au chômage. « *La situation de chômeur peut n'avoir affecté que l'un des époux dès lors que les revenus de l'intéressé concourent de façon significative aux ressources du ménage* »². La situation de chômeur doit par ailleurs être « *effective au jour de la demande et justifiée* ». Deuxième condition : les personnes doivent avoir saisi une commission de surendettement avant le 1^{er} janvier 2000 et des mesures de règlement doivent avoir été arrêtées. Si un plan ou un moratoire est mis en place, tous leurs arriérés d'impôts seront automatiquement effacés. Les services fiscaux se

¹ Groupe de travail commun à la Commission des lois et à la Commissions des Finances, chargé de dresser un bilan de l'application de la législation sur le surendettement des particuliers et des familles. Rapport d'information n° 60 (1997-1998) par MM. Jean-Jacques Hyest et Paul Loricant : « Surendettement : prévenir et guérir ».

² Instruction du 13 octobre, Bulletin officiel des impôts n°190, 14 octobre 1999.

réservent toutefois la possibilité d'écarter les personnes qui disposeraient d'un patrimoine autre que l'habitation principale et celles qui ne sont pas de bonne foi (contribuables ayant commis des irrégularités fiscales pour lesquelles la mauvaise foi a été retenue).

Il reste que l'engorgement des commissions de surendettement pourrait illustrer les limites de la réforme adoptée en 1998, dont le bilan s'avère par ailleurs positif.

Cette réforme a essentiellement permis aux débiteurs dont les ressources sont notoirement insuffisantes de bénéficier de mesures plus adaptées. Les principales modifications portent sur les points suivants :

– **une modification de la structure des commissions de surendettement.** Cette modification a introduit parmi les membres des commissions les directeurs des services fiscaux du département, dont la présence facilite la prise en compte de la situation du débiteur surendetté au regard de ses dettes fiscales, dans l'élaboration des projets de plans d'apurement des dettes.

– **le maintien d'un minimum vital au débiteur surendetté.** La loi du 28 juillet 1998 a donné une nouvelle définition des modalités d'évaluation de la part des ressources du débiteur nécessaire aux dépenses générées par une vie décente. Elle institue également une quotité insaisissable du salaire, égale au montant de ressources dont disposerait le salarié s'il ne percevait que le revenu minimum d'insertion. La part des ressources du débiteur devant être laissée à sa disposition pour lui permettre de faire face aux dépenses de la vie courante devra ainsi donner lieu à une mention dans le plan conventionnel de redressement. Il devrait en résulter une amélioration de la situation des surendettés durant le déroulement de la période d'apurement de son passif et un plus grand réalisme des plans de redressement.

– **une information de la commission par le débiteur surendetté.** Est également ouvert pour le débiteur surendetté le droit de demander à être entendu par la commission de surendettement. Ces dispositions améliorent l'information de la commission et facilitent la communication entre le débiteur et celle-ci. Il est ainsi possible audit débiteur, à sa demande, d'expliquer sa situation et l'origine de celle-ci, autrement que par les mentions portées sur la déclaration de surendettement qu'il aura remplie lors de la saisine de la commission.

– **une organisation des contestations des dettes du débiteur et une vérification des créances.** La loi d'orientation contre l'exclusion a introduit dans le code de la consommation plusieurs dispositions organisant le droit de contestation du débiteur surendetté. En premier lieu, la commission doit informer celui-ci de l'état du passif qu'elle a dressé, au vu des éléments

produits par les parties. A compter de cette information, le débiteur dispose d'un délai de vingt jours pour lui demander de saisir le juge de l'exécution aux fins de vérification de la validité des titres de créance et du montant des sommes réclamées, en indiquant les créances contestées et les motifs qui justifient sa demande. La connaissance plus complète de l'état du passif du débiteur surendetté résultant du dispositif mis en place permet l'élaboration de plans de redressement plus rigoureux et opposables à tous.

– **une suspension des procédures d'exécution en cas d'urgence.** La loi du 26 juillet 1998 introduit la possibilité pour le président de la commission, son délégué, le représentant local de la Banque de France et le débiteur de saisir le juge de l'exécution aux fins de suspension des procédures d'exécution diligentées contre ce dernier. Ces nouvelles dispositions permettent dans certains cas un prononcé d'ordonnances de suspension de procédure d'exécution dans des très brefs délais.

– **La prise en compte des situations les plus graves pour les débiteurs insolvables, dont l'absence de ressources ou de biens saisissables fait obstacle à l'apurement de tout ou partie de la dette.** La loi prévoit le prononcé d'un moratoire, puis à l'expiration de celui-ci, le prononcé éventuel d'une mesure de réduction ou même d'effacement des créances du débiteur. Principale modification introduite par la loi du 26 juillet 1998, cette nouvelle procédure permet au débiteur de reprendre pied sur le plan économique et d'éviter les impasses auxquelles le dispositif précédent conduisait les personnes les plus démunies.

Votre rapporteur estime que cette réforme ne pourra pleinement porter ses fruits que si on met un terme à l'engorgement des commissions de surendettement. Elle invite les pouvoirs publics à trouver des solutions pour renforcer les moyens de ces commissions et simplifier les procédures.

2. La prévention du surendettement

Votre commission avait souligné l'année dernière combien il était nécessaire de mettre en place des actions de prévention du surendettement en direction des publics en situation de fragilité.

Dans ce domaine, il lui apparaît également utile d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de mieux encadrer le recours aux crédits renouvelables.

L'examen des dossiers de surendettement fait, en effet, apparaître combien les comptes renouvelables sont, pour les personnes en difficulté, un

facteur de risques. Ces consommateurs ont parfois du mal à saisir les caractéristiques et les conséquences financières de ces crédits de trésorerie, alors même que ceux-ci peuvent être obtenus très rapidement sur un simple appel téléphonique.

Votre commission des affaires économiques partage le point de vue des associations de consommateurs qui réclament une amélioration de l'information sur le fonctionnement des crédits renouvelables. Elle souhaite également que la reconduction annuelle de ce type de crédit ainsi que l'ouverture de nouvelles tranches de crédit fassent l'objet d'une approbation formelle du consommateur et soient l'occasion d'une information détaillée des clients sur les conséquences financières des choix effectués et sur la possibilité de refuser ces nouveaux crédits.

Dans cette perspective, votre commission se félicite de l'adoption par le CNC, dont elle souhaite souligner la qualité des travaux, d'un avis sur la publicité en matière de crédits à la consommation et de crédits renouvelables. Il est, en effet, indispensable que les professionnels et les consommateurs s'accordent sur la nécessité de mieux informer les détenteurs de crédits renouvelables.

3. Les négociations en cours sur le service bancaire de base

La protection des consommateurs en situation de fragilité passe également par la définition d'un service bancaire de base gratuitement accessible à tous.

La définition de ce service de base est l'un des objectifs du comité consultatif des usagers des services bancaires présidé par Benoît Jolivet et mis en place l'automne dernier, à la demande des pouvoirs publics.

La réglementation actuelle sur les dépôts à vue et les services bancaires ne pouvant être maintenue avec l'introduction de l'euro, le groupe présidé par Benoît Jolivet, Président du comité Consultatif du Conseil National du Crédit et du Titre, et composé de représentants des consommateurs et de la profession bancaire, devait définir une nouvelle relation entre les banques et les clients.

Les travaux du groupe ont d'abord concerné l'analyse des relations entre les banques et les consommateurs dans leurs dimensions juridique, économique et financière. Le groupe a souhaité également intégrer dans sa réflexion les évolutions technologiques, notamment celles relatives au développement des services de la société de l'information, et l'évolution du cadre juridique communautaire.

Au terme de ce travail d'analyse extrêmement riche, le groupe s'est engagé, à la fin de l'année 1999, dans une phase de négociation effective. Le débat s'est ainsi porté sur le cadre juridique des relations entre banques et clients, les consommateurs demandant l'application de trois articles du code de la consommation ne s'appliquant pas encore aux banques : article L 113-3 relatif à l'obligation d'affichage des prix et des conditions de vente, article L 121-35 relatif à l'interdiction des ventes avec primes et article L 122-1 portant sur le refus de vente et l'interdiction des ventes liées.

La concertation au sein du groupe s'est poursuivie en 2000 à propos du service bancaire de base. L'abandon de la gratuité pour tous les comptes courants, qui semble actuellement envisagé, risque d'accroître le problème de l'accès des plus démunis de nos concitoyens et de leur intégration financière dans notre société.

En effet, les difficultés qu'ils rencontrent pour obtenir des prestations bancaires de base vont se trouver aggravées quand il leur faudra, en plus, payer pour pouvoir prétendre en bénéficier. **Même une faible contribution est en effet de nature à obérer les comptes de personnes dont la vie quotidienne est parfois gérée au franc près.**

La loi contre l'exclusion de 1998 a, certes, instauré un dispositif visant à faire participer tous les établissements financiers à l'accueil des plus pauvres. Ce dispositif ne vise que les personnes dépourvues de compte, et suppose que toute personne à qui l'ouverture d'un compte aura été refusée saisisse la Banque de France pour se voir attribuer une banque.

Dans ces conditions la définition d'une service bancaire de base est devenue une nécessité. L'UFC-Que Choisir et les associations de consommateurs (AFOC, CLCV, CNAFAL, CSF, Familles de France, Familles rurales, ORGECO, UFCS et UNAF) ont cependant quitté le groupe de travail en avril dernier devant le refus de principe des banques sur la mise en place d'un service bancaire de base gratuit pour tous. Cette demande était notamment justifiée par l'obligation qu'ont les consommateurs de disposer d'un compte bancaire pour y déposer leurs revenus. Les banques proposent non seulement un service de base bancaire payant, y compris pour les plus démunis (allocataire du RMI par exemple) mais elles excluent également de son contenu la mise à disposition de moyens de paiement courants (chèque et carte de paiement). Confrontées à ces refus, les associations de consommateurs

n'ont pas souhaité cautionner la future politique tarifaire de banques où tous les services seront payants.

Le débat s'est déplacé au Parlement, où de nombreuses propositions de loi définissant le service bancaire de base ont déjà été déposées.

Notre collègue Gérard Larcher a, entre autres, présenté une proposition de loi instaurant un service universel bancaire garantissant la fourniture gratuite des prestations bancaires de base. Il en fait reposer le financement sur l'ensemble des établissements offrant ces prestations au public.

Cette proposition ouvre ce service universel à tous, sans le limiter aux plus démunis, dans le but, d'une part, de ne pas engendrer des phénomènes de « ghetto financier » et, d'autre part, de ne pas construire un mécanisme trop complexe à gérer.

Elle cantonne le service universel bancaire aux prestations indispensables à l'intégration financière de toutes les catégories de la population afin d'en limiter l'intérêt aux seules personnes qui en ont réellement besoin et d'en garantir un coût de fonctionnement raisonnable.

Elle refuse d'y inscrire les chèques autres que ceux dont le paiement est garanti par l'établissement émetteur (chèque de banque) pour, là encore, éviter d'en accroître inutilement le coût mais, aussi et surtout, pour ne pas favoriser l'emploi d'un « moyen de paiement à risque » par des personnes exposées à des difficultés financières.

Votre commission se félicite de ce que cette proposition de loi ait pu être adoptée lors de la discussion du projet de loi sur les nouvelles régulations économiques sous forme de trois amendements de MM. Gérard Larcher, Pierre Hérisson, François Trucy et Louis Althapé, qui reprennent l'essentiel de ses dispositions.

Votre rapporteur pour avis, quant à elle, regrette que le dispositif adopté ait été limité aux seuls titulaires du RMI, de l'allocation spécifique solidarité, du minimum vieillesse ou de l'allocation adulte handicapé. Elle souhaite que l'Assemblée Nationale et le Gouvernement saisissent l'occasion de ces amendements pour définir dans la loi un service universel bancaire gratuit.

C. LES NOUVEAUX DÉFIS

La politique de protection du consommateur a été confrontée cette année, au niveau européen comme au niveau national, à deux questions qui devraient constituer les enjeux majeurs des années à venir : le développement des aliments comprenant des organismes dont le patrimoine génétique a été modifié et l'essor du commerce électronique. Ces nouvelles technologies imposent aux pouvoirs publics d'anticiper leurs conséquences pour les consommateurs et de prévoir un cadre juridique adéquat.

1. Les OGM

Le développement rapide de l'utilisation des organismes génétiquement modifiés suscite autant d'engouement de la part des industriels que de craintes de la part des consommateurs. Devant ces considérations contradictoires, les pouvoirs publics s'efforcent de définir un cadre législatif qui, sans freiner le développement d'une technologie aux applications de plus en plus nombreuses, assure aux consommateurs une protection maximale.

a) Des applications de plus en plus nombreuses

Un organisme génétiquement modifié est un organisme (une plante, un animal, une bactérie, un virus) dans lequel on a introduit artificiellement un ou plusieurs gènes soit inconnus de l'espèce à laquelle appartient cet organisme soit appartenant à l'espèce mais ayant subi plusieurs manipulations génétiques.. Une fois introduits dans un individu, ces gènes seront transmis à sa descendance.

La directive 90/220 soumet toute dissémination à l'examen d'un dossier scientifique. Cette directive prévoit la prise en compte de l'effet des OGM sur l'environnement et la santé publique (toxicité, allergie, compétition, envahissement). Il y a trois niveaux d'utilisation :

- A : milieu confiné
- B : dissémination en milieu non confiné à des fins d'expérimentation ;
- C : mise sur le marché.

En France, plusieurs commissions d'experts sont concernées :

- La CGG : Commission du génie génétique qui examine la manière dont a été modifié l'organisme et de classer l'OGM en fonction du risque qu'il peut engendrer. En fonction de cette classification, des contraintes de confinement seront imposées proportionnellement aux risques encourus.

- La CGB : Commission du génie biomoléculaire qui évalue le risque de la dissémination de l'OGM dans l'environnement et ses conséquences éventuelles sur la santé publique.

- L'AFSSA : Agence française de sécurité sanitaire des aliments qui étudie les risques liés à la consommation des produits OGM ou issus d'OGM.

- La Commission de biovigilance examine par contre les effets de la dissémination des OGM après l'autorisation de mise sur le marché.

Ces commissions ne donnent que des avis. Ce sont les pouvoirs publics qui prennent la décision finale de la dissémination des OGM.

L'autorisation de mise sur le marché est donnée au niveau européen. Une entreprise fait sa demande auprès d'un pays de la Communauté européenne. Ce pays examine la demande en sollicitant l'avis de ses différents comités scientifiques. Il transmet ses conclusions (acceptation ou refus) à la communauté européenne, qui interroge les autres Etats membres. Ce n'est qu'en dernier recours que la commission prend une décision et fait éventuellement appel à un vote du Conseil des Ministres européens. Dans le cas d'une acceptation, le pays dans lequel la demande a été déposée prend ensuite un arrêté (dans le cas de la France) donnant l'autorisation de mise sur le marché. L'entreprise peut ensuite vendre son produit dans tous les Etats membres de l'Union européenne.

Actuellement, la France a adopté un moratoire sur le colza et la betterave interdisant la mise sur le marché de tout colza et betterave OGM, même s'il est autorisé au niveau communautaire. De même, elle a suspendu les procédures concernant l'autorisation de nouvelles mises sur le marché de toutes plantes transgéniques.

Les aliments contenant des OGM sont, en outre, soumis à une obligation d'étiquetage spécifique.

La différence fondamentale entre un organisme génétiquement modifié et le même organisme « classique » est la présence dans le premier d'un peu d'ADN supplémentaire (le ou les gènes provenant d'une autre espèce) et d'une ou plusieurs protéines supplémentaires (fabriquées à partir

des nouveaux gènes). Ces gènes et protéines ne sont pas présents dans l'organisme que nous consommons habituellement. Par conséquent, le législateur prévoit l'étiquetage des aliments dès que ceux-ci diffèrent en composition de l'aliment « non-OGM », c'est-à-dire que dès que l'aliment contient des morceaux de l'ADN transgénique. Cette réglementation prévoit une tolérance lorsque la présence de l'OGM est due à un mélange non intentionnel de la part de l'industriel : par exemple, dans un produit transformé, des lécithines de soja fabriquées à partir de soja contaminé pour moins de 1% de soja génétiquement modifié n'auront pas à indiquer la nature OGM du soja, cependant cette contamination doit être fortuite. C'est à l'industriel de prouver le caractère fortuit de la contamination.

Actuellement, en France, on recense des plantes génétiquement modifiées autorisées pour toute utilisation. C'est le cas du Maïs Novartis Bt176, du Maïs Monsanto Mon 810, du Maïs AgrEvo T25, du Tabac SEITA et de deux colzas de PGS mâle. Certaines plantes génétiquement modifiées sont autorisées à l'importation et à l'alimentation humaine et/ou animale. C'est le cas du Soja Monsanto, du Maïs Novartis Bt11 et du Colza d'Agrevo Topas. D'autres plantes génétiquement modifiées ne sont autorisées qu'à la production de semences. C'est le cas du Colza de PGS mâle stérile et tolérant à un herbicide (gènes provenant de bactéries) ;

Par ailleurs, la thérapie génique est autorisée par les productions de vaccin pour la lutte contre la rage et de vaccin pour la lutte contre la maladie d'Aujesky. On relève également des oeillettes pour la production de fleurs coupées, un test pour mesurer les antibiotiques dans le lait, des bactéries pour produire des ferments lactiques, des enzymes d'organismes génétiquement modifiés.

b) Une réglementation en cours de définition

Face à ce développement rapide des OGM, les pouvoirs publics peinent à trouver une législation adéquate tant au niveau national qu'au niveau communautaire.

● Au niveau national :

Les pouvoirs publics, en France, s'approprient à définir un dispositif de traçabilité des OGM. Le dispositif communautaire en matière d'étiquetage porte aujourd'hui d'une part sur les semences et d'autre part sur les produits finis. En revanche, entre les deux extrémités de la filière, il n'y a pas d'obligation réglementaire d'indiquer la mention « *génétiquement modifié* ». Ces lacunes entraînent des difficultés pour les fabricants de produits alimentaires, qui souhaitent disposer d'une information précise quant au

caractère OGM des ingrédients qui leur sont livrés et pouvoir appliquer un étiquetage fiable des produits finis.

La traçabilité des OGM est donc un moyen permettant d'améliorer la loyauté des transactions commerciales et la transparence entre professionnels. C'est un outil indispensable à la bonne application de la réglementation sur l'étiquetage des denrées alimentaires. Par ailleurs, l'identification des OGM mis en culture ou commercialisés est un préalable essentiel pour la mise en œuvre d'une surveillance des OGM après leur autorisation.

C'est la raison pour laquelle la France a rappelé, lors du Conseil des ministres de l'environnement à Luxembourg le 24 juin 1999, la nécessité d'élaborer un dispositif complet en matière d'étiquetage et de traçabilité et a déclaré qu'elle s'opposerait à toute nouvelle autorisation d'ici l'établissement d'un tel dispositif.

Dès à présent, une réflexion est menée au niveau national avec les professionnels pour mettre en œuvre une obligation de traçabilité des OGM végétaux et de leurs produits dérivés dans le cadre des nouvelles dispositions législatives du code rural et du code de la consommation introduites par la loi d'orientation agricole n°99-594 du 9 juillet 1999. Ainsi, deux décrets sont en cours d'élaboration :

– un décret relatif à la traçabilité des produits végétaux génétiquement modifiés et de leurs produits dérivés destinés à l'alimentation humaine et animale : les professionnels devront dans le cas d'utilisation de ces produits tenir un registre d'entrée et sortie et indiquer à chaque transaction commerciale la présence d'OGM ou de produits dérivés d'OGM dans les documents accompagnant les marchandises ;

– un décret relatif à la surveillance biologique des végétaux génétiquement modifiés ; la vente de semences ou plants génétiquement modifiés ainsi que leur mise en culture devront faire l'objet de déclarations par les professionnels, ceci afin d'identifier toutes les parcelles cultivées avec des OGM.

● **Au niveau communautaire**

Un projet de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE a fait l'objet d'un accord des États membres lors du Conseil des ministres de l'environnement du 24 juin 1999 à Luxembourg. Ce projet de texte a été examiné et amendé par le

Parlement européen et va être présenté à nouveau au Conseil des ministres de l'environnement d'ici les prochains mois.

Les principales modifications apportées visent le renforcement de la prise en compte du principe de précaution, la surveillance des OGM autorisés et l'amélioration des dispositions d'étiquetage.

La Commission européenne s'est par ailleurs engagée dans son Livre blanc sur la sécurité alimentaire du 12 janvier 2000 à clarifier et améliorer la transparence de la procédure d'autorisation des nouveaux aliments d'ici la fin de l'année.

L'étiquetage des denrées alimentaires destinées à l'alimentation animale pourrait également être imposé. Depuis l'apparition des OGM sur le marché, l'étiquetage des aliments pour animaux est une préoccupation de plusieurs États membres, dont la France, qui ont demandé que soit appliqué le même dispositif que pour les denrées alimentaires destinées à l'alimentation humaine. On observera que la France a pris des mesures au niveau national dès 1997, avec un avis aux opérateurs économiques de la filière de l'alimentation animale du 2 février 1997. L'élaboration d'un règlement relatif aux nouveaux aliments destinés à l'alimentation animale fait partie des actions prioritaires de la Commission comme indiqué dans son Livre blanc sur la sécurité alimentaire du 12 janvier 2000.

L'harmonisation des méthodes d'analyses est, enfin, essentielle pour éviter aux professionnels des litiges commerciaux qui seraient liés à des résultats analytiques contradictoires. Les propositions de la France, qui pousse particulièrement à l'accélération du processus d'harmonisation, ont été retenues au CEN (Comité Européen de Normalisation). Il serait souhaitable qu'elles soient mises en œuvre rapidement.

2. Les transactions électroniques

La dématérialisation des transactions est une des caractéristiques les plus marquantes du commerce de ces dernières années. D'abord grâce aux cartes bancaires, puis avec le paiement en ligne via Internet, les consommateurs règlent leur achat pas voie électronique. Or, la remise en cause de la sécurité de ce mode de paiement a conduit les pouvoirs publics à réagir.

a) *La sécurité des cartes bancaires*

Avec près de 38 millions de cartes bancaires en circulation (leur nombre a presque doublé au cours des dix dernières années), plus de 2,9 milliards de transactions (soit près de 100 chaque seconde) et plus de un milliard de retraits auprès des distributeurs automatiques (soit plus de 30 par seconde), les cartes bancaires sont définitivement entrées dans la vie quotidienne de nos concitoyens.

Or, depuis le début de cette année, plusieurs faits sont venus ébranler la confiance accordée jusque là à la sécurité du système des cartes bancaires.

En janvier, M. Serge Humpich, un ingénieur informaticien de 36 ans, qui avait réussi à fabriquer des fausses cartes qui lui avaient permis d'acheter des tickets de métro auprès d'un automate de la RATP, est condamné à dix mois de prison avec sursis pour avoir frauduleusement accédé et s'être maintenu dans un système automatisé de données, y avoir frauduleusement introduit des données, avoir contrefait cinq cartes bancaires et avoir fait usage de celles-ci.

En mars, une des clés mathématiques de cryptage des cartes à puce est « publiée » par un internaute anonyme sur le site d'un institut de recherche informatique.

A la même époque, le chef du Service central de la sécurité des systèmes d'information (SCSSI, dépendant du Secrétariat général de la défense nationale) déclarait que « *depuis longtemps, la vulnérabilité des cartes à puce est connue. Le mécanisme de sécurité utilisé date de dix à quinze ans. Pas étonnant qu'il présente une vulnérabilité* ».

Devant cette accumulation, le Groupement des cartes bancaires (GCB) a tenu des propos rassurants, vantant la sécurité de son système depuis la généralisation, à partir de 1993, des cartes à puce. La conviction du groupement s'appuie bien évidemment sur des chiffres de fraude bien plus favorables qu'il y plusieurs années ou largement inférieurs à ceux qui sont constatés dans d'autres pays.

Sur les 853 milliards de francs de paiements effectués en France par cartes bancaires en 1999, le montant de la fraude s'est élevé à 178 millions de francs, soit un taux de 0,02 %. L'évolution de ce taux de fraude au cours des dernières années témoigne des progrès accomplis : il atteignait 0,27 % en 1987, 0,123 % en 1990 et 0,04 % en 1993.

Le taux de fraude est identique en ce qui concerne les retraits effectués auprès des distributeurs automatiques de billets : la fraude s'élève à

61 millions de francs pour des retraits totaux d'un montant de 383 milliards de francs.

Ces chiffres ont été contestés, tant en ce qui concerne la définition donnée à la fraude qu'en ce qui concerne l'étendue exacte de celle-ci.

En premier lieu, la contestation a porté sur la signification réelle de ces chiffres car, par fraude, le GCB n'entend que « *le préjudice financier à la charge des banques résultant de l'utilisation frauduleuse de cartes perdues, volées, non parvenues ou contrefaites* ».

Cette définition restrictive exclut donc par exemple, le préjudice subi par les commerçants ou prestataires de services. En effet, en cas de commande par téléphone, télécopie ou Internet, assortie d'un numéro de cartes qui se révélerait volé, l'opération est annulée par la banque à la demande du possesseur de la carte au détriment du commerçant. Il convient de noter que ces cas de fraude sont appelés à se multiplier avec le développement du commerce électronique. Les paiements en ligne sont à l'origine de 50 % à 60 % des réclamations sur les paiements alors qu'ils ne représentent qu'à peine 2 % de l'utilisation des cartes bancaires. Néanmoins, force est de reconnaître qu'en l'espèce, c'est davantage la sécurisation des paiements en ligne qui est en cause que la sécurité des cartes bancaires stricto sensu.

En second lieu, le GCB a dû compléter ses chiffres en intégrant, dans la mesure de la fraude, ce qui concerne l'utilisation de cartes bancaires françaises à l'étranger et l'utilisation de cartes étrangères en France. Dans ces domaines, les taux de fraude annoncés sont près de 25 fois supérieurs à ceux indiqués ci-dessus. L'utilisation frauduleuse des cartes françaises pour des paiements à l'étranger représente 141 millions de francs pour des transactions totales de 30 milliards de francs, soit un taux de 0,47 %. S'agissant de l'utilisation frauduleuse de cartes étrangères en France, les chiffres sont respectivement de 220 millions de francs et 45 milliards de francs, ce qui représente un taux de fraude de 0,49 %. Le Groupement souligne que cette fraude élevée s'explique vraisemblablement par le fait que, pour ce type de paiements, il n'est pas fait utilisation de la puce intégrée sur les cartes françaises, mais de la seule piste magnétique, beaucoup moins sûre.

En tout état de cause, cette transparence hésitante et une certaine forme d'arrogance technologique, que l'on retrouve dans d'autres domaines, n'ont pas peu contribué à nourrir un débat alimenté par de nombreux ingénieurs et « bidouilleurs » informatiques, associations de consommateurs et de commerçants lésés, compagnies d'assurance peu promptes à reconduire les contrats d'assurance conclus avec le Groupement, etc...

De plus, comment l'opinion publique pouvait-elle interpréter un discours qui vante la sécurité du dispositif et, dans le même temps, annonce un

plan de 300 millions de francs pour la « *mise en place de toutes les mesures nécessaires pour renforcer la sécurité du système CB dans les meilleurs délais et les meilleures conditions possibles* » ?

Le Secrétariat d'État aux PME, au commerce et à l'artisanat, en charge également de la consommation, s'est opportunément saisi du dossier, en organisant en avril dernier une réunion de concertation relative à la sécurité des paiements par carte bancaire. Cette réunion s'est achevée sur le principe de la création de deux groupes de travail, l'un technique et l'autre placé sous l'autorité du Conseil national de la consommation, qui auront pour tâche d'étudier tous les problèmes relatifs à la sécurisation des moyens de paiement pour le commerce en ligne.

b) Le développement spectaculaire du commerce électronique

Les pratiques de consommation ont été marquées ces dernières années par les premiers développements du commerce électronique. Cette nouvelle forme de commerce, si elle offre aux consommateurs de nouvelles opportunités, suscite également des inquiétudes pour la protection des consommateurs.

Les chiffres clés liés au commerce électronique sont éloquents : Internet suscite un véritable engouement à travers le monde, quels que soient les indicateurs utilisés, qu'il s'agisse du nombre d'utilisateurs ou même du commerce électronique lié à l'achat de marchandises par le consommateur.

Entre 1996 et 1999, le nombre d'utilisateurs au niveau mondial a quasiment quadruplé, passant de 60 à 225 millions de personnes. Les Etats-Unis demeurent, de très loin, les principaux utilisateurs (45 %) devant l'Europe (20 %). Les « cyber-consommateurs » qui commercent via Internet sont aujourd'hui 28 millions aux Etats-Unis (30 % des internautes) et 600.000 en France, soit 10 % de la population utilisant Internet ; la progression constatée depuis 2 ans a été spectaculaire puisque le nombre d'acheteurs a triplé outre-Atlantique et décuplé en France.

L'Union européenne, forte de ses 370 millions d'habitants, ne compte que 44 millions d'utilisateurs d'Internet, soit 12 % de la population totale, contre 100 millions d'utilisateurs aux Etats-Unis (40 % de la population totale).

D'un pays à l'autre, le nombre d'utilisateurs d'Internet est très variable : la Grande Bretagne (13,9 millions), l'Allemagne (12,3 millions) et la France (6,5 millions) forment le trio de tête, devançant l'Italie et la Suède.

Les achats des consommateurs via Internet ont atteint 10 milliards de francs en 1999, dont plus de 2/3 réalisés en Grande Bretagne, Allemagne et France.

Ces deux dernières années, l'ensemble des indicateurs disponibles montrent que la France intègre peu à peu le commerce électronique.

Les ventes en ligne aux consommateurs ont triplé entre 1998 et 1999, passent de 400 millions de francs à 1.300 millions de francs. Les principaux secteurs sont les voyages, l'informatique, et les livres et disques.

Le nombre de sites marchands a doublé dans la même période, passant de 600 à 1.150, avec une répartition par secteurs proportionnelle au développement des ventes.

Il est à noter que les ventes en ligne ne représentent encore qu'une très faible part du commerce de détail (0,5 %), mais que les grands distributeurs et les « véricistes » font le pari de la vente en ligne pour les années qui viennent ; ils y consacrent désormais des budgets conséquents, comme en témoignent la mise en place de sites marchands effectuée par la FNAC (FNAC Direct), CORA (Houra.fr) ou CARREFOUR.

c) Une réglementation qui se met progressivement en place

Depuis l'annonce de la mise en œuvre du programme d'action gouvernemental sur la société de l'information, le Gouvernement a pris de nombreuses initiatives afin de créer un environnement juridique sûr, garant du respect des règles de commerce et de concurrence lors des transactions électroniques. Ainsi, plusieurs textes, d'origine communautaire ou gouvernementale, relatifs au développement d'Internet ont été adoptés au cours de l'année 2000 ou sont encore en cours d'élaboration.

Ils touchent divers aspects de la société de l'information, mais ont tous pour objectif de donner un cadre juridique clair à la transaction électronique afin d'assurer au consommateur ou au professionnel un niveau élevé de protection.

Ainsi, en matière de signature électronique, un dispositif complet est en cours d'élaboration après l'adoption de la directive 1999/93 définissant un cadre communautaire pour les signatures électroniques. La loi n°2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux nouvelles technologies de l'information reconnaît la valeur du document et de la signature électroniques. Un projet de décret fixant les conditions de présomption de fiabilité des procédés de création de signature électronique est

actuellement en préparation et a fait l'objet, jusqu'au 15 septembre, d'une consultation publique sur le site Internet du gouvernement.

Plusieurs textes relatifs à d'autres aspects du commerce électronique sont également en cours d'élaboration. Ils traitent de la responsabilité des intermédiaires techniques d'Internet ou du droit applicable aux prestataires de services de la société de l'information.

Ces textes sont principalement le fruit de la transposition de la directive communautaire 2000-31 du 8 juin 2000 sur certains aspects juridiques des services de la société de l'information.

Ainsi, le Parlement a modifié la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication pour y inclure des dispositions organisant le régime de responsabilité des fournisseurs d'accès à Internet et des « hébergeurs ».

Les services du gouvernement travaillent, en outre, à l'élaboration d'un projet de loi sur la société de l'information transposant, notamment, la directive communautaire 2000-31 et dont certaines dispositions visent à protéger le consommateur, en clarifiant les contraintes juridiques liées à la transaction électronique.

Ce projet de loi viserait à :

– assurer la liberté des communications en ligne (modalités selon lesquelles la liberté des communications en ligne sera garantie, adaptation du régime de la propriété intellectuelle aux spécificités de la diffusion numérique et en ligne, règles applicables en matière de dépôt légal et d'accès gratuit aux données publiques essentielles, clarification des principes de gestion des noms de domaines) ;

– favoriser l'accès du plus grand nombre aux réseaux de la société de l'information (harmonisation des régimes juridiques des réseaux câblés et des réseaux de télécommunications, amélioration de la gestion des assignations de fréquences à des systèmes de satellites déclarés par la France) ;

– veiller à la sécurité et à la loyauté des transactions en ligne (renforcement de la protection des consommateurs dans les transactions électroniques transposant la directive sur le commerce électronique, définition des règles applicables en matière de conservation des données de connexion, libéralisation de l'usage de la cryptologie).

Votre rapporteur pour avis souhaite que ce projet de loi, dont le passage en Conseil des ministres est annoncé pour fin décembre soit

discuté le plus rapidement possible afin d'offrir aux consommateurs un cadre juridique approprié à leurs transactions électroniques.

CHAPITRE III

VERS UNE RÉFORME DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

Cette année aura été marquée par une accélération de la prise de conscience de l'importance du droit de la concurrence comme mode de régulation de la vie économique.

Ainsi, de nouveaux secteurs se sont vu appliquer le droit de la concurrence tels l'audiovisuel et les télévisions par satellite, illustrant la nécessité d'une bonne application des principes concurrentiels dans l'intérêt de l'ensemble des opérateurs, entreprises et consommateurs. Le contrôle des concentrations, très sollicité, s'est exercé en prenant en compte les nécessités de croissance externe des entreprises ainsi que les exigences d'une saine concurrence, qu'il s'agisse d'opérations de dimension nationale ou communautaire.

Les événements les plus marquants ont cependant été, d'une part, la vague de concentrations dans la distribution et, d'autre part, la volonté des pouvoirs publics, tant au niveau national qu'au niveau communautaire, de moderniser le droit de la concurrence.

I. UNE POLITIQUE DE LA CONCURRENCE QUI DOIT FAIRE FACE À UN IMPORTANT MOUVEMENT DE CONCENTRATION

Cette année a été marquée par la poursuite à un rythme soutenu du mouvement de concentration des entreprises, entraînant une activité de

contrôle accrue et une coopération plus étroite des autorités françaises avec la Commission européenne.

a) Un important mouvement de concentration

La fusion de Carrefour et de Promodès est le fait marquant de l'année ; elle en fait le groupe de distribution le plus internationalisé au monde, qui se place en termes de capacités financières au second rang, après le groupe américain Wal-Mart.

La Commission européenne a donné son accord à la fusion Carrefour-Promodès le 25 janvier 2000, tout en renvoyant à l'autorité publique nationale l'examen des points litigieux sur les problèmes de concurrence. Cette autorisation a été assortie d'un certain nombre de conditions. La Commission a notamment imposé la cession de la participation de Carrefour dans le capital de Cora et a demandé à Carrefour de ne pas rompre unilatéralement ses relations commerciales avec certains fournisseurs communs avec Promodès.

En ce qui concerne la France, le Conseil de la concurrence, saisi par le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, avait identifié 27 zones de chalandise où la concentration était susceptible de fausser la concurrence, parmi les 48 agglomérations où le groupe Carrefour-Promodès détient plus de 33% de superficies de grandes surfaces. Le 24 mai, sur la base de cet avis, le Ministre a annoncé sa décision de voir Carrefour céder 8 hypermarchés et 26 supermarchés. Cinq des huit hypermarchés que Carrefour devra céder sont situés en région parisienne : il s'agit des Champion d'Aubervilliers (2800 m²) et de Corbeil (3500 m²) et des Continent de Villepinte (3300 m²), de Villetaneuse (7200 m²), de Brie-Comte-Robert (5400 m²). Deux sont en situés en Isère (à Chasse-sur-Rhône et à Salaise-sur-Sanne), le dernier dans le Cher, à Bourges-Saint-Doulchard.

De son côté, le gouvernement espagnol s'est également assuré que la fusion Pryca-Continente ne créera pas de position dominante sur les marchés locaux dans ce pays. En se conformant aux recommandations du Tribunal de la Concurrence, le gouvernement espagnol a recensé 15 grands magasins que Carrefour devra céder, sans indiquer précisément lesquels.

Au cours des derniers mois, le nouveau groupe a passé d'autres accords de coopération. En 1999, Carrefour a finalisé l'accord de partenariat avec la société belge GIB dont le capital lui a été ouvert à concurrence de 27,5%. En mars 2000, Carrefour déjà détenteur de 36% du capital de Gruppo GS, a consolidé sa prise de contrôle de la société italienne. L'acquisition des 64% restant avoisinerait 17 milliards de francs.

De son côté, le groupe Casino 2000 a notamment lancé une OPA-OPE en accord avec le groupe Galeries Lafayette qui lui permettra de contrôler près de 50 % de Monoprix.

Aux termes de ces opérations de concentration les cinq principales centrales de grande distribution possèdent près de 94 % des parts de marché.

**LES PARTS DE MARCHÉ EN VALEUR DES CENTRALES D'ACHATS
DANS LE DOMAINE ALIMENTAIRE EN FRANCE**

		1999
Groupe Carrefour-Promodès		28,0%
Lucie		21,1%
dont	E.Leclerc	14,8%
	Système U	6,3%
Opéra		16,9%
dont	Casino	10,0%
	Monoprix et Prisunic	2,8%
	Cora-Match	4,1%
Intermarché		15,0%
Auchan (Schiever inclus)		12,9%
Total des cinq principales centrales		93,9%

(1) La grande distribution regroupe les hypermarchés, supermarchés et les magasins hard discount.

Source : AC Nielsen

b) Une activité de contrôle accru au niveau national

En 1999, 67 concentrations ont fait l'objet d'un examen détaillé. Parmi celles-ci, 27 ont donné lieu à une notification formelle. En France, la notification n'est en effet pas obligatoire, mais elle accroît la sécurité juridique des entreprises en leur permettant de disposer d'une réponse officielle dans de brefs délais.

Le ministre a saisi pour avis le Conseil de la concurrence de 6 opérations. Ces saisines ont débouché sur une interdiction (Coca-Cola/Orangina) et sur une autorisation soumise à des injonctions de cessions d'actifs dans le secteur de la production de briques. Une opération a été abandonnée à la suite de la saisine. Les trois autres opérations étaient, à la fin de l'année, encore en cours d'examen devant le Conseil de la concurrence.

Sept opérations ont été autorisées sous réserve de l'exécution par les parties d'engagements de nature à rétablir une concurrence effective sur les

marchés concernés. Ces engagements sont en général structurels, et complétés le cas échéant par des engagements comportementaux. Les engagements structurels ont consisté en des cessions d'actifs (usines, panneaux d'affichage, marques...). Ont également été souscrits des engagements de reconstitution du capital de la nouvelle entité, pour supprimer tout lien structurel entre une entreprise et ses clients, par exemple. Les engagements comportementaux ont porté sur des absences de mise en commun ou de couplage des offres des entreprises fusionnantes, sur des limitations de dépenses publicitaires, sur des engagements d'ouverture de dépôts de stockage ou de stocks de sécurité à des concurrents.

Ces engagements, souscrits lors de la phase initiale d'examen d'une concentration, sont particulièrement utiles car ils préservent la concurrence tout en permettant aux entreprises de bénéficier d'une autorisation dans un délai très bref de deux mois.

Trois opérations ont été renvoyées aux autorités françaises par la Commission européenne, sur le fondement de l'article 9 du règlement 4064/89 du Conseil, pour ce qui concerne leurs aspects locaux. Ces opérations ont donné lieu à des autorisations sous réserve de l'exécution d'engagements de la part des parties.

Enfin, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur deux décisions du Ministre en matière de concentration. Il a confirmé la légalité de l'une d'entre elles (Coca-Cola/Orangina) et a annulé la seconde pour défaut de respect du principe du contradictoire,

c) Une coopération étroite avec la commission européenne

Les autorités de concurrence, nationales et communautaires, ont approfondi la réflexion sur le contrôle des concentrations et utilisé l'ensemble des voies de droit à leur disposition pour traiter les conséquences de ces rapprochements, tant pour la concurrence entre enseignes vis-à-vis du consommateur que sur le marché aval où se confrontent l'offre des producteurs et la demande des distributeurs.

Le nombre d'opérations examiné par la Commission européenne en application du règlement « concentration » a de nouveau fortement progressé en 1999 pour atteindre 292 notifications, en hausse de 24 % par rapport à 1998 et de 77 % par rapport à 1997. En 1999, la Commission a pris 280 décisions dont 12 décisions de retrait.

De nombreux secteurs d'activités ont été concernés parmi lesquels les services (38 décisions), les équipements industriels (38 décisions),

l'automobile et les équipementiers (25 décisions) les télécommunications (22 décisions), la chimie (20 décisions), les activités bancaires (20 décisions) et la grande distribution (11 décisions).

L'année 1999 s'inscrit ainsi dans la continuité du processus de concentration des entreprises et de globalisation de l'économie européenne avec, à nouveau, des opérations de grande ampleur, qualifiées de méga-fusions. Le secteur pétrolier s'est encore concentré avec la prise de contrôle de Mobil par Exxon et de AtlanticRichfield par Bpamoco, le secteur des télécommunications a donné lieu au rapprochement de BritishTelecom et d'ATT et la Commission a autorisé sous condition l'opération Hoechst/Rhône Poulenc dans la chimie/pharmacie.

Dans de nombreux cas, les autorités françaises de concurrence sont intervenues auprès de la Commission européenne pour faire préciser certaines définitions de marchés, analyser les propositions d'engagements des parties, veiller au respect du principe de proportionnalité et plus généralement faire valoir la position française lors des comités consultatifs.

La Commission a, par ailleurs, autorisé après examen approfondi 8 opérations de concentration, assorties de conditions et charges. Plusieurs opérations sont intervenues dans le secteur de la défense, avec la décision d'autorisation après engagements de AlliedSignal/Honeywell en seconde phase, et de Matra/Aérospatiale en première phase. Dans cette opération, les autorités françaises de concurrence ont demandé à la Commission l'application des dispositions de l'article 296 du Traité pour les aspects concernant la protection des intérêts essentiels de sécurité.

1999 se caractérise également par un durcissement de la Commission en matière d'amendes puisque quatre décisions, contre une seule en 1998, sont venues sanctionner des entreprises ayant fourni des informations inexactes ou erronées ou ayant omis de notifier une opération. Parmi ces cas et pour la première fois, une amende a été infligée à des entreprises françaises.

Enfin, quatre opérations notifiées à la Commission européenne ont fait l'objet d'un renvoi total ou partiel à des autorités nationales de la concurrence, dont deux cas concernaient des entreprises françaises. La France a ainsi obtenu le renvoi de la totalité du dossier de concentration CSME/MSCA/ROCK dans le secteur des minéraux fondants qui a été autorisé par le Ministre après engagements des parties et le renvoi partiel du dossier TOTAL/FINA, également autorisé par le Ministre, après engagements des parties sur le marché local du stockage de produits pétroliers.

II. UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES MARQUÉE PAR DE NOMBREUSES AVANCÉES JURISPRUDENTIELLES

En 1999, la DGCCRF a continué ses actions de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et de détection de nouvelles affaires. Elle a eu également à cœur de poursuivre sa politique d'information et d'avertissement des opérateurs afin de les convaincre du caractère nuisible de leurs comportements anticoncurrentiels, pour le consommateur et pour l'économie dans son ensemble.

a) Un développement des contrôles

Les services de la DGCCRF ont détecté 281 indices de pratiques anticoncurrentielles. 227 enquêtes (dont 48 à la demande du Conseil de la concurrence) ont été lancées et 173 rapports d'enquête transmis à l'administration centrale par les services d'enquête. Le ministre de l'Economie, dans le souci de cibler les saisines du Conseil de la concurrence, l'a saisi à 22 reprises sur la base de l'article 11 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986. Parmi ces saisines, la moitié des dossiers concerne des marchés publics, secteur dans lequel la situation de la concurrence demeure encore très insatisfaisante. Pour le reste, le Ministre s'est attaché à transmettre des dossiers concernant des secteurs encore peu sensibilisés aux règles de concurrence ou touchant à des pratiques peu classiques.

b) Des avancées jurisprudentielles

La protection de la concurrence a été marquée en 1999 par d'importantes avancées jurisprudentielles, qu'il s'agisse de la suspension de la prescription ou du prononcé de mesures conservatoires.

Par ailleurs, sur le fond, d'importantes décisions ont été rendues aussi bien en matière d'ententes qu'en matière d'abus de domination, qui sont autant de signaux donnés aux opérateurs dans des secteurs en pleine expansion ou nouvellement ouverts à la concurrence.

En ce qui concerne la condamnation des ententes, plusieurs décisions sont intervenues sur des saisines ministérielles dans des secteurs aussi divers que le transport sanitaire des skieurs accidentés, la marbrerie funéraire, la distribution de matériel médical, la porcelaine de Limoges, les marchés d'études pour la voie de contournement de l'agglomération toulousaine, le déménagement des militaires.

S'agissant des abus de positions dominantes, dans une décision 99-D-51 du 20 juillet 1999, le Conseil de la concurrence a respectivement condamné les sociétés Electricité de France et Gaz de France à des amendes de 30 millions de francs et de 2 millions de francs pour avoir offert, dans le cadre de marchés de fourniture d'énergie pour le chauffage et de climatisation de bâtiments (dans plusieurs gros programmes immobiliers parisiens) des aides financières ou matérielles en contrepartie d'engagements de fourniture exclusive. Il a qualifié ces pratiques d'abus de domination, en estimant, pour EDF, qu'elles étaient de nature à faire échec à l'ouverture du marché à la concurrence organisée par la loi du 9 décembre 1998.

Dans le secteur des télécommunications, un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 29 juin 1999, statuant à nouveau au fond sur des pratiques dont le Conseil avait été saisi (et qu'il avait condamnées) a enjoint France Télécom de fournir, dans des conditions identiques, à toute personne qui lui en ferait la demande, la liste des informations contenues dans l'annuaire universel et de proposer un service permettant la mise en conformité des fichiers avec la liste orange des abonnés au téléphone dans des conditions transparentes, objectives et non-discriminatoires, à un prix reflétant les coûts liés aux opérations techniques de duplication de ces fichiers. La Cour a considéré, pour une entreprise en position dominante sur un marché de biens ou de services utilisés pour l'exercice d'une activité sur un marché connexe concurrentiel sur lequel cette entreprise est également présente, que le fait d'offrir ces biens et ces services à des prix supérieurs aux charges qu'elle s'impute à elle-même pour leur utilisation peut avoir pour effet d'empêcher ses concurrents de se maintenir ou d'entrer sur ce marché. Elle a jugé ces pratiques constitutives d'un abus de position dominante.

III. DES EVOLUTIONS NÉCESSAIRES

Pour satisfaisante qu'ait été son application ces dernières années, le droit français et communautaire de la concurrence est perfectible et doit s'adapter aux comportements des acteurs économiques afin de mieux répondre, en particulier, au besoin accru de sécurité juridique des opérateurs.

Le développement du droit de la concurrence rendait nécessaire un renforcement du pouvoir des autorités de contrôle, tant au niveau national, qu'au niveau communautaire.

a) Le projet de loi « nouvelles régulations économiques »

Au terme de 13 ans d'application du droit de la concurrence, fondé sur l'ordonnance du 1er décembre 1986, il était nécessaire d'examiner si le dispositif en vigueur permettait d'assurer sa mission de régulation du bon fonctionnement du marché. Il est apparu qu'il convenait de renforcer l'efficacité de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et d'adapter le contrôle des concentrations aux évolutions du marché. De surcroît, les assises du commerce et de la distribution du 13 janvier dernier ont mis en évidence qu'il était nécessaire de mettre fin à certaines dérives dans les relations entre les fournisseurs et les distributeurs. L'ensemble de ces facteurs ont conduit le Gouvernement à inclure dans le projet de loi sur les nouvelles régulations économiques un volet droit de la concurrence.

Dans cette optique, le projet de loi comporte trois axes pour une meilleure régulation de la concurrence :

● **Moraliser les pratiques commerciales**

L'évolution des rapports de force entre producteurs et distributeurs a conduit à un déséquilibre des relations commerciales voire à l'imposition de contrats abusifs plaçant les producteurs et notamment les plus petits d'entre eux dans des situations de dépendance économique qui les empêchent de lutter à armes égales sans qu'aucun bénéfice ne soit répercuté pour le consommateur.

Pour rétablir un « civisme commercial », le gouvernement a retenu un dispositif préventif avec la création d'une commission des pratiques commerciales et des relations contractuelles entre les fournisseurs et les distributeurs. Elle sera en particulier chargée de suivre l'évolution de la distribution et des relations entre producteurs et distributeurs et d'élaborer des référentiels définissant les bons usages commerciaux.

Le projet de loi comporte également un axe répressif pour constater et sanctionner les abus : ceux-ci seront d'abord plus clairement définis afin de permettre au juge civil de mieux les appréhender pour en assurer la réparation et la sanction. La réparation et la sanction de l'abus de dépendance économique ne nécessitera plus que le marché soit affecté mais simplement la relation contractuelle entre le fournisseur et le distributeur.

Enfin, dans le souci d'assurer l'effectivité du droit, il est prévu que le ministre, garant de l'ordre public économique, puisse, même en l'absence de la victime à l'instance, demander outre la cessation des pratiques, l'annulation des clauses et contrats sur lesquels elles reposent et la réparation des préjudices subis. De plus, le ministre pourra demander au juge de sanctionner le trouble à l'ordre public économique par le prononcé d'une **amende civile**.

Prenant acte de ce que la grande distribution a souvent trouvé les moyens de contourner les règles fixées par le législateur, votre Commission estime que ces mesures rendront plus rigoureuses les dispositions existantes, mais qu'elles devront sans doute être complétées, notamment en confortant le rôle de la commission d'examen des pratiques commerciales.

Si elle estime également nécessaire de favoriser l'émergence de nouvelles relations entre producteurs et distributeurs, les mesures proposées lui semblent insuffisantes à réduire la domination qu'exercent aujourd'hui les distributeurs sur les PME, tant dans les secteurs industriel qu'agro-alimentaire.

• Lutter plus efficacement contre les pratiques anticoncurrentielles

Pour assurer une meilleure efficacité du droit, le Gouvernement propose de renforcer les moyens de détection et d'établissement des faits compte tenu des difficultés concrètes rencontrées en ce domaine. Le projet de loi prévoit un allègement des procédures pour rechercher les pratiques en train de se commettre et l'introduction d'un dispositif de clémence qui permet aux entreprises qui le souhaitent d'apporter leur coopération à l'assainissement des marchés et à la lutte contre les cartels secrets.

Le renforcement de l'effectivité des sanctions passe par des mesures destinées à contrer les stratégies des entreprises qui minimisent le chiffre d'affaires servant de référence au calcul des sanctions et par une élévation du niveau des sanctions possible, en particulier pour les entreprises ayant réitéré leurs pratiques.

• Contrôler plus systématiquement et de manière plus transparente les concentrations

Le système actuel est peu lisible et peu transparent et une harmonisation avec le dispositif communautaire était devenue nécessaire. Le projet de loi vise par conséquent à :

– instaurer une procédure systématique et lisible avec une notification obligatoire au dessus de seuils définis de manière objective (chiffres d'affaires) ;

– mettre en place une procédure plus rapide pour les opérations simples et accorder le maximum de garanties pour les opérations posant les questions les plus délicates, supposant une saisine pour avis du Conseil de la concurrence ;

– améliorer la transparence : le marché doit être informé des opérations en cours tout en préservant le secret des affaires des entreprises concernées. Les acteurs du marché seront en mesure de présenter leurs observations.

Votre commission approuve le renforcement de l'autorité du Conseil de la concurrence, à condition qu'il s'accompagne d'une plus grande indépendance de cet organisme. Elle est favorable à l'alourdissement des sanctions maximales que celui-ci peut prononcer en cas de pratiques anticoncurrentielles. En revanche, elle estime qu'un renforcement des pouvoirs d'enquête ne doit pas aller à l'encontre des libertés publiques.

Votre rapporteur pour avis, quant à elle, juge nécessaire un renforcement du contrôle des opérations de concentration, et approuve l'élargissement du champ de compétences du Conseil de la concurrence à ces opérations. Elle estime toutefois que les contrôles doivent être plus systématiques.

b) Les réformes du droit communautaire en cours

L'action de la Commission européenne cette année s'est également illustrée par la mise en chantier de deux réformes importantes du droit de la concurrence.

● **L'aménagement des règles relatives aux accords verticaux**

La Commission a adopté, le 29 décembre 1999, un nouveau règlement d'exemption des accords verticaux de distribution (distribution exclusive, franchise, distribution sélective, etc...) qui entrera en vigueur le 1^{er} juin 2000.

La DGCCRF a pris part activement aux travaux du Conseil, comme porte-parole de la délégation française, ainsi qu'à l'élaboration définitive du texte. Ce dernier exempte automatiquement les accords verticaux des opérateurs dont la part de marché ne dépasse pas 30 %, à condition qu'ils ne contiennent pas une liste de clauses dites « noires », comme par exemple des prix minimums imposés. Au-dessus de ce seuil, il n'y aura pas de présomption d'illicéité à l'encontre des accords, ceux-ci faisant alors l'objet d'un examen individuel. Le pouvoir de retirer l'exemption vis-à-vis d'un accord qui, bien que couvert par le règlement, produirait des effets négatifs sur un marché, est désormais reconnu aux autorités nationales de concurrence.

Ces contrôles décentralisés seront opérés, pour appliquer l'article 81 du traité, en étroite liaison avec la Commission pour garantir une application cohérente du droit communautaire au sein du marché intérieur. La DGCCRF participe également à la mise au point des lignes directrices, qui ont vocation à aider les entreprises à évaluer elles-mêmes leurs accords en exposant le raisonnement économique qui sous-tend les décisions de concurrence dans ce domaine. Parallèlement à une étroite coopération avec la Commission sur ce dossier, elle entretient un dialogue étroit avec le monde économique, dans la perspective de la mise en œuvre prochaine de cette nouvelle réglementation.

● **La modernisation de la politique communautaire de concurrence**

La Commission européenne a adopté le 27 septembre dernier une proposition de règlement d'application des articles 81 et 82 du traité, qui feraient les règles de concurrence communautaires applicables respectivement aux ententes et aux abus de position dominante des entreprises. Cette proposition vise à remplacer le système actuel, qui date de 1962, d'autorisation administrative des ententes, centralisé dans les mains de la Commission, par un système dans lequel non seulement la Commission, mais aussi les autorités et les juridictions nationales pourront appliquer pleinement l'article 81.

La proposition de règlement adoptée par la Commission modifie profondément le système d'application des articles 81 et 82 du traité. Elle ne concerne ni les aides d'Etat ni le contrôle des concentrations. Le nouveau texte remplacera le règlement n° 17 de 1962, une des clés de voûte du droit

communautaire de la concurrence mais qui, après quatre décennies, doit être adapté à un contexte économique et institutionnel sensiblement différent. Le règlement doit être adopté par le Conseil après consultation du Parlement européen.

En avril 1999, la Commission avait adopté un Livre blanc esquissant les grandes lignes de la proposition de réforme. La Commission propose un système dans lequel les autorités de concurrence et les juridictions nationales pourront appliquer l'article 81 du traité dans son intégralité à l'instar de ce qu'elles peuvent déjà faire pour l'article 82. Les autorités de concurrence et la Commission agiront de manière concertée au sein d'un réseau pour réprimer les infractions aux règles de concurrence communautaires. Les juridictions nationales protégeront les droits subjectifs que les citoyens tirent du droit communautaire en octroyant des dommages et intérêts ou en statuant sur l'exécution de contrats.

La proposition de règlement a pour objectif de renforcer la protection de la concurrence dans la Communauté. A cette fin elle étend le pouvoir d'appliquer pleinement le droit communautaire aux autorités de concurrence et aux juridictions nationales. Dans la perspective de l'élargissement, une telle décision s'impose, une seule institution – la Commission - ne pouvant assurer à elle seule le respect des règles communautaires. Le régime actuel est basé sur un système de notifications des accords à la Commission européenne, seule compétente pour autoriser des accords restrictifs de la concurrence. L'expérience a montré que ce système de notifications n'est pas utile en termes de protection de la concurrence. L'abolition de ce système permettra à la Commission de concentrer son action sur la lutte contre les restrictions et abus les plus graves. Enfin, il est proposé de renforcer les moyens d'action dont dispose la Commission pour détecter et sanctionner les cartels et autres infractions. Ainsi, la proposition permettra d'améliorer la protection de la concurrence et de faire bénéficier pleinement les consommateurs du marché intérieur.

L'implication accrue des autorités de concurrence et des juridictions nationales est au cœur de la proposition de la Commission. En effet, il importe de rapprocher les instances de décision des citoyens afin de diffuser plus largement une culture commune en matière de concurrence et de favoriser l'acceptation des règles communautaires. Néanmoins, ainsi que le Parlement européen l'a maintes fois rappelé, une plus grande décentralisation ne doit en aucun cas conduire à une renationalisation de la politique de concurrence, pilier de la Communauté. L'ensemble des opérateurs économiques doivent être traités sans discrimination sur tout le territoire de la Communauté. C'est la raison pour laquelle la proposition de règlement maintient un pouvoir de décision autonome pour la Commission et institue des mécanismes

d'information et de coopération destinés à assurer la cohérence de l'application des règles dans toute la Communauté.

Un des aspects majeurs de la proposition de règlement est l'application par toutes les instances décisionnelles d'une seule règle de droit dès lors qu'il existe un effet sur les échanges entre les Etats membres. Les entreprises seront confrontées à l'avenir non plus à seize législations distinctes mais au seul droit communautaire lorsque leurs opérations affecteront le commerce. Ceci garantira aux opérateurs économiques des conditions de concurrence homogènes dans toute la Communauté et réduira considérablement les coûts auxquels elles doivent faire face pour mettre en œuvre leurs accords. En outre, la suppression du système de notification réduira les contraintes administratives que leur impose le système actuel.

La Délégation pour l'Union européenne du Sénat, qui s'était prononcée sur le livre Blanc, a estimé qu'il s'agissait d'une réforme bienvenue, sous certaines conditions. La proposition de résolution présentée par M. Denis Badré invite, en effet, le Gouvernement à veiller sur plusieurs aspects de cette réforme.

Le rapport de M. Denis Badré¹ souligne que la suppression du régime de notification des ententes actuellement en vigueur est une mesure de bon sens.

Il observe néanmoins que le Livre Blanc propose de maintenir un pouvoir d'évocation au profit de la Commission, pour les affaires présentant un intérêt particulier du point de vue communautaire. Cette compétence partagée entre la Commission et les autorités nationales de concurrence peut être une source d'incertitude pour les entreprises concernées. La proposition de résolution n° 176 demande, en conséquence, que les critères de répartition des compétences de la Commission et des autorités nationales soient clairement précisés au préalable, comme cela est déjà le cas en matière de contrôle des concentrations.

Le Livre Blanc propose, en outre, de laisser à la Commission la possibilité de prononcer a priori des décisions positives de validation de certaines ententes, afin qu'elle puisse illustrer par des cas concrets sa définition du droit communautaire des ententes. Cette suggestion ne doit en aucun cas aboutir à recréer une nouvelle forme de notification. La proposition de résolution invite donc à bien encadrer cette possibilité d'intervention de la Commission, en précisant ses modalités.

¹ Proposition de résolution n° 176 (1999-2000) sur le Livre blanc sur la modernisation des règles d'application des articles 81 et 82 du traité CE.

La Délégation pour l'Union européenne du Sénat estime également que les échanges d'informations confidentielles entre la Commission et les autorités nationales de concurrence doivent impérativement être entourés de garanties procédurales respectant les droits de la défense et le principe du contradictoire, qui restent à préciser.

Elle considère, par ailleurs, que la centralisation du contrôle judiciaire des vérifications au profit d'une juridiction communautaire proposée par le Livre Blanc n'apparaît pas nécessaire, l'assistance prêtée par les autorités nationales à la Commission pour ces vérifications étant suffisante. En revanche, elle estime utile de progresser dans l'harmonisation des pouvoirs d'enquête, de contrôle et de sanction des ententes anticoncurrentielles dans les différents Etats membres.

IV. LA POLITIQUE DE LIBÉRALISATION DES MONOPOLES PUBLICS

La poursuite du processus de libéralisation des industries de réseau anciennement sous monopole public constitue un des principaux axes de la politique de la concurrence menée par les pouvoirs publics sous l'impulsion de la Commission européenne.

Pour la Commission européenne, l'ouverture des secteurs liés à la société de l'information ou à la production et distribution de l'énergie constituent des facteurs déterminants de la compétitivité de l'industrie européenne et, par voie de conséquence, du dynamisme du marché unique. Cette politique vise dans cette perspective à un développement de l'innovation technique et à la création de nouveaux emplois stables et durables.

Votre rapporteur pour avis estime que cet objectif ne peut être atteint que dans le respect des compétences des services d'intérêt économique général et de leur rôle pour la promotion de la cohésion sociale et territoriale.

a) Le secteur du gaz naturel

La préparation du dispositif législatif de transposition de la directive marché intérieur du 22 juin 1998 a marqué l'année. La DGCCRF a participé à l'élaboration d'un « Livre blanc », intitulé « Vers la future organisation gazière française », diffusé en juin 1999 et à partir duquel une large concertation avec les professionnels est intervenue.

Par ailleurs, les problématiques de concurrence étant différentes de celles relatives au secteur électrique, le Conseil de la concurrence, saisi par le Ministre chargé de l'économie, a rendu un avis le 5 octobre 1999 sur l'ouverture du marché du gaz.

Sur la base de ces consultations, le Gouvernement a adopté, le 17 mai 2000, un projet de loi de modernisation du service public du gaz et de développement des entreprises gazières.

Ce projet de loi définit, tout d'abord, le contenu du service public du gaz, ses missions, les clients qui en bénéficient, les opérateurs qui en sont chargés ainsi que les modalités de son financement. Il prévoit une ouverture maîtrisée du marché du gaz naturel à la concurrence qui repose sur la définition des « clients éligibles », le contrôle des conditions d'accès au réseau et la préservation des contrats d'approvisionnement à long terme, lorsque celle-ci est justifiée.

Afin d'assurer la qualité de la fourniture de gaz et la sécurité des approvisionnements, le texte précité dispose que des autorisations seront délivrées aux fournisseurs de gaz par le ministre chargé de l'énergie et que les pouvoirs publics pourront assurer la diversification des approvisionnements, pour éviter toute dépendance excessive par rapport à un fournisseur.

La régulation transparente du marché du gaz suppose, selon le même projet de loi :

- que le Gouvernement déterminera les choix des politiques énergétiques et les missions de service public sous le contrôle du Parlement ;
- qu'une commission de régulation commune à l'électricité et au gaz sera chargée d'assurer le respect des règles de concurrence sur le marché;
- que les collectivités locales concédantes de la distribution joueront pleinement leur rôle.

La date de discussion au Sénat du projet de loi de transposition de la directive « gaz » n'est toujours pas arrêtée. **Votre Commission des Affaires économiques souhaite que la directive gaz -dont le délai-limite de transposition était fixé au 10 août 2000- soit transposée le plus rapidement possible en droit français.**

b) Le secteur de l'électricité

Le processus de libéralisation des monopoles nationaux s'est traduit l'année dernière dans le secteurs de l'électricité par la transposition de la directive du 16 décembre 1996 relative au marché intérieur de l'électricité et ainsi par l'ouverture du marché de l'électricité français à la concurrence.

Fruit de neuf années de négociations, qui ont permis aux partisans du maintien de l'obligation de service public -au premier rang desquels votre Haute Assemblée, par la voix de sa commission des affaires économiques- de corriger les propositions très libérales initialement émises par la Commission, la directive du 19 décembre 1996 se veut un texte de compromis.

Deux ans après l'entrée en vigueur de la directive (le 19 février 1999), la part du marché ouverte à la concurrence doit être au moins égale à la consommation communautaire moyenne des clients de plus de 40 Gwh par an (environ 25 à 26 % du marché européen, soit 400 sites éligibles en France). Trois ans après 1997 (2000), ce seuil est abaissé à 20 Gwh (environ 28 % du marché, soit 800 sites éligibles en France) et six ans plus tard (2003) à 9 Gwh (plus de 30 % du marché, soit 3.000 sites en France). La Commission est chargée d'examiner la possibilité d'une nouvelle ouverture du marché neuf ans (2006) après l'entrée en vigueur de la directive. Elle prévoit, en outre, que les Etats pourront bénéficier d'un régime transitoire afin de faire face aux " *coûts échoués* " correspondant aux engagements ou aux garanties d'exploitation accordées avant l'entrée en vigueur de la directive, lesquels risquent de n'être pas honorés, à cause de ce texte.

Chaque Etat membre est tenu d'atteindre les résultats que prescrit la directive, selon les modalités qu'il souhaite. Les critères qui permettent de définir les clients « éligibles » sont laissés à son appréciation (hormis pour les consommateurs de plus de 100 Gwh par an, qui sont automatiquement éligibles, dès le 19 février 1999). De même, le mode de régulation est laissé à l'appréciation des Etats, la directive prenant acte de la diversité des modèles nationaux en la matière et n'imposant que l'existence d'une autorité indépendante des parties pour régler les litiges.

La directive du 19 décembre 1996 prévoit que les Etats membres désignent ou demandent aux entreprises propriétaires de réseaux de désigner un gestionnaire du réseau de transport (GRT) qui doit s'abstenir de toute discrimination entre les utilisateurs, en particulier si ce gestionnaire dépend d'un opérateur ayant des activités de production. C'est pourquoi ce GRT doit être indépendant -au moins sur le plan de la gestion- des autres activités non liées au réseau de transport, s'il reste intégré au sein d'une entreprise qui produit de l'électricité.

La directive institue au profit des Etats un droit d'accès à la comptabilité des entreprises de production, de transport et de distribution et prévoit l'établissement de comptes séparés entre les diverses branches d'activité afin d'éviter les discriminations, les subventions croisées, et les distorsions de concurrence.

La transposition de la directive est effective depuis cet année, la loi relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité étant rentrée en vigueur le 10 février dernier.¹

Votre commission des affaires économiques et son rapporteur, M. Henri Revol², ont, tout en souscrivant aux objectifs de la directive, regretté, lors de l'examen de ce projet de loi, une transposition a minima de la directive, sans réelle vision stratégique.

Votre commission a estimé que la directive était interprétée stricto sensu, contrairement à la stratégie adoptée par les plus importants de nos partenaires. Elle a considéré que le degré d'ouverture du marché proposé et le statut du GRT proposé reflétait une attitude protectionniste. Elle a également jugé que le projet de loi transmis au Sénat comportait des mesures de nature à entraver les échanges d'électricité, dans un esprit totalement contraire à la directive ainsi que des mesures anti-économiques telles que l'institution d'une taxation des autoproducteurs d'électricité.

Votre rapporteur pour avis estime quant à elle, à titre personnel, que ces dispositions ont ouvert la voie à une « marchandisation » de l'électricité et à la banalisation d'un bien de « première nécessité » et, donc, essentiel à la vie quotidienne des usagers-citoyens.

c) L'ouverture du marché des services postaux

Le mouvement d'ouverture du marché des services postaux, engagé à l'initiative des instances européennes, s'était traduit l'année dernière par la transposition en droit français de la directive du 15 décembre 1997 d'harmonisation du secteur postal.

Le texte de transposition abroge tout d'abord le périmètre traditionnel du monopole de La Poste. Le service universel postal est défini au nouvel

¹ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité parue au JO n° 35 du 11 février 2000.

² Rapport n°502 (1998-1999) de M. Henri Revol au nom de la Commission des Affaires économiques.

article L. 1 du Code des Postes et Télécommunications. Il garantit, à tous les usagers, « de manière permanente et sur l'ensemble du territoire », en application des principes de continuité et d'égalité, des services postaux « répondant à des normes de qualité déterminées », à des « prix abordables » pour tous les utilisateurs.

Ce service universel postal comprend les envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kg, les colis postaux jusqu'à 20 kg, les envois recommandés, les envois à valeur déclarée.

Le service universel postal fait partie intégrante du service public des envois postaux, qui comprend également le service public du transport et de la distribution de la presse.

La Poste est désignée comme le prestataire du service universel. Elle est, en conséquence, soumise aux dispositions de l'article 14 de la directive relative à la comptabilité analytique des prestataires du service universel postal : comptabilités distinctes des secteurs réservés et non réservés d'une part et des services faisant ou non partie du service universel d'autre part ; règles de répartition des coûts, notamment communs, entre services réservés et non réservés ; notification à la Commission européenne et vérification des systèmes de comptabilité analytique employés.

Pour financer ses obligations de service universel, le texte attribue à La Poste, comme services réservés : les services nationaux et transfrontières d'envoi de correspondance, y compris le publipostage, d'un poids inférieur à 350 grammes et dont le prix est inférieur à cinq fois le tarif applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide.

Le montant du chiffre d'affaires des services réservés s'élèverait, en conséquence, à environ 44,9 milliards de francs (soit les trois-quarts du chiffre d'affaires courrier) ; le courrier transporté par La Poste concerné par l'ouverture à la concurrence représenterait 1,3 milliard de francs, soit 2,2 % du chiffre d'affaire total des envois postaux, compte tenu des activités déjà soumises à la concurrence.

Votre commission observe que le « choc concurrentiel » subi par La Poste reste encore très limité et souligne que l'opérateur doit maintenant se préparer à celui -beaucoup plus sérieux- envisagé pour 2003. Votre rapporteur pour avis estime quant à elle que la mise en oeuvre de cette directive est lourde de danger pour l'avenir du service public de la Poste.

La Commission européenne a, en effet, proposé le 30 mai dernier des mesures visant à ouvrir à la concurrence, d'ici à 2003, un pan important du

marché des services postaux. Sur la base de nouvelles propositions qui seraient discutée avant la fin 2004, une autre partie du marché serait également ouverte à la concurrence d'ici à 2007. Cette approche par étapes pour l'achèvement du marché intérieur des services postaux maintiendra les garanties existantes afin d'assurer un service postal universel dans toute l'Union.

Ces propositions sont présentées à la demande du Conseil européen de Lisbonne qui a invité la Commission à accélérer la libéralisation des services postaux dans le cadre des efforts déployés pour achever et rendre pleinement opérationnel le marché intérieur et pour développer «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde». La Commission propose en particulier d'étendre l'éventail des services que les États membres doivent ouvrir à la concurrence aux lettres de plus de 50 grammes (la limite de poids actuelle est de 350 grammes), aux lettres de moins de 50 grammes dont le prix représente au moins deux fois et demie le coût d'une lettre ordinaire (la limite de prix actuelle est de cinq fois le coût d'une lettre ordinaire), à tout le courrier sortant destiné aux autres États membres et à tout le courrier exprès. La proposition présentée aura pour effet d'ouvrir quelque 20 % du marché postal de l'Union européenne à la concurrence, contre 3 % seulement en vertu de la directive postale en vigueur.

La proposition vise à faire en sorte que l'ouverture du marché, qui doit s'effectuer en 2003, soit suffisante pour générer la concurrence sans nuire au service universel ni à l'équilibre financier des prestataires du service universel. Pour y parvenir, l'ouverture du marché proposée touche tous les segments du marché postal (par la réduction des limites de poids et de prix pour les services qui peuvent être réservés), mais concerne en particulier les segments qui sont déjà ouverts, de fait, à la concurrence (c'est-à-dire le courrier transfrontière sortant).

La proposition imposerait aux États membres les obligations suivantes, pour le 1er janvier 2003 au plus tard :

- réduction des limites de prix et de poids, en les ramenant de 350 grammes et cinq fois le tarif de base normal pour les lettres à 50 grammes et deux fois et demie le tarif de base pour les lettres ;

- réduction des limites de prix et de poids, en les ramenant de 350 grammes et cinq fois le tarif de base normal à 50 grammes et deux fois et demie le tarif de base pour le publipostage (c'est-à-dire l'envoi de publicités) ;

- ouverture totale à la concurrence du courrier transfrontière sortant ;

- ouverture totale à la concurrence de tous les services de courrier exprès (sans limite de prix).

L'ouverture totale du marché qu'entraînerait cette proposition représenterait, d'après les estimations, environ 20 % des recettes que les prestataires du service universel tirent des services postaux.

Sur la base de cette proposition, les États membres pourraient encore maintenir un domaine réservé représentant, en moyenne, 50 % des recettes que les prestataires du service universel tirent des services postaux. Actuellement, une moyenne de 70 % de leurs recettes proviennent des services réservés. Toutefois, comme certains États membres ont déjà ouvert à la concurrence une part de leur marché postal plus grande que ce que propose la Commission, l'impact de cette proposition sur l'ouverture du marché devrait varier d'un État membre à l'autre.

Enfin, la proposition améliorerait la clarté et la sécurité juridiques du cadre réglementaire existant en définissant clairement les services spéciaux, qui ne peuvent être réservés, et en imposant l'application des principes de transparence et de non-discrimination aux tarifs spéciaux.

Une étape ultérieure est proposée pour ouvrir davantage le marché postal à la concurrence. Cette étape prendrait effet le 1er janvier 2007. Des propositions précises devront être présentées par la Commission avant le 31 décembre 2004. Elles s'appuieront sur un réexamen du secteur axé sur le maintien du service universel dans un cadre concurrentiel.

Les garanties déjà définies dans la directive postale en vigueur (97/67/CE) en ce qui concerne le service universel seraient renforcées. En particulier, les États membres conserveraient la possibilité d'appliquer un régime d'octroi de licences afin d'imposer des obligations de service universel aux concurrents, ainsi que la possibilité de constituer un fonds de compensation auquel contribueraient les opérateurs afin de compenser les éventuelles pertes de recettes sur les services réservés que pourrait subir le prestataire du service universel et qui pourraient l'empêcher de couvrir le coût de l'obligation qu'il assume. La nouvelle proposition renforce ces dispositions en y ajoutant la possibilité expresse pour les prestataires du service universel d'effectuer une péréquation entre les services non-réservés et les recettes des services réservés.

Votre rapporteur pour avis espère que le Gouvernement se montrera vigilant lors de l'élaboration de la nouvelle directive. Compte tenu du rôle essentiel de La Poste notamment pour l'aménagement du territoire, il convient de veiller à ce que ne soient pas remis en cause les principes qui fondent le service public postal et en particulier, l'égalité d'accès des usagers, la péréquation tarifaire, la qualité et la continuité des services ainsi que la maîtrise nationale des réseaux postaux.

*

*

*

Alors que son rapporteur pour avis lui proposait d'émettre un avis favorable, la Commission des Affaires économiques, qui a examiné ce rapport le mercredi 8 novembre, s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits consacrés à la consommation et à la concurrence, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 8 novembre 2000, la commission des affaires économiques a examiné le rapport pour avis de Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis. Elle a indiqué que le budget de la consommation et de la concurrence pour 2001 s'élevait à 1,19 milliard de francs, en augmentation de 5 % par rapport à 2000. Elle a précisé que cette augmentation devrait permettre de renforcer les moyens d'inspection de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (l'AFSSA) et de l'Institut national de la consommation (INC).

Elle a rappelé le rôle précieux et essentiel des associations de consommateurs en matière d'information, de soutien aux consommateurs et de représentation des consommateurs auprès des pouvoirs publics, grâce à plus de 4.000 permanences dans tout le pays et plus de 150.000 heures de présence sur le terrain.

Elle s'est ensuite félicitée de ce qu'une solution s'ébauche pour remédier à la crise que traverse l'INC depuis 1994. Elle a indiqué qu'une nouvelle direction avait été nommée en juin dernier, qu'un décret devrait redéfinir les missions de l'INC, et qu'une nouvelle comptabilité devrait permettre de mieux distinguer ce qui relève du pôle éditorial des actions de soutien aux consommateurs et à leurs associations. Elle a cependant regretté que la réforme de l'INC, qui exigeait de nouveaux investissements, ne soit pas accompagnée de moyens supplémentaires.

Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis, a ensuite souhaité insisté sur trois aspects de la politique de protection des consommateurs : la sécurité des produits et des aliments, le surendettement des ménages et le développement du commerce électronique.

Soulignant que la sécurité des produits et des aliments était aujourd'hui une des grandes priorités de la politique de la consommation, elle a rappelé que cette année avait été marquée par une multiplication des affaires concernant la sécurité alimentaire.

Elle a relevé que ces incidents avaient suscité une mobilisation accrue des pouvoirs publics qui s'était traduite tant au niveau national qu'au niveau européen par une

intensification des contrôles, dans certains cas par un renforcement des normes de sécurité ainsi que par une réforme des structures chargées de la veille sanitaire.

Estimant qu'au niveau national, la mise en place de la nouvelle Agence française de sécurité sanitaire des aliments avait amélioré la capacité des administrations à évaluer les risques sanitaires que peuvent présenter les aliments destinés à l'homme ou aux animaux, elle a jugé que les efforts entrepris devaient être poursuivis, en particulier sur une meilleure coordination des services de contrôle.

Elle a fait observer que notre pays manifestait un attachement très fort à la qualité de sa nourriture et que les esprits étaient, en outre, encore marqués par des affaires comme celle du sang contaminé, où l'on avait trop longtemps occulté la vérité. Elle a considéré que si le rôle des responsables politiques était d'exprimer les attentes et les craintes de nos concitoyens, leur responsabilité était aussi de faire le tri entre des peurs irrationnelles et des craintes justifiées. Elle a estimé, en conséquence, que ces dossiers exigeaient de la part des pouvoirs publics sérénité, pédagogie et transparence. Elle s'est, par ailleurs, félicitée de l'annonce d'une réforme d'envergure au niveau européen visant à mieux harmoniser les réglementations relatives à la sécurité alimentaire et à créer une agence européenne de sécurité sanitaire.

Evoquant le surendettement, Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis, a relevé que les évolutions observées l'année dernière -l'accroissement du nombre de dossiers de surendettés et la montée en puissance du « surendettement passif »- s'étaient poursuivies. Elle s'est félicitée de la réforme du dispositif de traitement des situations de surendettement opérée par la loi contre les exclusions, qui a permis de mieux accompagner les personnes en grande difficulté. Elle a, en revanche, manifesté son souci que les moyens en personnels des commissions de surendettement soient suffisants, pour ne pas allonger à l'excès les délais de traitement des dossiers.

Elle a souhaité, par ailleurs, qu'en matière de prévention du surendettement, des mesures soient prises pour renforcer l'information des consommateurs qui ont recours à des crédits renouvelables à la consommation, soulignant que le recours à ce type de crédits de trésorerie était un facteur de risque important pour les populations en situation de fragilité. Elle a également jugé que la protection des consommateurs passait par la définition d'un service bancaire de base gratuitement accessible à tous.

S'agissant du commerce électronique, Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis, a indiqué que si cette nouvelle forme de commerce offrait aux consommateurs l'occasion d'acheter, à partir de leur ordinateur, des produits du monde entier, elle présentait encore très peu de garanties en matière de protection des consommateurs. Elle a estimé qu'il fallait en conséquence suivre avec vigilance l'élaboration du projet de loi sur la société de l'information, que le Premier ministre s'était engagé à déposer d'ici à la fin de la session.

Abordant la politique de la concurrence, elle a indiqué qu'elle avait dressé dans son rapport écrit un bilan détaillé de la politique de la concurrence menée aux niveaux national et communautaire.

Elle a indiqué que le phénomène le plus marquant cette année avait été les réformes du droit de la concurrence engagées aussi bien au niveau national, avec le projet de loi sur les « nouvelles régulations économiques », qu'au niveau communautaire, avec la proposition de règlement réformant les procédures de contrôle des pratiques anticoncurrentielles, soulignant que le point commun de ces textes était la volonté de renforcer l'efficacité des contrôles exercés par les autorités chargées de la concurrence.

Evoquant la mobilisation de l'opinion publique sur les conséquences de l'épidémie d'encéphalite spongiforme bovine, M. Michel Souplet a souligné que la France vivait actuellement une crise majeure qui aurait des conséquences considérables sur l'avenir de la filière bovine française. Il a jugé que le comportement des médias était sur cette question particulièrement irresponsable, soulignant que le nombre de victimes de la maladie de Creutzfeld-Jacob était sans proportion avec celui consécutif aux accidents de la route, aux maladies liées au tabac ou encore aux maladies nosocomiales contractées dans les hôpitaux. Il a rappelé, en conclusion, les efforts déployés par les professionnels et les pouvoirs publics pour assurer aux Français un niveau de sécurité sanitaire très élevé.

En réponse, Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis, a souligné que l'enjeu actuel était bien de distinguer les peurs irrationnelles des craintes justifiées, estimant que les pouvoirs publics devaient faire preuve dans cette affaire de pédagogie et de transparence.

Prenant acte de la volonté de préserver les moyens de la politique de la concurrence et de la consommation dont faisait preuve ce budget qui reste, par ailleurs, extrêmement modique, le rapporteur pour avis a invité la commission à donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits pour 2001.

La commission s'en est ensuite remise à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits consacrés à la consommation et à la concurrence dans le projet de loi de finances pour 2001.