

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, 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-Pierre Raffarin, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Louis Moinard, *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, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Xavier Dugoin, 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, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Edmond Lauret, 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, Jean-Jacques Robert, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : **1805, 1861 à 1866** et T.A. **370**.

Sénat : **88** et **89** (annexe n° **11**) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE I^{ER} - LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES	5
I. DES CRÉDITS PEU « LISIBLES »	5
II. UN BUDGET MODESTE, EN AUGMENTATION	6
III. UNE ADMINISTRATION QUI SE MODERNISE	7
A. LES MISSIONS ET LES MOYENS DE LA DGCCRF	7
B. MODERNISATION DE LA DGCCRF	9
CHAPITRE II - LA POLITIQUE DE LA CONSOMMATION	11
I. LE SOUTIEN AU MOUVEMENT CONSOMÉRISTE	11
A. LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE CONSOMMATEURS : DES RELAIS INDISPENSABLES DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS	11
1. <i>Un mouvement associatif dynamique</i>	11
2. <i>Un financement public qui se stabilise</i>	13
3. <i>La répartition des subventions</i>	15
B. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION : UN ETABLISSEMENT À LA CROISÉE DES CHEMINS	16
1. <i>La réforme de l'Institut national de la consommation</i>	17
2. <i>Un budget qui se maintient</i>	19
II. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS	20
A. LE RÔLE CROISSANT DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE	20
1. <i>La protection des consommateurs : une politique communautaire à part entière</i>	20
2. <i>Le rôle croissant de la Communauté européenne en matière de protection des consommateurs</i>	23
a) Un renforcement des actions d'évaluation des risques encourus par le consommateur	23
b) La montée en puissance du droit communautaire	25
3. <i>Le plan d'action pour la politique des consommateurs</i>	28
a) Le soutien des associations de consommateurs	28
b) Une meilleure gestion des risques encourus par les consommateurs	29
c) Une harmonisation des mesures de protection des consommateurs	30
B. UNE POLITIQUE NATIONALE DYNAMIQUE	32
1. <i>La sécurité des produits et des aliments : un enjeu majeur pour la protection des consommateurs</i>	32

a) Une forte mobilisation des consommateurs face aux crises récentes survenues dans le secteur de l'alimentation humaine et animale.....	32
b) Un renforcement des dispositifs publics en faveur de la sécurité alimentaire.....	36
c) La sécurité des produits industriels et des services.....	39
2. <i>La protection des consommateurs en situation de fragilité</i>	41
a) la mise en œuvre de la réforme du dispositif de lutte contre le surendettement.....	41
b) Les négociations en cours sur le service bancaire de base.....	48
C. LES NOUVEAUX DÉFIS	49
1. <i>Le délicat dossier des organismes génétiquement modifiés</i>	49
a) Un doute croissant dans les opinions publiques.....	49
b) Vers une nouvelle réglementation de la consommation et de la culture des OGM.....	50
c) La mise en œuvre de l'obligation d'étiquetage des aliments issus d'organismes génétiquement modifiés.....	51
2. <i>La protection du consommateur dans les transactions électroniques</i>	55
a) Le développement du commerce électronique.....	55
b) Une protection du consommateur encore limitée.....	56
c) Une adaptation de la législation aux exigences du commerce électronique.....	57
CHAPITRE III - LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE	61
I. LES DOSSIERS EUROPÉENS	61
A. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA CONCURRENCE : UN INSTRUMENT DE DÉFENSE ET DE PROMOTION DU MARCHÉ UNIQUE	61
1. <i>Une activité de contrôle accrue</i>	62
2. <i>La poursuite de la modernisation du droit de la concurrence</i>	63
B. LA POLITIQUE DE LIBÉRALISATION DES MONOPOLES PUBLICS	64
1. <i>La libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz</i>	65
a) La transposition de la directive du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.....	65
b) L'ouverture du marché du gaz.....	69
2. <i>L'ouverture du marché des services postaux</i>	71
a) L'ouverture à la concurrence des services postaux communautaires.....	72
b) La transposition de la directive postale.....	73
c) Vers une deuxième étape dans l'ouverture à la concurrence.....	74
II. LA POLITIQUE FRANÇAISE DE LA CONCURRENCE	75
A. LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DOIT FAIRE FACE À UN IMPORTANT MOUVEMENT DE CONCENTRATION	76
B. LE CONSEIL DE LA CONCURRENCE JOUE UN RÔLE CROISSANT DANS LA RÉGULATION DES MARCHÉS	78
C. UN CONTRÔLE ACCRU DES POLITIQUES ANTICONCURRENTIELLES	80

Mesdames, Messieurs,

Aujourd'hui comme hier, ni la protection des consommateurs, ni la concurrence ne sont mentionnées dans le titre d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat. Ces secteurs relèvent, en effet, pour la consommation de la responsabilité du secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat, pour la concurrence du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Cette situation explique que les crédits de la consommation et de la concurrence ne fassent toujours pas l'objet d'un fascicule budgétaire propre, mais soient intégrées 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 sujets sont, en effet, au cœur de l'actualité tant dans le domaine de la consommation avec la multiplication des affaires mettant en cause la sécurité alimentaire, que dans le domaine de la concurrence avec une vague sans précédent de concentration des opérateurs économiques.

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'une part, l'exclusion, avec notamment la réforme du dispositif de lutte contre le surendettement, d'autre part, les nouvelles technologies, que cela soit dans le domaine alimentaire avec l'apparition des organismes génétiquement modifiés ou, en matière de transactions avec les débuts du commerce électronique.

CHAPITRE I^{ER}

LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES

Les dotations budgétaires de la politique de la concurrence et de la consommation sont modestes et peu « lisibles ».

I. DES CRÉDITS PEU « LISIBLES »

Conséquence budgétaire de l'inexistence - souvent regrettée par les associations de consommateurs - d'un portefeuille ministériel qui leur soit exclusivement consacré, la consommation et la concurrence ne font pas l'objet d'un fascicule budgétaire propre.

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° 8 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.

II. UN BUDGET MODESTE, EN AUGMENTATION

Le budget de la concurrence et de la consommation pour 2000 s'élève à 1.158,1 millions de francs contre 1.139,1 millions de francs en 1999, soit une augmentation de 2%.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE

(en millions de francs)

	LFI 1999	PLF 2000	EVOLUTION
Dépenses ordinaires (DO), dont :	1.126,1	1.137,1	+1%
- Moyens et services	1.076,1	1.087,2	+1%
- Interventions publiques	50	50	0 %
Dépenses en capital			
Crédits de paiement (CP)	13	21	+62%
Total (DO + CP)	1.139,1	1.158,1	+2%
Autorisations de programmes	24	15	-38%

● **Les dépenses ordinaires** s'élèvent à 1.137,1 millions de francs contre 1.126,1 millions de francs en 1999, soit une progression de 1 %. Elles représentent la quasi totalité du budget affecté à la consommation et à la concurrence.

Les moyens et services sont en augmentation de 1 % par rapport à 1999 et atteignent 1.087,2 millions de francs, soit 95 % des dépenses ordinaires.

Ces dotations couvrent les dépenses de personnel (870,6 millions de francs) et de fonctionnement (216,5 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 2000 d'une subvention de fonctionnement de 25 millions de francs, comme en 1999. L'AFSSA bénéficie, quant à elle, d'une augmentation de sa subvention de fonctionnement qui s'élève pour 2000 à 16,6 millions de francs contre 11,7 millions de francs.

Les crédits d'intervention, qui sont pour l'essentiel affectés aux organisations de consommateurs, s'élèvent pour 2000 à 50 millions de francs comme en 1999.

• **Les dépenses en capital.** Les crédits de paiement s'élèvent à 21 millions de francs contre 13 millions de francs en 1999. Les autorisations de programme passent de 24 millions à 10 millions de francs.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la progression des crédits affectés à la concurrence et à la consommation, 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.

III. 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.

Administration de régulation, elle joue un rôle unique, au sein des pouvoirs publics, en étant à la fois administration de conception et de terrain, dotée d'une approche globale de la vie économique en raison de sa compétence horizontale, et d'un réseau de relations avec un grand nombre d'autres départements ministériels.

Pour assurer sa mission, la DGCCRF s'emploie à développer le libre jeu de la concurrence, à garantir la qualité des produits et des services et la loyauté des transactions, à protéger les intérêts des consommateurs et à assurer leur sécurité.

Elle dispose, pour remplir sa mission, d'implantations dans toute la France, à proximité des usagers, consommateurs, entreprises et élus. Elle emploie 3.995 agents au 1er janvier 1999, 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 (54 agents), 2 directions nationales d'enquête (DNE) spécialisées : répression des fraudes, concurrence (53 agents), 7 brigades interrégionales d'enquêtes de concurrence et huit laboratoires à Massy, Bordeaux, Marseille, Montpellier, Rennes, Strasbourg, Lille, Saint-Denis de la Réunion (357 agents).

Totalement intégrés au dispositif de contrôle des produits, les laboratoires doivent être en mesure de procéder aux analyses demandées dans le cadre des enquêtes programmées ou des prélèvements d'initiative locale. L'apparition de nouveaux produits et de nouvelles technologies de production impose aux laboratoires des efforts permanents d'adaptation pour rester à la pointe des innovations.

C'est pour répondre en particulier à ces exigences que la rationalisation des activités des laboratoires a été engagée en 1998. Cette démarche, qui s'inscrit dans le cadre de la modernisation de l'Etat, a pour objectif une meilleure adéquation des structures et des moyens aux besoins de la DGCCRF. Elle s'est traduite par la mise en place de nouvelles structures - un comité scientifique et un comité de pilotage - et de pôles d'expertise spécialisés dans des techniques analytiques particulières ou dans des types de produits spécifiques. Ces pôles d'expertise sont constitués de quelques laboratoires qui se répartissent les tâches essentielles d'analyse, de mise au point de méthodes et d'appui technique à la normalisation ou à la réglementation.

Cette spécialisation, mise en place progressivement, doit permettre d'optimiser l'usage des équipements scientifiques et d'adapter les investissements aux besoins réels en volume et en localisation géographique. Elle vise à améliorer la réactivité des équipes de travail pour satisfaire aux urgences et aux activités programmées dans des délais compatibles avec la conduite des enquêtes. Elle devrait renforcer les capacités des scientifiques à mettre au point des méthodes analytiques adaptées aux besoins des enquêteurs, accroître la disponibilité des personnels pour participer à la normalisation et à l'évolution des réglementations et faciliter la concertation et la diffusion des informations. En 1998, les laboratoires ont analysé plus de 80.000 échantillons (68 % en physico-chimie, 32 % en microbiologie).

Par ailleurs, ces unités ont développé cette année le travail en réseaux spécialisés.

Le travail en réseau permet de mobiliser des compétences reconnues et de faire travailler ensemble, sur tout le territoire, des agents des directions départementales et des laboratoires. Ainsi ont été mis en place :

– des réseaux institutionnels, caractérisés par une couverture géographique nationale, une création et une gestion par l'administration centrale (vins, fruits et légumes, métrologie, hygiène alimentaire...);

– des réseaux de contrôle interdépartementaux, caractérisés par une création et une gestion décentralisées, créés dès lors qu'un besoin de contrôle d'une activité économique dépasse le cadre départemental. 27 réseaux de ce type sont recensés en 1998, tels que foie gras, produits diététiques et vitaminés, eaux embouteillées, jouets, tourisme vert. Trois nouveaux réseaux ont été créés en 1998 : fruits secs, ameublement de la région centre-est, produits chimiques.

B. MODERNISATION DE LA DGCCRF

Le souci de rendre un meilleur service public a incité la DGCCRF, depuis 1998, à définir et développer une politique de modernisation de ses moyens d'intervention.

Cette politique s'est traduite par :

– Une réforme de l'administration centrale, mise en place en février 1998. Elle a permis de rationaliser et simplifier les structures et de faciliter l'adaptation du service aux évolutions économiques, en regroupant dans la même unité les secteurs qui présentent aujourd'hui des caractéristiques communes. A titre d'exemple, les secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications sont insérés dans une nouvelle sous-direction des services et des réseaux, permettant de prendre en compte l'ensemble des aspects liés à l'ouverture à la concurrence de secteurs d'activité auparavant très administrés.

– Une ouverture croissante vers les autres services du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Le travail entre directions constitue une priorité au sein du ministère pour aboutir à une plus grande efficacité du service public. 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 de la comptabilité publique, 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 particulier de coopération a été signé le 21 septembre avec la DGDDI et la DGI sur le commerce électronique.

– Une informatisation accrue des données et des services. Dans ce cadre, les outils de travail se sont enrichis avec l'arrivée d'ordinateurs multimédias et le déploiement de réseaux locaux permettant d'utiliser les nouvelles technologies et d'accéder à Internet. Cette modernisation des moyens informatiques permet le développement :

* du système documentaire qui offre la possibilité d'accéder à distance aux bases de données juridiques, socio-économiques, administratives et scientifiques ;

* du cadre méthodologique informatisé fourni à l'ensemble des unités pour faciliter la réactivité en cas de crise. Le dispositif comporte deux volets : le premier concerne des conseils pour la mise en oeuvre d'actions préparatoires ; le second est relatif à la gestion de la crise avec notamment la présentation de toute une série d'actions réflexes à mettre en oeuvre ;

* des systèmes d'information internes permettant une aide pour l'exercice de l'activité et la mise en oeuvre d'une gestion administrative moderne.

– Une amélioration des relations avec les différents publics. En raison même de ses missions, la question des relations avec ses différents publics est décisive pour la DGCCRF. Ses actions de réglementation et de contrôle n'ont de sens qu'en s'appuyant sur une information claire et transparente, elle-même outil indispensable de pédagogie et de prévention. Dans ce but, en 1998, elle a fortement enrichi le serveur Internet du ministère. De nouveaux documents, « Le point sur », sont maintenant publiés, principalement à l'intention des journalistes ou de publics-relais ; il s'agit de fiches faisant le point, soit sur des questions d'actualité, soit sur des activités ou des produits ayant fait l'objet d'une nouvelle réglementation. Des actions ont également été menées pour améliorer l'accueil du public dans les services déconcentrés : accueil téléphonique et accueil physique des consommateurs. Dans le même souci d'améliorer les relations avec ses différents publics, la DGCCRF développe les rencontres au sein d'instances de réflexion telles que les Ateliers de la concurrence, les Ateliers de la consommation et les « Petits déjeuners de Bercy », rencontres à la fois interministérielles et ouvertes aux professionnels et aux organisations de consommateurs, en présence de journalistes et d'instances de concertation, notamment le Conseil national de la consommation (CNC), lieu privilégié de concertation entre les professionnels et les consommateurs.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DE LA CONSOMMATION

I. LE SOUTIEN AU MOUVEMENT CONSOMÉRISTE

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

1. Un mouvement associatif dynamique

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.

Parmi elles, 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 ;

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.

– 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

Ces associations assurent deux catégories de missions :

– l'aide aux consommateurs par des actions d'information et de soutien dans le règlement des litiges ;

– la représentation des consommateurs auprès des pouvoirs publics ou des professionnels.

La concertation entre les pouvoirs publics et les associations de consommateurs est, en particulier, institutionnalisée au sein du Conseil national de la consommation (CNC).

Les associations agréées participent également à de multiples instances nationales telles que la Commission de la sécurité des consommateurs (CSC), la Commission des clauses abusives, le Conseil national du crédit. Elles sont représentées à la Commission nationale d'équipement commercial, au Comité national de l'euro et dans de nombreuses autres instances.

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

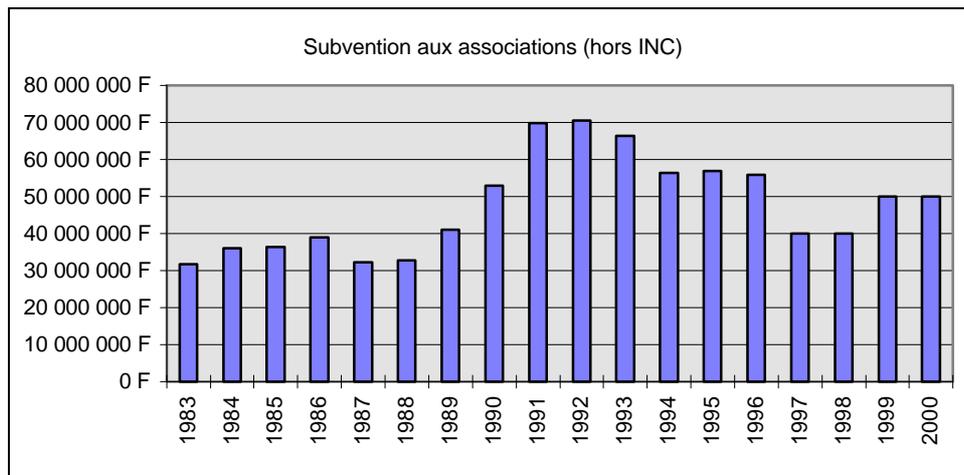
Ainsi associées aux politiques mises en oeuvre par les pouvoirs publics, aussi bien en matière de sécurité domestique que de lutte contre le surendettement ou de certification des produits industriels et des services, ces associations ont une charge de travail considérable et un rôle social important, qui justifient le soutien des pouvoirs publics.

Elles souhaiteraient d'ailleurs que ce rôle soit reconnu à travers un « statut d'élu social » qui leur permettrait d'exercer ces différentes fonctions dans de meilleures conditions.

2. Un financement public qui se stabilise

Les subventions de l'Etat aux associations de consommateurs inscrites dans le projet de loi de finances pour 2000 s'élèvent à 50 millions de francs, comme en 1999.

Après une longue période de réduction des aides aux organisations consoméristes, il faut se féliciter de cette stabilisation des subventions aux associations.



Votre rapporteur pour avis insiste cependant 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 contribution à la réduction des déficits publics ne peut être que réduite. 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 toujours pas connaissance, en octobre, de la répartition du restant des subventions, en dépit de promesses réitérées. Ces pratiques conduisent à faire vivre les associations la quasi-totalité de l'année avec 50

% de leur subvention sans, de plus, avoir jamais la certitude de pouvoir toucher le reste.

3. La répartition des subventions

Les subventions accordées au mouvement consommériste pour 2000 se répartissent de la façon suivante :

- 27 millions de francs sont destinés aux actions concertées et aides aux organisations de consommateurs au niveau national ;

- 22,6 millions de francs sont destinés aux actions concertées d'intérêt local qui recouvrent l'action des CTCR au niveau régional et celle des associations au niveau départemental.

Au niveau national les subventions aux associations ont été ces dernières années réparties de la façon suivante :

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ADEIC-FEN	909.370	500.652	374.013	331.700	300.029	256.608	315.090	338.705
AFOC	1.569.786	1.849.270	1.755.914	1.551.545	1.345.870	1.323.770	1.000.285	1.175.638
ALLDC	120.374	162.927	151.678	96.020	260.775	259.043	63.232	205.518
ANC	398.843	551.733	426.020	488.662	413.990	394.359	197.289	-
ASSECO-CFDT	967.414	967.414	668.560	665.351	522.190	558.657	409.734	395.284
CGL	665.835	665.835	467.481	255.564	205.012	169.268	158.767	198.605
CNAFAL	513.895	513.895	470.560	483.680	373.623	309.088	331.760	326.445
CNAFC	229.678	279.383	247.701	215.497	138.816	121.875	186.459	164.988
CAAPFS	453.880	461.227	357.997	358.076	228.688	273.593	314.906	234.576
CNL	899.670	899.670	787.109	701.858	732.182	602.098	594.193	596.256
CSCV	1.592.642	1.784.046	1.573.786	1.528.120	1.266.462	1.258.350	1.229.990	1.232.774
CSF	1.461.975	1.496.569	1.323.560	1.276.496	1.113.468	979.496	930.713	912.049
Familles de France	1.109.459	1.109.459	1.218.246	1.284.051	1.097.204	1.75.123	1.059.377	1.049.078
Familles rurales	1.441.492	1.498.315	1.495.768	1.584.689	1.430.695	1.193.379	1.188.970	1.173.979
FNAUT	245.320	245.320	161.826	123.355	91.168	83.085	-	-
INDECOSA-CGT	858.444	867.440	844.931	754.275	620.077	616.847	577.152	589.413
ORGECO	809.900	826.423	865.947	831.345	781.811	822.261	744.799	896.581
UFC	2.119.250	2.432.087	3.032.911	3.051.755	2.771.046	2.657.915	2.575.639	2.696.132
UFCS	1.047.418	1.183.835	1.048.009	900.401	1.022.604	806.818	710.013	813.979
UNAF	230.000	241.500	227.982	217.560	194.299	181.670	-	-

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 rapporteur pour avis 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.

Elle se félicite, à ce propos, de la création récente d'une nouvelle association de consommateurs, Conso-France, rassemblant sept associations nationales de consommateurs existantes : Adéic-Fen, ALLDC, Asséco-CFDT, CGL, Cnafal, CNL et Indécosa-CGT, qui devrait permettre de coordonner leurs actions à l'échelle nationale et européenne.

Votre rapporteur pour avis 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'adresse de tous les publics et, en particulier, des plus défavorisés.

B. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION : UN ETABLISSEMENT 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 et un organisme d'études et de formation.

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, n'a pas, cette année encore, reçu de solution.

Un groupe de travail, présidé par M. Robert Rochefort, directeur du CREDOC, avait toutefois 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 conforter l'analyse du rapport Rochefort en préconisant un recentrage de l'INC sur le soutien au mouvement consommateur.

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

Pour sortir de cette situation, le groupe de travail propose en premier lieu de redéfinir les missions et les structures de l'INC.

Dans cette perspective, il est suggéré de distinguer nettement dans les structures et la comptabilité de l'organisme ce qui est 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 la concurrence. 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 la base 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 préconisent une filialisation de l'activité commerciale.

Il est, 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 estiment qu'un contrat d'objectifs pluriannuel serait de nature à « clarifier » les relations entre l'INC et la tutelle. Il est proposé également que le contrat qui lierait l'INC et les associations de consommateurs définisse les services que celui-ci peut leur apporter.

Plus de deux ans après la remise de ce rapport, on ne peut que regretter qu'aucune mesure n'ait été prise. Le projet de décret redéfinissant les missions de l'INC n'ayant, en effet, toujours pas été adopté.

Or, il importe que l'INC soit de nouveau en mesure de remplir son rôle de soutien et d'information aux consommateurs et à leurs associations. Parce qu'organisme public indépendant des pouvoirs économiques et politiques, l'INC peut jouer un rôle important de diffusion de l'information relative à la consommation, en particulier auprès des publics défavorisés. L'INC se doit, en outre, de moderniser ses moyens de communication en développant, notamment, son site internet, qui devrait pouvoir devenir un centre d'information pour l'ensemble des consommateurs.

Il convient donc de mettre en oeuvre au plus tôt des solutions qui permettent à l'INC de sortir d'une crise qui dure déjà depuis trop longtemps.

2. Un budget qui se maintient

En 1998, l'INC a dégagé un résultat comptable positif de 5,1 millions de francs contre 2,1 en 1997, soit une croissance de 142 % sur un budget total de 62 millions de francs. Ces résultats marquent un retour à l'équilibre financier après plusieurs années de déficit.

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. Cette situation impose à l'établissement une politique d'investissement minimal qui l'a conduit à restreindre le nombre de ses essais comparatifs. Or ces essais constituent une des raisons d'être de l'établissement et un des éléments essentiels de la compétitivité de ses publications face à la concurrence des autres revues de consommateurs.

Pour 2000, le montant de la subvention de fonctionnement de l'INC inscrite dans le projet de loi de finances s'élève à 25 millions de francs, comme en 1999.

On peut se demander si ce montant est suffisant pour relancer les activités de l'INC. La Cour des comptes soulignait déjà en 1995 que *« si les pouvoirs publics considèrent que le rôle et la mission de l'INC constituent un enjeu dans une politique de la consommation dont l'Etat ne saurait se désintéresser, il conviendrait de lui accorder des moyens financiers suffisants pour assurer son développement en fonction des missions qui lui sont assignées. Si tel n'est pas le cas, la subvention a vocation à disparaître »*. La

même question se pose aujourd'hui. Il conviendra, une fois les missions et les structures de l'INC redéfinies, d'y répondre.

II. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Comme l'ont illustré les récentes affaires concernant l'alimentation animale ou les OGM, la politique de protection des consommateurs associe aujourd'hui une politique communautaire au rôle croissant et une politique nationale active.

A. LE RÔLE CROISSANT DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE

1. La protection des consommateurs : une politique communautaire à part entière

La Communauté européenne qui compte à ce jour 370 millions de consommateurs a progressivement élevé la protection des consommateurs au niveau des autres politiques communautaires.

Les Etats membres ont depuis longtemps élaboré des politiques en vue de défendre les intérêts spécifiques des consommateurs. Leur reconnaissant un certain nombre de droits fondamentaux, ils ont mis en œuvre des politiques visant à réduire les inégalités, à lutter contre les pratiques déloyales, à promouvoir la santé et la sécurité et à améliorer le niveau de vie en général.

Les méthodes utilisées pour garantir ces droits reflètent différents systèmes juridiques, traditions socio-culturelles, contextes institutionnels et politiques. Certains Etats ont privilégié une approche réglementaire et se sont appuyés sur une structure administrative complète pour traiter des problèmes liés aux consommateurs. D'autres ont adopté une approche plus pragmatique, préconisant un degré d'autorégulation des marchés ou des secteurs. Enfin si la législation sur les produits alimentaires a constitué la priorité pour quelques gouvernements, d'autres ont préféré se concentrer sur les appellations commerciales ou la fourniture de biens et services.

L'existence de cette diversité de réglementations et de structures a justifié l'élaboration d'une politique au niveau communautaire, afin que les consommateurs soient suffisamment confiants pour jouer un rôle actif dans le marché unique.

La conception d'une politique en matière de consommation est apparue au milieu des années 70, mais il faudra attendre l'Acte unique et la perspective du grand marché pour constater une véritable avancée de la politique des consommateurs. Entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, l'Acte unique a permis d'introduire la notion de consommateur dans le traité : l'article 100 A habilite la Commission à proposer des mesures en vue de protéger les consommateurs en prenant pour base un « niveau de protection élevé ». Cette notion n'a pas fait l'objet d'une définition précise, néanmoins cet article a le mérite de jeter les bases d'une reconnaissance juridique de la politique des consommateurs. De plus, l'Acte unique a levé la règle de l'unanimité pour l'adoption des directives dans de nombreuses matières touchant de près ou de loin à la protection des consommateurs.

La politique des consommateurs s'est alors inscrite dans une politique plus générale de réalisation du Marché intérieur, perspective qui lui a permis de prendre un nouvel élan. La suppression des frontières et la réalisation du marché unique au 1^{er} janvier 1993 ont mis en évidence l'existence d'un marché de plus de 340 millions de consommateurs, ce qui nécessitait des règles d'accompagnement.

De plus la confiance des consommateurs est apparue comme indispensable au bon fonctionnement du marché. Les nouveaux programmes d'action ont mis l'accent sur la représentation et l'information des consommateurs, et la sécurité des produits et des transactions. Au cours de cette période des mesures ont été prises dans les domaines suivants : sécurité des jouets et sécurité générale de produits, paiements transfrontaliers, clauses abusives dans les contrats, vente à distance, time-sharing. Le bilan de ces années est positif : les efforts entrepris ont permis la mise en place d'un important socle législatif constituant un véritable droit communautaire de la protection des consommateurs.

Cette évolution s'est accentuée avec le traité de Maastricht, qui hisse la protection des consommateurs au rang de véritable politique communautaire. S'il est affirmé dans les objectifs généraux que la Communauté se doit d'apporter « *une contribution au renforcement de la protection des consommateurs* », l'article 129 A constitue le cadre juridique indiscutable permettant de poursuivre la politique de défense des consommateurs. Dès lors, de nouvelles perspectives s'ouvraient, concrétisées par plusieurs livres verts relatifs aux services financiers, à l'accès des consommateurs à la justice, à la législation alimentaire, aux ventes et garanties des biens de consommation et des initiatives législatives relatives aux actions en cessation, aux contrats négociés à distance, à la publicité comparative et aux virements transfrontaliers.

Afin de répondre aux nouveaux défis que constituent la mondialisation, la restructuration des services publics, le développement de la société de l'information et les évolutions de la biotechnologie, la Commission a articulé ses priorités pour 1996-1998 autour de trois axes :

- les services financiers, les services essentiels d'utilité publique et les produits alimentaires (des mesures ont été prises en matière de crédit à la consommation, de moyens de paiement, de législation alimentaire et de santé du consommateur) ;

- l'éducation des consommateurs, afin notamment d'encourager des comportements de consommation durable et de faciliter l'accès à la société de l'information ;

- l'assistance aux pays d'Europe de l'Est et aux pays en voie de développement afin de les aider à élaborer leur propre politique en faveur des consommateurs.

Toutefois, en raison de la crise de l'ESB, l'accent a été mis tout particulièrement sur la santé du consommateur et la sécurité alimentaire. La Commission a réorganisé les services concernés par la sécurité alimentaire en séparant les services chargés respectivement de l'élaboration des textes législatifs, de la consultation scientifique et des contrôles et en améliorant la transparence et la diffusion de l'information.

Il s'en est suivi une profonde restructuration de la DG XXIV désormais chargée non seulement de la politique des consommateurs mais aussi de la protection de leur santé :

- huit nouveaux comités, remplaçant les comités scientifiques concernés par la protection de la santé des consommateurs, ont été rattachés à cette Direction générale ;

- le comité scientifique multidisciplinaire a été remplacé par un comité scientifique directeur ;

- l'Office alimentaire et vétérinaire, anciennement Office communautaire d'inspections et de contrôles vétérinaires et phytosanitaires, a été intégré à la DG XXIV ;

- une unité responsable de l'évaluation des risques de santé publique a été créée.

Cette évolution, visant à renforcer la confiance des consommateurs, a été confirmée par le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 selon lequel la production et la mise sur le marché d'aliments sûrs doivent figurer parmi les priorités politiques de l'Union européenne.

Le traité d'Amsterdam, sans modifier ces orientations, fournit une nouvelle impulsion à la politique des consommateurs. La protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi que la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de défendre leurs intérêts en constituent, selon le nouvel article 129 A, des objectifs fondamentaux. De plus, selon le même article, les intérêts des consommateurs doivent être pris en compte dans la définition et l'application des autres politiques communautaires. Enfin, d'autres dispositions du traité, notamment en matière de santé publique, vont dans le sens d'une protection accrue des consommateurs.

2. Le rôle croissant de la Communauté européenne en matière de protection des consommateurs

Conforté par un cadre juridique rénové, la Communauté européenne a joué un rôle croissant notamment par un renforcement des actions en faveur d'une meilleure prévention des risques.

a) Un renforcement des actions d'évaluation des risques encourus par le consommateur

Le renforcement de la capacité d'évaluation des risques s'est tout d'abord traduit par la mise en place de l'unité « Evaluation des risques » au sein de la Direction générale XXIV chargée de la protection des consommateurs. Cette unité a procédé en 1999 à l'élaboration de lignes directrices pour l'application du principe de précaution et a produit plusieurs rapports sur l'analyse des risques en matière de sûreté alimentaire qui devraient servir de base à l'action de la Commission. L'unité « Évaluation des risques » a également participé aux travaux du Codex Alimentaire, du Comité sanitaire et phytosanitaire de l'OMC et aux travaux de l'Organisation mondiale de la Santé.

Les travaux effectués par l'unité « Evaluation des risques » ont, en outre, été complétés par les travaux des comités scientifiques. En raison de l'urgence du problème et de ses enjeux en termes de santé publique, le Comité scientifique directeur (CSD) qui coordonne l'activité des autres comités, a concentré ses efforts sur les conséquences des encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST), notamment l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ; ainsi, le CSD a adopté des avis sur dix-sept questions liées aux EST/ESB.

Dans l'ensemble, les avis les plus importants portaient sur :

- les risques liés à l'ESB (en général) ;
- les matériels à risques spécifiés (MRS) ;
- le risque de transmission de l'ESB dans des zones géographiques déterminées ;
- le risque de contamination des ovins par l'agent de l'ESB ;
- la sécurité de la gélatine, de la farine de viande et d'os, du suif, du phosphate dicalcique, des protéines hydrolysées et des engrais organiques.

Le Comité scientifique des plantes a rendu, quant à lui, des avis sur les plantes génétiquement modifiées, les produits phytopharmaceutiques et les résidus de pesticides dans les produits alimentaires.

Au cours de sa première année de fonctionnement, le Comité scientifique des médicaments et des dispositifs médicaux (CSMDM) a travaillé sur la quantification des risques de transmission de la maladie de Creutzfeldt Jakob (MCJ) par des substances d'origine humaine, la toxicité des colorants utilisés dans les médicaments, des orientations concernant la notion de « similarité » aux fins d'une législation concernant les médicaments orphelins, les matières premières utilisées pour les médicaments à usage humain et vétérinaire, etc.

Aux côtés de ces comités scientifiques, l'office alimentaire et vétérinaire (OAV), institué en 1997, a joué un rôle important. La principale mission de l'OAV consiste à assurer le suivi et le contrôle de la mise en oeuvre de la législation communautaire en matière de sûreté alimentaire, de santé animale et végétale et de bien-être des animaux, et de contribuer à l'entretien de la confiance du consommateur européen dans la sûreté alimentaire. Il assure cette mission à travers un programme d'inspection sur le terrain dans les Etats membres et les pays tiers. L'OAV a notamment joué un rôle important dans la découverte et l'évaluation des risques liés à la contamination de poulets et produits dérivés par la dioxine.

b) La montée en puissance du droit communautaire

L'action des pouvoirs publics communautaires en matière de protection des consommateurs a été également marquée, ces dernières années, par de nouveaux développements du droit communautaire de la consommation. Force est, en effet, de constater que le droit français de la

consommation évolue aujourd'hui essentiellement sous l'effet de nouvelles directives européennes, qui tendent à harmoniser les droits des consommateurs au sein d'un marché communautaire de plus en plus intégré.

Sept nouvelles directives relatives au droit de la consommation ont été adoptées de 1997 à 1999. La transposition de ces directives devrait entraîner des modifications plus ou moins importantes de la législation nationale. Pour mémoire, de 1997 à 1998, ont été adoptées :

– la directive sur les contrats à distance du 20 mai 1997 qui vise à établir des règles communes d'information et de protection du consommateur qui commande à distance un bien ou un service, à l'exception des services financiers.

– la directive sur les virements transfrontaliers, du 27 janvier 1997, qui définit les règles relatives aux paiements par virements bancaires transfrontaliers d'un montant inférieur à 50.000 écus ;

– la directive sur la publicité comparative, du 6 octobre 1997, qui tend à autoriser la publicité comparative dans les 15 Etats membres de l'Union européenne ;

– la directive sur l'indication du prix et le prix à l'unité de mesure du 16 février 1998, qui impose l'indication du prix et le prix à l'unité de mesure pour l'ensemble des produits offerts aux consommateurs ;

– la directive sur le crédit à la consommation, du 16 février 1998, qui tend à imposer une formule uniforme de calcul du taux annuel effectif global du crédit pour tous les Etats membres et détermine les composantes du coût du crédit à retenir pour ce calcul ;

– la directive sur l'action en cessation du 19 mai 1998, qui tend à harmoniser les dispositions nationales relatives au recours en cessation en cas d'infraction au droit communautaire de la consommation.

En 1999, l'Union a adopté, le 25 mai, **une directive sur les garanties des biens de consommation qui devra être intégrée dans le droit français avant le 1^{er} janvier 2002.**

Les consommateurs devraient ainsi bénéficier, si le bien acheté s'avère défectueux, de droits pouvant être exercés selon des conditions identiques dans chaque Etat membre. Ce texte introduit de surcroît le principe novateur de « conformité du bien au contrat ».

Pour mémoire, en droit français, le vendeur garantit à l'acheteur que la chose vendue ne présente aucun vice caché. Cette garantie légale est limitée aux vices qui rendent la chose vendue « *impropre à l'usage auquel on la destine* ». Dans un tel cas, l'acheteur peut obtenir la

résolution de la vente ou la réduction du prix. Cette garantie demeure pendant toute la durée de vie du produit. Elle est toutefois subordonnée à la preuve de l'existence du vice au moment de la vente et à l'action judiciaire de l'acheteur dans un bref délai à compter de la découverte du vice. Afin d'éviter cette contrainte liée au bref délai, l'acheteur a parfois appuyé ses prétentions sur un autre fondement juridique : le manquement du vendeur à son obligation de délivrance. Pendant un temps, la Cour de cassation accepta cette pluralité d'actions. Elle retenait à cet effet une conception large de l'obligation de délivrance selon laquelle livrer une chose inapte à son usage revient à livrer une chose non conforme aux stipulations du contrat. Cependant, en 1993, la Cour jugea l'assimilation des deux fondements contraire à l'application stricte de la loi. Depuis, le seul fondement possible en présence d'un vice caché est celui de la garantie légale, soumise au bref délai. Ce débat sur l'autonomie des deux moyens d'action, ainsi affirmée en droit interne, sera à nouveau abordé à l'occasion de l'intégration en droit français de la directive du 25 mai 1999.

Applicable aux seuls contrats de vente de biens de consommation conclus entre un vendeur professionnel et un consommateur, le champ d'application de cette directive est limité. Seuls sont visés les vendeurs qui s'adressent directement aux consommateurs. La directive ne concerne donc pas les producteurs.

Selon la directive, le vendeur doit garantir que le bien est conforme au contrat de vente. Cette conformité ne s'apprécie pas seulement au regard des stipulations contractuelles mais également par rapport aux usages habituels d'un tel bien, aux usages spéciaux acceptés par le vendeur, à la description, aux échantillons et, enfin, aux qualités et prestations habituelles de ce type de bien auxquelles le consommateur peut raisonnablement s'attendre. Etendue à tout défaut de conformité, cette garantie devrait permettre d'éviter les inconvénients résultant de la distinction établie par notre droit entre les notions de vice caché et de défaut de délivrance.

Outre la résolution du contrat et la diminution du prix du bien, la directive prévoit deux autres droits pour le consommateur : le remplacement du bien ou sa réparation. Ces deux derniers droits, qui relèvent actuellement de nos garanties commerciales, constitueront désormais des droits légaux. Selon la directive, le vendeur doit répondre à tout défaut antérieur à la vente et apparaissant dans un délai de deux ans à compter de la délivrance du bien. Notre garantie des vices cachés ne connaît pas un tel délai. Toutefois, en vertu de la clause « minimale » autorisant chaque Etat membre à renforcer le niveau de protection assuré par la directive, il sera possible de ne pas retenir une telle limitation. En outre, les Etats membres peuvent prévoir que, pour bénéficier de ses droits, le consommateur devra informer le vendeur du défaut dans un délai de deux mois à compter de sa découverte. Ce délai se rapproche, dans ses effets, de notre bref délai que le législateur pourrait être amené à préciser.

Enfin, dans bien des cas, la preuve de l'antériorité du vice, telle qu'elle est actuellement imposée par la garantie des vices cachés, représente un obstacle à l'action de l'acheteur. Afin d'éviter cet inconvénient, la directive établit une présomption simple d'antériorité des défauts qui apparaîtront dans

les six mois à compter de la délivrance du bien. Le droit français de la garantie devrait également être modifié sur ce point.

L'articulation de ce nouveau régime de garantie avec notre arsenal législatif actuel s'annonce complexe. Il est à craindre qu'elle ne suscite des interrogations relatives au cumul d'actions, identiques à celles exprimées à l'occasion de l'intégration en droit français de la directive de 1985 concernant la responsabilité du fait des produits défectueux.

Par ailleurs, **la Commission européenne a publié, le 11 décembre 1998, une proposition de directive concernant la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs.** Complétant la directive-cadre sur les contrats à distance du 20 mai 1997, elle vise à harmoniser certaines pratiques des professionnels concernés (banques, assurances, sociétés d'investissements...).

Contrairement à la plupart des directives consuméristes, elle aurait pour conséquence d'interdire aux Etats membres de prendre au niveau national des dispositions plus contraignantes, par exemple pour atteindre des objectifs plus ambitieux en termes de protection du consommateur.

L'adaptation à une concurrence internationale croissante du fait de l'évolution des techniques de communication soulève la question du maintien ou de la modification de dispositions intégrées depuis longtemps dans le droit national, notamment la faculté de se rétracter après la signature d'un contrat. La réflexion sera menée en parallèle avec celle sur les directives relatives au commerce et à la signature électroniques.

Cette proposition, examinée en mai par le Parlement européen, devrait être soumise au Conseil des ministres de l'Union avant la fin de l'année.

3. Le plan d'action pour la politique des consommateurs

Le conseil de l'Union européenne a enfin adopté cette année un plan d'action qui définit les grands axes de la politique de protection des consommateurs pour les années 1999-2001. Ce plan comporte trois volets :

– la représentation et l'éducation des consommateurs, en organisant une consultation plus systématique, un meilleur dialogue entre les associations, d'une part, et entre les consommateurs et les entreprises, d'autre part, des campagnes d'information adéquates, en développant les « Euroguichets » et en renforçant la coopération avec les Etats membres en matière d'éducation à la consommation ;

– la santé et la sécurité des consommateurs, en se fondant sur les meilleurs avis scientifiques possibles et sur une analyse cohérente des risques, en adaptant la législation de manière à garantir des produits plus sains et des services plus sûrs et en améliorant le traitement des urgences ;

– les intérêts économiques des consommateurs, en veillant à ce que la législation existante soit appliquée, en adoptant cette législation à l'évolution des produits et des services, notamment financiers, et en intégrant les intérêts économiques des consommateurs dans les autres politiques communautaires, telles que les télécommunications, les transports ou la réforme de la politique agricole commune.

a) Le soutien des associations de consommateurs

La Commission européenne souhaite que les associations de consommateurs jouent un rôle croissant dans la promotion des intérêts des consommateurs au niveau européen. Elle estime en conséquence qu'un soutien financier doit leur être apporté. Ce soutien sera accordé en priorité aux associations qui coopèrent entre elles, et avec la Commission. Cette dernière accordera sa préférence aux projets présentés par des regroupements permanents ou ad hoc d'associations de consommateurs de l'Union européenne. Elle soutiendra particulièrement tout projet tendant à renforcer la capacité d'ester en justice des associations de consommateurs, et permettant notamment la mise en œuvre de la directive de 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs.

La Commission envisage également de réunir consommateurs et entreprises dans le cadre d'un forum permanent. Elle a l'intention de consacrer des ressources à la mise en place d'un axe de dialogue permanent entre ces agents économiques. Ces concertations pourraient devenir le cadre régissant les négociations et le suivi d'accords européens d'autoréglementation. La commission a décidé, dans ce cadre, de créer un réseau d'experts en Europe sur les questions de consommation, tant pour son propre usage que pour celui des organisations de consommateurs.

Elle entend, en outre, renforcer le rôle des Euroguichets qui sont implantés actuellement dans onze Etats membres. Au départ sources d'information pour les consommateurs locaux sur des sujets purement transfrontaliers. Les Euroguichets devraient devenir des prestataires d'information et d'éducation sur la totalité des questions de consommation pour tous les consommateurs.

La Commission entend enfin développer ses campagnes d'information. Elle prévoit, comme pour la campagne sur la sécurité alimentaire, de focaliser sa communication sur un thème prioritaire, thème qui sera développé sur plus d'une année.

b) Une meilleure gestion des risques encourus par les consommateurs

Face à la complexité croissante des produits et des services, le plan d'action prévoit un renforcement de la capacité de l'Union européenne à évaluer les risques menaçant la sécurité des consommateurs.

La Commission envisage à cet effet d'élaborer des lignes directrices sur l'application du principe de précaution, le but étant de favoriser une prise de décision objective et cohérente lors de la difficile conciliation entre les intérêts des consommateurs et ceux d'autres parties prenantes.

Elle examinera également quelles nouvelles mesures permettraient d'obtenir le meilleur avis scientifique sur des parties de la législation de l'Union européenne susceptibles d'avoir des répercussions sur la santé des consommateurs et sur la sécurité alimentaire et d'améliorer les dispositifs de surveillance des marchés et d'alerte en cas de crise.

Consciente que les risques sont mondiaux et que l'approche purement communautaire n'est pas suffisante la Commission devrait favoriser les initiatives internationales sur le sujet. Des démarches devraient être initiées dans ce sens, notamment dans le cadre de la négociation sur le Codex Alimentarius ou encore au sein de l'OMC. De plus, la Commission indique qu'elle placera les questions de santé et de sécurité des consommateurs au premier plan de toutes ses relations bilatérales.

Votre rapporteur pour avis se félicite de ces différentes mesures, qui devraient accroître la capacité de la Commission européenne à assurer la sécurité alimentaire des consommateurs européens. Elle estime cependant ces mesures encore insuffisantes. Elle partage sur ce point les conclusions du rapport de nos collègues Jean Bizet et Bernard Dussaut sur les enjeux du secteur agro-alimentaire à l'aube du XXI^e siècle¹, quant à l'insuffisante harmonisation des réglementations européennes dans le secteur alimentaire.

¹ « Un nouvel ordre agro-alimentaire à l'aube du XXI^e siècle », rapport de MM. Jean Bizet et Bernard Dussaut au nom du Groupe de travail de travail des industries agro-alimentaires présidé par M. Marcel Deneux.

Elle se félicite à ce propos de l'annonce par le nouveau Président de la Commission européenne, M. Romano Prodi, d'un plan d'action en faveur de la sécurité alimentaire, qui devrait notamment envisager la création d'une Agence alimentaire européenne.

c) Une harmonisation des mesures de protection des consommateurs

Pour la Commission européenne, le renforcement de la protection des consommateurs passe par une harmonisation des mesures de protection et une meilleure application de la législation communautaire. Ces objectifs devraient se traduire par différents types de mesures dans plusieurs domaines :

● Les services financiers et la monnaie unique

Dans ce domaine, la communication de la Commission sur les services financiers¹ a défini pour les trois années à venir un programme dont les principaux éléments sont :

– l'adaptation de la législation sur le crédit à la consommation en fonction des méthodes et pratiques existant jusque-là, et notamment l'activité des intermédiaires du secteur du crédit ;

– la lutte contre le surendettement : la Commission publiera une recommandation ;

– les intermédiaires du secteur de l'assurance : la Commission envisagera une étude sur la possibilité d'améliorer le cadre réglementaire dans ce secteur ;

– l'amélioration du dialogue entre le secteur des services financiers et les consommateurs.

En ce qui concerne l'euro, le travail de la Commission sera essentiellement axé sur la mise en œuvre de ses trois recommandations² et de

¹ COM (97) 309 final - Communication de la Commission - « Services financiers : renforcer la confiance des consommateurs » - Suites données au Livre vert « Services financiers : répondre aux attentes des consommateurs ».

² Recommandations 98/288/CE de la Commission du 23 avril 1998 concernant le dialogue, le suivi et l'information pour faciliter la transition vers l'euro.
Recommandation 98/287/CE de la Commission du 23 avril 1998 concernant le double affichage des prix et d'autres montants (JOCE n° L 130 du 1.5.1998, p. 26).

l'accord conclu en 1998 entre les associations de consommateurs et l'industrie. Une mesure contraignante pourra être envisagée si la recommandation relative au double affichage des prix est insuffisante. Des mesures destinées à mieux renseigner les consommateurs sur l'euro seront réalisées.

● **L'actualisation du cadre réglementaire et le suivi de la législation**

La Commission entend revoir éventuellement la législation en fonction des rapports qui pourraient être rendus sur son application. Plusieurs rapports sont prévus :

– un rapport sur la mise en œuvre de la directive relative aux clauses abusives dans les contrats ;

– un rapport sur la possibilité d'établir des moyens efficaces de traitement des réclamations des consommateurs ;

– un rapport sur les réclamations transfrontières liées à la publication comparative ;

– un rapport concernant la transposition de la directive sur la vente à distance.

Si la responsabilité de l'application de la législation incombe aux Etats membres, l'Union européenne entend appuyer ce genre d'effort :

– en favorisant et encourageant la coopération administrative entre les Etats, et entre la Commission et les associations de consommateurs ;

– en soutenant la coordination des mesures adoptées par les agences nationales.

● La prise en compte des intérêts économiques des consommateurs dans les autres politiques de l'Union européenne

Il s'agit, pour la Commission, de garantir une prise en compte systématique et cohérente des intérêts des consommateurs au sein des différentes politiques de l'Union européenne. Il en est ainsi pour les services d'intérêt général, l'objectif étant d'instaurer un juste équilibre entre la libéralisation nécessaire à une amélioration de la concurrence et la prise en compte des intérêts des consommateurs quant au prix, à la qualité du service et à l'information.

B. UNE POLITIQUE NATIONALE DYNAMIQUE

Au niveau national, la politique de protection des consommateurs s'est illustrée par une forte mobilisation sur deux thèmes : la sécurité des produits et des aliments et la protection des consommateurs en situation de fragilité.

1. La sécurité des produits et des aliments : un enjeu majeur pour la protection des consommateurs

Alors même que les pouvoirs publics mettaient en place un nouveau dispositif de veille sanitaire, la politique de protection des consommateurs a été confrontée à une multiplication d'affaires mettant en cause la sécurité alimentaire.

a) Une forte mobilisation des consommateurs face aux crises récentes survenues dans le secteur de l'alimentation humaine et animale

Cette année aura été marquée par la multiplication des crises liées à l'alimentation animale ou humaine.

● La contamination à la dioxine

En mai dernier, les autorités belges ont informé les autorités européennes de l'existence d'une contamination par la dioxine de la production d'alimentation animale d'une société belge fournissant de nombreuses exploitations avicoles européennes.

Dès qu'elle en a eu connaissance, la Commission après consultation du Comité permanent des aliments pour animaux, a adopté une clause de sauvegarde obligeant les autorités des Etats membres à retirer tous les produits ou produits dérivés en provenance des exploitations potentiellement infectées, qui avaient été produits entre le 15 janvier et le 1^{er} juin.

En France, compte tenu des caractéristiques de la crise, les risques de dispersion des contaminants sur un nombre considérable de produits alimentaires ont conduit l'ensemble des directions départementales de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes à intervenir auprès des opérateurs, fabricants, importateurs ou distributeurs pour s'assurer du retrait effectif des produits suspectés d'être contaminés. Pour ce faire, les services ont dû rechercher tous les éléments de traçabilité utiles à leurs contrôles. Ce travail de contrôle s'est effectué de manière coordonnée avec les services vétérinaires.

Les administrations ont par ailleurs procédé au contrôle systématique des certificats belges de non contamination permettant aux produits d'origine belge -ou fabriqués à partir de produits d'origine belge- d'être maintenus à la vente en France. Le travail plus immédiat et plus urgent a été effectué par la Direction régionale du Nord de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, en raison des flux transfrontaliers d'achats directs de graisses ou d'aliments belges par les éleveurs de cette région. Près de 300 élevages ont été mis sous séquestre, principalement dans le nord et le centre de la France.

Dans ce contexte de crise, le Gouvernement français a, à titre conservatoire, décidé un embargo général sur les produits animaux ou d'origine animale en provenance de Belgique. La Direction générale des Douanes a mis en place un dispositif resserré de contrôle des camions sur toute la zone Nord. Elle a systématiquement consigné sur place les véhicules contrôlés dont le fret contrevenait au dispositif réglementaire. Près de 22.000 moyens de transport ont été inspectés, représentant plus de 2.500 tonnes de marchandises. Les vérifications opérées ont conduit à 171 consignations prononcées lorsque les marchandises transportées entraient dans le champ de nos mesures nationales ou lorsque les douanes avaient des doutes sur la nature des produits. En liaison avec les services vétérinaires, les marchandises consignées ont été, selon le cas, libérées, refoulées ou détruites. Les services de la DGCCRF estiment à 15.109 tonnes les marchandises

retirées du marché depuis le 1^{er} juin. Au 1^{er} juillet 1999 : 9.600 tonnes avaient été libérées, 5.384 tonnes restaient encore bloquées en attente de certificats et 124 tonnes avaient été incinérées.

Un des éléments utilisés pour lever les consignes était la production de certificats d'analyse. Les entreprises concernées et les services de contrôles ont procédé à des prélèvements de matières premières ou de produits finis susceptibles d'être contaminés. Dans ce cadre, les services de la DGCCRF ont réalisé 53 prélèvements, dont 24 de graisses destinées à l'alimentation animale. Au plan national, 14 résultats d'analyse sont actuellement disponibles, ils sont tous en deçà des seuils fixés par les autorités sanitaires compétentes. Il s'agit de produits de charcuterie, de produits laitiers, de graisses ou aliments destinés au bétail.

● L'affaire Coca-Cola

En mai dernier, plusieurs cas d'intoxication faisant suite à l'absorption de canettes de Coca-Cola ont été relevés en Belgique. En juin, par mesure de précaution, les produits Coca-Cola sont progressivement retirés des ventes en Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en France. Une enquête, menée en collaboration entre les autorités belges, communautaires et françaises, conduit à émettre l'hypothèse d'une contamination de certaines canettes, produites par l'usine Coca-Cola de Dunkerque, par des palettes de bois de stockage contenant des traces de phénol.

Dès que les premières informations relatives aux plaintes de consommateurs belges ont été connues, la DGCCRF a effectué des prélèvements à l'usine de Dunkerque, unité de production des boîtes incriminées.

Le 16 juin, le Gouvernement a pris un arrêté de retrait des produits fabriqués à Dunkerque et destinés au marché belge susceptibles d'être réintroduits sur le marché français et saisi l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA). En contact avec la société Coca-Cola et les professionnels concernés, la DGCCRF et ses directions départementales ont assuré la gestion des plaintes et l'application de l'arrêté de retrait. Une liaison constante avec les autres départements ministériels a étalé et été maintenue notamment avec l'Institut de Veille Sanitaire et l'Agence Française de sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA).

Après enquête, celle-ci a estimé que « *le risque sanitaire* » présenté par les boissons de Coca-Cola « *apparaissait faible et qu'il n'y avait ainsi plus lieu de recommander de ne pas consommer ces boissons* ». L'agence a souligné « *le caractère bénin et rapidement réversible des symptômes* ».

susceptibles d'être imputés à la consommation de Coca-Cola » et invoqué « le faible nombre de manifestations recensées par rapport à l'importance de la population ayant consommé de tels produits ». Cependant, le doute n'étant pas à ce jour totalement levé, « le groupe d'experts recommande que soit maintenu le recueil de données sanitaires en vue de poursuivre l'analyse épidémiologique dans la relation entre les troubles observés et la consommation des boissons ». Sur le fondement de cet avis, le Gouvernement a autorisé, le 24 juin, l'usine de Dunkerque à reprendre sa production.

• La levée de l'embargo sur le boeuf britannique.

L'embargo sur le boeuf britannique avait été décrété en mars 1996 après que plusieurs études scientifiques aient découvert que la maladie pouvait se transmettre à l'homme. De fait, plus de 45 personnes sont mortes au Royaume-Uni et une en France des suites de la maladie de Creutzfeld-Jakob, après avoir mangé de la viande de boeuf contaminée par l'ESB.

Pour enrayer l'épizootie, les Britanniques ont procédé à des abattages massifs de bovins et mis en place un système de traçabilité des animaux, qui leur a permis d'obtenir, en février 1998, du comité directeur scientifique de l'Union européenne un feu vert pour la levée de l'embargo.

La France devait en principe lever l'embargo le 1er août dernier, comme tous les autres pays européens, mais a constamment repoussé cette mesure, dans l'attente d'un rapport de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA).

Ce rapport, publié le 1er octobre dernier, et rédigé sous l'autorité du professeur Domont, a indiqué qu'il y avait encore des risques de voir de la viande contaminée à l'ESB exportée du Royaume-Uni, et que l'épizootie était loin d'être enrayerée.

Lors des négociations en cours avec les autorités britanniques et communautaires, la France a indiqué qu'elle serait susceptible de lever l'embargo sur le bœuf britannique si des conditions relatives à l'identité des autorités habilitées à procéder au contrôle, aux produits dérivés, à la nature des tests et à la traçabilité des animaux étaient remplies. En matière de contrôle, les autorités britanniques accepteraient que des contrôles soient effectués par des agents de l'Office vétérinaire européen. La France a également obtenu satisfaction sur la question des produits dérivés. Les exigences en matière de tests et de traçabilité, font, en revanche, encore l'objet d'une discussion. Les autorités anglaises devraient transmettre au Gouvernement un document sur l'ensemble de ces points qui sera soumis à l'AFSSA.

Le Gouvernement a indiqué qu'en cas d'avis positif de l'AFSSA, l'embargo serait levé. La Commission européenne a, quant à elle, lancé une procédure d'infraction envers la France. Un compromis devrait cependant être obtenu d'ici la fin du mois de novembre.

Ces événements ont suscité une légitime inquiétude des consommateurs que votre rapporteur pour avis ne peut que comprendre.

b) Un renforcement des dispositifs publics en faveur de la sécurité alimentaire

Dans ce contexte marqué par une mobilisation croissante des consommateurs, les pouvoirs publics ont mis en place un nouveau dispositif de veille sanitaire et renforcé les contrôles de la DGCCRF.

● La mise en place de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)

M. Jean Glavany, ministre de l'agriculture, M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la Santé et Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat chargée de la consommation, ont installé officiellement le 22 juin le conseil d'administration de l'AFSSA. Cette agence, créée par la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et au contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, est chargée de l'évaluation du risque et des recommandations en matière de sécurité alimentaire.

Dotée d'un budget de 349 millions de francs et regroupant 720 personnes, l'AFSSA est, avec l'Institut de veille sanitaire et l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, un des principaux éléments du dispositif de veille et de sécurité sanitaire mis en place par la loi du 1^{er} juillet 1998.

Placée sous la triple tutelle des ministères chargés de la Santé, de l'Agriculture et de la Consommation, l'AFSSA constitue le nouvel outil national d'évaluation des risques sanitaires des aliments. Elle est chargée de contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'alimentation, depuis la production des matières premières jusqu'à la distribution au consommateur final. Dans ce cadre, elle doit notamment rendre des avis sur les procédés et conditions de production, de transformation, de stockage et de distribution des denrées alimentaires.

Reprenant les missions du Centre national d'études vétérinaires et alimentaires (CNEVA), l'agence assure également des missions de recherche et d'appui scientifique et technique nécessaires à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation des mesures prises dans les domaines de la santé et du bien être des animaux, du médicament vétérinaire et de leurs conséquences sur l'hygiène et la sécurité des aliments destinés à l'homme ou à l'animal. Consultée obligatoirement sur les projets de dispositions législatives ou réglementaires portant sur les maladies animales et l'utilisation des médicaments vétérinaires, l'agence l'est aussi en matière de produits phytosanitaires et d'organismes génétiquement modifiés. Les autorisations de mise sur le marché des médicaments vétérinaires continuent à être délivrées par l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV) placée au sein de l'AFSSA.

Outre les douze laboratoires qui composaient le CNEVA, l'AFSSA intègre le laboratoire d'hydrologie du ministère de la santé. Plusieurs commissions lui sont rattachées : Commission de technologie alimentaire, Commission interministérielle d'étude des produits destinés à une alimentation particulière, Commission interministérielle et interprofessionnelle de l'alimentation animale, sections Eau et Alimentation du Conseil supérieur d'hygiène publique de France, Centre national d'études et de recommandations sur la nutrition et l'alimentation et Observatoire des consommations alimentaires.

Les affaires relatives aux poulets contaminés par la dioxine, au conditionnement des canettes métalliques de la société Coca-Cola ont montré la nécessité d'une telle agence, dont on peut regretter qu'elle ait mis autant de temps à se mettre en place.

Depuis sa création, l'AFSSA a rendu 8 avis qui ont servi de référence à l'action du Gouvernement en matière de sécurité alimentaire.

**AVIS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE
DES ALIMENTS (AFSSA)**

– **11 octobre 1999**, relatif au projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 28 octobre 1998 établissant des mesures particulières applicables à certains produits d'origine bovine expédiés du Royaume-Uni et visant à autoriser, sous certaines conditions, la traversée du territoire national pour certains de ces produits.

– **30 septembre 1999**, relatif au projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 28 octobre 1998 établissant des mesures particulières applicables à certains produits d'origine bovine expédiés du Royaume-Uni.

– **2 août 1999**, relatif à la contamination par la dioxine de kaolin en provenance d'Allemagne ;

- **1^{er} juillet 1999**, relatif à l'évaluation des risques sanitaires liés à la dioxine ;
- **24 juin 1999**, relatif à la consommation des boissons Coca-Cola, Coca-Cola Light, Sprite et Fanta commercialisées par Coca-Cola Entreprise France ;
- **15 juin 1999**, relatif au risque de contamination de certains élevages sous séquestre ayant reçu des aliments provenant de la société ALIMEX ;
- **11 juin 1999**, contamination de produits et de denrées alimentaires par des dioxines ;
- **4 juin 1999**, contamination de produits et de denrées alimentaires par des dioxines.

● **Un renforcement des contrôles de la DGCCRF**

Afin de repérer les risques éventuels et de s'assurer de la pleine application des mesures de prévention des risques, la DGCCRF a été amenée ces dernières années à multiplier les contrôles dans des secteurs de plus en plus variés. Fortement mobilisée par les affaires évoquées ci-dessus, la DGCCRF a également mené de nombreuses enquêtes dans différents secteurs.

Ainsi, à la suite de la crise dite de la vache folle, la DGCCRF a mis en place un plan de surveillance de l'Hépatite Spongiforme Bovine (ESB).

Les services de la DGCCRF ont vérifié la véracité des mentions d'étiquetage, notamment celles relatives à l'origine des bovins, de la viande bovine et des produits issus de la viande bovine ainsi que l'application de l'interdiction de commercialisation des cervelles et moelles épinières des ovins, caprins et bovins adultes. Les contrôles ont été réalisés à chaque stade de la filière bovine, de l'abattoir jusqu'aux lieux de commercialisation. Depuis le 21 mars 1996, ont été réalisés 45.786 contrôles. En 1998, la moyenne mensuelle était de 1.300 contrôles.

La DGCCRF a, dans ce cadre, signé un protocole de coopération, le 27 février 1998, avec les douanes. L'objectif de cet accord était de renforcer la coordination et la coopération entre les deux services de contrôle pour éviter l'écoulement frauduleux de marchandises bovines originaires du Royaume-Uni, notamment des matériels à risques spécifiés (moelle épinière, cervelles...). Il s'agit d'exploiter tout indice de mouvement suspect ou d'utilisation prohibée de ces produits, en particulier les farines de viande. La DGCCRF a procédé pour sa part à 95 enquêtes sur la base d'indices douaniers. Si ces investigations n'ont pas mis en évidence de trafic frauduleux de viandes ou de farines en provenance du Royaume-Uni, elles ont cependant permis de dresser un inventaire complet de toutes les farines détenues en France et de parfaire la connaissance des mouvements de ces produits.

La DGCCRF a, par ailleurs, mis en place, dans le secteur de l'alimentation animale, une série de plans de surveillance d'autres domaines :

- les aliments destinés aux ruminants,
- les salmonelles,
- l'utilisation de substances anabolisantes en élevage,
- la teneur en aflatoxines des matières premières.

Dans d'autres secteurs tel que les fruits et légumes, la DGCCRF a mené plus de 100.000 contrôles portant, notamment sur les résidus de pesticides et de brome dans les salades produites sous serre, les teneurs en métaux lourds, la contamination radioactive.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la multiplication des contrôles qui apparaissent plus que jamais nécessaires pour renforcer la sécurité alimentaire. **Elle souhaiterait néanmoins que l'on établisse un bilan du dispositif français de contrôle et de suivi des produits destinés à la consommation animale et humaine.** C'est pourquoi elle a présenté avec plusieurs de ses collègues, le 16 juin dernier, une proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur la sécurité sanitaire et alimentaire des produits destinés à la consommation animale et humaine en France et dans l'Union européenne¹.

c) La sécurité des produits industriels et des services

Si la sécurité alimentaire a retenu cette année l'attention des pouvoirs publics, l'action de la DGCCRF en matière de sécurité des produits industriels et des services ne s'est pas pour autant relâchée. Cette action a pris quatre formes complémentaires :

● **L'actualisation de la réglementation**

Assurer la sécurité des consommateurs suppose de repérer les risques liés à la consommation ou à l'utilisation de certains produits et de définir des normes de sécurité qui s'y appliquent. Ce rôle normatif exige une adaptation

¹ Proposition de résolution n°447 présentée par Mme Odette Terrade et plusieurs de ses collègues.

constante de la réglementation aux évolutions de la production. C'est pourquoi la DGCCRF édicte des réglementations spécifiques, que ce soit de sa propre initiative ou après avis de la Commission de la Sécurité des Consommateurs.

Il en a été ainsi pour les centres de bronzage UV pour lesquels a été achevé, en 1999, l'ensemble du dispositif d'agrément des organismes de contrôle et de formation des personnels.

De même, le dispositif est désormais complet pour lutter contre les nuisances sonores des baladeurs musicaux. Les objectifs de qualité/sécurité rejoignant souvent les préoccupations environnementales, des textes ont été pris pour informer le consommateur des consommations d'énergie et des nuisances sonores des appareils à usage domestique (avis publié au JO du 29 décembre 1998) et pour organiser la collecte des piles et accumulateurs en fin de vie.

● Le développement des enquêtes

Les contrôles ont été particulièrement ciblés sur certains secteurs sensibles où les anomalies et les accidents restent trop fréquents.

S'agissant des enfants, les contrôles ont concerné certains articles de puériculture présentant des risques particuliers tels que les chaises hautes pour enfants, les jeux vidéo et les lits superposés.

Au titre des secteurs sensibles, une attention particulière a été portée au contrôle de la sécurité des accessoires automobiles (plaquettes de frein et barres porte-charges et porte-vélos), de la sécurité électrique (luminaires halogènes, aquariums, micro-ordinateurs).

Certaines activités sportives ou de loisir ont également fait l'objet d'enquêtes, que ce soit dans les installations (piscines, circuits de karting de loisirs), ou dans les équipements (lunettes solaires, protection pour le roller, l'escalade et la spéléologie, conformité des gants pour le bricolage ou le jardinage).

Afin de démultiplier le champ des enquêtes et de développer la coopération administrative, un programme annuel de contrôles coordonnés entre la DGCCRF et la Direction Général des Douanes a été défini et mis en œuvre dans le secteur industriel depuis 1995. Pour 1998, les neuf thèmes d'enquêtes concernent notamment les produits de santé (prothèses dentaires, tissus humains) et les produits à risques (appareils à gaz, appareils de jardinage, ampoules et guirlandes électriques).

● La diffusion de l'information

La DGGCRF procède à un travail d'explication à l'égard des responsables concernés par la sécurité des produits industriels qu'ils soient professionnels, élus locaux, ou responsables associatifs. A titre d'exemple, on peut citer la réglementation sur les aires de jeux, dont les objectifs avaient parfois été mal compris : à cet effet, une quinzaine d'interventions de la DGCCRF ont été effectuées à Paris et en Province. En outre, un cédérom a été élaboré, qui sous une forme pédagogique et ludique présente l'ensemble des mesures juridiques et techniques à connaître en matière d'installation, d'équipement et d'entretien des aires de jeux. Ces efforts ont porté leurs fruits.

● Les mesures d'urgence

Le code de la consommation donne aux pouvoirs publics la possibilité de prendre des mesures, en cas de danger grave ou immédiat. En 1998, ont été pris des arrêtés de suspension des pointeurs à laser trop puissants (13 mars 1998) et des bouées-sièges destinées aux enfants (15 décembre 1998). Par ailleurs, des mises en garde ont été adressées à des professionnels (barre porte-charge des automobiles, plaquettes de freins). Des avis ont été publiés au Journal officiel en ce qui concerne les exigences de sécurité des casques pour les sports de glisse sur piste (18 décembre 1998) ainsi que pour les cages de but de football, de handball, de hockey sur gazon et en salle et les paniers de basket-ball (19 décembre 1998).

2. La protection des consommateurs en situation de fragilité

a) la mise en œuvre de la réforme du dispositif de lutte contre le surendettement

Comme votre commission le souligne depuis plusieurs années, l'aggravation du problème de surendettement des ménages et son changement de nature appellent une nouvelle 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, dont le titre II procède à une réforme de 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 1998, les commissions de surendettement ont été saisies de 117.854 demandes d'ouverture de la phase amiable de la procédure, chiffre en augmentation de 24 % par rapport à l'année précédente. De 1994 à 1998, le nombre de dossiers déposés devant la Commission de surendettement est passé de 68.883 à 117.854, soit une croissance de plus de 40 %.

EVOLUTION DU SURENDETTEMENT

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dossier déposés	68 883	68 608	70 112	93 942	95 756	117 874
Dossiers traités dont :	69 063	73 930	60 307	79 555	94 822	105 006
irrecevables	6 697	5 690	4 780	5 727	6 610	7 514
soit en %	9,7 %	7,7 %	7,9 %	7,2 %	7 %	7 %
clôturés	9 313	8 895	6 847	10 865	12 891	14 118
plans amiables	32 943	37 280	32 131	43 357	55 971	62 677
soit % de succès	62,1 %	62,8 %	66 %	68,9 %	72,6 %	75 %
Stock de dossiers restant à traiter	21 568	17 612	28 170	35 616	36 550	49 430

Source : Rapport d'activité 1998 de la DGCCRF

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.

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 Loridant : « Surendettement : prévenir et guérir ».*

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 1998, cette tendance s'est poursuivie. 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 20.000 en 1992 à près de 50.000 en 1998. **La loi du 29 juillet 1998 d'orientation contre les exclusions prévoit, à cet égard, un nouveau dispositif mieux adapté qui, tenant compte de l'insolvabilité de certains débiteurs, offre à terme, aux cas les plus difficiles, la possibilité d'un effacement de tout ou partie de leur dette.**

• **La réforme du dispositif de lutte contre le surendettement**

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ayant procédé à une réforme de la procédure de traitement des situations de surendettement, cette année a été consacrée à sa mise en œuvre. A ce jour, le bilan apparaît positif, même s'il souligne la nécessité de poursuivre la réflexion sur les moyens les plus adaptés pour prévenir ce phénomène.

Adoptées le 29 juillet 1998, les dispositions de la loi d'orientation relative à l'exclusion portant réforme de la procédure de traitement des situations de surendettement ne sont entrées en application qu'avec la publication de son décret d'application, le 1^{er} février 1999. Cette réforme a essentiellement pour objectif de permettre 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 introduit parmi les membres des commissions les directeurs des services fiscaux du département, dont la présence devrait faciliter 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 propose 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 devraient avoir pour effet d'améliorer l'information de la commission et de faciliter la communication entre le débiteur et celle-ci. Il sera 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, et alors même que 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 devrait permettre l'élaboration de plans de redressement plus sérieux 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 devraient permettre 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 tend à permettre au débiteur de reprendre pied sur le plan économique et d'éviter les impasses auxquelles le dispositif précédent conduisait les personnes les plus démunies.

- Une meilleure prise en compte des effets bancaires de l'effacement des dettes.

Pour que l'effacement d'une dette soit prise en compte par les autorités chargées de la réglementation bancaire sur les chèques impayés, il est explicitement prévu que l'effacement d'une créance par la commission vaut régularisation de l'incident de paiement.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la mise en place rapide de cette réforme, qui devrait faciliter la situation des personnes confrontées à de très graves problèmes de surendettement. Elle se félicite également de l'annonce par le Premier ministre, le 27 septembre 1999 dernier, de l'effacement, à l'occasion de l'an 2000, des dettes fiscales restant dues par les chômeurs qui ont fait l'objet d'une procédure de surendettement. Cette mesure portera sur les arriérés d'impôt sur le revenu, de taxe d'habitation, de taxe foncière et de redevance télévision et prendra en compte les montants restant dus à la date de la demande, ainsi que les pénalités de retard. Elle pourrait concerner de 220.000 à 250.000 ménages, pour un montant supérieur à 1 milliard de francs.

• **Un nécessaire travail en amont et en aval des commissions de surendettement.**

Votre rapporteur pour avis souligne la nécessité, au-delà de cette réforme, de réfléchir sur les moyens de prévenir les situations de surendettement. Des mesures de prévention permettraient, en effet, d'éviter les engrenages qui conduisent de l'endettement au surendettement, de la détresse à l'exclusion et de l'exclusion à des situations parfois inextricables.

Dans cette perspective, votre rapporteur rejoint les propositions formulées par le Conseil national de la consommation (CNC), relatives à la prévention des situations de surendettement.

Le CNC propose, en effet, dans un avis du 17 décembre 1998, la création d'un dispositif départemental placé sous la responsabilité des préfets, constitué des représentants des services sociaux, des collectivités locales, des organismes tels que les Caisses d'allocations familiales, l'UNEDIC, le fonds solidarité eau et énergie et de représentants du monde associatif (organisations de consommateurs, organisations caritatives...).

Ce dispositif serait destiné à :

– identifier et mettre à jour les aides financières existant au niveau d'un département (nature, champ d'application, montant, etc.), et leur structure juridique (convention...).

– identifier les partenaires publics et sociaux (structures, personnes et ressources) qui interviennent d'une manière ou d'une autre dans l'octroi des aides (participation financière, participation sociale, suivi des familles, distribution des fonds, gestion, etc.).

– mettre en cohérence et en réseau l'ensemble du dispositif intervenant dans la prévention et la lutte contre les exclusions ; constituer un maillage départemental d'informations, susceptible de prévenir l'exclusion en identifiant les partenaires locaux.

– communiquer à chaque partenaire du réseau les informations indispensables pour orienter efficacement les personnes et les familles vers la structure efficace pouvant résoudre l'ensemble de ces problèmes (commission de surendettement, Fonds de solidarité logement, caisse d'allocation familiale, EDF, Compagnie générale des eaux).

– apporter une réponse sociale aux dossiers complexes que les « guichets uniques de proximité » n'auraient pas compétence à traiter. Ceci nécessite la mise à la disposition de la cellule des moyens rapides d'intervention.

Le CNC suggère, par ailleurs, la mise en place d'un dispositif local de conseil pour la prévention des situations de surendettement, afin :

- de favoriser un accueil et une écoute des personnes ;
- d'enrayer le plus en amont possible, les problèmes d'impayés, d'isolement, de dégradation de la vie familiale en laissant intervenir les acteurs sociaux susceptibles de stopper la spirale des problèmes ;
- d'éviter que les personnes aient de multiples démarches à réaliser pour obtenir des informations précises sur l'ensemble de leurs difficultés, ou simplement pour connaître leurs droits en termes d'allocations diverses ou d'aides spécifiques.

Nécessairement proches de la population, dans des lieux permettant la confidentialité de la démarche, ces centres d'accueil, associant dans un fonctionnement en réseau les associations, les services publics et les structures sociales, assumeront trois fonctions :

- une fonction d'accueil et d'information destinée à informer les personnes sur l'ensemble des droits sociaux, familiaux existants, sur les dispositions actuelles pour répondre aux règlements des situations de surendettement, sur les procédures à mettre en œuvre pour bénéficier de ces droits. Ceci nécessite une liaison très étroite avec le dispositif départemental pour obtenir le maximum d'informations sur l'existant et l'évolution des droits et des aides ;

- une fonction de conseil, d'orientation et de traitement d'une situation personnelle ou familiale pouvant aller jusqu'au montage de dossier destiné aux structures d'aides ;

- une fonction d'aide et de conseil envers les personnes qui, en cours de plan de surendettement, en situation de moratoire ou après effacement des dettes rencontrent des difficultés économiques, sociales, psychologiques.

Le CNC souligne qu'une relation étroite entre les animateurs de ces guichets de proximité et les responsables des commissions de surendettement doit exister afin que ces animateurs soient à même, de par leurs contacts avec les personnes surendettées, d'éviter les dysfonctionnements des commissions de surendettement et d'attirer l'attention de leurs responsables sur les urgences, les cas particuliers.

b) Les négociations en cours sur le service bancaire de base

Votre rapporteur pour avis estime que 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. Ce comité a achevé le 2 juillet dernier la phase exploratoire de ses travaux. Celle-ci a permis d'identifier les positions respectives des représentants des banques et des associations de consommateurs et de définir les objectifs du comité, avant de passer à la phase de négociation proprement dite, qui a débuté le 15 septembre dernier. Les objectifs de la « mission Jolivet » concernent, outre la définition du contenu du service bancaire de base, les règles relative à la facturation des chèquiers, à la rémunération des comptes courants et aux frais bancaires liés au passage à l'euro.

Au terme des discussions entre banquiers, associations de consommateurs, syndicats, autorités de tutelle et de contrôle, les positions entre les différents protagonistes apparaissent difficilement conciliables. Les associations de consommateurs ont, en effet, demandé aux pouvoirs publics de définir au préalable quelle forme juridique prendrait le résultat de cette négociation et d'assujettir pleinement les banques aux règles communes de la concurrence et de la consommation, à savoir l'ordonnance de 1986 et le code de la consommation.

Le ministère de l'économie et des finances a annoncé que s'il souhaitait renforcer l'obligation d'information des clients des banques ainsi que de la prestation de services subordonnés, il n'entendait pas revenir sur l'ordonnance de 1986 concernant la concurrence, qui prévoit des règles spécifiques pour le secteur bancaire.

En ce qui concerne le service bancaire de base aucun accord n'a encore été trouvé sur l'étendue du service de base et ses modalités de financement. Rappelons que la définition du service bancaire de base est nécessaire au gouvernement pour finaliser les décrets d'application de la loi contre l'exclusion, qui réaffirme l'existence d'un droit au compte aujourd'hui diversement appliqué, à travers ses droits associés.

Votre rapporteur pour avis souligne, à ce propos, la nécessité de ne pas restreindre ce service bancaire de base à une catégorie particulière d'utilisateur, mais d'assurer pour l'ensemble des citoyens un service minimum 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.

1. Le délicat dossier des organismes génétiquement modifiés

a) Un doute croissant dans les opinions publiques

L'apparition de plantes génétiquement modifiées a suscité cette année de nombreuses interrogations et inquiétudes sans que les pouvoirs publics aient pu encore leur apporter une réponse entièrement satisfaisante. De nouveaux développements ont, en effet, renforcé considérablement les doutes des consommateurs non seulement en France, en Europe mais aussi -dans une moindre mesure- aux Etats-Unis, au Japon et au Brésil. Les révélations sur de possibles effets néfastes du maïs BT sur certains papillons ont notamment relancé les craintes sur les risques liés à la présence d'OGM dans l'alimentation.

Ainsi, les organismes génétiquement modifiés (OGM) sont perçus négativement par 52 % des Français, tandis que 9 % les jugent positivement, selon un sondage réalisé par TMO, une société d'études et de conseils en marketing. Pour 26 % des personnes interrogées, les OGM évoquent danger et inquiétude, pour 21 % un phénomène contre nature et pour 45 % un caractère néfaste, mais, pour un Français sur quatre (23 %), les OGM se situent « dans un univers plutôt neutre, de type scientifique, qui n'inspire ni jugement positif ni négatif ». Pour 9 % des Français, les OGM ont une connotation positive chez 12 % d'hommes et 7,6 % de femmes. Concernant l'impact des OGM sur la consommation des produits biologiques, l'attitude des Français est très partagée. Le sondage révèle que 38 % pensent que la mise sur le marché d'aliments comprenant des OGM les incitera à se tourner vers des produits bio. Ils sont 41 % à déclarer que l'arrivée des OGM ne les incitera pas à se tourner vers des produits bio et 21 % ne se prononcent pas sur la question. Selon le « baromètre du bio » de TMO, 38 % des personnes interrogées déclarent avoir consommé au moins une fois un de ces produits, 27 % disent consommer régulièrement au moins un produit bio, 44 % des personnes interrogées se disent tentés d'essayer ou de réacheter au moins un produit bio.

Votre rapporteur pour avis souligne, à ce propos, la nécessité d'éviter que ne se développe une alimentation à deux vitesses, avec, d'une part, des aliments dits « naturels » ou « biologiques », aux prix élevés et donc réservés aux consommateurs les plus aisés, et d'autre part, des aliments plus exposés aux risques, mais plus accessibles. Elle considère, en effet, que la sécurité alimentaire doit rester un bien commun accessible à tous.

b) Vers une nouvelle réglementation de la consommation et de la culture des OGM

Au niveau européen, la Commission européenne a décidé le 20 mai dernier de suspendre la procédure d'homologation du maïs génétiquement modifié de type β T. Depuis, les discussions des Quinze sur la révision de la législation européenne en matière de dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement ont repris. Rappelons que la directive en discussion a été proposée en février 1998 pour modifier la directive 90/220 sur la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement sur la base de laquelle plusieurs OGM ont déjà été autorisés. Les débats ont été menés, le 24 juin dernier, dans deux groupes de travail, l'un sur le texte même de la directive, l'autre sur le texte d'une déclaration politique.

Le projet de directive adopté stipule qu'avant toute première mise sur le marché d'un OGM, une évaluation des risques doit impérativement être effectuée. Les Quinze ont éliminé de la proposition toute référence à une procédure accélérée de consentement ainsi qu'à un éventuel « *consentement tacite* ». Les Etats-membres exigent ainsi que les procédures régulières, écrites et avec consultation des comités scientifiques, soient en toutes circonstances suivies. Les ministres se sont, en outre, mis d'accord sur l'obligation de consultation du comité d'éthique, sur la référence au principe de précaution comme base de toute décision nouvelle, et sur l'obligation d'assurer la « traçabilité » et l'étiquetage des OGM ou des produits en contenant (obligation de l'indication « *ce produit contient des OGM* »). Le texte autorise la fixation d'un seuil en dessous duquel cet étiquetage n'est pas obligatoire. Enfin, les ministres ont fixé à dix ans la durée maximale des autorisations accordées.

La déclaration politique du Conseil et de la Commission se limite quant à elle à prendre acte de la réserve générale irlandaise sur la directive proprement dite. La France a présenté un texte de déclaration unilatérale, soutenue par quatre autres délégations (Danemark, Grèce, Italie et

Luxembourg) ; le texte fait état de la nécessité de mettre en œuvre un cadre plus rigoureux et plus transparent, en particulier pour l'évaluation des risques, prenant en compte la spécificité des écosystèmes européens, la surveillance et l'étiquetage ; il demande que la Commission présente sans délai un projet complet de réglementation garantissant un étiquetage et une traçabilité des OGM et des produits dérivés et déclare que, dans l'attente de cette réglementation et conformément au principe de prévention et de précaution, les cinq pays concernés « *feront en sorte que les nouvelles autorisations de mise en culture et de mise sur la marché soient suspendues* ».

Une troisième déclaration, soutenue par tous les autres pays, privilégie la prise en compte des préoccupations du public à l'égard des risques potentiels pour l'environnement et la santé liés à la mise sur le marché des OGM. Ces Etats réaffirment leur volonté d'adopter rapidement la nouvelle directive et déclarent leur intention « *de ne pas autoriser la mise sur le marché d'OGM jusqu'à ce que leur innocuité pour la santé humaine et l'environnement ait été démontrée* ». Ils lancent un appel à la Commission pour qu'elle présente rapidement une proposition en matière de traçabilité et d'étiquetage et accueillent favorablement les intentions de l'Exécutif communautaire de présenter sous peu un livre blanc sur la responsabilité environnementale.

c) *La mise en œuvre de l'obligation d'étiquetage des aliments issus d'organismes génétiquement modifiés*

Si la réglementation en matière d'étiquetage date de 1997, ce n'est que très récemment qu'elle a été mise en œuvre. Des principes généraux ont d'abord été fixés par le règlement communautaire 258/97 du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires. Un texte plus spécifique, le règlement 1813/97 du 19 septembre 1997, traite des aliments obtenus à partir du maïs Novartis et du soja Monsanto. Ce n'est qu'en mai 1998 que la Commission européenne a adopté le règlement 1139/98 du Conseil du 26 mai 1998 fixant, d'une part, une liste de produits alimentaires non soumis à l'obligation d'étiquetage au titre du règlement 97/258 sur les nouveaux aliments et du règlement de septembre 1998 et, d'autre part, un seuil commun de trace d'ADN ou de protéine résultant de la modification génétique au-delà duquel un produit devra être dûment étiqueté. Il est ainsi prévu de dresser une liste de produits dont l'équivalence serait spécifiquement démontrée, donc non soumis à ces exigences supplémentaires d'étiquetage. La mention « produit à partir de soja génétiquement modifié » ou « produit à partir de maïs génétiquement modifié » doit apparaître sur l'étiquetage. Le règlement s'applique aux produits fabriqués et étiquetés à compter du 2 septembre 1998.

Pour s'assurer de l'application de la directive, la DGCCRF a depuis l'année dernière multiplié les contrôles. Une première enquête a eu lieu au deuxième trimestre 1998, donc avant l'application du règlement du 26 mai 1998, pour vérifier l'étiquetage des denrées alimentaires à la distribution, développer les méthodes d'analyses et rechercher l'utilisation de maïs OGM non autorisé dans l'alimentation animale.

En ce qui concerne la surveillance de l'étiquetage, l'enquête avait pour objectif de vérifier l'application du règlement du 19 septembre 1997 sur l'étiquetage des denrées alimentaires obtenues à partir d'un soja et d'un maïs génétiquement modifiés et de contrôler la véracité des allégations négatives du type « sans OGM ». Douze départements ont participé à l'enquête au cours de laquelle près de 800 examens d'étiquetage ont été réalisés. Les résultats montrent que le règlement et les recommandations de l'ANIA (Association nationale des industries agro-alimentaires) n'ont guère trouvé d'application : mis à part 3 produits de charcuterie qui indiquaient la présence de protéines issues de soja génétiquement modifié, aucune denrée alimentaire n'a fait état de la présence de dérivés d'OGM.

L'utilisation de mentions négatives est restée limitée : 11 entreprises ont utilisé ce type de mentions (au total 50 produits recensés). Il s'agissait pour l'essentiel de produits à base de soja. Les arguments avancés pour justifier le caractère « non OGM » du soja utilisé étaient le plus souvent limités à des documents indiquant l'origine française ou européenne voire biologique du soja. Cependant, les professionnels ont rapidement pris conscience que ces éléments n'étaient pas suffisants, compte tenu des risques de contamination ; certaines sociétés ont renoncé à indiquer sur les produits l'absence d'OGM. Une enquête particulière menée sur du soja produit en France issu de l'agriculture biologique a mis en évidence l'utilisation de semences de soja importées et contenant des OGM.

En ce qui concerne l'alimentation animale, il s'agissait de vérifier l'étiquetage et de mettre en évidence l'importation éventuelle d'OGM non autorisés dans le cas du maïs. 13 départements ont participé à l'enquête et 28 fabricants d'aliments pour animaux ont ainsi été contrôlés. Dans 40 % des cas d'étiquetage, la mention "susceptible de contenir des OGM" était indiquée dans l'étiquetage du produit fini.

Une seconde enquête avait pour objet de vérifier les moyens mis en oeuvre par les professionnels pour appliquer le règlement n° 1139/98 du 26 mai 1998 relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires obtenues à partir du soja Monsanto et du maïs Novartis. Deux constatations majeures peuvent être faites. En premier lieu, il y a une forte tendance à éliminer, quand cela est technologiquement possible, les ingrédients « à risques » provenant de soja ou de maïs dans le but d'éviter l'obligation d'étiquetage. Dans beaucoup de cas,

mais pas systématiquement, cette attitude a été dictée par les distributeurs. En second lieu, les entreprises utilisatrices se sont tournées vers leurs fournisseurs pour obtenir des informations et des garanties sur la nature des matières premières. Cette démarche doit être encouragée et approfondie. En effet, les justificatifs fournis prennent surtout, pour l'instant, la forme de certificats ou d'attestations sur l'honneur sans éléments de traçabilité ou sans analyses. Des certificats accompagnés de quelques résultats analytiques ont pu être fournis dans 15 des 78 entreprises contrôlées. Seules 5 entreprises ont mis en place des contrôles à caractère systématique fondés sur un contrôle de chaque lot au niveau du fournisseur, doublé d'une vérification, par sondage cette fois, à réception. Dans certains cas, ce dispositif est complété par une analyse systématique des lots de produits finis et d'un audit des fournisseurs. Les moyens mis en oeuvre pour respecter cette réglementation sont donc encore très inégaux. La DGCCRF devra contribuer, à l'avenir, à résorber ces disparités.

Les difficultés d'application de la législation ont conduit la commission européenne a proposer une modifications des règles en vigueur. Aussi une avancée significative a-t-elle été obtenue lors du comité permanent des denrées alimentaires du 22 octobre dernier. Le Comité Permanent des Denrées Alimentaires a, en effet, émis un avis favorable à deux projets de règlements de la Commission concernant la question de l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés (OGM). Ces deux mesures devraient améliorer la sécurité juridique, à la fois pour les opérateurs et les consommateurs, d'une part en introduisant un seuil de minimis de 1% sur les ingrédients individuellement considérés, et d'autre part en soumettant les aliments qui contiennent des additifs et des arômes fabriqués à partir d'organismes génétiquement modifiés (OGM) aux mêmes règles d'étiquetage que celles du règlement relatif aux nouveaux aliments.

La Commission se propose, tout d'abord, de compléter les règles d'étiquetage existantes par un règlement de la Commission qui établit un seuil de minimis pour la présence accidentelle de matériel génétiquement modifié. Les aliments et ingrédients fabriqués à partir d'OGM doivent, comme il a été indiqué, être étiquetés selon le règlement (CE) n° 258/97 (nouveaux aliments et ingrédients alimentaires) et le règlement (CE) n° 1139/98 (étiquetage de deux variétés spécifiques de soja et de maïs génétiquement modifiés). Ils doivent donc être étiquetés s'ils contiennent des protéines ou de l'ADN résultant d'une modification génétique. Ce seuil vise à résoudre le problème des opérateurs qui, tout en ayant essayé d'éviter l'utilisation des OGM, se retrouvent néanmoins avec un pourcentage minime de matériel génétiquement modifié dans leurs produits, suite à une contamination accidentelle. Il fournit ainsi une sécurité juridique à ces opérateurs.

Le seuil proposé ne s'appliquerait qu'à des denrées déjà autorisées pour l'alimentation humaine à l'intérieur de l'Union européenne (UE), et ce, sous les conditions suivantes :

– la présence de matériel génétiquement modifié doit être accidentelle. Les opérateurs devront donc fournir la preuve qu'ils ont évité d'utiliser les OGM en tant que matières premières ;

– La proportion de matériel génétiquement modifié présent de façon accidentelle, ne doit pas excéder 1 % de chaque ingrédient considéré individuellement.

Ceci veut dire qu'en pratique, la teneur en matériel génétiquement modifié d'un produit composé de plusieurs ingrédients sera beaucoup plus basse. Par exemple, dans le cas d'un produit transformé qui contient de l'amidon de maïs, le pourcentage admis de ce matériel sera 1% non pas du produit lui-même, mais de l'amidon. Etant donné que normalement l'amidon ne constitue qu'une petite partie du produit transformé qui le contient, la proportion réelle de matériel génétiquement modifié dans le produit transformé sera bien en deçà de 1 %.

Cette approche servira de modèle pour tout nouvel aliment similaire. Le projet de règlement ne vise pas à établir des règles pour l'utilisation des mentions du type « sans OGM ». A cette fin, la Commission étudie actuellement le contenu d'une éventuelle législation communautaire dans ce domaine.

La Commission a aussi présenté un projet de Règlement pour l'étiquetage des aliments qui contiennent des additifs et arômes fabriqués à partir d'OGM. Les additifs et arômes sont exclus du champ d'application du règlement relatif aux nouveaux aliments, car les exigences quant à leur sécurité étaient déjà établies par des dispositions spécifiques (les Directives 89/107/CEE et 88/388/CEE, respectivement). Jusqu'ici, la conséquence non voulue en était que les aliments et arômes à base d'OGM n'étaient pas couverts par les règles d'étiquetage établies par le Règlement. Le nouveau projet de règlement de la Commission vise à assurer que les aliments qui contiennent des additifs ou arômes fabriqués à partir d'OGM soient étiquetés de la même façon que ceux qui contiennent d'autres ingrédients génétiquement modifiés, c'est à dire:

– lorsque les additifs ou arômes contiennent un organisme génétiquement modifié ou consistent en un tel organisme;

– lorsqu'ils soulèvent des réserves particulières quant à leur sécurité (les allergies, par exemple) ou d'ordre éthique ;

– Lorsqu'ils ne sont pas équivalents à leurs homologues fabriqués de façon traditionnelle, c'est à dire, qu'ils contiennent des protéines ou de l'ADN résultant d'une modification génétique.

Votre rapporteur pour avis se félicite de ces mesures, qui devraient être adoptées par la Commission vers la fin de l'année et soumises au Conseil.

Elle comprend les inquiétudes suscitées par les OGM et souligne la nécessité d'un devoir de transparence à l'égard des consommateurs. Elle regrette fortement, d'une part, la lenteur de l'évolution de la législation communautaire et d'autre part, l'échec, lors du Sommet du G9, d'un accord sur la sécurité alimentaire et les organismes génétiquement modifiés.

2. La protection du consommateur dans les transactions électroniques

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.

a) Le développement du commerce électronique

Le commerce électronique constitue une des nombreuses applications des nouvelles technologies de l'information. Grâce au réseau Internet, chaque consommateur peut consulter, sur un site Web, les offres présentées par des fournisseurs du monde entier, demander des informations complémentaires, exprimer son acceptation et régler son achat.

Cette nouvelle forme de commerce, qui n'en est qu'à ses balbutiements connaît une croissance exponentielle. Selon une étude de Benchmark Group, 400 millions de francs de biens et de services ont été vendus en 1998 sur l'internet marchand français, ce qui représente qu'un pour cent du commerce par correspondance mais également une augmentation de 800 % par rapport à 1997.

L'informatique arrive en tête des ventes en ligne avec 141,5 millions de francs de chiffre d'affaires pour 1998, juste devant les voyages (141 millions de francs), loin devant les sociétés de vente par correspondance (40 millions), les livres et les disques (36 millions) et l'hôtellerie (21 millions). Les autres secteurs (CD-Rom, fleurs, alimentaire...) arrivent très loin derrière et ne représentent que des fractions de l'ensemble du commerce en ligne (moins de 1%). Cette répartition est proche de celle du marché américain où les voyages (2,1 milliards de dollars) et l'informatique (1,6 milliard) arrivent aussi en tête des ventes par secteur. L'étude a été réalisée sur la base d'entretiens approfondis avec les 75 principaux marchands en ligne français durant le mois de janvier 1999.

b) Une protection du consommateur encore limitée

Le commerce sur Internet n'offre cependant pas à l'heure actuelle toutes les garanties de protection des consommateurs. C'est la conclusion principale d'une étude réalisée par une organisation internationale de protection des consommateurs (Consumers International¹), pour le compte de la Commission européenne.

L'étude a été réalisée fin 1998 et début 1999 en collaboration avec les organisations de consommateurs de onze pays (Australie, Belgique, Allemagne, Grèce, Hong-Kong, Japon, Norvège, Espagne, Suède, Royaume-Uni et Etats-Unis). Les enquêteurs ont commandé plus de 150 articles sur des sites Internet facilement accessibles. L'enquête a notamment montré que :

- un article sur dix n'est jamais arrivé,
- deux acheteurs (basés au Royaume-Uni et à Hong Kong) ont attendu cinq mois avant d'être remboursés,
- près de 45 % des produits commandés sont arrivés à destination sans accusé de réception,
- près de 25 % des sites ne mentionnaient ni adresse, ni téléphone,
- 24 % n'indiquaient pas avec précision le prix total de l'article commandé.

¹ Consumer International est une fédération regroupant 245 organisations de protection des consommateurs dans 111 pays.

Les auteurs de l'étude soulignent encore que dans de très nombreux cas, les consommateurs ne sont pas informés des procédures à suivre en cas de réclamation. Ils recommandent par conséquent l'élaboration de lignes directrices à l'échelle internationale et la mise en place d'un système de certification permettant aux consommateurs d'identifier clairement les « magasins électroniques » qui répondent aux normes minimales. Consumer International plaide également pour la création d'un mécanisme de recours pour le consommateur en cas de litige avec le vendeur. Un tel mécanisme s'appliquerait à toutes les entreprises pratiquant le commerce électronique sur Internet ; il serait facilement accessible, abordable, rapide, peu onéreux et contraignant pour le vendeur.

Votre rapporteur pour avis souligne, quant à elle, que les consommateurs doivent pouvoir bénéficier des mêmes droits, qu'ils effectuent leurs achats par la voie traditionnelle ou via Internet. L'application de la loi du pays du consommateur et la compétence des tribunaux de son propre pays en cas de violation de ces règles sont les conditions *sine qua non* qui permettront de gagner la confiance du consommateur.

c) Une adaptation de la législation aux exigences du commerce électronique

La protection du consommateur en France lors d'une transaction électronique est principalement assurée, en droit, par les dispositions du code de la consommation. Celles-ci sont applicables indépendamment des techniques utilisées pour la commercialisation des produits ou des services. Le commerce électronique est donc soumis aux dispositions générales du code de la consommation et aux dispositions spécifiques sur la vente à distance contenues dans ce code. Le commerce électronique pose cependant un certain nombre de problèmes juridiques.

Le développement du commerce électronique, s'il est soumis au respect des dispositions nationales protectrices du consommateur a une dimension, par nature, planétaire. C'est pourquoi, la France a œuvré pour l'adoption d'une directive européenne qui fixe en droit communautaire un socle commun de protection des consommateurs qui commandent un bien ou un service à distance. Cette directive (directive 97/7/CE du 20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance) doit être transposée dans un délai de trois ans.

Par ailleurs, le Gouvernement est conscient qu'il convient de créer un cadre juridique qui lève les obstacles au développement du commerce électronique clarifié les règles qui s'appliquent aux différents acteurs et assuré la meilleure protection possible des consommateurs. C'est ainsi qu'il s'attache à ce que ces règles et cette protection soient comparables à celles qui existent pour le commerce non électronique, estimant qu'il n'y a pas lieu, en tout état de cause, de créer un droit spécifique à Internet, mais d'adapter le droit et les règles existantes à ce nouveau mode de communication et de commerce.

C'est la position qu'il défend dans les négociations de la future directive européenne sur certains aspects juridiques du commerce électronique. Cette directive vise à introduire un ensemble de dispositions européennes harmonisées protectrices des consommateurs, qui s'appliqueront à la France mais aussi aux Etats membres dont le droit de la consommation est moins protecteur.

Parallèlement, le premier ministre a annoncé que le Parlement serait saisi en l'an 2000 d'un projet de loi sur la société de l'information qui permettra à la représentation nationale de débattre et de se prononcer sur l'ensemble des adaptations de notre législation qu'appelle la société de l'information.

Le projet de loi sur la société de l'information devrait s'articuler autour de trois axes : la clarification des droits et des responsabilités de chacun, afin d'assurer la liberté des communications en ligne, la démocratisation de l'accès à la société de l'information et la garantie de la sécurité et de la loyauté des transactions électroniques.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'Etat à l'industrie devraient préparer ce projet de loi, en étroite liaison avec le ministre de la justice et le ministre de la culture et de la communication.

Dans cette perspective, le Gouvernement a rendu public un document d'orientation qui donne une vue d'ensemble du chantier législatif pour la société de l'information. Une consultation publique est par ailleurs prévue pour permettre à l'ensemble des acteurs publics et privés de s'exprimer sur les implications juridiques de la révolution numérique et d'enrichir les choix que le Gouvernement entend proposer au Parlement.

En ce qui concerne la protection des consommateurs, les objectifs du projet de loi, tels qu'ils sont définis dans le document d'orientation, sont les suivants :

– protéger les consommateurs dans les transactions électroniques : la question du droit applicable à une transaction électronique transnationale devra être précisée dans la proposition de directive sur le commerce électronique, afin d'assurer le développement du marché intérieur et la protection des consommateurs ;

– assurer la transparence sur les réseaux : l'identification des parties et la transparence des informations échangées sur l'Internet sont -comme dans le monde hors ligne- une condition de la confiance et du développement des échanges électroniques ;

– reconnaître la valeur probante du document numérique et la signature électronique : un projet de loi vise à adapter le droit civil de la preuve à la dématérialisation des échanges. Il lève les principaux obstacles juridiques au développement des transactions dématérialisées en reconnaissant explicitement la valeur probante du document numérique et la signature électronique ;

– instaurer la liberté d'utilisation des moyens de cryptologie : l'utilisation de la cryptologie sera totalement libre en France. Cette libéralisation sera accompagnée du renforcement des pouvoirs d'accès du juge à une version en clair des données chiffrées et d'une politique de sécurité ;

– lutter contre la criminalité : les autorités judiciaires et de police judiciaire doivent, dans le cadre des procédures judiciaires, disposer des moyens juridiques pour effectuer des investigations sur les réseaux. Des instruments de coopération internationale adéquats en matière de lutte contre la criminalité doivent être rapidement mis en place. Un office sera créé au sein de la direction centrale de la police judiciaire pour élaborer les outils nécessaires à la répression de la criminalité liée aux technologies numériques ;

– lutter contre la piraterie : dans un contexte où la copie privée est autorisée pour la musique, la vidéo ou les textes, le développement de solutions techniques et juridiques sera étudié pour permettre une protection réaliste et adéquate des œuvres numérisées ;

– protéger les réseaux vitaux du pays : le Secrétaire général de la défense nationale sera chargé d'identifier les infrastructures de communication et les services d'information vitaux du pays, et de définir les moyens et les outils d'une réponse coordonnée pour se protéger des risques susceptibles de les affecter.

Compte tenu de l'évolution très rapide du commerce électronique, votre rapporteur pour avis souhaite que le Gouvernement dépose au plus vite ce projet de loi au Parlement.

CHAPITRE III

LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

I. LES DOSSIERS EUROPÉENS

En vertu des articles 85 et suivants du traité de Rome, la Commission européenne dispose de pouvoirs importants en matière de contrôle des pratiques concurrentielles, des concertations et des aides d'Etat. L'intégration toujours plus grande des économies conduit, en outre, la Commission à utiliser de façon croissante ses pouvoirs afin d'assurer une nécessaire régulation du marché communautaire. Aussi la politique communautaire joue-t-elle un rôle sans cesse croissant dans la définition et la mise en œuvre de la politique de la concurrence sur le territoire français.

Depuis 1998 les institutions européennes ont privilégié, en matière de concurrence, deux axes d'action : une modernisation du droit communautaire nécessaire à la défense et à la promotion du marché unique, et la poursuite du processus de libéralisation des monopoles publics.

A. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA CONCURRENCE : UN INSTRUMENT DE DÉFENSE ET DE PROMOTION DU MARCHÉ UNIQUE

L'action de la Commission européenne, cette année, a illustré sa volonté de consolider les acquis du marché unique par une activité de contrôle accrue et la poursuite d'une modernisation du droit de la concurrence.

1. Une activité de contrôle accrue

La Commission a infligé, des sanctions sévères dans un certain nombre d'affaires que l'on pourrait qualifier d'exemplaires. En outre, elle a mis en œuvre les premières mesures de recentrage de l'activité de contrôle de ses services vers les seules affaires présentant un intérêt communautaire manifeste.

Elle a été particulièrement vigilante quant aux pratiques conduisant au cloisonnement des marchés. C'est ainsi qu'elle a infligé une amende de 102 millions d'écus au constructeur automobile Volkswagen pour avoir entravé le commerce intra-communautaire en interdisant à ses concessionnaires italiens de vendre des automobiles de marque Volkswagen et Audi à des clients étrangers.

Elle a également sanctionné l'abus de position dominante de l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli dello Stato qui favorisait sa propre production de cigarettes au détriment des cigarettes d'origine étrangère.

Elle a, dans le même esprit, lutté contre les cartels de prix afin d'en combattre les effets inflationnistes. La Commission a ainsi interdit plusieurs ententes et infligé des amendes sévères aux entreprises participantes. Ce fut le cas dans les secteurs de l'acier inoxydable, du sucre, des conduits de chauffage urbain et du transport maritime.

Veillant à ce que les structures du marché unique demeurent souples et ouvertes, la Commission a interdit les fusions entre Bertelsmann, Kirch et Premiere, d'une part et Deutsche Telekom et Betaresearch, d'autre part, car ces deux opérations de concentration auraient conduit à ce que les différentes parties prennent des positions monopolistiques sur plusieurs marchés. Elle a en revanche autorisé plusieurs opérations de concentration, sous réserve d'engagements destinés à maintenir une concurrence suffisante sur les marchés concernés.

La Commission a également continué à exercer de façon stricte sa responsabilité en matière de contrôle des aides d'Etat. Le nombre des cas qu'elle a dû traiter est en diminution, mais il demeure élevé. Une grande partie d'entre eux -environ 20 %- sont des cas dans lesquels les Etats membres n'ont pas l'obligation de notifier les nouvelles mesures d'aide à la Commission.

Les cas les plus marquants ont concerné une aide supplémentaire au Crédit Lyonnais, qui a atteint le montant exceptionnel de 15 milliards d'euros, ou l'ensemble des aides à la construction de la liaison ferroviaire trans-Manche.

La Commission tend, par ailleurs, à recentrer l'activité de contrôle des services vers les affaires qui revêtent un intérêt communautaire manifeste.

Ainsi, en 1998, le nombre total d'affaires nouvelles enregistrées dans l'année s'élève à 1198, ce qui représente, par rapport à 1997, une baisse sensible de 134 affaires qui doit être imputée pour l'essentiel à une diminution du nombre des aides d'Etat.

Pour les concentrations, le nombre d'opérations notifiées sous l'angle du règlement a encore augmenté de 36 %, soit une augmentation de 5 points par rapport à la croissance de 1997, qui avait été de 31 %.

Cette hausse s'inscrit dans le contexte d'une conjoncture internationale favorable aux mouvements de concentration et de la préparation des marchés à l'Union économique et monétaire.

Votre rapporteur pour avis estime qu'il faut suivre ce mouvement de concentration avec vigilance, afin de veiller à ce qu'il ne porte pas préjudice aux producteurs, aux consommateurs et aux salariés.

2. La poursuite de la modernisation du droit de la concurrence

En 1999, la Commission a franchi une étape nouvelle dans sa politique de modernisation du droit de la concurrence en publiant sa communication sur les restrictions verticales de concurrence. De même, en matière de contrôle des aides d'Etat, l'année qui s'achève est marquée par l'adoption d'un nouveau règlement habilitant la Commission à prendre des règlements d'exemption par catégories pour certaines aides et par l'accord politique sur le règlement de procédure.

La communication du 30 septembre 1998 sur l'application des règles de concurrence communautaires aux restrictions verticales constitue à bien des égards une innovation importante quant à l'approche de la Commission en matière de politique anti-trust. Elle rompt avec une méthode d'exemption sectorielle et catégorielle qui se caractérisait par une grande complexité. Elle se fonde sur une approche axée davantage sur l'analyse économique des effets des restrictions verticales en liant l'exemption au pouvoir de marché des entreprises. Simplification des procédures, réalisme des analyses et implication accrue des juridictions et autorités de concurrence nationales, tels sont les principes qui ont guidé la Commission dans sa nouvelle approche et qui devraient continuer de l'animer dans les prochains mois.

En 1999, la Commission a également poursuivi le mouvement qu'elle avait engagé en automne 1996, en vue de réorienter et de moderniser le contrôle des aides d'Etat. L'objectif de cette initiative est d'améliorer la transparence et la sécurité juridique en simplifiant et en clarifiant les règles de procédure, et d'améliorer l'efficacité du système de contrôle des aides d'Etat pour les cas les moins importants. Compte tenu du nombre élevé de mesures d'aide que la Commission doit examiner, il est inévitable qu'elle concentre ses efforts sur les cas les plus importants, qui impliquent des montants d'aide élevés ou soulèvent de nouveaux problèmes juridiques.

L'une des étapes importantes de la modernisation du contrôle des aides d'Etat a été le consensus politique atteint par le Conseil, dans l'attente de la réception de l'avis du Parlement européen, sur une proposition de la Commission relative à un règlement de procédure. Ce règlement définira de façon claire les étapes de la procédure qui devra être suivie par la Commission et par les Etats membres dans le cadre de l'application de l'article 88 du Traité, notamment en ce qui concerne les délais, les actions en cessation et le recouvrement des aides incompatibles. En outre, le Conseil a officiellement adopté la proposition de règlement permettant à la Commission d'exempter certaines catégories d'aides d'Etat horizontales de l'obligation de notification. Cette future réglementation des exemptions devrait simplifier les procédures en soulageant la Commission de l'obligation d'apprécier les nombreux cas d'aide où il n'y a pas de risque majeur de distorsion de la concurrence.

La Commission a également pris d'autres mesures pour clarifier son appréciation des mesures d'aide. L'encadrement multisectoriel des aides à finalité régionales en faveur de grands projets d'investissement est entré en vigueur le 1^{er} septembre. La Commission a adopté un encadrement sur les aides à la formation. Un nouveau règlement sur les aides à la construction navale a été adopté. Il était devenu nécessaire afin de remplacer la septième directive sur les aides à la construction navale, compte tenu de la non-ratification par les Etats-Unis de l'accord de l'OCDE sur la construction navale.

B. LA POLITIQUE DE LIBÉRALISATION DES MONOPOLES PUBLICS

La poursuite du processus de libéralisation des industries de réseau anciennement sous monopole public constitue le deuxième axe de la politique de la concurrence menée par les institutions européennes.

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.

1. La libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz

Cette politique de libéralisation des monopoles publics a été jusqu'à présent pleinement appliquée aux secteurs des transports aériens et des télécommunications. Depuis deux ans, ce processus se poursuit dans le secteur de l'énergie et des services postaux.

a) La transposition de la directive du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité

Le processus de libéralisation des monopoles nationaux s'est traduit cette année 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.

● Les principales dispositions de la directive

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 dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- la libéralisation du marché de l'électricité est progressive

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.

- le principe de subsidiarité est respecté

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. Les Etats membres jouissent, en outre, de la faculté :

d'imposer aux entreprises du secteur de l'électricité des obligations de service public dans l'intérêt économique général ; ces obligations peuvent porter sur la sécurité, la régularité, la qualité, le prix de la fourniture et la protection de l'environnement ;

de mettre en œuvre une planification à long terme (article 3-2) ;

de recourir à l'ATR réglementé (accès au réseau moyennant un prix établi sur la base d'un tarif publié) ou à l'ATR négocié (accès au réseau moyennant un prix négocié au coup par coup) ou encore à l'acheteur unique (personne morale responsable de la gestion unifiée du système de transport et/ou d'achat et de vente) ;

de mettre en œuvre des appels d'offres pour créer de nouvelles installations de production ou d'instituer un système d'autorisation.

- l'exploitation des réseaux est assurée sans discrimination

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.

- une dissociation comptable entre activités est instaurée

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.

- une clause de réciprocité est instituée

La directive du 19 décembre 1996 prévoit une clause de réciprocité au bénéfice des Etats qui, ayant totalement libéralisé leur marché, se trouveraient confrontés à la concurrence d'Etats plus protectionnistes. Cette clause ne pourra jouer qu'avec l'accord de la Commission européenne. Mise en œuvre, selon des modalités diverses, la directive fixe donc avant tout une obligation de résultat.

● La transposition opérée par le projet de loi relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité

La directive sur la libéralisation du marché intérieur de l'électricité est entrée en vigueur le 19 février 1999, plus de deux ans après avoir été signée par les Etats membres et approuvée par le Parlement Européen.

En France, la préparation du projet de loi a fait l'objet d'un débat approfondi, marqué par la publication du livre blanc intitulé *Vers la future organisation électrique française*. Ce débat a permis aux producteurs et aux consommateurs de prendre publiquement parti sur l'avant-projet du Gouvernement. Depuis lors, l'Assemblée nationale a examiné le texte en février 1999 et le Sénat le 7 octobre dernier.

A l'occasion de son audition par la Commission des Affaires économiques, M. Christian Pierret, secrétaire d'Etat à l'industrie, a indiqué que l'ambition du Gouvernement était de doter la France d'une loi qui transpose « *toute la directive mais*

rien que la directive » et qui soit « *cohérente, complémentaire et jamais contradictoire avec la loi de 1946* ». C'est pourquoi les trois principaux objectifs assignés au projet de loi sont de :

- renforcer le service public de l'électricité en le définissant ;
- concourir à la cohésion sociale en instaurant une tarification de « *produit de première nécessité* » et en consolidant le mécanisme de prévention des coupures d'électricité pour les personnes en situation de précarité ;
- créer un système de répartition équitable des charges de service public entre les opérateurs par le biais de fonds de péréquation.

Votre commission des affaires économiques et son rapporteur, M. Henri Revol¹, ont, tout en souscrivant à ces objectifs, 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.

Le Sénat, sur proposition de votre commission, a adopté un certain nombre de modifications tendant à :

- supprimer les mesures anti-économiques ;
- assurer l'égalité des producteurs d'électricité ;
- renforcer le rôle des autorités de régulation ;
- assurer l'indépendance de la Commission de régulation de l'électricité ;
- renforcer l'autonomie et l'impartialité du gestionnaire du réseau de transport ;
- assurer le financement collectif du service public ;
- renforcer les droits des collectivités locales.

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

¹ Rapport n°502 (1998-1999) de M. Henri Revol au nom de la Commission des affaires économiques.

banalisation d'un bien de « première nécessité » et, donc, essentiel à la vie quotidienne des usagers-citoyens.

b) L'ouverture du marché du gaz

La directive sur le « marché intérieur du gaz » a été adoptée en 1998 par le Conseil des ministres de l'Union européenne et par le Parlement européen. Les pays membres de l'Union européenne doivent transposer la directive dans leurs droits nationaux d'ici au 10 août 2000.

La négociation de la directive a permis de faire prévaloir un certain nombre de préoccupations : la notion de service public et la volonté de sécurité d'approvisionnement ont été prises en compte ; l'ouverture du marché sera progressive et maîtrisée ; les contrats d'approvisionnement de long terme recevront une protection raisonnable ; la directive nous laisse choisir les dispositions adéquates pour les stockages de gaz naturel, qui constituent un des atouts importants des opérateurs gaziers français. De manière générale, la directive laisse de larges marges de manoeuvre aux Etats, qui peuvent fixer des modes d'organisation conformes à leurs attentes propres.

● Les principales dispositions de ce texte sont les suivantes :

– la directive s'applique à l'activité gazière hors production. La directive du 22 juin 1998 « *concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel* » vise « *le transport, la distribution, la fourniture et le stockage du gaz naturel* ». Elle exclut donc de son champ d'application la production, pour laquelle préexiste d'ailleurs une directive « *amont* » spécifique ;

– la directive vise l'établissement d'un marché concurrentiel du gaz. L'article 3 de la directive prévoit que « *les Etats membres, sur la base de leur organisation institutionnelle et dans le respect du principe de subsidiarité, veillent à ce que les entreprises de gaz naturel (...) soient exploitées conformément aux principes de la (...) directive, en vue de réaliser un marché concurrentiel du gaz naturel, en s'abstenant de toute discrimination pour ce qui est des droits et obligations de ces entreprises* ». Ainsi que le stipulent les articles 7.2 et 10.2, les entreprises de transport, de stockage et de distribution doivent s'abstenir « *de toute discrimination entre les utilisateurs ou les catégories d'utilisateurs du réseau, notamment en faveur des entreprises qui leur sont liées* ».

– la directive légitime le service public. Les Etats membres peuvent « *imposer aux entreprises de gaz naturel, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité*

d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix des fournitures et la protection de l'environnement ».

Elle prévoit que *« les Etats membres peuvent décider de ne pas appliquer à la distribution les dispositions qui prévoient notamment que les autorisations et concessions doivent être accordées de façon non discriminatoire, dans la mesure où l'application de ces dispositions entraverait, en droit ou en fait, l'accomplissement des obligations imposées aux entreprises de gaz naturel dans l'intérêt économique général et dans la mesure où le développement des échanges n'en serait pas affecté dans une mesure qui serait contraire aux intérêts de la Communauté (...) »*. Ainsi que l'indique la directive : *« les Etats membres peuvent obliger les entreprises de distribution et/ou les entreprises de fourniture à approvisionner les clients situés dans une zone donnée ou appartenant à une certaine catégorie (...). La tarification de ces approvisionnements peut être réglementée (...) »*.

– la directive utilise la notion de « clients éligibles » . Les « clients éligibles » sont ceux qui peuvent passer des contrats pour s'approvisionner librement en gaz naturel. Doivent en particulier être éligibles, au 10 août 2000, les clients finals consommant plus de 25 millions de m³ de gaz par an et par site de consommation. Ce seuil passe à 15 Mm³ au 10 août 2003 et à 5 Mm³ au 10 août 2008. Chaque Etat membre doit définir ses clients éligibles de telle façon que l'ouverture potentielle du marché, c'est-à-dire la consommation des éligibles, recouvre au minimum 20 % de la consommation nationale de gaz en août 2000, 28 % en 2003, et 33 % en 2008. La progressivité de l'ouverture prévue par la directive est cohérente avec la nécessité d'éviter que les opérateurs gaziers qui ont déjà acheté du gaz dans le cadre de contrats « take or pay » ne voient disparaître brutalement une partie des débouchés sur lesquels ils pouvaient compter, et qu'ils n'en soient pénalisés.

– la directive prévoit « l'accès des tiers au réseau ». Pour que les clients éligibles puissent acheter du gaz à un fournisseur autre que l'exploitant du réseau de transport ou de distribution, il faut que cet exploitant soit amené à consentir « l'accès des tiers au réseau », cette utilisation du réseau étant, bien entendu, rémunérée. Les Etats membres ont le choix entre une procédure d'accès négocié sur la base d'accords commerciaux volontaires et une procédure d'accès réglementé sur la base de tarifs publiés.

La directive prévoit toutefois que les entreprises de gaz naturel peuvent refuser l'accès au réseau pour cause de manque de capacité, d'obligations de service public, ou de difficultés dans le cadre de contrats « take or pay ». Par ailleurs, il convient bien entendu d'éviter que des entreprises gazières intégrées n'abusent de leur position dominante sur une de leurs activités, comme le transport ou la distribution, pour financer par ce biais leurs activités concurrentielles. Aussi est-il prévu que *« les entreprises de gaz naturel intégrées (doivent tenir) des comptes séparés pour leurs activités de transport, de distribution et de stockage de gaz naturel et, le cas échéant, des comptes consolidés pour les activités non liées au gaz, comme elles devraient le faire si les activités en question*

étaient exercées par des entreprises distinctes, en vue d'éviter les discriminations, les subventions croisées et les distorsions de concurrence ». La dissociation comptable et la transparence de la comptabilité constituent ainsi des éléments importants de la directive.

Votre commission estime que l'introduction de certains éléments concurrentiels dans le marché du gaz devrait concourir à améliorer les services et abaisser les coûts pour les consommateurs industriels et à permettre aux opérateurs gaziers français d'accompagner leurs principaux clients dans les autres pays d'Europe et d'y trouver de nouveaux débouchés.

Aussi souhaite-t-elle qu'après avoir dressé dans un livre blanc intitulé « vers la future organisation gazière française » un bilan des enjeux de l'ouverture du marché gazier, le Gouvernement dépose, sans tarder, un projet de loi de transposition au Parlement.

Votre rapporteur pour avis estime, quant à elle, que la plus grande vigilance s'impose pour la rédaction de ce projet de loi. Elle souligne, à ce propos la nécessité de veiller à ce que l'ouverture des marchés de l'énergie et plus généralement la libéralisation des monopoles publics ne se fassent pas au détriment de la sécurité des consommateurs. Elle considère, en effet, que l'expérience des transports ferroviaires britanniques nous invite à réfléchir aux conséquences des privatisations sur la qualité et la sécurité des services offerts aux usagers.

2. L'ouverture du marché des services postaux

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

a) *L'ouverture à la concurrence des services postaux communautaires*

Sous l'impulsion de la présidence française de la Communauté européenne, en 1989, et en vue d'harmoniser les services postaux des Etats-membres, la Commission européenne a publié, en 1992, un « Livre vert » sur le développement du marché unique des services postaux, en vue d'améliorer la cohésion interne de la communauté. En février 1994, le Conseil des ministres de l'Union européenne adoptait une résolution invitant la Commission à promouvoir un service universel dans le domaine postal. Une proposition de directive d'inspiration très libérale fut ainsi présentée par la Commission le 13 juin 1995. Sous la pression active de certains Etats-membres¹, aux postes résolument offensives sur les marchés européen et mondial, la proposition de directive entendait obtenir rapidement la libéralisation du publipostage et du courrier transfrontalier sortant, et, à compter du 31 décembre 2000, celle du courrier transfrontalier entrant.

Or, comme le soulignait le rapport d'information présenté par notre collègue Gérard Larcher, au nom de la Commission des affaires économiques et du Groupe d'études sur l'avenir de La Poste : « *Sauver La Poste : devoir politique, impératif économique* »², en cas d'ouverture à la concurrence du publipostage, La Poste risquait de perdre non seulement des parts de marché sur ce secteur proprement dit, mais également sur la clientèle -particulièrement stratégique- des grandes entreprises et des banques, dans la mesure où il s'avère de facto impossible de faire la différence entre des messages personnalisés et des messages réellement « publipostés ».

Par ailleurs, la libéralisation du courrier transfrontalier sortant ne pouvait être envisagée avant que le problème des « frais terminaux »³ ne trouve de solution satisfaisante, pour éviter les détournements de trafic et les transferts indus de charge qu'entraîne la pratique du « repostage », rendue possible par l'inadaptation du système international réglant les rémunérations des différentes postes en cas d'envois transfrontières. La libéralisation du courrier transfrontalier entrant aurait, quant à elle, entraîné des détournements de trafic supplémentaires et créé de facto une brèche dans le monopole postal.

¹ Parmi lesquels Les Pays-Bas et le Royaume-Uni, comme le détaille le rapport d'information : « *Sauver la Poste : devoir politique, impératif économique* ». Sénat, n° 42, 1997-1998.

² *Idem*.

³ Rémunération que les postes se versent entre elles pour les échanges internationaux de courrier.

Votre Haute Assemblée avait d'ailleurs dénoncé ce péril au travers du rapport : « *Construire l'Europe postale dans le respect du service public* », présenté par notre collègue Gérard Delfau au nom de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne¹, puis d'une résolution², adoptée, sur proposition de la Commission des Affaires économiques, sur le rapport³ de notre collègue Pierre Hérisson.

Après de nombreuses négociations le Gouvernement français a obtenu au sommet européen de Dublin, en décembre 1996, un accord pour maintenir le publipostage et le courrier transfrontalier sortant sous monopole. Ce compromis maintient dans le domaine réservé à La Poste la publicité adressée et le courrier transfrontalier entrant, qui sont les deux segments les plus porteurs du marché du courrier à l'heure actuelle et qui représentent respectivement 7,7 milliards de francs et 2 milliards de francs de chiffre d'affaires.

b) La transposition de la directive postale

Votre commission estime que la transposition de cette directive aurait pu être une chance pour la France car elle donnait du temps à notre pays pour adopter une grande loi d'orientation postale.

Le Gouvernement n'a cependant pas souhaité procéder à cette transposition par la voie d'une loi postale mais par voie d'amendement au projet de loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire. **Votre rapporteur pour avis estime que l'avenir de la poste aurait mérité mieux qu'un débat à la sauvette au détour d'un amendement.**

Le texte de transposition abroge tout d'abord le périmètre traditionnel du monopole de La Poste. Le service universel postal est défini au nouvel 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 postaux⁴ d'un poids inférieur ou égal à 2 kg, les colis postaux jusqu'à 20 kg, les envois recommandés, les envois à valeur déclarée.

¹ Rapport Sénat n° 135, 1995-1996.

² N° 129, Sénat 1995-1996.

³ Rapports Sénat n° 346 et 367, 1995-1996.

⁴ Correspondances, livres, journaux, catalogues, colis, selon l'énumération de l'article 2, point 6 de la directive.

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 relatif 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.

En vertu du champ de ces services réservés, seuls sont ouverts à la concurrence les envois de plus de 350 grammes ou d'au minimum cinq fois le tarif de base. 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 la transposition répond aux préconisations qu'elle avait formulées en 1997. Elle 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.

c) Vers une deuxième étape dans l'ouverture à la concurrence

La directive organise, en effet, dans son article 7 son propre calendrier de révision en vue d'une libéralisation accrue. Il est ainsi prévu que :

– la Commission présentera une proposition dans ce sens « avant la fin de l'année 1998 ». Les premiers débats d'orientation ont déjà eu lieu à la Commission sur ce sujet, le commissaire Bangemann étant chargé de présenter la proposition de la Commission dans les semaines à venir.

– Le Parlement et le Conseil devront aboutir à une décision « *au plus tard le 1^{er} janvier 2000* » en vue de « *la poursuite de la libéralisation progressive et contrôlée du marché des services postaux, notamment en vue de la libéralisation du courrier transfrontière et du publipostage, ainsi que d'un nouveau réexamen des limites de prix et de poids, avec effet à compter du 1^{er} janvier 2003* ».

– La directive ne s'applique que jusqu'au 31 décembre 2004, en vertu de son article 27.

Un échange informel sur cette question a eu lieu lors du Conseil des ministres des télécommunications de l'Union européenne, le 27 novembre 1998. A cette occasion, M. Christian Pierret, secrétaire d'Etat à l'Industrie, a fait état de la position suivante du Gouvernement français :

– l'objectif prioritaire de la directive à venir doit être de garantir en Europe un haut niveau de service postal, sur tout le territoire, accessible à tous ;

– une plus grande libéralisation ne peut être envisagée que sur le fondement d'études approfondies permettant d'en évaluer les impacts économiques, sociaux et en termes d'emploi, les études disponibles à ce jour étant insuffisantes de ce point de vue. En tout état de cause, une décision de libéralisation totale programmée serait à ce stade « *tout à fait inadaptée* ».

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 soit 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.

II. LA POLITIQUE FRANÇAISE DE LA CONCURRENCE

Au niveau national, la politique de la concurrence relève de la responsabilité du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie qui dispose des services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), et du concours du Conseil national de la concurrence (CNC), autorité indépendante, spécialisée dans l'analyse et la régulation du fonctionnement de la concurrence sur les marchés.

Cette année, la multiplication des opérations de concentration a conduit le CNC a jouer un rôle croissant dans la régulation des marchés tandis que la DGCCRF augmentait ses contrôles aussi bien en matière de lutte contre les ententes et abus de position dominante que de suivi des marchés publics.

A. LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DOIT FAIRE FACE À UN IMPORTANT MOUVEMENT DE CONCENTRATION

Les concentrations ont été nombreuses en 1998, comme en témoigne la vague de « mégafusions » très médiatisées.

Au cours de 1998, 28 concentrations ont ainsi été notifiées. Parmi celles-ci, 3 modifications ont été jugées irrecevables, 14 ont été autorisées sans condition, 3 ont obtenu un accord moyennant des engagements de nature à restaurer une concurrence effective ; 4 ont fait l'objet d'une saisine pour avis du Conseil de la concurrence ; 4 étaient encore en période d'examen initial à la fin de l'année. Une notification a été faite après utilisation du formulaire commun aux autorités anglaise, allemande et française.

Pour les trois opérations autorisées sous réserve d'engagements, ces derniers ont consisté en des reventes d'actifs, des absences de mise en commun ou de couplage des offres des entreprises fusionnantes, et des préservations des quotas affectés aux concurrents des entreprises fusionnantes sur un marché réglementé. L'utilité de ces engagements est incontestable, car ils ont permis de rendre ces opérations compatibles avec les règles de concurrence : en réduisant l'atteinte à la concurrence, ils ont amélioré le bilan économique et rendu bénéfiques des concentrations qui auraient pu poser problème.

Parmi les six opérations dont le Conseil a été saisi pour avis, l'une a été abandonnée et deux étaient encore en cours d'examen. Les trois concentrations restantes ont abouti à deux autorisations (Casino / Franprix-Leader Price et CGE / Havas) et à une interdiction (Coca-Cola / Orangina).

Pour Casino / Franprix-Leader Price, le Conseil a considéré que la position du nouveau groupe n'affecterait pas le fonctionnement des marchés de l'approvisionnement et de la distribution. Pour CGE / Havas, il a estimé qu'en l'espèce, l'intégration de différentes activités de communication ne porterait pas atteinte à la concurrence. Le ministre a autorisé les deux opérations.

En revanche, le Conseil a conclu que le projet Coca-Cola / Orangina posait de sérieux problèmes de concurrence dans le secteur de la consommation hors-domicile. Les discussions avec la DGCCRF n'ayant pas permis de mettre au point des engagements capables de remédier au problème, le ministre s'est opposé à l'opération (décision du ministre confirmée ensuite par le Conseil d'État).

Une septième saisine du Conseil a porté sur l'éventuel non-respect d'un engagement pris lors de la concentration Auchan / Docks de France. C'est la première application de l'article 44-3 de l'ordonnance, qui prévoit des sanctions pécuniaires.

Enfin, de très nombreuses concentrations ont été examinées en dehors du cadre formel de la notification : pour chaque opération notifiée, on compte environ trois opérations ayant fait l'objet d'un examen.

Depuis le début de l'année 1999, trois nouvelles opérations de concentration dans le domaine de la distribution ont été annoncées : la création d'une centrale d'achat commune à Leclerc et Système U, d'une part, et à Casino et Cora d'autre part, et enfin la fusion de Carrefour et de Promodès.

Cette dernière opération si elle était autorisée, déboucherait sur la création du numéro deux mondial de la distribution.

Ces opérations ont suscité la mobilisation des fournisseurs et des associations de consommateurs, qui craignent que cette vague de concentration ne conduise un nombre réduit de distributeurs à bénéficier dans certaines villes de positions hégémoniques. Le nouveau groupe issu de la fusion entre Carrefour et Promodès détiendrait, en particulier, selon une étude publiée par la Revue Professionnelle LSA, près de 33 % de la superficie des grandes surfaces.

Cette étude réalisée par l'Institut Français de libre-service (IFLS), montre que, sur 48 des 139 agglomérations de plus de 40.000 habitants -dont la région parisienne-, les superficies cumulées des magasins des deux groupes dépasseront 33 % du total des grandes surfaces alimentaires de la zone (y compris les magasins de centre-ville, type Monoprix). Dans treize de ces zones, ce seuil sera franchi du fait de la fusion. Pour huit villes, le pourcentage est supérieur à 50 %. C'est le cas de Bourges (67,9 %), de Chambéry (65,7%), de Compiègne (56,2 %), de Calais (54,4 %). Compte tenu des rendements supérieurs des hypermarchés Carrefour, qui réalisent en moyenne 85.000 à 90.000 francs de chiffre d'affaires par mètre carré, l'hégémonie du nouveau groupe est encore plus criante en valeur : sa part de marché pourrait atteindre jusqu'à 86 % à Chambéry, 81 % à Bourges, 78 % à Compiègne, selon une étude du cabinet Merval citée par LSA.

Face aux risques d'une atteinte à la libre concurrence, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi au cours du mois d'août le Conseil de la Concurrence au titre des pratiques d'entente et d'abus de dépendance économique concernant la constitution de centrales d'achat ou de référencement entre Leclerc et Système U d'une part, Casino et Cora, d'autre part.

En ce qui concerne l'opération Carrefour Promodès, dès que le dossier de notification préparé par les entreprises pour permettre l'instruction aura été officiellement déposé à Bruxelles, le ministre de l'économie et des finances demandera à la Commission de « rapatrier » au niveau national les aspects du dossier qui ont une incidence locale. Le droit communautaire de la concurrence prévoit en effet que la Commission peut, au cas par cas, accéder à une telle demande. Dès lors que Bruxelles aura répondu favorablement, le Ministre de l'économie devrait saisir le Conseil de la Concurrence pour recueillir son avis sur les incidences concurrentielles de ce rapprochement.

Votre rapporteur pour avis appelle les pouvoirs publics à une grande vigilance sur ces dossiers. Ces mouvements de concentration risquent, s'ils se poursuivent, de déboucher sur des situations oligopolistiques préjudiciables aux petits producteurs comme aux consommateurs.

B. LE CONSEIL DE LA CONCURRENCE JOUE UN RÔLE CROISSANT DANS LA RÉGULATION DES MARCHÉS

En qualité d'autorité indépendante disposant d'une compétence de droit commun en matière de concurrence, le Conseil de la Concurrence contribue activement au fonctionnement du dispositif français de régulation des marchés. Il joue désormais un rôle essentiel dans l'application des règles de concurrence dans les secteurs qui s'ouvrent à la concurrence comme les industries de réseau, garantissant l'unicité des principes applicables.

Depuis l'année dernière, le Conseil s'est ainsi prononcé à différentes reprises sur des pratiques litigieuses mises en œuvre dans les secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel. Par exemple, dans une affaire relative à la commercialisation des listes d'abonnés au téléphone, le Conseil a constaté que France Télécom s'était rendue coupable d'une discrimination tarifaire abusive sur le marché aval des fichiers de prospection, en s'imputant des charges d'accès à la structure qu'elle gère, moindres que celles qu'elle facture à ses concurrents. Le Conseil a également statué sur la question des redevances d'utilisation des infrastructures câblées de France Télécom.

S'agissant du secteur de l'audiovisuel, le Conseil de la concurrence a relevé que Canal Plus a abusé de la position dominante qu'il détient sur le marché de la télévision à

péage et sur le marché des droits de diffusion des films français récents. Il a considéré que Canal Plus, en imposant aux producteurs de films la conclusion de contrats de préachat de droits de diffusion lui accordant une priorité et une exclusivité de diffusion payante, ceci avant et pendant la période durant laquelle Canal Plus mettait en œuvre ses droits d'exclusivité pour la télévision par abonnement, avait empêché le développement de la concurrence d'une autre forme de télévision payante, le paiement à la séance.

Parallèlement, dans le cadre de sa fonction consultative, le Conseil a émis des avis importants, à la demande du Gouvernement ou de l'Autorité de régulation des télécommunications. Il a défini les principes à respecter pour assurer le fonctionnement concurrentiel du marché de l'électricité en vue de la transposition de la directive européenne, qui a organisé une ouverture progressive du marché de la production de l'électricité à la concurrence. Il s'est exprimé sur la liste des opérateurs exerçant une influence significative sur un marché pertinent du secteur des télécommunications, sur les problèmes soulevés par la commercialisation du service téléphonique longue distance par les distributeurs, sur les offres sur mesure de France Télécom ou encore sur la question de l'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des télécommunications.

L'accroissement des activités du Conseil, aussi bien contentieuse que consultative, témoigne ainsi de l'importance des responsabilités qui lui incombent. En 1998, 107 dossiers contentieux ont été soumis au Conseil contre 81 en 1997 (+32 %). 72 saisines ont émané des entreprises et des organisations professionnelles contre 49 en 1997 (+47%).

Votre rapporteur pour avis se félicite dans ce contexte des mesures qui ont été adoptées afin de garantir l'efficacité du travail du Conseil et de lui procurer les moyens d'accomplir pleinement ses nouvelles missions.

Une politique de diversification des suites réservées aux enquêtes administratives a, en effet, permis de ne pas surcharger le Conseil de saisines pour lesquelles d'autres voies, préventives ou contentieuses, permettent de rétablir le bon ordre concurrentiel.

Par ailleurs, un effort budgétaire s'est traduit par une augmentation de 27 % des ressources du Conseil entre 1997 et 1999.

Enfin, l'augmentation des effectifs des rapporteurs et le renouvellement partiel des membres du Conseil de mars à juin 1999 se sont accompagnés d'une diversification des profils. L'arrivée de personnalités disposant d'une compétence particulière dans les secteurs des industries de professionnels de réseau ou de l'audiovisuel a renforcé la capacité du Conseil à traiter des litiges complexes et techniques.

C. UN CONTRÔLE ACCRU DES POLITIQUES ANTICONCURRENTIELLES

Parallèlement à l'accroissement de l'activité du CNC, on observe également une augmentation des contrôles opérés par la DGCCRF aussi bien en matière de lutte contre les ententes et abus de position dominante que de suivi des marchés publics.

● La lutte contre les ententes et abus de position dominante

La direction générale est chargée de détecter les pratiques anticoncurrentielles les plus significatives, et de conduire une politique d'information et de mise en garde à l'égard des opérateurs qui ont des comportements nuisibles au jeu de la concurrence.

Ses services ont établi en 1998, 272 indices de pratiques anticoncurrentielles ; 187 enquêtes ont été lancées, dont 12 à la demande du Conseil de la concurrence et 205 rapports d'enquête ont été adressés à l'administration centrale par les services d'enquêtes. Le ministre de l'économie a saisi le Conseil de la concurrence à 30 reprises sur le fondement de l'article 11 de l'ordonnance du 1er décembre 1986.

Parmi ces saisines, les pratiques anticoncurrentielles mises en oeuvre dans le domaine des marchés publics de travaux occupent encore une large place, mais qui diminue logiquement en raison de l'extension du droit de la concurrence à tous les secteurs de l'économie.

Par ailleurs, le ministre a obtenu la confirmation de décisions importantes rendues en 1997 par le Conseil de la concurrence sur des saisines ministérielles telles que celles relatives aux secteurs du travail temporaire dans les départements de l'Isère et de la Savoie.

● Le suivi des marchés publics et délégations de service public

L'ensemble des biens et services achetés par les administrations publiques est évalué à 740 milliards de francs par an, soit environ 9% du PIB. La commande publique est régie par des principes simples, qui sont la liberté d'accès aux marchés publics, l'égalité de traitement des candidats et l'efficacité de la dépense publique, dont découlent les procédures mises en oeuvre : publicité des besoins, mise en concurrence des fournisseurs, transparence des décisions.

La DGCCRF contrôle les marchés publics et les délégations de service public, en vue de prévenir, d'empêcher, ou de faire sanctionner les pratiques altérant le jeu de la concurrence.

Chargée d'assurer une concurrence loyale dans l'accès aux marchés publics, elle exerce les compétences fondées sur l'ordonnance du 1er décembre 1986, qui l'autorise à détecter et à poursuivre les pratiques anticoncurrentielles des soumissionnaires.

A ce titre, ses agents participent, en qualité de représentants du ministre chargé de la concurrence, aux commissions d'appel d'offres, puis procèdent, grâce aux pouvoirs que leur confèrent les articles 45 à 48 et 51 de l'ordonnance de 1986, à des enquêtes approfondies sur certains des marchés contrôlés.

En 1998, les agents de la DGCCRF ont examiné 11 510 dossiers de marchés publics, que les préfets leur ont soumis pour expertise dans le cadre du contrôle de légalité, et 973 dossiers de délégations de service public.

Les indices de pratiques anticoncurrentielles détectés à l'occasion du contrôle des marchés publics et des délégations de service public sont à l'origine d'une part importante des saisines du Conseil de la concurrence (17 sur 30 en 1998). En outre, lorsque l'enquête a permis d'identifier une infraction pénale à l'article 17 de l'ordonnance de 1986, qui prohibe la part personnelle et déterminante prise par une personne physique dans la conception, l'organisation ou la mise en oeuvre d'une pratique anticoncurrentielle, le dossier est transmis au procureur de la République. Une vingtaine de transmissions au Parquet ont été effectuées en 1998 sur le fondement de l'article 17.

Outre les saisines du Conseil de la concurrence et les transmissions au Parquet pour infraction à l'article 17 de l'ordonnance du 1er décembre 1986, les contrôles effectués sur les marchés publics et les délégations de service public ont donné lieu en 1998 à :

- 4 083 lettres d'observations adressées aux préfets, dont 849 portaient sur des irrégularités graves et proposaient à l'autorité préfectorale de saisir le tribunal administratif,

- 17 saisines des Chambres régionales des comptes,

- 76 transmissions au Parquet, sur le fondement de l'article 40 du Code de procédure pénale, pour des délits d'octroi d'avantages injustifiés ou de prise illégale d'intérêt.

● **L'application de la loi sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales**

L'application de la loi du 1er juillet 1996 relative à la loyauté et à l'équilibre des relations commerciales, qui a modifié le titre IV de l'ordonnance du 1er décembre 1986, a fait l'objet d'un suivi particulier, en ce qui concerne tant les pratiques commerciales

sanctionnées pénalement (facturation, revente à perte, prix imposés ou délais de paiement) que les pratiques relevant du juge civil (discrimination abusive, référencement abusif).

De façon générale, l'application de la loi Galland s'est traduite par une formalisation accrue, tant des conditions générales de vente que des contrats de coopération commerciale, ces derniers pouvant éventuellement se multiplier pour correspondre à chaque sollicitation d'avantage supplémentaire.

Les professionnels se déclarent satisfaits de pouvoir constater la suppression du phénomène de revente à perte et ce, dès la première année d'application de la loi, ainsi qu'une enquête de la DGCCRF l'a bien établi.

On constate cependant une forte tendance à aligner les prix de détail sur les seuils de revente à perte tels qu'ils se trouvent définis, sans grande possibilité de modulation, par les nouveaux articles 31 (facturation) et 32 (revente à perte). Ce prix « de concertation » qui revêt parfois toutes les apparences d'un prix imposé, résulte en fait d'un report des demandes d'avantages commerciaux sur la marge arrière.

La coopération commerciale reste, en effet, le seul champ de modulation tarifaire. Elle connaît une hausse sensible et continue, résultant pour partie seulement d'un glissement des ristournes antérieurement insérées sur facture. Cette progression de 2 à 3 % par an atteint déjà 10 à 20 % du chiffre d'affaires pour nombre d'entreprises. Qu'il s'agisse ou non d'une prise de conscience de cet excès de la part de la grande distribution, un phénomène tout récent de regroupement d'une partie de la coopération commerciale en réduction de prix (hors facture) paraît aller dans le sens d'une plus grande transparence.

Le respect des délais de paiement réglementés reste, par ailleurs, d'une application difficile pour les PME. Il est devenu pour la grande distribution un point d'intérêt majeur, la conduisant à imposer des délais dérogatoires aux fournisseurs. Cette recrudescence de sollicitation d'avantages discriminatoires ne s'accompagne pas nécessairement d'une possibilité d'action devant les tribunaux, prévue par l'article 36 de l'ordonnance de 1986 (art. 36-1), du fait de la crainte que connaissent les fournisseurs de se trouver déréférencés.

Les nouvelles dispositions de l'article 36, issues de la loi Galland, visant à lutter contre le référencement abusif (art. 36-3) ou l'obtention d'avantages dérogatoires aux conditions générales de vente, sous la menace d'une rupture brutale des relations commerciales (art. 36-4), ont indéniablement pesé sur les négociations commerciales entre distributeurs et fournisseurs, et ont contribué au rééquilibrage de leurs relations en faisant disparaître les abus les plus manifestes.

D'autre part, la responsabilité civile de l'auteur d'une rupture brutale de relations commerciales a été plusieurs fois retenue par les juridictions civiles et commerciales sur le fondement de l'article 36-5 nouveau (7 condamnations civiles depuis 1997, à notre

connaissance). Sur ce point, le service est d'ailleurs sollicité par les professionnels pour intervenir sur le fondement de l'article 56 (5 affaires en cours).

Enfin, le refus de vente, bien qu'ayant disparu du corps de l'article 36, est encore susceptible d'engager la responsabilité civile de son auteur dès lors qu'il a un caractère discriminatoire (arrêt de la Cour d'Appel de Dijon du 25 juin 1998) ou qu'il se traduit par une rupture brutale des relations commerciales.

*

* *

Alors que son rapporteur pour avis lui proposait d'émettre un avis favorable, la Commission des Affaires économiques a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à la consommation et à la concurrence, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000.